

Kommunale Verkehrsüberwachung in Bayern

**Erforschung, Verfolgung und Ahndung
von Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines
doctor iuris
der Juristischen Fakultät der
Julius-Maximilians-Universität
Würzburg

vorgelegt von

Alexander Legler
aus Alzenau

2008

Erstgutachter: Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz

Tag der mündlichen Prüfung: 26. November 2008

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Januar 2008 berücksichtigt.

Ich danke sehr herzlich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer für die Betreuung der Arbeit sowie seine anhaltende Geduld und die zügige Erstellung des Erstgutachtens. Bei Herrn Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz bedanke ich mich für die ebenso rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Gerhard Engel für seine wertvollen Ratschläge und das Korrekturlesen sowie für sein Interesse an meiner wissenschaftlichen Arbeit, das mir immer auch Ansporn zu ihrer Fertigstellung gewesen ist. Herrn Prof. Dr. Winfried Bausback danke ich für seine hilfreichen Anregungen und Hinweise. Ein herzliches Dankeschön gebührt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der unterschiedlichen Behörden und Institutionen, die mich stets bereitwillig und engagiert auf vielfältige Weise unterstützt haben sei es durch Beiträge aus der Praxis, Auskünfte, Unterlagen oder technische Unterstützung. Namentlich danken möchte ich dabei Herrn Rudolf Mildner und Herrn Michael Riederer vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, Herrn Thomas Kostenbader vom Bayerischen Städtetag, Herrn Volker Simon sowie Frau Carmen Reus und Herrn Eugen Schwabacher von der Stadt Alzenau, Herrn Gerhard Geis, Herrn Burkhard Aulbach und Herrn Marc Brosch von der Polizeiinspektion Alzenau sowie Herrn Georg Berndobler von der Verkehrspolizeiinspektion Aschaffenburg-Hösbach. Ich danke zugleich Frau Anna-Maria Seubert, Herrn Niels Magsaam und Herrn Markus Glaab für ihre Beiträge, mit denen sie die Erstellung dieser Arbeit gefördert haben. Danken möchte ich auch meinen Kollegen Norbert Geis und Gerhard Kerpes für den Freiraum, den Sie mir zur Fertigstellung dieser Arbeit gewährt haben.

Mein innigster Dank gilt schließlich meinen Eltern. Sie haben mir mein Studium ermöglicht und mich stets auf dem von mir eingeschlagenen Weg unterstützt. Sie haben damit entscheidend dazu beigetragen, dass die vorliegende Arbeit überhaupt entstehen konnte.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IX
A. Einleitung.....	1
B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung.....	5
C. Gang der Untersuchung	5
1. Kapitel: Allgemeine Grundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung.....	7
A. Konkretisierung des Begriffs Verkehrsüberwachung – Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG	7
B. Entwicklung der Verkehrsüberwachung.....	8
I. Die Anfänge der Verkehrsüberwachung.....	8
II. Maßgeblicher Wandel Ende der 30er Jahre	9
III. Nachkriegszeit	10
IV. Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Staat und ihre Verstaatlichung	10
V. Rekommunalisierung der Verkehrsüberwachung	11
C. Die Kommunale Verkehrsüberwachung seit 1984	12
I. Pilotversuch und offizieller Beginn der Kommunalen Verkehrsüberwachung	12
II. Von der Überwachung des ruhenden Verkehrs zur Geschwindigkeitsüberwachung und Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen	14
III. Die Aufhebung des Antrags- und Genehmigungserfordernisses	15
IV. Ausweitung der Verkehrsüberwachung im Zuge des letzten Pilotprojekts	16
V. Zusammenfassung	19
D. Verkehrsüberwachung als Ausprägung staatlicher Schutzpflichten.....	19
I. Verkehrssicherheit und Verkehrsüberwachung	19
II. Notwendigkeit der Verkehrssicherheitsarbeit im Straßenverkehr	21
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung im Grundgesetz	22
1. Verkehrsüberwachung als Aufgabe im Grundgesetz	22
2. Die Schutzwirkung der Grundrechte	23

II

3. Schutzpflichten als verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Verkehrssicherheitsarbeit.....	24
4. Verkehrsüberwachung als praktische Umsetzung grundgesetzlicher Schutzpflichten	24
5. Auf dem Grundgesetz beruhende Schutzpflichten im Einzelnen.....	25
a) Die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV	26
b) Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG...	27
6. Andere grundgesetzliche Vorgaben.....	28
IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung in der Bayerischen Verfassung, Art. 99 S. 2 HS 2 BV	29
V. Einfachgesetzliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung.....	31
1. Bundesrecht	31
2. Landesrecht.....	33
3. Ergebnis	33
VI. Zusammenfassung	33
E. Zielsetzung und Schwerpunkte der Kommunalen Verkehrsüberwachung	35
I. Zielsetzung	35
1. Allgemeine Zielsetzung	35
2. Zielsetzung im Besonderen	36
a) Gewährleistung innerörtlicher Verkehrssicherheit.....	36
b) Förderung der Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Verkehrskonzepte	36
3. Schlussfolgerung	37
II. Schwerpunkte innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung	38
III. Zusammenfassung	39
F. Zusammenfassung des 1. Kapitels	40
2. Kapitel: Rechtsgrundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung im Einzelnen .	41
A. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen	41
I. Zuständigkeiten	41
1. Erforschung	41
2. Verfolgung und Ahndung.....	43
II. Aufgaben.....	46
III. Befugnisse zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung sowie zu weiteren Maßnahmen innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung	46

III

1. Erforschung	46
2. Verfolgung und Ahndung	47
a) Verfolgung	47
b) Ahndung	48
3. Anhaltung von Verkehrsteilnehmern	49
IV. Sonstige zu beachtende Vorschriften	51
V. Zusammenfassung	51
B. Verfassungsrechtliche Implikationen.....	52
I. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Durchführung der Kommunalen	
Verkehrsüberwachung	52
1. Beachtung der Grundrechte als Abwehr- und Freiheitsrechte.....	52
2. Beachtung des Opportunitätsprinzips.....	53
3. Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV).....	55
4. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	56
5. Gewährleistung hinreichender Genauigkeit bei der Feststellung von	
Verkehrsverstößen	58
6. Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgebot.....	58
a) Gesetzesvorbehalt.....	59
b) Bestimmtheitsgebot.....	59
7. Sicherstellung eines umfassenden Datenschutzes bei der Fotoauswertung sowie	
der Feststellung von Fahrer und Halter.....	60
II. Grundrechtsrelevante Eingriffe aufgrund der Kommunalen Verkehrsüberwachung ..	63
1. Problemstellung	63
2. Die innerhalb der Verkehrsüberwachung betroffenen Grundrechtspositionen	64
a) Der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG, Art 100 BV).....	64
b) Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs.	
1 GG, Art. 101, 100 BV)	66
c) Das allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ..	68
aa) Recht am eigenen Bild	68
bb) Schutz der Privatsphäre	69
d) Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).....	70
e) Das Recht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2, Art. 104 GG, Art. 102	
Abs. 1 BV)	70
f) Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 1 BV)	72

g) Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG).....	73
h) Der Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV).....	74
i) Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV)	75
3. Zusammenfassung	78
III. Anforderungen an die prozessuale Verwertbarkeit festgestellter Verstöße	78
1. Personelle Voraussetzungen	79
2. Technische Voraussetzungen	79
IV. Zusammenfassung	80
C. Rechtliche Voraussetzungen der Aufgabenübernahme durch die Kommunen	81
I. Aufnahme, Änderung und Einstellung der Kommunalen Verkehrsüberwachung.....	81
II. Zwischenmeldungen nach Aufnahme der Tätigkeit	82
III. Zusammenfassung	82
D. Zusammenfassung des 2. Kapitels.....	82
3. Kapitel: Kommunale Verkehrsüberwachung im praktischen Vollzug.....	85
A. Inhaltliche Umsetzung der Kommunalen Verkehrsüberwachung.....	85
I. Einsatzfestlegungen.....	85
1. Zielrichtung der Verkehrsüberwachung	85
a) Verhütung von Unfällen und Verkehrsbehinderungen.....	85
b) Verhütung von Lärm- und Abgasbelastungen	86
2. Überwachungsdichte und Sanktionsniveau	86
3. Form der Verkehrsüberwachung	87
a) Überwachung des ruhenden Verkehrs.....	87
b) Geschwindigkeitsüberwachung.....	88
c) Überwachung des sonstigen Verkehrs.....	88
4. Umfang der Verkehrsüberwachung.....	89
5. Örtliche und zeitliche Schwerpunkte.....	89
a) Überwachungsörtlichkeiten	90
aa) Geschwindigkeitsüberwachung	90
bb) Ruhender Verkehr.....	91
cc) Sonstiger Verkehr	91
b) Überwachungszeiten und -dauer	91

6. Art und Weise der Verkehrsüberwachung.....	92
II. Sanktionierung von Verkehrszu widerhandlungen im Rahmen der Verfolgungs- und Ahndungstätigkeit	94
1. Voraussetzungen der Sanktionierung	94
2. Die Bußgeldkatalog-Verordnung als Sanktionshilfe.....	96
3. Adressaten von Sanktionsmaßnahmen	98
III. Sanktionsmaßnahmen der Kommunen.....	99
1. Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld.....	99
2. Bußgeldbescheid.....	103
3. Fahrverbot.....	104
4. Sonderregelungen	107
a) Abschleppen	107
b) Mängelbericht.....	108
c) Halterhaftung nach § 25a StVG	109
d) Verdacht einer Straftat	110
e) Mitteilungen an das Verkehrsregister (VZR).....	110
5. Zusammenfassung	111
IV. Rechtsschutzmöglichkeiten.....	113
1. Verwarnung	113
a) Verwarnung mit Verwarnungsgeld	113
b) Verwarnung ohne Verwarnungsgeld.....	114
2. Bußgeldbescheid.....	115
3. Fahrverbot.....	116
4. Kostentragungspflicht nach § 25a StVG	116
V. Lenkungs- und Erziehungsfunktion verkehrsrechtlicher Sanktionen.....	116
1. Grundlagen	116
2. Lenkungs- und Erziehungsfunktion am Beispiel der Verwarnung und des Fahrverbotes.....	118
a) Verwarnung	118
b) Fahrverbot	119
3. Schlussfolgerung	119
VI. Erforschung, Verfolgung und Ahndung in der Verwaltungspraxis	120
1. Erforschung	120
a) Erforschung im ruhenden und sonstigen Verkehr	120

b) Erforschung innerhalb der Geschwindigkeitsüberwachung.....	122
2. Verfolgung und Ahndung	123
a) Verfolgung und Ahndung im ruhenden Verkehr.....	124
b) Verfolgung und Ahndung bei der Geschwindigkeitsüberwachung	129
c) Verfolgung und Ahndung bei der Überwachung des sonstigen Verkehrs	129
3. Schlussfolgerung	130
VII. Verhältnis und Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kommunen innerhalb der	
Verkehrsüberwachung	131
1. Allgemeines	131
2. Ausschließliche Zuständigkeit der Polizei	132
B. Personelle Ausgestaltung der Kommunalen Verkehrsüberwachung.....	132
I. Eigenes Personal	133
II. Möglichkeiten und Grenzen der Einschaltung Privater an der kommunalen	
Verkehrsüberwachung	133
1. Notwendigkeit der Einbeziehung Privater.....	134
2. Zulässigkeit der Einbeziehung privater Unternehmen bei der Erfüllung	
staatlicher Aufgaben	134
3. Differenzierung zwischen Organisations- und Aufgabenprivatisierung sowie	
funktionaler Privatisierung	135
a) Organisationsprivatisierung.....	136
b) Aufgabenprivatisierung.....	137
c) Funktionale Privatisierung.....	137
4. Verkehrsüberwachung als originäre Aufgabe der öffentlichen Hand	137
5. Problemstellung bei der Durchführung der Verkehrsüberwachung durch Private	
in rechtlicher und praktischer Hinsicht.....	138
a) Verfassungsrechtliche Privatisierungsgrenzen.....	138
aa) Rechtsstaatsprinzip und staatliches Gewaltmonopol	139
bb) Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG	141
cc) Opportunitätsprinzip	142
dd) Einhaltung des Datenschutzes	143
b) Praktische Bedenken	144
aa) Gewinnerzielungsabsicht statt Verkehrssicherheit	144
bb) Akzeptanz in der Öffentlichkeit	144

6. Beteiligungsmöglichkeiten Privater nach der Rechtsprechung des BayObLG	145
a) Geschwindigkeitsüberwachung	146
b) Überwachung des ruhenden Verkehrs	148
7. Zusammenfassung	149
III. Beteiligungsformen Privater an der Kommunalen Verkehrsüberwachung	150
1. Beleihung	150
2. Private als Verwaltungshelfer	151
a) Allgemeines	151
b) Beteiligungsmöglichkeiten	152
c) Besonderheiten im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung	153
d) Besonderheiten beim Datenschutz	153
3. Private als Leiharbeitnehmer nach dem AÜG	154
IV. Ergebnis	156
C. Organisatorische Ausgestaltung der Kommunalen Verkehrsüberwachung	156
I. Kommunen in Alleinregie	157
II. Kommunen in Zusammenarbeit mit Privaten	157
III. Verkehrsüberwachung im Wege der Kommunalen Zusammenarbeit	158
1. Verkehrsüberwachung durch Verwaltungsgemeinschaften	158
2. Verkehrsüberwachung im Rahmen von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen	159
a) Zweckverband	159
aa) Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“	160
bb) Problematik bei Beteiligung an Zweckverbänden über den Abschluss von Zweckvereinbarungen	162
cc) Ausweg über Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG	163
b) Zweckvereinbarungen	165
3. Verkehrsüberwachung durch ein gemeinsames Kommunalunternehmen	166
IV. Verkehrsüberwachung durch Landkreise	167
V. Ergebnis	168
D. Zusammenfassung des 3. Kapitels	169
4. Kapitel: Perspektiven der Kommunalen Verkehrsüberwachung de lege ferenda	171
A. Vorüberlegungen für eine mögliche Erweiterung von Aufgaben und Befugnissen	171
B. Hintergrund und Ziel einer Erweiterung der bisherigen Aufgaben und Befugnisse	172

C. Effektive Verkehrssicherheitsarbeit mit dem Schwerpunkt Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung	173
I. Verkehrsunfallbekämpfungsstrategie „Three-E“ – „Education-Engineering-Enforcement“	173
1. Allgemeines	174
2. Praktische Umsetzung der „Three – E“	175
3. Ergebnis	176
II. Verkehrserziehung als Ergänzung zur Verkehrsüberwachung	176
1. Die Rolle des Einzelnen als Verkehrsteilnehmer	176
2. Anforderungen an den Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr	177
3. Verkehrserziehung innerhalb der Verkehrsüberwachung	178
4. Verkehrserziehung und Anhaltung	180
5. Schlussfolgerung	180
D. Befugniserweiterung im Einzelnen	181
I. Anhaltung	181
1. Allgemeines	181
2. Vor- und Nachteile der Anhaltung	182
a) Vorteile	182
b) Nachteile	183
3. Ergebnis	184
II. Verkehrsrechtliche Anordnungen i.S.d. StVZO	185
III. Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Rotlichtverstößen	186
IV. Zusammenfassung	187
E. Rechtstechnische Umsetzung der Befugniserweiterung	187
I. Bestehende Regelungen als ausreichende Rechtsgrundlage	187
II. Notwendigkeit einer Änderung bzw. Ergänzung der ZuVOWiG	188
F. Zusammenfassung des 4. Kapitels	188
5. Kapitel: Zusammenfassung	191
Literaturverzeichnis	195
Lebenslauf	219

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.....	am angegebenen Ort
Abs.....	Absatz
ADAC.....	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.
AFO	Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und Verkehrssicherheit Institut an der Universität Köln
AG	Amtsgericht
AktG	Aktiengesellschaft
AllMBl.....	Allgemeines Ministerialblatt für Bayern
Alt	Alternative
Amtl.....	Amtliche
Amtl. Slg.....	Amtliche Sammlung
Anm.	Anmerkung(en)
Art.....	Artikel
AT.....	Allgemeiner Teil
AU	Abgasuntersuchung
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAnz.....	Bundesanzeiger
bast.....	Bundesanstalt für das Straßenwesen
BayBgm.....	Der Bayerische Bürgermeister, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung
BayBS.....	Bayerische Bereinigte Sammlung
BayDSG.....	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayGT	Bayerischer Gemeindetag
BayLT.....	Bayerischer Landtag
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landgericht
BayObLGSt	Bayerisches Oberstes Landgericht in Strafsachen
BayRS.....	Bayerische Rechtssammlung
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter

BayVerfGH.....	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, neue Folge ab 1946
BayVGH.....	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG.....	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Bek.....	Bekanntmachung
Bek. StMI KVÜ.....	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zur Verfolgung und Ahndung von Verstößen im ruhenden Verkehr sowie von Geschwindigkeitsverstößen durch Gemeinden vom 12.05.2006 (AllMBl. S. 166)
Bek. StMI VÜR 525..	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern der 525. Richtlinie für die polizeiliche Verkehrsüberwachung (VÜ- Richtlinie-VÜR) vom. 12.05.2006 (AllMBl. S. 155)
BekV.....	Bekanntmachungsverordnung
ber.	berichtigt
betr.....	betreffend
BfLR.....	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Be- zeichnung bis 1997, jetzt: Bundesamt für Bauwesen und Raumord- nung)
BGBI.....	Bundesgesetzblatt
BGH.....	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BKatV	Bußgeld-Katalogverordnung
BMV	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRAVORS	Brandenburgisches Vorschriftensystem
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg.	Bundesregierung
BV.....	Verfassung des Freistaats Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE.....	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtl. Slg.)
BVerwG.....	Bundesverwaltungsgericht
BVerWGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtl. Slg.)

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und Erziehungsregister (Bundeszentralregister)
bzw.	beziehungsweise
d.	des/der
DAR	Deutsches Autorecht, Rechtszeitschrift des ADAC
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.....	dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.....	Deutsche Verwaltungsblätter
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EMRK.....	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Menschenrechtskonvention)
ErgLfg.....	Ergänzungslieferung
Erl.	Erläuterung(en)
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
ff.	fortfolgende
Fn.....	Fußnote
GABl.....	Gemeinsames Amtsblatt
GemPolG	Gesetz über die Gemeindepolizei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GVBl.....	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV.NW.....	Gesetz und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HU	Hauptuntersuchung
i.	in
i.d.F.	in der Fassung
i.E.....	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.....	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne einer/s
i.S.v.....	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiten Sinne
JMBL.	Justizministerialblatt
JMBL.NW.....	Justizministerialblatt Nordrhein-Westfalen
JR.....	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ.....	Juristenzeitung
KBA.....	Kraftfahrtbundesamt
KG	Kammergericht
KommJur	Kommunaljurist
Kommunalpraxis BY	Kommunalpraxis, Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, Ausgabe Bayern
KommZG.....	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KVÜ	Kommunale Verkehrsüberwachung
LG.....	Landgericht

LStVG.....	Landesstraß- und Verordnungsgesetz
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
MABl.....	Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
MDR.....	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
Nr.....	Nummer
NRW.....	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR.....	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport Strafrecht
NVwZ.....	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OBG.....	Ordnungsbehördengesetz – Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (GVBl. 1993, S. 323 ff.)
ObOWi	Entscheidung des Bayerischen Obersten Landgerichts in Ordnungswidrigkeiten (Aktenzeichen in OWiG-Verfahren)
o.d.	ob der
OLG.....	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG.....	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
PC	Personalcomputer
PDV	Polizeidienstvorschrift
POG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz)
PVT.....	Polizei, Verkehr und Technik
PVÜ	Polizeiliche Verkehrsüberwachung

Rn.	Randnummer
RR.....	Rechtsprechungsreport
RS	Rechtssache
Rspr.....	Rechtsprechung
S.....	Seite/Satz (bei Rechtsnormen)
Slg.....	Sammlung
sog.....	sogenannte(r)
StGB	Strafgesetzbuch
StMI.....	Bayerisches Staatsministerium des Innern
StPO.....	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO.....	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO.....	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
„Three-E“.....	„Drei E“: „Engineering“, „Education“ und „Enforcement“
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
u.	und
u.a.	unter anderem
URL	Uniform Resource Locators
usw.....	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v..	von
Var.	Variante
VersammlG.....	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
VersR.....	Versicherungsrecht, Juristische Rundschau für die Individualversicherung
VerwArch	Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VerwarnV	Verwarnungsgeldverordnung
VerwarnVwV.....	Verwaltungsvorschrift zur Verwarnungsgeldverordnung
VGemO.....	Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern

VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	Vergleiche
VGT	Deutscher Verkehrsgerichtstag
VO	Verordnung
VollzBek.....	Vollzugsbekanntmachung
VollzBekOWiG	Vollzugsbekanntmachung zum Ordnungswidrigkeitengesetz
VollzBekPAG.....	Vollzugsbekanntmachung zum Polizeiaufgabengesetz
Vorb.	Vorbemerkung(en)
Vorl.	Vorläufige
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung, Entscheidungen aus allen Gebieten des Verkehrsrechts, veröffentlicht in Bänden
VÜ	Verkehrsüberwachung
VÜR 525.....	525. Richtlinie für die polizeiliche Verkehrsüberwachung (VÜ- Richtlinie-VÜR), Bek. d. StMI v. 12.05.2006 (AllMBI. S. 155)
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZR	Verkehrszentralregister
www	world wide web
z.B.....	zum Beispiel
ZfV	Zeitschrift für Verkehrssicherheit
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZustGVerk	Gesetz über Zuständigkeiten im Verkehrswesen
ZustVVerk	Verordnung über Zuständigkeiten im Verkehrswesen
ZuVOWiG	Gesetz über die Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht

A. Einleitung

„Die >Melkkuh< Autofahrer auf die nächste Weide führen? Oder steht bei der allerorten diskutierten Verkehrsüberwachung doch die Sicherheit im Vordergrund?“¹ Die Überschrift dieses Beitrages in einer regionalen Tageszeitung stellt die kontroverse Auffassung in Bezug auf die Kommunale Verkehrsüberwachung auf einen Blick dar.

Die zur Kommunalen Verkehrsüberwachung geführten Diskussionen sind nicht neu, gleichwohl aktuell, geraten sie doch in Anbetracht leerer kommunaler Kassen immer wieder in den Blickwinkel der Öffentlichkeit.² Städte und Gemeinden sehen sich dem Vorwurf ausgesetzt, die Kommunale Verkehrsüberwachung als Einnahmequelle zu missbrauchen, statt auf die innerörtliche Verkehrssicherheit bedacht zu sein.³ Die Durchführung der Verkehrsüberwachung empfinden die Bürger vielfach als willkürlich. Deren primäre Zielsetzung – die Schaffung innerörtlicher Verkehrssicherheit – gerät dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund. Die teilweise niedrigen Toleranzgrenzen bei Geschwindigkeitsmessungen, die bereits bei geringfügigen Überschreitungen der zulässigen Geschwindigkeit ein Verwarnungsgeld zur Folge haben, fördern den Unmut gegenüber der Kommunalen Verkehrsüberwachung wie sie Kommunen mittlerweile fast überall in Deutschland durchführen.

Bei der Verkehrsüberwachung handelt es sich grundsätzlich um eine Aufgabe des Staates, die „traditionell eine polizeiliche“⁴ ist. Sie ist nach den Polizeiaufgabengesetzen der Länder eine originäre Aufgabe des polizeilichen Vollzugsdienstes.⁵ Seit 1986 führen daneben auch Städte und Gemeinden in Deutschland die Überwachung des Straßenverkehrs durch, wenngleich mit unterschiedlichen Befugnissen.⁶ Ausgangspunkt war ein Modellversuch im Jahr 1984.⁷

¹ *Klebing*, Die „Melkkuh“ Autofahrer auf die nächste Weide führen?, Main-Echo v. 30.04.1999.

² Vgl. *Büdel/Gast*, Abzocke im Tempo 30 Land?, PrimaSonntag, v. 02.12.2007, S. 2; *Gast*, „Melkkuh Autofahrer, PrimaSonntag v. 02.12.2007, S. 2.

³ Siehe hierzu auch *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 196 ff., 198; *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., 273.

⁴ *Hesse*, Kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 2000, S. 190 f., 190; auch *Janker*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 97 ff., 104.

⁵ Vgl. für Bayern Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. II. 1. (MABl. S. 451), zuletzt geändert durch Bek. StMI v. 03.05.1995 (MABl. S. 485); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.06, Ziff. 2.2 (AllMBl. 155); *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 358; vgl. auch § 6 Abs. 1 Nr. 1 ZuVOWiG. Siehe auch *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 569 Rn.19.

⁶ Siehe hierzu *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, 537 ff.; *Koßmann*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 34 f.; *Kullik*, Schlechte Geschwindigkeitsakzeptanz in den 30er-Zonen, PVT 1987, S.189 ff.; *Lippert*, Kommunale Verkehrsüberwachung in Thüringen, PVT 1994, S. 363 ff.; *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., der darin einen zusammenfassenden Überblick über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Kommunalen

Lediglich in Nordrhein-Westfalen begann die Kommunale Verkehrsüberwachung bereits im Jahr 1980.⁸ Die Tätigkeit der Polizei ist in diesem Bereich seit der Übernahme der Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden rückläufig. Die Kommunen überwachen überwiegend den innerörtlichen Straßenverkehr. Das führt zu einer Entlastung der staatlichen Polizei bei der Erfüllung ihrer innerörtlichen Verkehrsaufgaben.

Die Anfänge der Kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern reichen bis in das Jahr 1984 zurück.⁹ Ausgangspunkt war der bundesweit angelegte und in sechs ausgewählten Städten, darunter Ingolstadt¹⁰, durchgeführte Modellversuch „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“¹¹ Anfang der 80er Jahre.¹² Anschließend schuf der Freistaat Bayern 1986 die gesetzlichen Voraussetzungen zur eigenständigen Durchführung von Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden.¹³ Mit dem In-Kraft-Treten der dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht¹⁴ zum 1. April 1986 erhielten erstmals 22 Städte in Bayern die Zuständigkeit zur Erforschung und Verfolgung

Verkehrsüberwachung in einzelnen Ländern der Bundesrepublik gibt; *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff. 272; *Thiele*, Erste Erfahrungen bei der Geschwindigkeitsüberwachung durch eine Kreisordnungsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern, PVT 1991, S. 397.

⁷ Vgl. *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 3 ff., 3; siehe auch BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748.

⁸ Vgl. hierzu die zum 01.01.1980 in Kraft getretene Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden v. 25.09.1975 (GV.NW. S. 652), geändert durch VO v. 07.11.1983 (GV.NW. S. 548) und v. 28.03.1995 (GV.NW. S. 293).

⁹ Siehe Verordnung über die Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht v. 27.03.1984 (GVBl. S. 98), mit der der bayerische Verordnungsgesetzgeber der Stadt Ingolstadt eine einjährige Erprobungsphase vom 01.05.1984 bis 30.04.1984 eingeräumt hat.

¹⁰ Vgl. Verordnung über die Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht vom 27. März 1984 (GVBl. S. 98). Daneben wurde das Modellvorhaben, das grundsätzlich eine Vielzahl von Verkehrsberuhigungs- und -lenkungsmaßnahmen erfasste, in den Städten Berlin-Moabit, Borgentreich, Buxtehude, Esslingen und Mainz durchgeführt, siehe hierzu eingehend *Kanzlerski/Monheim*, Flächenhafte Verkehrsberuhigung, S. 559 ff., 559, 560. Die Stadt Ingolstadt führte die kommunale Parkraumüberwachung als parallelen Modellversuch zum Modellvorhaben „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“ durch, vgl. BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748. Darin heißt es zur Neuregelung des Parkens: „Wesentliche Maßnahme ist die Markierung möglicher Stellplätze auf den Altstadtstraßen und die konsequente Verhinderung des Parkens außerhalb der markierten Stellplätze. Hierzu führt die Stadt Ingolstadt einen parallelen Modellversuch zur kommunalen Parkraumüberwachung durch“. Zur Verfolgung und Ahndung wird ausgeführt: „Die Verhinderung des Parkens zu nicht erwünschten Zwecken und an ungeeigneten Stellen setzt unabdingbar eine konsequente Überwachung und Ahndung von Verstößen voraus“, so BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 750.

¹¹ Zum gesamten Modellversuch siehe *Kanzlerski/Monheim*, Flächenhafte Verkehrsberuhigung, S. 559 ff.; Zum Projekt in Ingolstadt ausführlich BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., insbesondere S. 729 und S. 748 mit einer Darstellung der Probleme des ruhenden Verkehrs und den Zielen einer Neuregelung; StMI, Flächenhafte Verkehrsberuhigung, S. 1 ff., v.a. S. 37 hinsichtlich der in dieses Projekt integrierten Überwachung des ruhenden Verkehrs.

¹² Vgl. *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 3 ff., 3; siehe auch BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748.

¹³ Vgl. *Benker*, Kommunale Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis BY 1999, S. 369 ff., 369.

¹⁴ Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 11.03.1986 (GVBl. S. 21 f.).

geringfügiger Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG¹⁵ im ruhenden Verkehr.¹⁶ Aufgrund positiver Erfahrungen entschloss sich das Staatsministerium des Innern in der Folgezeit, die Zuständigkeit auf die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die zulässige Geschwindigkeit auszuweiten.¹⁷ Seit dem 01.06.2001 ist das Antragserfordernis dafür entfallen; es hatte sich auf Dauer als nicht praktikabel und nicht notwendig erwiesen.¹⁸ Jede interessierte Kommune kann heute Verkehrsüberwachung durchführen. Voraussetzung ist, dass sie die Aufnahme der Verkehrsüberwachung öffentlich bekannt macht und die zuständige Regierung auf dem Dienstweg davon in Kenntnis setzt.¹⁹ Diese leitet die bei ihr eingehenden Meldungen vierteljährlich an das Staatsministerium des Innern weiter.²⁰ Die Kommunen sind nicht verpflichtet, Verkehrsüberwachung zu betreiben.²¹

Bei der Aufgabenübernahme durch die Kommunen bleibt die polizeiliche Zuständigkeit zur Verkehrsüberwachung parallel hierzu erhalten.²² Die kommunalen Ordnungshüter handeln nicht *statt*, sondern grundsätzlich *neben* der staatlichen Polizei. Freilich besteht hier eine Art „Ausübungsverzicht“ durch die Polizei. Die polizeiliche und kommunale Verkehrsüberwachung sind aufeinander abzustimmen.²³ Eine eigenständige rechtliche Bedeutung kommt diesen Absprachen zwischen Polizei und Kommunen nicht zu. Es handelt sich nur um einen internen Abstimmungsprozess zur reibungslosen und effizienten Durchführung der Verkehrsüberwachung sowie zur Vermeidung einer Doppelüberwachung des innerörtlichen Straßenverkehrs.²⁴

Die Mitarbeiter der Kommunalen Verkehrsüberwachung sind weder Polizei i.S.d. Art. 1 PAG²⁵, noch kommunale Polizei i.S.d. GemPolG.²⁶ Ein Rückgriff auf die Befugnisse des

¹⁵ Straßenverkehrsgesetz i.d.F. d. Bek. v. 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.12.2007 (BGBl. I S. 2833).

¹⁶ Siehe hierzu § 1 Nr. 2 c) der Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 11.03.1986 (GVBl. S. 21 f.).

¹⁷ Siehe § 1 Nr. 1 c) der Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 05.07.1994 (GVBl. S. 578).

¹⁸ Vgl. Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 15.05.2001 (GVBl. S. 238).

¹⁹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBI. S. 161).

²⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBI. S. 161).

²¹ Siehe Bek. StMI v. 12.05.2006, Ziff. 1.2 (AllMBI. S. 161).

²² Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBI. S. 161).

²³ PDV 100, Ausgabe 1999, Ziff. 3.23.3.1.

²⁴ Vgl. *Drescher*, Die Zukunft der Kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff, 358; *Schmidbauer/Steiner*, PAG und POG, Art. 1 PAG Rn. 38.

²⁵ Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG) i.d.F. d. Bek. v. 14.09.1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2007 (GVBl. S. 944).

²⁶ Gemeindepolizeigesetz (GemPolG) v. 10.08.1976 (GVBl. S. 303); vgl. dazu auch *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 1 Rn. 13.

PAG zur Aufgabenerfüllung scheidet also aus.²⁷ Sie sind Beamte, Angestellte und Hilfskräfte der jeweiligen Kommune. Die Kommunale Verkehrsüberwachungstätigkeit erfasst die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG im ruhenden und fließenden Verkehr innerhalb des jeweiligen Gemeindegebietes i.S.d. Art. 10 Abs. 1 GO²⁸.

Bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung handelt es sich um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises i.S.v. Art. 8 Abs. 1, 58 Abs. 1 GO, Art. 83 Abs. 3 und 4 S. 3 BV^{29,30}. Die Kommunalaufsicht³¹ über die Städte und Gemeinden, die Verkehrsüberwachung betreiben, obliegt dem Landratsamt als der nach Art. 115 Abs. 1 S. 2, 110 S.1 GO zuständigen Fachaufsichtsbehörde i.S.v. Art. 109 Abs. 2, Art. 8 GO bei der Verkehrsüberwachung durch kreisangehörige Gemeinden bzw. der jeweiligen Regierung nach Art. 115 Abs. 1 S. 2, 110 S. 2 GO bei kreisfreien Gemeinden.

Aktuell (Stand: 01.02.2008) beteiligen sich 429 und damit rund 20% aller Kommunen³² in Bayern an der Überwachung des innerörtlichen Straßenverkehrs.³³ Die Mehrheit dieser Kommunen beschränkt sich auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs.³⁴

²⁷ Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, PAG und POG, Art. 1 PAG Rn. 36.

²⁸ Neubekanntmachung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) v. 25.01.1952 (GVBl. S. 19) i.d.F. d. Bek. v. 22.08.1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.07.2007 (GVBl. S. 271).

²⁹ Verfassung des Freistaats Bayern v. 02.12.1946 (BayRS 100-1-S); i.d.F. d. Bek. v. 15.12.1998 (GVBl. S. 991, BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.11.2003 (GVBl. S. 816 und 817).

³⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.1 (AllMBl. S. 161); *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial* 2/2004, S. 3 ff., 6; Ministerratsbeschluss v. 29.10.1985, Ziff. 5; zu den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis eingehend *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 160 ff.; zum eigenen Wirkungskreis, *ders.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 146 ff.

³¹ Ausführlich zur Kommunalaufsicht *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 399 ff.

³² Der Begriff erfasst Gemeinden, Märkte und Städte, wobei im Folgenden hierfür lediglich die Bezeichnungen Kommunen oder Städte und Gemeinden verwendet werden.

³³ Übersicht des StMI v. 12.02.2008 über alle in Bayern an der Kommunalen Verkehrsüberwachung beteiligten Städte und Gemeinden. 111 Kommunen beschränken sich auf die die Überwachung des ruhenden Verkehrs. 37 Städte und Gemeinden betreiben nur Geschwindigkeitsüberwachung und 24 Kommunen führen beide Überwachungsformen durch. 26 Kommunen überwachen den ruhenden Verkehr und sind als Ahndungsbehörde tätig. 85 Städte und Gemeinden sind Ahndungsbehörde und überwachen die Geschwindigkeit. Alle Tätigkeiten übernehmen 76 Kommunen; vgl. auch *Drescher*, Die Zukunft der Kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff, 358.

³⁴ Siehe Übersicht über alle in Bayern an der Kommunalen Verkehrsüberwachung beteiligten Städte und Gemeinden des StMI v. 12.02.2008.

B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Die Arbeit befasst sich mit dem Recht der Kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern und legt den Rechtsstand zum 1. Januar 2008 zu Grunde. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es aufzuzeigen, dass es sich bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung um einen Beitrag zur innerörtlichen Verkehrssicherheit handelt und nicht um ein willkürliches Vorgehen zur Aufbesserung kommunaler Haushalte. Sie will zugleich darlegen, welche Möglichkeiten zur Ausweitung der bestehenden Befugnisse de lege ferenda gegeben sind.

Die Arbeit richtet ihr Hauptaugenmerk auf die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung sowie auf die Voraussetzungen und Möglichkeiten ihrer inhaltlichen, personellen und organisatorischen Durchführung. Abschließend erörtert sie die Möglichkeit einer Erweiterung der Befugnisse innerhalb der bestehenden Zuständigkeiten und diskutiert vor allem die Befugnis zur Anhaltung von Verkehrsteilnehmern bei der Geschwindigkeitsüberwachung. Der mit der Verkehrsüberwachung verbundene Gesichtspunkt der Verkehrserziehung und die damit einhergehende Rolle des einzelnen Verkehrsteilnehmers als Adressat von Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung bezieht die Ausarbeitung in diese Diskussion mit ein.

C. Gang der Untersuchung

Im **ersten Kapitel** greift die Ausarbeitung grundsätzliche Gesichtspunkte der Verkehrsüberwachung auf und konkretisiert den Begriff der Verkehrsüberwachung und der Kommunalen Verkehrsüberwachung. Sie behandelt die historische Entwicklung der Verkehrsüberwachung in Deutschland sowie der Kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern. Die Arbeit beleuchtet anschließend die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung. Sie untersucht, inwieweit die im Grundgesetz verankerten Schutzpflichten als Legitimationsgrundlage zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit im Allgemeinen und damit für die Durchführung Kommunalen Verkehrsüberwachung im Besonderen herangezogen werden können. Abschließend erörtert sie die für die Kommunale Verkehrsüberwachung relevanten Zielsetzungen und Schwerpunkte.

Das **zweite Kapitel** der Arbeit zeigt die einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung de lege lata auf. Die Ausarbeitung geht auf die verfassungsrechtlichen Implikationen ein und untersucht die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung. Die Erörterung, ob und in welchem Umfang Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung grundrechtsrelevante Eingriffen zur Folge haben, schließt sich an. Sie diskutiert die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Schutzpflicht und subjektiven Freiheitsrechten der Betroffenen und zeigt die rechtlichen Voraussetzungen der Aufgabenübernahme durch die Kommunen auf.

Im **dritten Kapitel** behandelt die Ausarbeitung die Verwaltungspraxis der Kommunalen Verkehrsüberwachung sowie in Grundzügen ihre inhaltliche, personelle und organisatorische Ausgestaltung einschließlich der dabei auftretenden Rechtsfragen. Im Hinblick auf die in Teil vier zu diskutierende Befugnisweiterung legt die Arbeit die rechtlichen Möglichkeiten der Kommunen zur Sanktionierung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG und die damit verbundene Lenkungs- und Erziehungsfunktion verkehrsrechtlicher Sanktionsmaßnahmen dar.

Kapitel vier befasst sich mit den Entwicklungsperspektiven der Kommunalen Verkehrsüberwachung de lege ferenda. Im Mittelpunkt steht die Möglichkeit einer allgemeinen repressiven Anhaltebefugnis bei der Geschwindigkeitsüberwachung. Die Arbeit diskutiert diesen Aspekt unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Verkehrserziehung als dem zentralen Bestandteil einer umfassenden und effektiven Verkehrssicherheitsarbeit. Sie beleuchtet dabei die Rolle des Einzelnen als Verkehrsteilnehmer und Adressat verkehrsüberwachender und verkehrserzieherischer Maßnahmen. Anschließend untersucht die Ausarbeitung, ob die aktuelle Rechtslage die Wahrnehmung einer zumindest bislang nicht praktizierten generellen Anhaltebefugnis bei der Geschwindigkeitsüberwachung zulässt oder ob der Erlass neuer Rechtsvorschriften erforderlich ist.

Das **fünfte** und **letzte Kapitel** fasst die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zusammen.

1. Kapitel: Allgemeine Grundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung

A. Konkretisierung des Begriffs Verkehrsüberwachung – Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG

„Verkehrsüberwachung“ ist vielseitig und nicht auf eine einzelne Tätigkeit beschränkt. Die bis zu ihrer Neufassung für die polizeiliche Verkehrsüberwachung maßgebliche Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 aus dem Jahre 1986 erfasst die Tätigkeit der Verkehrsüberwachung unter Berücksichtigung ihrer Zielsetzung wie folgt: „Bei der Verkehrsüberwachung sollen Verkehrszuwendungen *festgestellt* oder *unterbunden* und gegebenenfalls *verfolgt* werden. Dabei soll mit dem Verkehrsteilnehmer das *erzieherische Gespräch* gesucht und in der *Ahndung* nach Schuld, Vorwerfbarkeit und Folgen im Einzelfall unterschieden werden“.³⁵

Nach einer Definition für die polizeiliche Verkehrsüberwachung handelt es sich hierbei um „alle auf dem geltenden Verkehrsrecht beruhenden *präventiven* und *repressiven polizeilichen Aktivitäten* im Verkehrsraum (...), welche die Sicherheit, Leichtigkeit (und damit Wirtschaftlichkeit) des öffentlichen Straßenverkehrs gewährleisten bzw. erhöhen sollen“.³⁶

Die von der Rechtsprechung des OVG Münster in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1973³⁷ entwickelte und in der Literatur³⁸ teilweise übernommene Definition der Verkehrsüberwachung beschreibt sie als „*Gesamtheit der Maßnahmen*, mit denen der Straßenverkehr *beobachtet* und auf Einhaltung der Vorschriften *kontrolliert* wird, ohne dass Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr im Sinne der Gefahrenabwehr³⁹ oder eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit vorzuliegen brauchen“⁴⁰.

³⁵ PDV 100, Ausgabe 1986, Ziff. 2.4.2.1. Weitere Definitionen von Verkehrsüberwachung finden sich bei *Habermehl*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 597; *Heise*, Polizeigesetz NRW, Anhang 1 zu § 11 POG Rn. 7; *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 300; *Stastny*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 11 mit einer Auflistung unterschiedlicher Definitionen von Verkehrsüberwachung.

³⁶ *Stastny*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 11; diesem ähnlich auch die Definition der Verkehrsüberwachung im Verkehrsüberwachungserlass BW v. 19.05.80 (GABl. BW S. 429, Ziff. I. 2.), indem es u.a. heißt: „Verkehrsüberwachung sind Maßnahmen des polizeilichen Vollzugsdienstes zur Beobachtung des Verkehrs (...) und zur Verfolgung von Verkehrsverstößen“.

³⁷ Vgl. OVG Münster, Urteil v. 21.05.1973 (Az.: IV A 1004/72), DVBl. 1973, S. 922 ff.

³⁸ Siehe *Habermehl*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 597; *Heise*, Polizeigesetz NRW, Anhang 1 zu § 11 POG, Rn. 7; *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 300. Sie alle folgen für die Definition der Verkehrsüberwachung der Rechtsprechung des OVG Münster v. 21.05.1973, wenngleich in teilweise begrifflich modifizierter Form.

³⁹ Zum Begriff ausführlich *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 9.

⁴⁰ OVG Münster, Urteil v. 21.05.1973 (Az.: IV A 1004/72), DVBl. 1973, S. 922 ff., 923; vgl. auch *Habermehl*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 597; *Heise*, Polizeigesetz NRW, Anhang 1 zu § 11 POG, Rn. 7;

Die Verkehrsüberwachung beinhaltet demnach verschiedene Elemente des Tätigwerdens. Die vorliegende Arbeit befasst sich nicht mit allen diesen Tätigkeitsfeldern. Sie beschränkt den Begriff der Verkehrsüberwachung⁴¹ auf die Tätigkeiten der Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG.⁴² Die im Folgenden zu untersuchende Kommunale Verkehrsüberwachung versteht sich demzufolge als Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG durch Städte und Gemeinden. Diese Einschränkung berücksichtigt zugleich die in § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG⁴³ normierten Vorgaben z.B. des bayerischen Gesetzgebers für die Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung.

B. Entwicklung der Verkehrsüberwachung

I. Die Anfänge der Verkehrsüberwachung

Die Anfänge der Verkehrsüberwachung reichen zurück bis in die zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Die zunehmende Motorisierung und die damit verbundenen Beeinträchtigungen für die Verkehrssicherheit führten zu einer gezielten Überwachung des Straßenverkehrs. Sie war zu diesem Zeitpunkt Aufgabe der allgemeinen Straßenpolizei und damit nach der damaligen Rechtslage bereits eine Aufgabe der Kommunen.⁴⁴ Aufgrund des ansteigenden Verkehrs setzten die Verantwortlichen in der Folgezeit in Verkehrssachen besonders ausgebildete Spezialkräfte für die Verkehrsüberwachung ein.⁴⁵ Es kamen eigens zur Bearbeitung von Verkehrsunfällen geschulte Beamte zum Einsatz.⁴⁶ Die Überwachung des Straßenverkehrs sowie die Unfallbearbeitung entwickelten sich wegen der besonderen örtlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern und Städten zunächst uneinheitlich.⁴⁷ Viele Großstädte verfügten über sog. Verkehrsüberwachungskommandos, deren Zusammensetzung und technische Ausstattung unterschiedlich und in der Regel nicht sehr ausgeprägt war.⁴⁸ Mit der Errichtung des Polizeiinstituts für Technik und Verkehr in Berlin im Jahr 1930 wurde

Hilse, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 300; *Habermehl*, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, Rn. 597.

⁴¹ Das gilt gleichermaßen für den Fall, dass die Ausarbeitung im Folgenden den Begriff der „Überwachung“ des Straßenverkehrs verwendet.

⁴² Zu den vorgenannten Einzelstätigkeiten siehe ausführlich S. 116 ff.; auch S. 45 ff.

⁴³ Verordnung über die Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (ZuVOWiG) v. 21.10.1997 (GVBl. S. 727, BayRS 454-1-I), zuletzt geändert durch VO v. 07.08.2007 (GVBl. S. 575).

⁴⁴ Vgl. *Brösicke*, *Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens*, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268.

⁴⁵ Siehe *Brösicke*, *Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens*, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268.

⁴⁶ So *Brösicke*, *Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens*, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268.

⁴⁷ Vgl. *Brösicke*, *Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens*, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268.

⁴⁸ Siehe *Brösicke*, *Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens*, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268.

schließlich die Voraussetzung für eine Vereinheitlichung der Verkehrsüberwachung geschaffen, indem erstmals Lehrgänge für Verkehrspolizeibeamte angeboten wurden mit dem Ziel, die Durchführung der Verkehrsüberwachung auf eine einheitliche Grundlage zu stellen.⁴⁹

II. Maßgeblicher Wandel Ende der 30er Jahre

Die Zunahme der Fahrzeuge Mitte der dreißiger Jahre führte zu einem Anstieg der Verkehrsunfallzahlen. Der Reichsgesetzgeber versuchte dieser Entwicklung mittels neuer gesetzlicher Regelungen sowie einer intensiven Verkehrserziehung zu begegnen.⁵⁰ Ein maßgeblicher Schritt vollzog sich 1937 als die Verkehrsüberwachung erstmals auf eine einheitliche Rechtsgrundlage gestellt und anhand von Reichsrichtlinien eigene Verkehrsüberwachungsbereitschaften geschaffen wurden.⁵¹ Die Erfahrung zeigte, dass diese Maßnahmen nicht ausreichten, um die Anzahl der Verkehrsunfälle wirksam zu verringern. Die Verantwortlichen erkannten, dass es einer „straffen polizeilichen Überwachung des Straßenverkehrs“ bedurfte, um die Einhaltung der Verkehrsregelungen sicherzustellen.⁵² Die bestehenden Verkehrsüberwachungskommandos wurden in motorisierte Verkehrsbereitschaften umgewandelt mit der Aufgabe, den ruhenden und fließenden Verkehr zu überwachen.⁵³ Im Jahr 1940 erfolgte die Errichtung einer motorisierten Verkehrskompanie, deren Einsatzkräfte in sog. Zwei-Mann-Streifen Dienst verrichten mussten, die aus einem Polizeibeamten und einem Wehrmatsangehörigen bestanden und vorrangig den Straßenverkehr zu überwachen hatten.⁵⁴ Nachdem die Polizei während des Krieges verstärkt mit der Wahrnehmung anderer Aufgaben befasst war, oblag die Verkehrsüberwachung im Wesentlichen diesen neu eingerichteten Sondereinheiten.⁵⁵

⁴⁹ So *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 269; vgl. zum Begriff „Verkehrspolizei“ *ders.*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens ZfV 1952/53, S. 268 ff., 268, Fn. 1.

⁵⁰ Vgl. *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 270.

⁵¹ Siehe *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 269. Darüber hinaus erfolgte die Errichtung eigener Verkehrsunfall- und motorisierter Gendameriebereitschaften.

⁵² *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 270.

⁵³ Siehe *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 270, vgl. hier auch zur Ausgestaltung der Bereitschaften im Einzelnen.

⁵⁴ Vgl. *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 271, siehe dort auch weitere Erläuterungen zum räumlichen Einsatzgebiet.

⁵⁵ Vgl. *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 271.

III. Nachkriegszeit

Das Ende des Zweiten Weltkrieges führte 1945 zu einer Neuorganisation der Verkehrsüberwachung. Die Besatzungsmächte hatten die bestehenden Polizeieinrichtungen im Zuge der „Entpolizeilichung“⁵⁶ unabhängig von ihrer Aufgabe und Trägerschaft aufgelöst.⁵⁷ Die Reichszuständigkeit zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben hatten sie an die Länder zurückgegeben, die zunächst unter dem Einfluss der Siegermächte standen.⁵⁸ Die Länder trieben unter der Verantwortung der Besatzungsmächte den organisatorischen Neuaufbau der Polizei voran. Die neu geschaffenen Polizeieinrichtungen hatten sie in der Folgezeit als Landeseinrichtungen übernommen; so auch in Bayern.⁵⁹ Ihre Errichtung dauerte einige Zeit, so dass die Verkehrsüberwachung erst allmählich wieder aufgenommen werden konnte.⁶⁰

IV. Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Staat und ihre Verstaatlichung

Bis in die Siebziger Jahre existierten im Freistaat Bayern gemeindeeigene Polizeien. Der Gesetzgeber hat sie mit dem Inkrafttreten des neuen Polizeiorganisationsgesetzes (POG)⁶¹ vom 10.08.1976 und der damit einhergehenden Verstaatlichung zum 1.10.1976 als eigene Institution neben der staatlichen Polizei abgeschafft.⁶² Die Regelung des Art. 1 Abs. 1 POG stellt klar, dass die Trägerschaft der bayerischen Polizei seitdem ausschließlich in der Hand des Freistaats Bayern liegt. Bis zum 1.10.1976 waren Staat und Kommunen in einem selbstständigen und gleichberechtigten Nebeneinander Träger der Polizei.⁶³ Die Zuständigkeit der staatlichen Polizei endete seinerzeit mit der Einsatzbereitschaft der Gemeindepolizei. Sie war für die Wahrnehmung aller polizeilichen Aufgaben im Gemeindegebiet einschließlich der im Rahmen der Verkehrsüberwachung zu erfüllenden Aufgaben zuständig.⁶⁴ Mit ihrer

⁵⁶ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 10.

⁵⁷ Vgl. *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 271.

⁵⁸ Vgl. *Schiedermair*, Einführung in das Bayerische Polizeirecht, S. 7.

⁵⁹ Siehe *Schiedermair*, Einführung in das Bayerische Polizeirecht, S. 184 f.

⁶⁰ Vgl. *Brösicke*, Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens, ZfV 1952/53, S. 268 ff., 271 f.; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 10; *Schiedermair*, Einführung in das Bayerische Polizeirecht, S. 7 und zur Neugestaltung des Polizeirechts in Bayern nach 1945, S. 8 ff.

⁶¹ Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – POG) v. 10.08.1976 (BayRS 2012.2-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2007 (GVBl. S. 541).

⁶² Vgl. *Samper*, PAG, S. 41 Rn. 12; ausführlich zur Gemeindepolizei *Schiedermair*, Einführung in das Bayerische Polizeirecht, S. 185 ff.; auch Art. 1 und 2 sowie Art. 5 bis 16 POG vom 20.10.1954 (BayBS I S. 450) i.d. Form d. Bek. v. 24.10.1974 (GVBl 1974 S. 746).

⁶³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 POG i.d.F. v. 28.10.1952 (GVBl. 1952 S. 285 ff.), darin heißt es: „Träger der Polizei sind der Staat und die Gemeinden nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes“.

⁶⁴ Vgl. *Samper*, PAG, S. 107 f., Rn. 4, *Schiedermair*, Einführung in das Bayerische Polizeirecht, S. 187 f.; Eine Ausnahme zur sachlichen Zuständigkeit der Gemeindepolizei enthielt Art. 2 Abs. 2 POG, wonach die folgenden

Verstaatlichung⁶⁵ wurden ihre Aufgaben durch die staatliche Polizei übernommen, deren offizielle Bezeichnung bis heute „Bayerische Staatliche Polizei“ oder „Polizei des Freistaates Bayern“ lautet.⁶⁶ Die Abschaffung der gemeindeeigenen Polizeien führte zugleich zu einer Verlagerung aller verkehrsbezogenen polizeilichen Tätigkeiten und Maßnahmen von der Zuständigkeit der Kommunen auf die Polizei im Sinne des Art. 1 PAG. Der Gesetzgeber hat die Verkehrsüberwachung damit erneut in die alleinige Zuständigkeit des Staates überführt. Unabhängig davon haben Städte und Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, eine gemeindeeigene Polizei einzurichten.⁶⁷

V. Rekommunalisierung der Verkehrsüberwachung

Die Rekommunalisierung der Verkehrsüberwachung vollzog sich mit Abschluss des zum 01.05.1984 in Ingolstadt angelaufenen Pilotversuches⁶⁸ zur Kommunalen Verkehrsüberwachung im Jahr 1986. Die im Zuge des Pilotprojektes⁶⁹ vorgenommene Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht⁷⁰ hatte die Übertragung der Zuständigkeit der Kommunen zur Erforschung und Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG im ruhenden Verkehr⁷¹ zur Folge.⁷² Der Weg zur Kommunalen Verkehrsüberwachung in ihrer heutigen Ausgestaltung war damit beschritten.

drei Sachgebiete auch weiterhin ausschließlich der Zuständigkeit der staatlichen Polizei vorbehalten waren: 1. Der überörtliche Verkehr auf Binnengewässern, 2. Der Landesgrenzschutz und 3. Die Überwachung des Personenverkehrs auf den Flughäfen.

⁶⁵ Vgl. hierzu die ergangenen Verordnungen zur Verstaatlichung der Gemeindepolizeien v. 15.09.1972 (GVBl. S. 417), v. 27.07.1973 (GVBl. S.456), v. 22.07.1974 (GVBl. S. 423) und v. 13.05.1975 (GVBl. S. 118).

⁶⁶ Vgl. *Honnacker/Beinhofer*, PAG Art. 1 Rn. 7; dazu auch Art. 5 Abs. 2 POG i.d.F. d. Bek. v. 24.10.1974 (GVBl. S. 746 ff.).

⁶⁷ Vgl. hierzu Art. 83 Abs. 1 BV, der insoweit von der „örtlichen Polizei“ spricht sowie dessen Auslegung durch den BayVerfGH, siehe hierzu BayVerfGHE 4, 251 (268 ff.) *Samper/Honnacker*, POG, Art. 1 Rn. 5. Bislang sind keine Tendenzen absehbar, die auf die Wiedererrichtung gemeindeeigner Polizeien schließen lassen. Bereits die damit verbundenen personellen wie finanziellen Herausforderungen sowie das Fehlen entsprechender Notwendigkeiten sprechen gegen die Wiedereinführung der Gemeindepolizeien.

⁶⁸ Siehe hierzu Verordnung über die Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht v. 27.03.1984 (GVBl. S. 98). Vgl. auch BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748; StMI, Flächenhafte Verkehrsberuhigung, S. 37.

⁶⁹ Es beschränkte sich seinerzeit auf die sog. Parkraumüberwachung, vgl. BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748, 750.

⁷⁰ So § 1 Nr. 2 c) der Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 11.03.1986 (GVBl. 1986 S. 21 f.).

⁷¹ Hierbei handelt es sich um die sog. Parkraumüberwachung, d.h. die Überwachung der Einhaltung von Halte- und Parkvorschriften.

⁷² Mit In-Kraft-Treten der dritten Verordnung zur Änderung der ZuVOWiG am 01.04.1986 (GVBl. S. 21) erhielten erstmals 22 Kommunen die Zuständigkeit zur Überwachung des ruhenden Verkehrs.

C. Die Kommunale Verkehrsüberwachung seit 1984

I. Pilotversuch und offizieller Beginn der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Mit Verordnung vom 27.03.1984⁷³ erhielt die Stadt Ingolstadt für ihr Gemeindegebiet die Zuständigkeit zur Erforschung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG im ruhenden Verkehr (Halte- und Parkverstöße) in gleicher Weise übertragen wie die bis dahin gemäß § 4 ZuVOWiG⁷⁴ ausschließlich zuständigen Dienststellen der staatlichen Polizei.⁷⁵ § 1 dieser Verordnung lautete wie folgt:

„Abweichend von § 4 (...) ist zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes, die Verstöße gegen Vorschriften über den ruhenden Verkehr (verbotswidriges Halten und Parken) betreffen, die Stadt Ingolstadt für ihr Gemeindegebiet in gleicher Weise zuständig wie die Dienststellen der Bayerischen Landespolizei.“⁷⁶

Der Erfolg des ursprünglich auf ein Jahr beschränkten⁷⁷, aufgrund der positiven Erfahrungen auf Antrag der Stadt Ingolstadt zweimal um jeweils ein weiteres Jahr verlängerten Pilotprojektes⁷⁸ veranlasste den Bayerischen Gesetzgeber zu einer Änderung der ZuVOWiG. Mit Verordnung vom 11.03.1986⁷⁹ wurde sie dahingehend geändert, dass alle Kommunen zum 01.04.1986 auf eigenen Antrag erstmals die Zuständigkeit zur Erforschung und Verfolgung von Verkehrsverstößen i.S.v. § 24 StVG im ruhenden Verkehr übertragen wurde. Der Gesetzgeber ermächtigte damit die Kommunen die zur Erforschung und Verfolgung geringfügiger Ordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG, 56 Abs. 1 OWiG⁸⁰ bestehenden Befugnisse anzuwenden. Zuvor beschränkte sich diese Möglichkeit auf die Dienstkräfte der

⁷³ Verordnung über die Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht v. 27.03.1984 (GVBl. S. 98).

⁷⁴ Siehe ZuVOWiG v. 16.12.1980 (GVBl. S. 721, BayRS 454-1-I).

⁷⁵ Vgl. § 1 der Verordnung über Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht (GVBl. 1984 S. 98); *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 14.

⁷⁶ GVBl. 1984 S. 98.

⁷⁷ Siehe hierzu § 2 der Verordnung über Befugnisse der Stadt Ingolstadt zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehrsrecht (GVBl. 1984 S. 98); StMI, Flächenhafte Verkehrsberuhigung, S. 37.

⁷⁸ Vgl. *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial* 2/2004, S. 3 ff., 3 f.

⁷⁹ GVBl. S. 21.

⁸⁰ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) i.d.F. d. Bek. v. 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz v.07.08.2007 (BGBl. I S. 1786).

staatlichen Polizei und ihre Angestellten i.S.v. Art. 2 Abs. 2 POG, den sog. Politessen.⁸¹ Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 ZuVOWiG enthielt zu diesem Zweck folgende Fassung:

„Die in der Anlage aufgeführten Gemeinden sind für die Verfolgung geringfügiger Ordnungswidrigkeiten (§ 56 Abs.1 OWiG) nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes, die im ruhenden Verkehr festgestellt werden, in gleicher Weise zuständig wie die Dienststellen der Bayerischen Landespolizei (§ 4 Abs. 2).“⁸²

22 Kommunen stellten daraufhin beim Staatsministerium des Innern den Antrag auf Übertragung der neu geschaffenen Zuständigkeit.⁸³ Darüber hinaus konnten auch festgestellte verwarnungsfähige Fahrzeugmängel i.S.d. StVZO⁸⁴ erforscht und verfolgt sowie die technische Fahrzeugüberwachung i.S.v. §§ 29, 47a StVZO durchgeführt werden.⁸⁵ In einem darauf Bezug nehmenden Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 07.04.1986 heißt es hierzu unter anderem:

„Die Gemeinden sind Verfolgungsbehörde für die im ruhenden Verkehr festgestellten Verstöße. Solche sind in erster Linie Verstöße gegen die Vorschriften über das Halten und Parken. In Betracht kommen aber auch Verstöße gegen Vorschriften über den Bau und die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen (z.B. verwarnungsfähige Fahrzeugmängel) sowie die technische Fahrzeugüberwachung.“⁸⁶

Der Änderung der ZuVOWiG mit der Änderungsverordnung vom 11.03.1986 war ein Ministerratsbeschluss vom 29.10.1985 vorausgegangen⁸⁷, der im Einzelnen ausführte:

„1. Durch Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (ZuVOWiG) wird den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, die Stellung einer Verwaltungsbehörde nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten zu erhalten, mit der Folge, dass sie durch eigene Außendienstkräfte Verwarnungen aussprechen können.

⁸¹ Siehe hierzu § 1 Nr. 2 c) der Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 11.03.1986 (GVBl. S. 21 f.).

⁸² Anmerkung zu § 4 Abs. 2 ZuVOWiG, der ersetzt wurde durch den heutigen § 6 Abs. 2 ZuVOWiG.

⁸³ Hesse, Kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 2000, S. 190 f., 190.

⁸⁴ Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) i.d.F. d. Bek. v. 28.09.1988 (BGBl. I S. 1793), zuletzt geändert durch VO v. 24.05.2007 (BGBl. I S. 893).

⁸⁵ Vgl. Popp, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 15.

⁸⁶ David, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 3 ff., 5.

⁸⁷ Vgl. David, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial, 2/2004, S. 3 ff., 4.

2. Die Befugnis zur Überwachung des ruhenden Verkehrs wird nur auf Antrag erteilt und nur dann, wenn die Prüfung des Antrags ergibt, dass die Übertragung der staatlichen Aufgaben im konkreten Einzelfall gerechtfertigt ist; antragsberechtigt ist jede Gemeinde. Wird dem Antrag stattgegeben, so wird die Gemeinde in eine Anlage zur ZuVOWiG aufgenommen.
3. Es wird nur die Befugnis zur Überwachung von Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Straßenverkehrsrechts übertragen, die im ruhenden Verkehr festgestellt werden können (entsprechend der Regelung in Art. 2 Abs. 2 des Polizeiorrganisationsgesetzes).
4. Eine Kostenerstattung durch den Staat in den Fällen, in denen die Gemeinden die Überwachung des ruhenden Verkehrs nicht kostendeckend durchführen können, erfolgt nicht. Darauf sind die Gemeinden entsprechend hinzuweisen. Die Gemeinden haben im Antragsverfahren auf Kostenerstattung ausdrücklich zu verzichten. Die von den Gemeinden eingenommenen Verwarnungsgelder verbleiben ihnen.
5. Die kommunale Verkehrsüberwachung wird im übertragenen Wirkungskreis durchgeführt. Eine Übertragung polizeilicher Befugnisse nach dem Polizeiaufgabengesetz (z. B. Abschleppen von Kraftfahrzeugen) kommt nicht in Betracht.
6. Im Zusammenhang mit der Zulassung der kommunalen Verkehrsüberwachung erfolgt kein Stelleneinzug bei der staatlichen Polizei.⁸⁸

Die Überwachungszuständigkeit erfasste zusätzlich zur Erteilung von Verwarnungen i.S.v. § 56 Abs. 1 OWiG die Zuständigkeit zur Durchführung des gesamten Verwarnungsverfahrens. Demzufolge erstreckte sich die Kompetenz auch auf die Feststellung der Personalien des Betroffenen, die Anhörung sowie die Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens oder dessen Weiterleitung an die Ahndungsbehörde.⁸⁹

II. Von der Überwachung des ruhenden Verkehrs zur Geschwindigkeitsüberwachung und Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen

Aus der erfolgreichen Überwachung des ruhenden Verkehrs entstand das Bedürfnis nach einer Überwachung der Geschwindigkeit. Mit Verordnung zur Änderung der ZuVOWiG vom

⁸⁸ David, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial, 2/2004, S. 3 ff., 4.

01.10.1994⁹⁰ wurde die kommunale Überwachungszuständigkeit auf die Erforschung und Verfolgung von Geschwindigkeitsüberschreitungen im innerörtlichen Verkehr ausgeweitet, von der 35 Kommunen Gebrauch machten.⁹¹ Der zu diesem Zweck in § 2 ZuVOWiG neu eingefügte Absatz 4 erhielt folgenden Wortlaut:

„Die in der Anlage 2 aufgeführten Gemeinden sind für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes, die Verstöße gegen die Vorschriften über die zulässige Geschwindigkeit von Fahrzeugen betreffen, in gleicher Weise zuständig wie die Dienststellen der Bayerischen Landespolizei (§ 4 Abs. 2)“.

Zugleich wurde die Verfolgungszuständigkeit um die Zuständigkeit zur weiteren Verfolgung und Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen nach § 24 StVG erweitert.⁹² Die Kommunen waren demzufolge auch für den eigenständigen Erlass von Bußgeldbescheiden zuständig.

III. Die Aufhebung des Antrags- und Genehmigungserfordernisses

Ein weiterer Schritt zur heutigen Verkehrsüberwachung vollzog sich mit der Aufhebung des Antrags- und Genehmigungserfordernisses. Zugleich leisteten die Verantwortlichen damit einen Beitrag zur Entbürokratisierung der Verkehrsüberwachung. Vor Aufnahme der Verkehrsüberwachung musste die Kommune einen Antrag an das Bayerische Staatsministerium des Innern stellen, das darüber zu entscheiden hatte. Zudem musste der Gesetzgeber die an der Verkehrsüberwachung beteiligten Kommunen in der Regel einmal jährlich in den der ZuVOWiG beigefügten Anlagen nach § 2 Abs. 3 bis 5 ZuVOWiG⁹³ veröffentlichen. Aufgrund der wachsenden Zunahme der Anträge erwies sich dieses Verfahren auf Dauer als nicht praktikabel.⁹⁴ Mit jeder Antragsbearbeitung stieg der Verwaltungsaufwand. Insbesondere mussten die Anlagen infolge der Aufnahme oder Streichung von Kommunen ständig abgeändert werden. Es kam deshalb zu einer weiteren Änderung der ZuVOWiG zum 01.06.2001. Die hierzu ergangene Änderungsverordnung vom

⁸⁹ Siehe BayObLG, Beschluss v. 10.08.1988 (Az.: 3 ObOWi 119/88); *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 14.

⁹⁰ Vgl. § 1 Nr. 1 c) Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 05.07.1994 (GVBl. S. 578 f.).

⁹¹ Siehe Schreiben des Bayerischen Städtetages an den Verfasser der Arbeit v. 09.09.2003.

⁹² Vgl. *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial* 2/2004, S. 3 ff., 5.

⁹³ Siehe ZuVOWiG i.d.F. v. 21.10.1997 (GVBl. S. 727).

⁹⁴ Vgl. Schreiben des Bayerischen Städtetages an den Verfasser der Arbeit v.09.09.2003.

15.05.2001⁹⁵ hob das bisherige Antrags- und Genehmigungserfordernis auf. Nunmehr reichen ein förmlicher Gemeinderatsbeschluss und seine ordnungsgemäße Bekanntmachung für die Aufnahme der Verkehrsüberwachung aus.⁹⁶ Der bis zur Änderung zum 01.06.2001 die Zuständigkeit der Bayerischen Landespolizei zur Verkehrsüberwachung regelnde § 4 Abs. 2 ZuVOWiG wurde als Reaktion auf die Neuregelung geändert und der Vorschrift des § 6 ZuVOWiG als Absatz 2 hinzugefügt⁹⁷:

„Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in den Fällen des Absatzes 1 sind neben der Zentralen Bußgeldstelle auch die Dienststellen der Bayerischen Landespolizei, der Bayerischen Grenzpolizei und der Bayerischen Bereitschaftspolizei, soweit sie zur Unterstützung des polizeilichen Einzeldienstes bei der allgemeinen Dienstverrichtung herangezogen werden, zuständig, solange sie die Sache nicht an die Zentrale Bußgeldstelle oder an die Staatsanwaltschaft abgegeben haben oder wenn die Staatsanwaltschaft die Sache nach § 41 Abs. 2 oder § 43 Abs. 1 OWiG an die Polizei zurück- oder abgibt.“

IV. Ausweitung der Verkehrsüberwachung im Zuge des letzten Pilotprojekts

Mit der Änderungsverordnung vom 25.07.2002⁹⁸ startete der Gesetzgeber das Pilotprojekt zu einer weiteren Ausweitung der Kommunalen Verkehrsüberwachung. Ab dem 01.08.2002 beteiligten sich die Städte Amberg, Augsburg, Fürth, Ingolstadt, Landshut, München, Nürnberg, Regensburg, Rothenburg o.d. Tauber und Sonthofen an diesem Projekt, mit dem eine Ausweitung der bisherigen Überwachungszuständigkeiten im fließenden Verkehr erprobt werden sollte. Der Umfang der neuen Überwachungszuständigkeiten regelte seinerzeit der in § 2 ZuVOWiG eingefügte Absatz 5a S. 1. Diese Regelung übertrug den teilnehmenden Städten die Zuständigkeit zur Erforschung und Verfolgung jener Zuwiderhandlungen im Bereich des fließenden Verkehrs, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den verkehrsrechtlichen Anordnungen der Zeichen 240 StVO⁹⁹ („gemeinsamer Fuß- und

⁹⁵ Vgl. Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 15.05.2001 (GVBl. S. 238).

⁹⁶ Siehe § 1 Nr. 1 Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 15.05.2001 (GVBl. S. 238).

⁹⁷ Siehe hierzu § 1 Nr. 5 b) Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 15.05.2001 (GVBl. S. 238).

⁹⁸ Vgl. Verordnung zur Änderung der ZuVOWiG v. 25.07.2002 (GVBl. S.342)

⁹⁹ Straßenverkehrs-Ordnung StVO v. 16.11.1979 (BGBl. I S. 1565, ber. 1971 S. 38), zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2006 (BGBl. I S. 3326).

Radweg“), 242/243 StVO („Beginn/Ende eines Fußgängerbereichs“) und 325/326 StVO („Beginn/Ende eines verkehrsberuhigten Bereichs“) stehen.¹⁰⁰

Das ursprünglich bis zum 31.07.2004 befristete Pilotprojekt wurde durch Verordnung vom 06.07.2004¹⁰¹ und vom 26.07.2005¹⁰² um insgesamt zwei weitere Jahre bis zum 31.07.2006 verlängert. Seit dem 01.08.2006 hat der Gesetzgeber mit der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur ZuVOWiG vom 18.07.2006¹⁰³ aus dem Pilotprojekt eine generelle Zuständigkeit geschaffen und dafür die Regelung des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG ersatzlos gestrichen. § 2 Abs. 3 S. 1 ZuVOWiG wurde wie folgt neu gefasst hat:

„Unbeschadet der Zuständigkeiten nach § 6 sind auch die Gemeinden neben den Dienststellen der Bayerischen Landespolizei zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes, die im ruhenden Verkehr festgestellt werden oder Verstöße gegen die Vorschriften über die zulässige Geschwindigkeit von Fahrzeugen betreffen, sowie zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen -Zeichen 240 StVO (gemeinsamer Fuß- und Radweg), -Zeichen 242/243 StVO (Fußgängerbereiche), -Zeichen 325/326 StVO (verkehrsberuhigter Bereich) stehen“.

Das Bedürfnis nach einer Ausweitung der Zuständigkeiten beruhte auf den alltäglichen Erfahrungen in der Überwachungspraxis. Bereits 1986 wenige Monate nach Aufnahme der kommunalen Parkraumüberwachung waren die Überwachungskräfte unzufrieden, dass ein Einschreiten beispielsweise in Fußgängerzonen gegen vorschriftswidrig einfahrende Fahrradfahrer mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich war.¹⁰⁴ Hintergrund des auf die Initiative des Bayerischen Städtetages zurückgehenden Pilotprojekts waren verstärkt Beschwerden von kommunaler Seite darüber, dass die Landespolizei aufgrund notorischen Personalmangels nur unzureichend und erst auf Ersuchen der Kommunen gegen die

¹⁰⁰ Mit Ablauf des 31.07.2004 sollte die Regelung des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG außer Kraft treten, vgl. hierzu § 2 Abs. 2 Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 25.07.2002 (GVBl. S. 342); siehe zum Pilotprojekt Bayerischer Städtetag, Informationsbrief 6/2002, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, S. 16; § 1 Nr. 1 b) Änderungsverordnung zur ZuVOWiG v. 25.07.2002 (GVBl. S. 342).

¹⁰¹ Siehe VO zur Änderung der ZuVOWiG v. 06.07.2004 (GVBl. S. 262).

¹⁰² Vgl. VO zur Änderung der ZuVOWiG v. 26.07.2005 (GVBl. S. 301).

¹⁰³ Siehe VO zur Änderung der ZuVOWiG v. 18.07.2006 (GVBl. S. 417).

¹⁰⁴ Siehe *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141; *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

„Missachtung von Einfahrts- und Durchfahrtsverboten in Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen“ einschreite.¹⁰⁵ Der Städtetag wies in seiner Begründung für eine Ausweitung auf diesen Missstand hin und kritisierte, dass die Polizei vor Ort der ihr übertragenen Aufgabe zur Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen Einfahrt- und Durchfahrtsverbote in Fußgängerzonen, Wohnverkehrsstraßen und verkehrsberuhigte Geschäftsbereichen nicht oder nur auf unververtretbare Weise nachkomme.¹⁰⁶ Ferner betonten die Befürworter, dass das aufgezeigte vorschriftswidrige Verhalten der Verkehrsteilnehmer negative Auswirkungen auf die örtliche Verkehrsmoral habe, sofern „gerade diese vielen >kleineren< Verstöße ungeahndet bleiben“.¹⁰⁷ Zugleich hoben sie hervor, dass es sich bei den gewünschten zusätzlichen Zuständigkeiten lediglich um eine „sinnvolle Abrundung“¹⁰⁸ der den Kommunen im Rahmen der Verkehrsüberwachung ohnehin zustehenden Befugnisse handele und keinesfalls um die Rückkehr zur früheren kommunalen Polizei.¹⁰⁹ Es gehe lediglich darum, der unzureichenden Aufgabenwahrnehmung der Polizei zu begegnen und selbst dort Abhilfe schaffen zu können, wo es notwendig sei.¹¹⁰ Im Übrigen sei es zur Durchsetzung verkehrsrechtlicher Anordnungen durch die Gemeinden als der zuständigen örtlichen Straßenverkehrsbehörde erforderlich, die getroffenen Anordnungen selbstständig kontrollieren zu können.¹¹¹ Nur auf diesem Wege ließen sich beispielsweise die auf stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen beruhenden Anordnungen von geschwindigkeits- und verkehrsberuhigten Zonen umsetzen und das Miteinander von Fußgängern und Fahrzeugverkehr zu fördern.¹¹² Vor diesem Hintergrund sei es dringend erforderlich, den kommunalen Ordnungskräften Anhaltrechte zum Zwecke der Verfolgung einzuräumen.¹¹³

¹⁰⁵ Vgl. Bayerischer Städtetag, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief 6/2002, S. 16.

¹⁰⁶ Dazu *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

¹⁰⁷ Bayerischer Städtetag, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief 6/2002, S. 16.

¹⁰⁸ Bayerischer Städtetag, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief 6/2002, S. 16.

¹⁰⁹ Siehe Bayerischer Städtetag, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief 6/2002, S. 16.

¹¹⁰ Vgl. *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

¹¹¹ Siehe *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

¹¹² Siehe *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

¹¹³ Hierzu *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 17.

V. Zusammenfassung

Der Blick auf rund 100 Jahre Verkehrsüberwachung, macht deutlich, dass Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden keine Neuerscheinung ist, wenngleich sie sich in ihrem heutigen Umfang und der personellen Ausgestaltung von ihren Anfängen unterscheidet. Bereits damals war Verkehrsüberwachung eine Aufgabe der Kommunen und ist es nach kurzzeitiger Unterbrechung bis 1976 geblieben. Das Ingolstädter Pilotprojekt im Jahr 1984 führte zu einer Rekommunalisierung dieser Aufgabe in Bayern.¹¹⁴ Damit hatte der Bayerische Gesetzgeber mit einer Änderung der ZuVOWiG im Wege neuer Zuständigkeitsregelungen vor über 20 Jahren die Grundlagen für die eigenverantwortliche Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung geschaffen.

Sofern die Kommunen von ihrer Zuständigkeitsübertragung nach § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG keinen oder nur teilweise Gebrauch machen, erfolgt die Verkehrsüberwachung weiterhin durch die staatliche Polizei in Zusammenarbeit mit dem Polizeiverwaltungsamt nach § 6 Abs. 1 ZuVOWiG als der zuständigen Verfolgungs- und Ahndungsbehörde bzw. durch die Behörden i.S.v. § 6 Abs. 2 ZuVOWiG.

D. Verkehrsüberwachung als Ausprägung staatlicher Schutzpflichten

I. Verkehrssicherheit und Verkehrsüberwachung

„Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung“ lautet die Überschrift eines von der Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und Verkehrssicherheit (AFO) im Jahre 1975 herausgegebenen Bandes.¹¹⁵ Sie macht den Zusammenhang zwischen dem Ziel „Verkehrssicherheit“¹¹⁶ und dem zur Zielerreichung geeigneten Mittel¹¹⁷

¹¹⁴ Während andere Länder erst ab 1986 ihre Kommunen die Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten übertrugen, erfolgte dies in NRW bereits zum 01.01.1980, vgl. hierzu eingehend VO zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden v. 25.09.1979 (GV.NW. S. 652), geändert durch VO v. 07.11.1983 (GV.NW. S. 548) und VO v. 28.03.1995 (GV.NW. S. 293).

¹¹⁵ AFO (Hrsg.), Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, Bd. XXVI, Bonn – Bad Godesberg 1975.

¹¹⁶ Zu den verschiedenen, sich jedoch nur in Details unterscheidenden Definitionen siehe *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 5; *Pirath*, Die Elemente der Verkehrssicherheit, ZfV 1953, S. 1 ff., 3 ff.; *Schneider*, Die Sicherheit im Straßenverkehr als gesellschaftliche und politische Herausforderung, Junge Wissenschaft, Bd. 4, 1993, S. 17; *Vock*, Verkehrssicherheit – Soziales Grundrecht?, NZV 1993, S. 59 ff., 59 f. Grundsätzlich beschreibt Verkehrssicherheit einen im Zusammenhang mit Bewegungsabläufen von Menschen und Gütern stehenden Zustand, der Störungen innerhalb der Bewegungsabläufe sowie Gefahren für Menschen und Sachwerte ausschließt. Verkehrssicherheit lässt sich allerdings nicht auf den Bereich des Straßenverkehrs reduzieren. Vielmehr ist sie immer dann sicherzustellen, sofern Verkehr, welcher Art auch

„Verkehrsüberwachung“ deutlich.¹¹⁸ Voraussetzung für die Gewährleistung und consequente Verbesserung der Verkehrssicherheit ist eine zielgerichtete Verkehrssicherheitsarbeit. Sie versteht sich als die gezielte Planung und Umsetzung verkehrsbezogener Handlungen und Maßnahmen durch behördliche Stellen, die zu einer direkten oder indirekten Steigerung von Verkehrssicherheit führen sollen.¹¹⁹ Ihr Ziel ist es, die Leichtigkeit und Schnelligkeit des Straßenverkehrs zu gewährleisten, das Verkehrsverhalten sicherer zu machen sowie die Gefährdungen im Straßenverkehr und damit die Unfallzahlen bereits im Vorfeld zu reduzieren.¹²⁰

An diesem Punkt setzt auch die Überwachung des öffentlichen Straßenverkehrs an. Die polizeilichen Richtlinien zur Verkehrsüberwachung führen diesbezüglich zutreffend aus: „Mit dem vorrangigen Ziel, die Anzahl der Unfallopfer zu reduzieren, ist die Verkehrssicherheitsarbeit generell und die Verkehrsüberwachung speziell schwerpunktmäßig auf die Bekämpfung der Hauptunfallursachen auszurichten“.¹²¹ Die Verkehrsüberwachung ist demzufolge ein wesentlicher Bestandteil der Verkehrssicherheitsarbeit. Die Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit im Straßenverkehr steht dabei stets im Vordergrund.

Bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung handelt es sich um einen Teilbereich der praktischen Umsetzung von Verkehrssicherheitsarbeit. Sie verfolgt primär das Ziel, die innerörtliche Verkehrssicherheit aufrecht zu erhalten und zu verbessern.¹²² Sie leistet damit einen zentralen Beitrag innerhalb der Verkehrsicherheitsarbeit und zwar dort, wo sie bürgernah und effektiv erbracht werden kann: vor Ort.¹²³ Während die Kommunale

immer vorliegt. Dies gilt für Luft-, Schifffahrts-, Schienen- und den hier interessierende Straßenverkehr gleichermaßen, vgl. dazu eingehend auch *Pirath*, Die Elemente der Verkehrssicherheit, ZfV 1953, S. 1 ff., 3, der auch die Übertragung von Nachrichten dem Bereich des Verkehrs zuordnet und diesen nicht nur auf Personen und Güter beschränkt; so auch *Vock*, Verkehrssicherheit – Soziales Grundrecht?, NZV 1993, S. 59 ff., 59 f.

¹¹⁷ Zum Begriff siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 277. Danach kann der Begriff „Mittel“ als eine auf den Einzelfall konkretisierte Handlung definiert werden. Zu unterscheiden sind eingreifende und nichteingreifende Mittel.

¹¹⁸ Hierzu eingehend *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 133 ff.; *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff.

¹¹⁹ Siehe *Froböse*, Europa beginnt vor der Haustür, S. 43 ff., 43.

¹²⁰ Vgl. *Froböse*, Europa beginnt vor der Haustür, S. 43 ff., 43.

¹²¹ Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I. 2. 1 (MABl. S. 451), Ziff. I. 2. 1.

¹²² Siehe *Hesse*, Kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 2000, S. 190 f., 190.

¹²³ Insoweit sind auch allen Überlegungen auf europäischer Ebene dahingehend, unionsweite Überwachungsvorgaben einführen zu wollen, eine Absage zu erteilen. Zu den Vorstößen der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Durchführung von Verkehrsüberwachung wie z.B. der verstärkte Einsatz stationärer Messgeräte, verdachtsunabhängige Alkoholkontrollen, die Ahndung jeglicher Verkehrszuwendungen sowie empfindlichere Sanktionen von der endgültigen Entziehung der Fahrerlaubnis bis zur Fahrzeugstilllegung zu Recht kritisch *Albrecht*, Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa, 43. VGT 2005, der sich in seinem Beitrag gegen verbindliche europäische Regelungen im Hinblick auf die Durchsetzung von Verkehrsregeln ausspricht; *Schäpe*, Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa,

Verkehrsüberwachung den Ausgangspunkt aller Bemühungen für die Gewährleistung von Verkehrssicherheit und den Weg dorthin bildet, steht das Ziel „Verkehrssicherheit“ als Ergebnis am Ende der zur Zielerreichung erforderlichen Anstrengungen. Verkehrsüberwachung ist daher im Folgenden in den Kontext von Verkehrssicherheit einzuordnen und unter dem Blickwinkel einer umfassenden Verkehrssicherheitsarbeit zu erörtern.

II. Notwendigkeit der Verkehrssicherheitsarbeit im Straßenverkehr

Die verkehrsbedingten Unfallzahlen offenbaren die Notwendigkeit zur Gefahrenabwehr im Straßenverkehr und damit zur Durchführung von Verkehrsüberwachung. In den vergangenen Jahren lag die Rate der jährlichen Straßenverkehrsunfälle mit Personen- und Sachschäden in der Bundesrepublik Deutschland bei über zwei Millionen.¹²⁴ Rund zwei Drittel aller Verkehrstoten kommen in einem Pkw ums Leben oder tragen Verletzungen davon, die damit zusammenhängende Sachschäden sowie sonstige wirtschaftliche Einbußen gehen in die Milliarden.¹²⁵

Trotz der Verkehrsüberwachung ist die Verkehrsdisziplin der Verkehrsteilnehmer noch immer nicht zufrieden stellend wie es die Vielzahl der jährlich erlassenen Verwarnungen und Bußgeldbescheide sowie die zahlreichen auf Verkehrsvergehen beruhenden strafgerichtlichen Verurteilungen unterstreichen. Allein im Freistaat Bayern hat die Zentrale Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt im Jahr 2003 erstmals seit 1999 wieder über eine Million Bußgeldbescheide erlassen.¹²⁶ Eine umfassende Verkehrssicherheitsarbeit u.a. in Form der gezielten Überwachung des Straßenverkehrs bleibt damit unerlässlich.

43. VGT 2005. Mit einer Kurzvorstellung der Empfehlungen der Kommission *de Vries*, Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa, 43. VGT 2005.

¹²⁴ Siehe *Janiszewski*, Straßenverkehrsrecht, S. X, Ziff. II. 1.

¹²⁵ Vgl. *Janiszewski*, Straßenverkehrsrecht, S. X, Ziff. II. 1.

¹²⁶ Insgesamt wurden im Jahr 2003 1.002.581 Bußgeldbescheide erlassen, was einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um fünf Prozent entspricht. Allein um die 400.000 Fälle sind auf Geschwindigkeitsverstöße zurückzuführen und setzt damit die schon seit Jahren steigende Tendenz an Geschwindigkeitsverstößen fort. Die Zahl der ausgesprochenen Fahrverbote stieg sogar um zehn Prozent auf 88.000 Fälle, wobei diese hauptsächlich auf Raserei zurückzuführen sind; 62 Prozent aller Verbote erfolgten aufgrund überhöhter Geschwindigkeit, 23 Prozent hingegen wegen Alkohol und Drogen am Steuer. Die Hauptunfallursachen spiegeln sich damit auch in der Ahndungsstatistik wieder. An zweiter Stelle der Bußgelderzahlen stehen nach Geschwindigkeitsverstößen Buß- und Verwarnungsgeldergelder aufgrund von Halte- und Parkverstößen mit insgesamt rund 234.000 Fällen. Die Gesamteinnahmen der verhängten Bußgelder einschließlich angefallener Gebühren und Auslagen beliefen sich auf ein Gesamtvolumen von 73,5 Millionen Euro (Veröffentlichung im Main-Echo, Ausgabe v. 07.04.2004 unter der Überschrift „Bußgelder vor allem für Temposünder“).

Die Überwachung des Straßenverkehrs leistet einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Unfallzahlen. Sie führt zu einer Maximierung und Optimierung der Verkehrssicherheit. Die rückläufigen Unfallzahlen der vergangenen Jahre belegen diese Entwicklung.¹²⁷ Die Gefahren des Straßenverkehrs lassen sich durch ein gezieltes Tätigwerden zur Verkehrsunfallbeeinflussung, zu dem auch die Verkehrsüberwachung zählt, kontinuierlich zurückführen. Die tendenziell sinkenden Unfallzahlen machen eine effektive Verkehrssicherheitsarbeit dennoch nicht überflüssig. Die über die Jahre stetig zunehmende Motorisierung sowie das nach wie vor ungenügende soziale Verhalten der Verkehrsteilnehmer zwingt die öffentliche Hand zum Handeln, um die Gefahren des Straßenverkehrs auf ein Minimum zu reduzieren und zugleich ein Maximum an Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer zu gewährleisten.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung im Grundgesetz

Aus dem Grundgesetz lassen sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verkehrsüberwachung herleiten. Die aus der Verfassung resultierenden und der öffentlichen Hand auferlegten Schutzpflichten sind hierbei von wesentlicher Bedeutung.

1. Verkehrsüberwachung als Aufgabe im Grundgesetz

Das Grundgesetz erwähnt den Begriff „Verkehrsüberwachung“ nicht. Das gilt ebenso für den Begriff „Verkehrssicherheit“. Lediglich der Begriff des „Straßenverkehrs“ findet seinen wörtlichen Niederschlag im Grundgesetz. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG¹²⁸ lautet:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: (...) 22. Den Straßenverkehr, das Kraftfahrtwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen

¹²⁷ Nach einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2004 (veröffentlicht in der Tageszeitung „Die Welt“, Ausgabe v. 04.02.2004 unter dem Beitrag „Weniger Verkehrstote, aber bei der Sicherheit ist Deutschland Schlusslicht“) kamen im Jahr 2002 auf bundesdeutschen Straßen 6842 Menschen zu Tode, was im Verhältnis zu 1980 einem Rückgang um 55 Prozent entspricht und das trotz eines deutlich gestiegenen Pkw-Aufkommens. So waren es damals noch 15.050 Menschen, die im Straßenverkehr ihr Leben lassen mussten. Im gleichen Zeitraum nahm auch die Zahl der Verletzten ab, allerdings nur um 12 Prozent von 412.672 auf 362.054 Personen. Auch im Freistaat setzte sich diese positive Entwicklung fort. Die Zahl der Verkehrstoten nahm 2003 in Bayern erneut ab und beläuft sich damit auf den niedrigsten Stand seit Einführung der Verkehrsunfallstatistiken im Jahre 1953. Die Zahl der Toten auf Bayerns Straßen sank im Vergleich zum Jahr 2002 um ein Prozent auf 1.270 (2002: 1.283), bei den Verletzten gab es einen Rückgang um 2,3 Prozent auf 81.968 im Vergleich zu 83.938 zum Vorjahr. Lediglich die Zahl der Verkehrsunfälle blieb mit 330.380 nahezu konstant (Veröffentlichung im Main-Echo, Ausgabe v. 21.02.2004 unter der Überschrift „Zahl der Verkehrstoten in Bayern nimmt erneut ab“).

für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen.“

Allerdings handelt es sich bei dieser Norm nur um eine Kompetenzzuordnungsregelung ohne materiellen Regelungsgehalt. Danach ist der Bereich des Straßenverkehrs der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern gemäß Art. 72 i.V.m. 74 Abs. 1 GG zuzuordnen.¹²⁹ Eine weitergehende Aussage trifft die Norm nicht. Insbesondere lässt sich daraus keine Pflicht zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit sowie zur Durchführung von Verkehrsüberwachung ableiten. Diesbezüglich ist mangels einer expliziten Aufgabenzuweisung auf andere Normen des Grundgesetzes, vor allem die darin normierten Grundrechte und die daraus folgenden Schutzpflichten abzustellen.

2. Die Schutzwirkung der Grundrechte

Grundrechte sind nicht nur subjektive Abwehrrechte gegenüber der öffentlichen Hand. Sie stellen auch „objektiv – rechtliche Wertentscheidungen der Verfassung dar, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gelten“¹³⁰. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz schon zu Beginn seiner Rechtsprechung¹³¹ aufgestellt und daraus unter anderem ihre Schutzwirkung entwickelt.¹³² Insbesondere in den Bereichen, in denen das Leben und die Gesundheit des Einzelnen bedroht sind, „verpflichtet der hohe Wert des Grundrechts den Staat zu schützendem Einschreiten“.¹³³ Die aus dem öffentlichen Straßenverkehr resultierenden Gefahren für Leben und Gesundheit verpflichten daher die öffentliche Hand, geeignete Vorkehrungen zum Schutz der Verkehrsteilnehmer zu ergreifen.

¹²⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.08.06 (BGBl. I S. 2034).

¹²⁹ Siehe auch *Herzog*, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, S.25 ff., 27.

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 49, 89 (141 f.); *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. v. Art. 1 Rn. 3; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 76; 94 ff. Sie gelten damit auch für den Bereich des Verkehrs- und Ordnungswidrigkeitenrecht.

¹³¹ Siehe BVerfGE 7, 198.

¹³² Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 76, 94 ff.

¹³³ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 94.

3. Schutzpflichten als verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Verkehrssicherheitsarbeit

Die objektiv-rechtlichen Wertentscheidungen der Verfassung können Schutzpflichten begründen.¹³⁴ Aus der Schutzfunktion der Grundrechte folgen verfassungsrechtliche Schutzpflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern, die „auch und gerade im Straßenverkehr“¹³⁵ gelten. In materieller Hinsicht verpflichten sie die öffentliche Hand, die grundgesetzlich geschützten Rechtsgüter des Einzelnen vor Eingriffen Dritter zu schützen, Schaden und Verletzungen von ihnen abzuwehren und die dafür erforderlichen Handlungen und Maßnahmen zu ergreifen.¹³⁶ Zu den schützenswürdigen Rechtsgütern zählen vorrangig die im Straßenverkehr primär gefährdeten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit. Eine effektive Verkehrssicherheitsarbeit im Straßenverkehr leistet einen unverzichtbaren Beitrag zu ihrem Schutz. Aus den im Grundgesetz verankerten Schutzpflichten lässt sich also die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Verkehrssicherheitsarbeit herleiten mit dem Inhalt, Verkehrssicherheit zu gewährleisten.

4. Verkehrsüberwachung als praktische Umsetzung grundgesetzlicher Schutzpflichten

Bei den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten handelt es sich um Leistungspflichten der öffentlichen Hand gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger.¹³⁷ Der Einzelne ist berechtigt, die Gewährleistung dieser Schutzpflichten zum Schutz von Leben und Gesundheit gegenüber der öffentlichen Hand einzufordern.¹³⁸ Sie verpflichten die verantwortlichen Stellen aber nicht, Grundrechtsgefährdungen mit absoluter Sicherheit auszuschließen, zumal „die Gewähr einer absoluten Sicherheit aufgrund der Vielzahl an nicht vorhersehbaren Gefahrenlagen nicht leistbar“¹³⁹ ist. Entscheidend für den Umfang der im Einzelfall zu ergreifenden Vorkehrungen sind „Art, Nähe und Ausmaß der möglichen Gefahr“¹⁴⁰. Die Art und der Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgutes sowie die zu seinem Schutz bereits bestehenden

¹³⁴ Vgl. BVerfGE 49, 89 (14 f.); 77, 170 (214) mit dem Verweis auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der „nicht lediglich ein subjektives Abwehrrecht verbürgt, sondern zugleich eine objektiv-rechtliche Wertentscheidung der Verfassung darstellt, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gilt und verfassungsrechtliche Schutzpflichten begründet.

¹³⁵ *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 32.

¹³⁶ Vgl. *Beine*, in: AFO (Hrsg.), Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, S. IV; *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 3, 6 f.; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 94 ff.

¹³⁷ So *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 6, 10.

¹³⁸ Siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. vor Art. 1, Rn. 3, 6; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 94 ff.

¹³⁹ *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 32.

¹⁴⁰ BVerfGE 49, 89 (142).

Regelungen sind ebenfalls zu berücksichtigen.¹⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Gesetzgeber sowie der vollziehenden Gewalt zur Erfüllung ihrer Schutzpflichten einen erheblichen Spielraum im Sinne eines weiten „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich“¹⁴² zu.¹⁴³

Es bleibt somit der Entscheidung von Legislative und Exekutive auf allen staatlichen Ebenen überlassen, welche Vorkehrungen und Maßnahmen sie ergreifen, um die ihnen auferlegte Schutzpflicht zu erfüllen.¹⁴⁴ „Das gewählte Regelungskonzept muss geeignet sein, die aus dem Verkehr resultierenden Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit auf ein Mindestmaß zu beschränken.“¹⁴⁵ Die Exekutive als Vollzugsorgan ist besonders gefordert, zu handeln.¹⁴⁶ Die Legislative hat die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein wirkungsvolles Einschreiten der Verwaltungsbehörden ermöglichen.

Verkehrsüberwachung ist eine Möglichkeit, der auferlegten Schutzpflicht zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Verkehrssicherheit nachzukommen. Die Kommunale Verkehrsüberwachung erweist sich somit als praktische Umsetzung verfassungsrechtlicher Schutzpflichten. Sie leistet einen effektiven Beitrag zum Schutz und zur Verwirklichung von Grundrechtspositionen im Straßenverkehr.¹⁴⁷

5. Auf dem Grundgesetz beruhende Schutzpflichten im Einzelnen

Die nachfolgend zu diskutierenden Grundrechte beinhalten die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verkehrsüberwachung. Ihr Schutzbereich erfasst die im Straßenverkehr und im Rahmen einer effektiven Verkehrssicherheitsarbeit primär schutzwürdigen Rechtsgüter sowie den auch in diesem Bereich unabdingbaren Schutz der Menschenwürde.

¹⁴¹ Vgl. BVerfGE 49, 89 (142); *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 32; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 95.

¹⁴² BVerfGE 77, 170 (214).

¹⁴³ Siehe BVerfGE 49, 89 (142); Vgl. *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 32; *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. vor Art. 1, Rn. 52; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 95.

¹⁴⁴ Vgl. *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, S. 29 ff., 32; Siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Vorb. vor Art. 1 Rn. 6.

¹⁴⁵ *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 32.

¹⁴⁶ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 94.

¹⁴⁷ Siehe *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 2.

a) Die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV

Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 100 BV normiert den universellen Grundsatz der Achtung und des Schutzes der Menschenwürde. Er beinhaltet eine elementare und „richtungweisende Wertentscheidung“¹⁴⁸. Die in Art. 1 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerte Garantie fungiert als „tragendes Konstitutionsprinzip“¹⁴⁹ und „wichtigste Wertentscheidung“¹⁵⁰ des Grundgesetzes. Das als Grundrecht ausgestaltete verfassungsrechtliche Leitprinzip beansprucht über das Verfassungsrecht hinaus für alle Rechtsgebiete Geltung.¹⁵¹ Demzufolge ist die Menschenwürde auch im Rahmen des für die Verkehrsüberwachung relevanten Verkehrs- und Ordnungswidrigkeitenrechts zu berücksichtigen.

Die Formulierung in Art. 1 Abs. 1 GG, wonach die Menschenwürde zu „schützen“ ist, beinhaltet den Auftrag an den Staat und damit eine Verpflichtung, dem Einzelnen vor Angriffen auf seine Würde durch Andere Schutz zu bieten.¹⁵² „Der Staat des Grundgesetzes erhebt den hohen Anspruch, die Menschenwürde auch im Straßenverkehr durch aktives Tun zu schützen“¹⁵³. Der Schutz der Menschenwürde beinhaltet demzufolge immer auch die Wahrung der körperlichen Integrität.¹⁵⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die durch den Staat getroffenen Vorkehrungen zum Schutz der Menschenwürde „nicht gänzlich ungeeignet“¹⁵⁵ oder „völlig unzulänglich“¹⁵⁶ sein dürfen. Durch den Erlass von Gesetzen und Vorschriften, die geeignet sind, eine Beeinträchtigung der Menschenwürde zu verhindern, hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, der ihr auferlegten Schutzpflicht nachzukommen. Die für den Straßenverkehr geltenden rechtlichen Regelungen sind daher „so auszugestalten, dass auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt“¹⁵⁷. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG, wonach es „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ ist, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, unterstreicht diesen Hinweis

¹⁴⁸ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, Rn. 116.

¹⁴⁹ BVerfGE 87, 209 (228).

¹⁵⁰ Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 1 Rn. 2.

¹⁵¹ Dazu Wintrich, Zur Problematik der Grundrechte, S. 12. Die Tragweite und Bedeutung dieser bewusst an den Anfang des Grundgesetzes gestellten Bestimmung wird durch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unterstrichen, die selbst dem Verfassungsgesetzgeber jegliche Dispositionsbefugnis über die Vorschrift des Art. 1 Abs. 1 GG entzieht. Der Frage nach gehend, inwieweit es sich bei der Menschenwürde um eine Anspruchsgrundlage handelt, Löw, Ist die Würde des Menschen eine Anspruchsgrundlage?, DÖV 1958, S. 516 ff.

¹⁵² Vgl. BVerfGE 1, 97 (104); 45, 187 (228); Hilse, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 24.

¹⁵³ Hilse, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 24.

¹⁵⁴ Vgl. Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 7 Rn. 361, 366.

¹⁵⁵ BVerfGE 77, 170 (215).

¹⁵⁶ BVerfGE 77, 170 (215) mit dem Hinweis, dass unterbestimmten Umständen die grundgesetzlich verbürgte Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dergestalt eingeschränkt sein kann, dass der Schutzpflicht nur durch besondere Maßnahmen entsprochen werden kann.

gegenüber dem Gesetzgeber.¹⁵⁸ Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist ein taugliches Instrument, die Einhaltung der rechtlichen Regelungen durchzusetzen und versetzt die Exekutive in die Lage, entsprechend ihrem Verfassungsauftrag schützend tätig zu werden.

b) Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG normiert das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht auf Leben „stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar“¹⁵⁹. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG beinhaltet nicht nur ein subjektives Abwehrrecht, das der öffentlichen Gewalt Eingriffe in die Garantieobjekte „Leben“ und „körperliche Unversehrtheit“ untersagt.¹⁶⁰ Aus seinem „objektiv-rechtlichen Gehalt“¹⁶¹ folgt zudem die Pflicht der öffentlichen Hand, die durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Rechtsgüter vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren¹⁶², „sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen“¹⁶³. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schon frühzeitig eine Schutzpflicht entnommen.¹⁶⁴

Die Gefahren für Leib und Leben sind im Straßenverkehr allgegenwärtig. Die öffentliche Hand hat demzufolge die Pflicht, die aus dem „mörderischen Straßenverkehr“¹⁶⁵ resultierenden Gefahren zu reduzieren und die Sicherheit im Straßenverkehr zugunsten „potentieller Opfer aus lebensbedrohenden Abläufen des Straßenverkehrs“¹⁶⁶ zu verbessern. Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG lässt sich daher eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates herleiten, Verkehrssicherheitsarbeit zu betreiben und zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit im Straßenverkehr einzuschreiten. Die inhaltliche Umsetzung dieser Schutzpflicht, bleibt dem Gesetzgeber überlassen.¹⁶⁷ Er erfüllt seine Verpflichtung, indem er Gesetze und Vorschriften erlässt, die darauf ausgerichtet sind, diejenigen Gefahren zu vermeiden, die die Verkehrsteilnehmer durch ihr Verhalten selbst herbeiführen oder die auf

¹⁵⁷ *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 25

¹⁵⁸ Zum Beginn und Ende der Menschenwürde, die auch dem werdenden Leben im Mutterleib zukommt und erst mit dem Tod des Menschen endet, siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 1 Rn. 9.

¹⁵⁹ BVerfGE 49, 24 (53).

¹⁶⁰ Siehe BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 (Az.: 1 BvR 385/77), NJW 1980, S. 759 ff., 761.

¹⁶¹ BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 (Az.: 1 BvR 385/77), NJW 1980, S. 759 ff., 761.

¹⁶² Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 (Az.: 1 BvR 385/77), NJW 1980, S. 759 ff., 761 m.w.N. zur Rspr.; BVerfGE 49, 24 (53); 53, 30 (57); *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 22.

¹⁶³ BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979 (Az.: 1 BvR 385/77), NJW 1980, S. 759 ff., 761.

¹⁶⁴ Siehe BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss v. 27.04.1995 (Az.: 1 BvR 729/93), NJW 1995, S. 2343; BVerfGE 77, 170 (214).

¹⁶⁵ *Lauffer*, *Bürokratisierte Demokratie?*, S. 88.

¹⁶⁶ *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 22.

¹⁶⁷ So BVerfGE 39, 1; (42).

den Zustand des Fahrzeugs oder die Beschaffenheit des Verkehrsraumes zurückzuführen sind.¹⁶⁸ Die Exekutive hat die Aufgabe, die zum Schutz der Verkehrsteilnehmer erlassenen Regelungen auf ihre Einhaltung zu kontrollieren. Denn sie können ihre Schutzwirkung erst wirksam entfalten, wenn und soweit die Verkehrsteilnehmer sie befolgen.¹⁶⁹ Das ist u.a. über die Kommunale Verkehrsüberwachung sicherzustellen.

6. Andere grundgesetzliche Vorgaben

Außerhalb des Grundrechtekatalogs enthält das Grundgesetz¹⁷⁰ vereinzelt Hinweise auf eine Pflicht der öffentlichen Hand, den Bürgern Schutz zu bieten. Abzustellen ist dabei auf die den einschlägigen Normen zu Grunde liegenden Begriffe „Gefahr“, „drohende Gefahr“ und „öffentliche Sicherheit und Ordnung“. Diesbezüglich ist auf die Vorschriften der Art. 35 GG und Art. 91 GG hinzuweisen. Aus diesen Normen lässt sich eine Verpflichtung zur Schaffung von Sicherheit auch im Straßenverkehr entnehmen.

In Art. 35 Abs. 2 GG heißt es u.a. „Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung (...)“. Art. 91 Abs. 2 GG verwendet die Formulierungen „Bekämpfung der Gefahr“ (S. 1) und Beseitigung der Gefahr“ (S. 2). Art. 91 Abs. 1 GG führt u.a. aus: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr (...)“. Die Begriffe „Gefahr“, „drohende Gefahr“ sowie „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ entsprechen in ihrer Bedeutung denen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts.¹⁷¹ Insbesondere die in Art. 35 Abs. 2 GG enthaltenen Begriffe der „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ beizumessende Bedeutung sind im Hinblick auf die Verkehrsüberwachung näher zu erörtern:

Über den Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ garantiert der Staat den Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen, seinen Bestand, den Schutz seiner Einrichtungen und der gesamten Rechtsordnung.¹⁷² Bei der auf den Straßenverkehr bezogenen Verkehrssicherheitsarbeit ist der Schutz des Lebens und der Gesundheit von herausragender Bedeutung. Der Schutz der Rechtsordnung ist in Anbetracht der Vielzahl an verkehrsrechtlichen Vorschriften und ihrer regelmäßig auftretenden Missachtung zu

¹⁶⁸ Eine Aufführung der diesbezüglich bedeutsamen Gesetze erfolgt auf S. 31.

¹⁶⁹ Siehe *Kullik*, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 33.

¹⁷⁰ Siehe v.a. Art. 35 Abs. 2, 3 GG, Art. 73 Nr. 10 GG, Art. 87 Abs. 1 GG und Art. 91 GG.

¹⁷¹ Vgl. *Gubelt*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 35 Rn. 22.; *Pieroth*, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 91 Rn. 1.

¹⁷² Siehe *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 235 ff., wobei die Rechtsordnung nicht selbst als eigenständiges Schutzgut bestehen soll.

berücksichtigen. Bei einem Verstoß gegen gesetzliche Regelungen handelt es sich um eine nach außen sichtbare Störung der Rechtsordnung. Das kann im Einzelfall zu einer erheblichen Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer und ihrer Rechtsgüter führen. Die sanktionslose Duldung eines solchen Verhaltens hätte eine negative Vorbildwirkung zur Folge. Mit der Verkehrsüberwachung gilt es hiergegen zielgerichtet und offensiv einzuschreiten.

Der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ erfasst nach allgemeiner Ansicht die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach herrschender Auffassung für ein geordnetes Gemeinschaftsleben unerlässliche Voraussetzung ist.¹⁷³ Im Straßenverkehr manifestieren sich diese Regelungen im Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme, zu dessen Beachtung der Einzelne bei seiner Teilnahme am Verkehrsgeschehen aufgefordert ist. Die öffentliche Hand ist gehalten, Vorkehrungen zu treffen, um eine bestmögliche Rücksichtnahme zu gewährleisten.

Demnach kann den aufgezeigten Normen eine grundgesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Verkehrssicherheitsarbeit entnommen werden.

IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung in der Bayerischen Verfassung, Art. 99 S. 2 HS 2 BV

Art. 99 S. 2 BV legt der öffentlichen Hand „dieselbe objektive Verfassungspflicht auf“¹⁷⁴ wie sie in Art. 2 Abs. 2 GG enthalten ist.¹⁷⁵ Demzufolge beinhaltet auch diese Verfassungsnorm eine Schutzpflicht der gesamten öffentlichen Hand und damit ihre Verpflichtung, den Einzelnen vor rechtswidrigen Eingriffen in seine subjektiven Rechte zu schützen. In Art. 99 S. 1 BV heißt es zunächst: „Die Verfassung dient dem Schutz und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Einwohner“. Art. 99 S. 2 BV lautet: „Ihr“¹⁷⁶ Schutz gegen Angriffe von außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch die Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei“.¹⁷⁷ Der hier ausschließlich interessierende Schutz „nach innen“ i.S.v. Art. 99 S. 2 HS 2 BV ist durch alle drei Gewalten sicherzustellen.

¹⁷³ Vgl. VollzBek. zu Art. 2 PAG, Ziff. 2. 2., in: *Honnacker/Beinhofer*, PAG, S. 14.

¹⁷⁴ *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 132.

¹⁷⁵ Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 131.

¹⁷⁶ Damit gemeint sind die Einwohner i.S.v. Art. 99 S. 1 BV, siehe hierzu *Pestalozza*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 52.

¹⁷⁷ Zu den Einzelnen Begriffen dieser Vorschrift eine eingehende Erläuterung bei *Pestalozza*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99, Rn. 52 ff.

Unstreitig folgt aus Art. 99 Abs. 2 HS 2 BV eine Pflicht der öffentlichen Hand, für innere Sicherheit zu sorgen.¹⁷⁸ Das in Art. 99 S. 2 HS 2 BV normierte Schutzgut „innere Sicherheit“ erfasst den Schutz der Individualrechtsgüter sowie den Schutz der gemeinschaftsbezogenen Rechtsgüter.¹⁷⁹ Seinem Inhalt entspricht der Begriff „innere Sicherheit“ damit dem im Grundgesetz verankerten Schutzgut der „öffentliche Sicherheit“¹⁸⁰. Legislative, Judikative und Exekutive sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten¹⁸¹ für innere Sicherheit zu sorgen¹⁸² und die verfassungsrechtliche Verpflichtung bei jeder Entscheidung zu beachten.¹⁸³

Einigkeit besteht dahingehend, dass Art. 99 Abs. 2 BV eine objektive Schutzpflicht der öffentlichen Hand gegenüber ihren Bürgern enthält.¹⁸⁴ Umstritten ist, ob die Verfassungsnorm ein „Grundrecht auf Sicherheit“ beinhaltet, also dem Einzelnen ein subjektives Recht gibt.¹⁸⁵ Die Meinung, die aus Art. 99 S. 2 BV ein solches subjektives Recht herleitet und sich damit der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs anschließt¹⁸⁶, verweist zur Begründung auf die systematische Stellung der Norm im Zweiten Hauptteil der Verfassung sowie auf die „herausragende Bedeutung dieses Rechts“¹⁸⁷. Nach der gegenteiligen Auffassung¹⁸⁸ folgt aus Art. 99 S. 2 HS 2 BV nur die institutionelle Garantie und damit die

¹⁷⁸ Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 132.

¹⁷⁹ So *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, *VerwArch* 1999, S. 329 ff., 329 f.; *Meder*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 3.

¹⁸⁰ Zum Begriff eingehend *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 57 ff.

¹⁸¹ Vgl. im Einzelnen *Pestalozza*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 58 ff.; siehe auch *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 133.

¹⁸² Hierzu *Meder*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 5.

¹⁸³ Mit einer Aufzählung, in welchen Fällen dies insbesondere der Fall ist, siehe *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 133.

¹⁸⁴ Siehe *BayVerfGHE* 47, 241 (260); *BayVerfGHE* v. 19.10.1994 (Az.: Vf. 12-VII-92 und Vf. 13-VIII-92), *BayVBl.* 1995, S. 143 ff., 144; *BayVerfGHE* v. 11.11.1997 (Az.: Vf. 22-VII-94), *BayVBl.* 1998, S.142 ff., 144. In beiden Entscheidungen heißt es jeweils im Anschluss an die Bejahung einer aus Art. 99 S. 2 BV folgenden Schutzpflicht: „Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind“, womit sich der *BayVerfGH* in seiner jeweiligen Begründung die identisch lautende Formulierung in *BVerfGE* 49, 24 (56 f.) anschließt. Eine Schutzpflicht bejahend auch *Pestalozza*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99, Rn. 55, wonach sich die Schutzpflicht aus der Formulierung in Art. 99 S. 2 BV „...ist gewährleistet...“ ergibt.

¹⁸⁵ Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 134.

¹⁸⁶ Vgl. *BayVerfGHE* 33, 98 (99), wonach Art. 99 S. 2 BV dem einzelnen Bürger ein Recht auf Rechtsschutz im Rang eines Grundrechts gewährt. Siehe hierzu auch *Meder*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 6 m.w.N.

¹⁸⁷ *Meder*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 6, 5 wonach die Stellung des Grundrechts und dessen Bedeutung zeigen, „dass die Verfassung hier ein neues, die anderen Grundrechte überspannendes Grundrecht geschaffen hat, das Grundrecht auf Sicherheit“. Ein solches aus Art. 99 S. 2 BV folgendes Grundrecht bejahend auch *Gallwas/Wolff*, Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, Rn. 61, der darauf hinweist, dass Art. 99 BV eine ausdrücklich festgeschriebene Schutzfunktion beinhaltet; *Pestalozza*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 57 m.w.N. in Fn. 60 schließt sich der Auffassung des *BayVerfGH* an, das Art. 99 S. 2 HS. 2 BV den Charakter und den Rang eines Grundrechts zumisst. Allerdings ergebe sich dies nicht aus der Stellung von Art. 99 BV innerhalb der Verfassung, so ausdrücklich *ders.*, in: *Nawiasky*, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 61.

¹⁸⁸ Siehe *Berner/Köhler*, PAG, Art. 2 Rn. 2.

verpflichtende Einrichtung¹⁸⁹ einer staatlichen Polizei, die verpflichtet ist, den Schutz der Verfassung gegen Angriffe nach innen zu gewährleisten.¹⁹⁰

Aufgrund der aus Art. 99 S. 2 HS 2 BV folgenden objektiven Schutzpflicht kann dahingestellt bleiben, ob die Verfassungsnorm zugleich ein Grundrecht beinhaltet. Denn bereits aus der unstreitig bestehenden objektiven Schutzpflicht folgt die Verpflichtung der öffentlichen Hand, sich schützend vor den Einzelnen zu stellen und damit auch die Sicherheit im Straßenverkehr zu gewährleisten. Die Verkehrsüberwachung ist ein Mittel, um diese Verpflichtung zu erfüllen.

V. Einfachgesetzliche Grundlagen der Verkehrsüberwachung

Zahlreiche Gesetze und Normen des Bundes- und Landesrechtes beinhalten weitere Hinweise auf die Verpflichtung der öffentlichen Hand, sich schützend vor die Bürger zu stellen und Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Sie konkretisieren die durch das Grundgesetz auferlegten Schutzpflichten.

1. Bundesrecht

Bei den für die Verkehrssicherheit relevanten, straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften des Bundesrechts handelt es sich um das Straßenverkehrsgesetz (StVG) vom 19.12.1952, die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 16.11.1970, die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.09.1988 und die am 01.01.1999 in Kraft getretene Fahrerlaubnis-Verordnung¹⁹¹ (FeV) vom 18.08.1998. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Straßenverkehr.¹⁹² Ihr Schutzzweck ist darauf gerichtet, Verkehrssicherheit zu gewährleisten.¹⁹³

¹⁸⁹ Vgl. *Berner/Köhler*, PAG, Art. 2 Rn. 2; hierzu auch *Pestalozza*, in: Nawiasky, Kommentar zur BV, Art. 99 Rn. 58.

¹⁹⁰ Siehe *Schmidbauer/Steiner*, Kommentar zum PAG und POG, Art. 11 PAG Rn. 132.

¹⁹¹ BGBl. I S. 2214, ber. S. 2307; zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.09.2002 (BGBl. I S. 3574).

¹⁹² So ausdrücklich zur StVO *Jagow*, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, Vorb. StVO Rn. 3.

¹⁹³ Vgl. *Jagow*, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, Vorb. StVO Rn. 3, wonach zusätzlich auch Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen oder besondere Verkehrsbereiche vom Schutzzweck der StVO erfasst werden.

Die aufgrund dieser Gesetze¹⁹⁴ geregelten Rechtsgebiete haben „mehr als andere nicht die tatsächliche Beeinträchtigung der Rechtsgüter Leben und Gesundheit zum Gegenstand (...)“, sondern (...) intervenieren „schon sehr viel früher in jene Kausalketten“¹⁹⁵. Einzelne Regelungen dieser Gesetze zielen darauf ab, Gefahren und Störungen im Straßenverkehr bereits im Vorfeld durch geeignete Vorkehrungen wie z.B. durch das Aufstellen von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen¹⁹⁶ oder die Androhung von Sanktionen zu beseitigen. Die Verkehrsüberwachung ist eine Möglichkeit, der Einhaltung dieser Anordnungen kontrollierend zu begleiten und auf deren Beachtung hinzuwirken.

Einige Vorschriften im Strafgesetzbuch (StGB)¹⁹⁷ und im Ordnungswidrigkeitenrecht (OWiG) sanktionieren¹⁹⁸ menschliche Verhaltensweisen, die noch zu keiner konkreten Gefährdung oder einem Schadenseintritt geführt haben, aus denen sich jedoch „nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit Beeinträchtigungen von Leben und Gesundheit“¹⁹⁹ ergeben.²⁰⁰ Hinsichtlich der sanktionswürdigen Verhaltensweisen bei der Verkehrsüberwachung ist vor allem die StVO zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich nach der Intention des Gesetzgebers um eine Unfallverhütungsvorschrift.²⁰¹ Sie kann die ihr zugeordnete Schutzfunktion nur erfüllen, wenn die Verkehrsteilnehmer die aufgrund ihrer Regelungen erlassenen Anordnungen²⁰² einhalten. Ihre Befolgung, z.B. von Geschwindigkeitsanordnungen i.S.d. verkehrsrechtlichen Anordnung des Vorschriftzeichens 274-41 StVO („Zulässige Höchstgeschwindigkeit“), ist insbesondere in ihrer Einführungsphase zu kontrollieren, um die Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr zu gewährleisten.²⁰³

¹⁹⁴ Zu denen auch das OWiG gezählt werden muss.

¹⁹⁵ Herzog, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, 30. VGT 1992, 25 ff., 29.

¹⁹⁶ Vgl. z.B. §§ 44 Abs. 1, 45 StVO.

¹⁹⁷ Strafgesetzbuch i.d.F. d. Bek. v. 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198).

¹⁹⁸ Beispielsweise durch die Anordnung eines Fahrverbots i. S. d. § 25 StVG bzw. § 44 StGB oder den Erlass eines Bußgeldbescheides nach §§ 65, 66 OWiG.

¹⁹⁹ Herzog, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, 30. VGT 1992, S. 25 ff., 29.

²⁰⁰ Beispielhaft hierfür ist das Überschreiten der zulässigen Geschwindigkeit.

²⁰¹ So Kullik, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 33.

²⁰² Vgl. z.B. §§ 41, 42 StVO i.V.m. den jeweiligen Verkehrszeichen, z. B. Zeichen 274-41 StVO („Zulässige Höchstgeschwindigkeit“).

²⁰³ Siehe hierzu auch Kullik, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 33.

2. Landesrecht

Ein landesrechtlicher Hinweis auf die Verpflichtung zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit folgt aus der für die Kommunale Verkehrsüberwachung maßgeblichen Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (ZuVOWiG). Sie enthält in § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG diejenigen Zuständigkeitsregelungen, die den Kommunen im Freistaat die Zuständigkeit zur Erforschung, Verfolgung und Ahnung von Verkehrsverstößen nach § 24 StVG übertragen. Damit ist es ihnen möglich, Verkehrsüberwachung durchzuführen und auf diese Weise Verkehrssicherheitsarbeit gezielt umzusetzen.

3. Ergebnis

Bund und Länder haben Gesetze und Verordnungen erlassen, die den Schutz der Verkehrsteilnehmer vor den aus dem Straßenverkehr resultierenden Gefahren zum Gegenstand haben. Die einschlägigen Normen füllen die grundgesetzliche Verpflichtung zum Schutz von Leben und Gesundheit inhaltlich aus. Die Vorschriften des Verkehrsrechtes können unter Berufung auf ein Zitat von Roman Herzog „mit geringer Übertreibung – tatsächlich als Ausführungsgesetze zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG betrachtet werden“²⁰⁴. Die einschlägigen Normen beinhalten die einfachgesetzlichen Grundlagen für die Durchführung der Verkehrsüberwachung. Eine Verpflichtung, Verkehrsüberwachung zu betreiben, folgt daraus nicht. Vielmehr bleibt den Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die Entscheidung überlassen wie sie ihrem Auftrag zur Schaffung von Verkehrssicherheit gerecht werden und welche Tätigkeiten sie diesbezüglich entfalten.

VI. Zusammenfassung

Der Einzelne ist „existentiell darauf angewiesen, dass der Staat seine individuellen Rechte gewährleistet und gegebenenfalls auch verteidigt“²⁰⁵. In Art. 1 Abs. 3 GG verpflichtet das Grundgesetz die gesamte öffentliche Hand zum Schutz der Grundrechte, zu denen vor allem die Menschenwürde²⁰⁶, das Leben und die körperliche Unversehrtheit zählen und gibt ihr auf, sie dem Einzelnen zu gewährleisten. Die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten sind

²⁰⁴ Herzog, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, 30. VGT 1992, S. 25 ff.

²⁰⁵ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 2.

²⁰⁶ Zum Grundrechtscharakter der Menschenwürde und den diesbezüglich bestehenden unterschiedlichen Auffassungen, vgl. eingehend Dreier, in: Dreier, GG, Art. 1 Rn. 124 ff.; Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 1 Rn. 3

regelmäßig zu beachten, wenn die Sicherheit im Verkehr „durch gewaltsame Eingriffe betriebseigener oder betriebsfremder Stellen und Personen gefährdet ist“²⁰⁷. Über die Bindungswirkung der Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG sind auch die Kommunen verpflichtet, zum Schutz der im Straßenverkehr primär gefährdeten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit einzuschreiten²⁰⁸ und einen umfassenden Grundrechtsschutz sicherzustellen.²⁰⁹ Sie sind gehalten, Gefährdungen für die Verkehrsteilnehmer vorrangig durch präventives Einschreiten gegen die Hauptunfallursachen auszuräumen.²¹⁰ Im Einzelnen entscheidet die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen darüber, wer welche Aufgabe zu erfüllen hat. Die Erfüllung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis unterscheidet sich von der Erfüllung eigener Aufgaben dahingehend, „dass sie im gesamten Staatsgebiet eine einheitliche Erfüllung verlangen“²¹¹. Das gilt insbesondere für die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG.

Die Umsetzung der auch den Kommunen auferlegten Schutzpflichten bleibt regelmäßig der Entscheidung vor Ort überlassen.²¹² Der grundgesetzliche Schutzauftrag verlangt nicht, Verkehrssicherheit „pauschal und um jeden Preis zu erhöhen“²¹³. Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist eine Möglichkeit, diesen Schutzauftrag effektiv zu erfüllen. Bei den aufgezeigten grundgesetzlichen Schutzpflichten handelt es sich um die Legitimationsgrundlage für die Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung. Sie versteht sich als die praktische Umsetzung der grundgesetzlichen Schutzpflichten im Zuge der Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG.

²⁰⁷ Pirath, Die Elemente der Verkehrssicherheit, ZfV 1953, S 1 ff., 3; vgl. auch *Drews/Wackel/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 2, wonach es sich bei der Gefahrenabwehr um eine verfassungsrechtlich notwendige Aufgabe handelt, soweit es dabei um Gefahren geht, die von Menschen ausgehen bzw. um Gefahren, für die Menschen (...) verantwortlich sind.

²⁰⁸ Siehe *Drews/Wackel/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 2 in Bezug auf die aus dem staatlichen Gewaltmonopol resultierenden Aufgaben der Gefahrenabwehr; vgl. auch *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 1 Rn. 30 ff, 33; Art. 20 Rn. 37.

²⁰⁹ Siehe *Lisken*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S.61, Rn. 9.

²¹⁰ Vgl. *Beine*, in: *AFO* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung*, S. IV. Repressive Maßnahmen sind nicht ausgeschlossen. Sie verfolgen im Rahmen der Verkehrsüberwachung vor dem Grundsatz “Prävention durch Repression” stets eine präventive Zielsetzung.

²¹¹ *Knemeyer*, *Bayerisches Kommunalrecht*, Rn. 161.

²¹² Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass es den Kommunen grundsätzlich frei gestellt wird, ob und in welchem Umfang sie Verkehrsüberwachung betreiben wollen. So gibt es beispielsweise eine Vielzahl an Kommunen, die keine verkehrsüberwachende Maßnahmen durchführen, andere, die lediglich den ruhenden oder fließenden Verkehr überwachen. Zur Rolle der Kommunen sowie zu dem ihnen grundgesetzlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs.2 GG siehe ausführlich *Knemeyer/Wehr*, *Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, *VerwArch* 2001, S. 317 ff.

²¹³ *Vock*, *Verkehrssicherheit – soziales Grundrecht?*, *NZV* 1993, S. 59 ff., 61.

Sie leistet auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung von Grundrechtspositionen im Straßenverkehr.²¹⁴

E. Zielsetzung und Schwerpunkte der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Angesichts der regelmäßig begrenzten personellen und technischen Möglichkeiten muss sich die Kommunale Verkehrsüberwachung bei ihrer Durchführung Ziele und Schwerpunkte setzen. Ihre allgemeinen Ziele und Schwerpunkte folgen aus den für die polizeiliche Verkehrsüberwachung einschlägigen und auch von den kommunalen Verkehrsüberwachern zu beachtenden Richtlinien.²¹⁵ Die individuellen verkehrsbezogenen Gegebenheiten und Bedürfnisse vor Ort bestimmen ihre Ziel- und Schwerpunktsetzung im Besonderen. Eine klare Trennung ist nicht immer möglich. Überschneidungen zwischen Zielen und Schwerpunkten kommen vor, und die Grenzen zwischen ihnen sind fließend.

I. Zielsetzung

Man kann zwischen der für die Verkehrsüberwachung allgemein gültigen Zielsetzung und der für die Kommunale Verkehrsüberwachung im Besonderen zusätzlich zu berücksichtigenden Zielsetzung unterscheiden. Letztere trägt damit ihren Besonderheiten gegenüber der polizeilichen Verkehrsüberwachung Rechnung.

1. Allgemeine Zielsetzung

Die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG ist vorrangig auf die Verhütung von Verkehrsunfällen ausgerichtet, um ein Höchstmaß an Verkehrssicherheit für die Verkehrsteilnehmer zu erreichen. Die polizeiliche Verkehrsüberwachungsrichtlinie führt diesbezüglich in einer das gesamte Spektrum der Zielsetzung der Verkehrsüberwachung erfassenden Aufzählung u.a. aus: „Ihre Maßnahmen sollen insbesondere dazu beitragen, Verkehrsunfälle zu verhindern oder Unfallfolgen zu mindern und Behinderungen und Belästigungen im Straßenverkehr sowie sonstige vom Straßenverkehr ausgehenden schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt soweit wie möglich zu verhüten. Dabei steht die Verhinderung schwerer Verkehrsunfälle im Vordergrund.“²¹⁶

²¹⁴ Siehe *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 2.

²¹⁵ Siehe Bek. StMI VÜR 525, v. 12.05.2006, Ziff. 2.1. f. (AllMBI. S. 155).

²¹⁶ Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.1. (AllMBI. S. 155).

2. Zielsetzung im Besonderen

Die Zielsetzung der Kommunalen Verkehrsüberwachung orientiert sich an der allgemeinen Zielsetzung der Verkehrsüberwachung. Sie berücksichtigt aber vorrangig die Verkehrsverhältnisse vor Ort und die Tatsache, dass Verkehrsüberwachung zugleich als Instrument zur Steuerung und Lenkung des innerörtlichen Verkehrsaufkommens einsetzbar ist.²¹⁷

a) Gewährleistung innerörtlicher Verkehrssicherheit

Die Kommunale Verkehrsüberwachung verfolgt das Ziel, die Sicherheit im innerörtlichen ruhenden und fließenden Straßenverkehr durch die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG zu gewährleisten.²¹⁸ Die Geschwindigkeitsüberwachung zielt darauf, die Einhaltung der angeordneten Geschwindigkeit sicherzustellen und damit die durch unangepasste Geschwindigkeit verursachten Verkehrsunfälle zu verhindern. Die Parkraumüberwachung dient dazu, die aus einem willkürlichen Halte- und Parkverhalten entstehenden Verkehrsbehinderungen zu unterbinden. Die sonstige Überwachung des fließenden Verkehrs verfolgt das Ziel, Unfälle und Behinderungen zu verhüten sowie für ein geordnetes Miteinander der verschiedenen Verkehrsteilnehmer zu sorgen, insbesondere in den Verkehrsbereichen, die entweder eine gemeinsame²¹⁹ Nutzung vorsehen oder die einzelnen Verkehrsteilnehmern eine alleinige²²⁰ oder vorrangige Nutzung²²¹ einräumen.

b) Förderung der Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Verkehrskonzepte

Das zunehmende Verkehrsaufkommen führt in vielen Kommunen zu erheblichen Verkehrsbelastungen. Diese Entwicklung beeinträchtigt die innerörtliche Verkehrssicherheit, da die Gefahren von Verkehrsunfällen, Behinderungen im Verkehr sowie Lärm- und Abgasbelastungen zunehmen. Zudem leidet die Wohn- und Lebensqualität, vor allem

²¹⁷ Vgl. *Lehmann*, Kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 137, der die Kommunale Verkehrsüberwachung als „Hilfsmittel angewandter Stadtentwicklungspolitik“ bezeichnet.

²¹⁸ So auch *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 3 ff., 5, der zugleich finanziellen Aspekte in die Zielsetzung mit aufnimmt; *Lehmann*, Kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141; *Stastny*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 13.

²¹⁹ Vgl. z.B. Zeichen 240-41 StVO („gemeinsamer Fuß- und Radweg“).

²²⁰ Siehe z.B. Zeichen 242/243-41 StVO („Fußgängerbereiche“).

derjenigen Anwohner, die an stark befahrenen Straßen sowie in den Orts- und Stadtzentren zu Hause sind. Eigene Verkehrskonzepte können Abhilfe schaffen. Sie dienen vor allem der Beruhigung und Entlastung der Ortskerne, der Verbesserung der Lebensqualität, der Verringerung des Verkehrsaufkommens sowie der optimalen Nutzung des vorhandenen Parkraumes und damit zugleich auch der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Sie beinhalten in der Regel die Ausweisung verkehrsberuhigter Bereiche, die Anordnung von Durchfahrverboten und Geschwindigkeitsbeschränkungen sowie die Ausweisung von Parkflächen und die Anordnung von Halte- und Parkverboten.

Der Erfolg kommunaler Verkehrskonzepte und damit die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit hängen davon ab, dass die Verkehrsteilnehmer die ihnen zu Grunde liegenden Anordnungen beachten. Die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG ermöglicht es, verkehrsrechtliche Anordnungen durchzusetzen und ihre Befolgung zu kontrollieren. Die Verkehrsüberwachung dient demzufolge nicht nur der Schaffung von Verkehrssicherheit, sondern sie ist zugleich ein effektives Steuerungsinstrument gemeindlicher Entwicklungspolitik auf dem Verkehrssektor und als solches einsetzbar mit dem Ziel, die Innenstädte „lebensfähig zu erhalten“²²² sowie die Wohn- und Lebensqualität der Bürger, die vor allem in den Ortskernen der erhöhten Verkehrsbelastung „vor ihrer Haustür überdrüssig“²²³ sind, zu verbessern. Die Verkehrsüberwachung trägt dazu bei, die in der Regel knappen (Anwohner-)Parkflächen von Fremd- und Dauerparkern freizuhalten sowie das Halten und Parken in den so ausgewiesenen Verbotszonen zu unterbinden.²²⁴ Sie kann dafür sorgen, dass ein Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit samt der damit verbundenen Gefahren sowie Lärm- und Umweltbelästigungen unterbleibt. Mit der Überwachung des sonstigen fließenden Verkehrs lässt sich ein rücksichtsvolles Miteinander von Fahrzeugführern, Fußgängern und Radfahrern erreichen.

3. Schlussfolgerung

Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist darauf ausgerichtet, die innerörtliche Sicherheit im Straßenverkehr nachhaltig zu verbessern. Sie ist zugleich geeignet, die Attraktivität von

²²¹ Vgl. z.B. Zeichen 325/326-42 StVO („verkehrsberuhigter Bereich“)

²²² Popp, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 13.

²²³ Gröbl, Polizei und Kommune, PVT 1991, S. 97 ff., 98.

²²⁴ So Geißler, Innerstädtische Verkehrsregelung im Geflecht divergierender Gruppeninteressen, DAR 1999, S. 345 ff., 346; Lehmann, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 140.

Städten und Gemeinden, insbesondere der Stadtzentren und Ortskerne als Lebens- und Aufenthaltsraum von Menschen durch Vermeidung übermäßiger Verkehrs-, Lärm- und Umweltbelastungen zu steigern. Beispielhaft findet sich die vorgenannte Zielsetzung in der Vorschrift des § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 1 b Nr. 4 und Nr. 5 StVO wieder.²²⁵ Sie überträgt den Kommunen als örtlicher Straßenverkehrsbehörde i.S.v. Art. 2 Nr. 1, Art. 3 ZustGVerk²²⁶ i.V.m. § 6 ZustVVerk²²⁷ u.a. die Befugnis, die notwendigen verkehrsrechtlichen Anordnungen²²⁸ zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung in Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen²²⁹, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen²³⁰ sowie zum Schutz von Anwohnern²³¹ oder zur Schaffung von Anwohnerparkmöglichkeiten²³² zu treffen. Mit der Kommunalen Verkehrsüberwachung können Städte und Gemeinden die zur Verbesserung der Verkehrssituation erlassenen verkehrsrechtlichen Anordnungen, insbesondere in ihrer Einführungsphase, kontrollierend begleiten und ihre Einhaltung sicherstellen und damit stets eine Verbesserung der Verkehrssicherheit herbeiführen. Zugleich lässt sich dadurch kommunale Verkehrspolitik, die primär auf die Schaffung von Verkehrssicherheit ausgerichtet ist, bedarfsgerecht umsetzen²³³.

II. Schwerpunkte innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Nach der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren zur polizeilichen Verkehrsüberwachung ist eine lückenlose Überwachung des Straßenverkehrs „weder möglich noch wünschenswert“²³⁴. Vor diesem Hintergrund sowie aus praktischen und rechtlichen Gesichtspunkten muss die Kommunale Verkehrsüberwachung bei ihrer Durchführung Schwerpunkte setzen.

Die Möglichkeit einer Verkehrsüberwachung zu jeder Zeit und an jedem Ort scheidet bereits an den dafür erforderlichen personellen und technischen Kapazitäten und der hierfür

²²⁵ Eingehend hierzu *Erdhofer/Willmitzer*, BayStrWG, Art. 15, Nr. 2.

²²⁶ Gesetz über die Zuständigkeiten im Verkehrswesen (ZustGVerk) v. 28.06.1990 (GVBl. S. 220, BayRS 9210-1-W), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.04.2007 (GVBl. S. 271).

²²⁷ Verordnung über die Zuständigkeiten im Verkehrswesen (ZustVVerk) v. 22.12.1998 (GVBl. S. 1025, BayRS 9210-2-W), zuletzt geändert durch VO v. 21.09.2005 (GVBl. S. 482).

²²⁸ Die Anordnung beinhaltet die Anbringung von Verkehrszeichen i.S.v. §§ 39 ff. StVO und Verkehrseinrichtungen i.S.v. § 43 StVO.

²²⁹ Vgl. § 45 Abs. 1 b Nr. 4 StVO.

²³⁰ Siehe § 45 Abs. 1 b Nr. 5 StVO.

²³¹ Siehe § 45 Abs. 1 Nr. 3 StVO.

²³² Vgl. § 45 Abs. 1 b Nr. 2 a StVO.

²³³ So auch *Lehmann*, Kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

²³⁴ Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.2 (AllMBl. S. 155); hierzu auch *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1998, S. 122 ff., 125..

notwendigen Finanzausstattung. Die parallele Überwachungszuständigkeit von Kommunen und Polizei hat weder zu einer Stellenmehrung, noch zu einer Zuweisung finanzieller Mittel geführt. Lediglich die Aufgabenwahrnehmung hat sich auf die Kommunen ausgedehnt. Manche Aufgaben haben sich ganz auf sie verlagert.

Die Vielfalt der sich aus dem modernen Straßenverkehr ergebenden Anforderungen und die ständig wechselnden Verkehrslagen führen dazu, dass der an sich rechtstreu und verantwortungsbewusste Verkehrsteilnehmer jederzeit zu einem „Verkehrssünder“ werden kann. Aufgabe der Verkehrsüberwachung ist es, mit Hilfe geeigneter Mittel sowie unter Berücksichtigung des Opportunitätsprinzips²³⁵ Verkehrsverstöße i.S.v. § 24 StVG zielgerichtet zu verhindern, nicht aber überall und zu jeder Zeit jeden nur denkbaren Verkehrsverstoß zu erforschen, zu verfolgen und zu ahnden.²³⁶

Mit der Setzung von Schwerpunkten lassen sich die vorhandenen Möglichkeiten optimal nutzen und die mit der Verkehrsüberwachung verbundenen Ziele effektiv erreichen. Die Schwerpunktsetzung fördert zugleich die Akzeptanz der Verkehrsüberwachung in der Öffentlichkeit, insbesondere wenn nicht jeder geringfügige Verstoß im Anschluss an seine Erforschung auch verfolgt und geahndet wird.²³⁷ Bei der Auswahl der Überwachungsschwerpunkte sind vorrangig die im Rahmen von „Verkehrsunfall-Untersuchungen erkannten zeitlichen, örtlichen, delikt- oder unfallbestimmten und auf die Art der Verkehrsteilnahme bezogenen Brennpunkte zu berücksichtigen“²³⁸. Einzelheiten bezüglich der Überwachungsschwerpunkte betreffen die praktische Durchführung der Verkehrsüberwachung und sind daher im Rahmen der Einsatzplanung²³⁹ festzulegen.

III. Zusammenfassung

Ziele und Schwerpunkte der Verkehrsüberwachung sind untrennbar miteinander verbunden. Ihre Ziele lassen sich effektiv nur mit einer Schwerpunktsetzung erreichen. Die Kommunale Verkehrsüberwachung unterstützt die mit ihr verbundene Zielsetzung. Sie ist geeignet, auf der Grundlage von Abschreckung die Einhaltung von Verkehrsvorschriften sicherzustellen und

²³⁵ Siehe hierzu Bek. StMI VÜR 525, Nr. 1.3, v. 12.05.2006 (AllMBI. S. 155).

²³⁶ Vgl. Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1998, S. 122 ff., 125.

²³⁷ Z.B. für die Fälle nur unwesentlicher Überschreitungen der zulässigen Höchstparkdauer oder nur geringfügiger Geschwindigkeitsübertretungen.

²³⁸ PDV 100, Ausgabe 1986, Ziff. 2.4.2.3; hierzu siehe auch Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I. 2. (MABl. S. 451).

²³⁹ Sie wird im Einzelnen noch unter dem Gesichtspunkt der Kommunalen Verkehrsüberwachung in der Verwaltungspraxis diskutiert werden.

Unfälle zu verhindern. Das Konzept der Abschreckung basiert auf der Annahme, dass bestimmte regelwidrige Verhaltensweisen bereits vor dem Hintergrund einer möglichen Verkehrsüberwachung unterlassen werden.²⁴⁰

F. Zusammenfassung des 1. Kapitels

Die Kommunale Verkehrsüberwachung vollzieht sich als Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG. Die Kommunen entscheiden selbst ob und in welchem Umfang sie Verkehrsüberwachung betreiben. Bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung handelt es sich um die praktische Umsetzung der verfassungsrechtlich garantierten Schutzpflichten. Sie dient vorrangig der Gewährleistung und Optimierung der innerörtlichen Verkehrssicherheit und ist darüber hinaus zugleich geeignet, auf diese Weise eigene Verkehrsinteressen zielgerichtet umsetzen zu können. Um effektiv zu sein, muss die Verkehrsüberwachung bei Ausübung ihrer Tätigkeit Schwerpunkte setzen.

²⁴⁰ Vgl. *Koßmann*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 11 ff. mit weiteren Erläuterungen zur Abschreckung.

2. Kapitel: Rechtsgrundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung im Einzelnen

A. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen

Die einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen für die Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung ergeben sich aus der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (ZuVOWiG) sowie dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) und der Strafprozessordnung (StPO)²⁴¹. Ausgangsnorm für die in Bayern praktizierte Verkehrsüberwachung ist die Regelung des § 2 Abs. 3 bis Abs. 6 ZuVOWiG. Einzelheiten regelt insbesondere die Verwaltungsvorschrift des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 12.05.2006.²⁴²

I. Zuständigkeiten

1. Erforschung

Die ZuVOWiG beinhaltet keine ausdrücklich geregelte Zuständigkeitszuweisung zur Erforschung. In § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG heißt es lediglich, dass die Kommunen für die Verfolgung und Ahndung bzw. weitere Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG zuständig sind, die im ruhenden Verkehr „festgestellt werden“ oder Geschwindigkeitsverstöße „betreffen“ oder im Zusammenhang mit den darin aufgelisteten verkehrsrechtlichen Anordnungen „stehen“.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass die Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung die Zuständigkeit zur Überwachung und damit zur Erforschung²⁴³ insofern mit einschließt „als sie ausschließlich in der Form durchgeführt wird, dass nur tatsächlich begangene Verkehrsverstöße erfasst werden“²⁴⁴. Diese Auffassung wird damit begründet, dass die Mitarbeiter der Verkehrsüberwachung zum Zwecke der Verfolgung bei der Erforschung

²⁴¹ Strafprozessordnung i.d.F. der Bek. v. 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.11.2007 (BGBl. I S. 2614).

²⁴² Bek. StMI KVÜ v.12.05.06 (AllMBl. S. 161).

²⁴³ Rechtsprechung und Literatur erörtern die Tätigkeit der Erforschung stets unter dem Begriff „Überwachung“ oder „Verkehrsüberwachung“, vgl. z.B. OLG Frankfurt/Main, Beschluss v. 20.02.1992 (Az.: 2 Ws (B) 91/92 OWiG), NZV 1992, S. 248; OVG Münster, Urteil v. 21.05.1973 (Az.: IV A 1004/72), DVBl. 1973, S. 922 ff., 923; *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 539; *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 564, Rn. 2, 4 ff.; *Melchers*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private, 27. VGT 1989, S. 111 ff., S. 112.

²⁴⁴ *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 539.

nur solche Fahrzeuge vermerken würden, die verkehrswidrig abgestellt wurden.²⁴⁵ Bei der Geschwindigkeitsüberwachung würden nur Geschwindigkeitsübertretungen registriert, da die Überwachungskräfte das Messgerät auf einen Wert oberhalb der jeweils zulässigen Höchstgeschwindigkeit einstellen.²⁴⁶ Die Verfolgung schließt nicht nur unmittelbar an die Erforschung an. Sie setzt sie auch als notwendige Vorfeldtätigkeit voraus²⁴⁷. Zur Recht sieht die zitierte Auffassung in beiden Tätigkeiten einen einheitlichen Lebensvorgang.

Allerdings ergibt sich die Zuständigkeit zur Erforschung von Verkehrsverstößen bereits aus der Aufgabenzuweisungsnorm des § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG. Danach haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes die Aufgabe, nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu erforschen und dabei alle unaufschiebbaren Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Die Regelung ist trotz ihres Wortlautes, wonach die Erforschung durch „Behörden und Beamte des Polizeidienstes“ erfolgt, auf kommunale Beamte und Angestellte anwendbar. Denn „Behörde“ i.S.v. § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG ist auch die nach § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG zuständige Kommune in ihrer Eigenschaft als kommunale Sicherheitsbehörde i.S.v. Art. 6 LStVG. Sie ist damit funktionell „Polizei“ i.S.v. § 26 Abs. 1 StVG, § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG.²⁴⁸ Die für die Erforschung i.S.v. § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG zuständigen Verwaltungsbehörden sind nach dieser Vorschrift, die mit Einschränkungen der Regelung des § 163 Abs. 1 S. 1 StPO nachgebildet ist²⁴⁹, Ermittlungsorgan der nach § 35 Abs. 1, 2 OWiG zuständigen Verfolgungs- und Ahndungsbehörden.²⁵⁰ Soweit die Behörde i.S.v. § 53 Abs. 1 OWiG Verfolgungsbehörde i.S.v. § 35 Abs. 1 OWiG ist, ist sie zugleich Ermittlungsbehörde und erforscht Verkehrsordnungswidrigkeiten in eigener Zuständigkeit.²⁵¹ Die kommunale Zuständigkeit zur Erforschung von Verkehrsverstößen nach § 24 StVG folgt in Anbetracht vorgenannter Ausführungen aus § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG.

²⁴⁵ Siehe *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 539.

²⁴⁶ Vgl. *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 539. Zugleich benennt er noch das Beispiel der Rotlichtüberwachung, bei der nur das tatsächliche Überfahren des Rotlichts registriert wird.

²⁴⁷ Siehe hierzu ausführlich S. 116 f.

²⁴⁸ Vgl. *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung; BayVBl. 1990, S. 417 ff., 419. Abzugrenzen ist der funktionelle Polizeibegriff vom institutionellen Polizeibegriff, der alle im Vollzugsdienst tätigen Dienstkräfte erfasst, vgl. Art. 1 PAG, Art. 1, 2 Abs. 1 POG, § 44 Abs. 2 StVO mit der Folge, dass diese Vorschriften nicht auf die kommunalen Sicherheitsbehörden anwendbar sind, siehe hierzu *Hölzl/Hien/Huber*, GO, Art. 57 Anm. II. 4; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 26; *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung; BayVBl. 1990, S. 417 ff., 420 f.

²⁴⁹ Hierzu näher *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 417 f.

²⁵⁰ Siehe *Göhler*, OWiG, § 53 Rn. 4.

²⁵¹ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 35 Rn. 1b, § 53 Rn. 1.

2. Verfolgung und Ahndung

Die Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bestimmt sich grundsätzlich nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Ausgangsnorm ist § 35 OWiG. Nach § 35 Abs. 1 OWiG ist die Verwaltungsbehörde für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständig, soweit nicht hierzu nach diesem Gesetz die Staatsanwaltschaft oder an ihrer Stelle für einzelne Verfolgungshandlungen der Richter berufen ist. Gemäß § 35 Abs. 2 OWiG ist die Verfolgungsbehörde auch für die Ahndung zuständig, soweit nicht hierzu nach diesem Gesetz das Gericht berufen ist. Die Verwaltungsbehörde ist damit zuständige Verfolgungs- und Ahndungsbehörde. Sachlich zuständig ist nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG diejenige Verwaltungsbehörde, die durch Gesetz bestimmt wird.

Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) ist Gesetz im Sinne dieser Regelung. § 26 Abs. 1 S. 1 StVG bestimmt, dass bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG, die im Straßenverkehr begangen werden, und bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24a StVG Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten die Behörde oder Dienststelle der Polizei ist, die von der Landesregierung durch Rechtsverordnung näher bestimmt wird. Ihre Rechtsstellung richtet sich dann nach § 46 Abs. 2 OWiG.²⁵² Demzufolge hat sie dieselben Rechte und Pflichten wie die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten²⁵³, wobei die Einschränkungen der § 46 Abs. 3 bis 5 OWiG zu berücksichtigen sind.²⁵⁴

Die Bayerische Staatsregierung hat von der Ermächtigung nach § 26 Abs. 1 StVG Gebrauch gemacht und auf Grundlage der §§ 26 Abs. 1 S. 1 StVG, 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG die Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (ZuVOWiG) erlassen.

Über die Vorschrift des § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG bestimmt der Freistaat Bayern Städte und Gemeinden zur sachlich zuständigen Verfolgungs- und Ahndungsbehörde im Hinblick auf die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG. In § 2 Abs. 3 ZuVOWiG heißt es:

²⁵² So auch *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 421.

²⁵³ Dazu auch *Rebmann/Roth/Herrman*, OWiG. § 35 Rn. 6, § 46 Rn. 4.

„Unbeschadet der Zuständigkeiten nach § 6²⁵⁵ sind auch die Gemeinden neben den Dienststellen der Bayerischen Landespolizei zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes, die im ruhenden Verkehr festgestellt werden oder Verstöße gegen die Vorschriften über die zulässige Geschwindigkeit von Fahrzeugen betreffen sowie zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen - Zeichen 240 (gemeinsamer Fuß- und Radweg), - Zeichen 242/243 (Fußgängerbereiche), - Zeichen 325/326 (verkehrsberuhigter Bereich) stehen. § 6 Abs. 2²⁵⁶ gilt entsprechend.“

§ 2 Abs. 4 ZuVOWiG führt weiter aus:

„Die Gemeinden sind neben dem Bayerischen Polizeiverwaltungsamt (§ 6 Abs. 1) auch für die weitere Verfolgung und Ahndung²⁵⁷ von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 des Straßenverkehrsgesetzes zuständig, soweit sie die Zuständigkeit nach Absatz 3 wahrnehmen“.

Demzufolge sind Städte und Gemeinden die jeweils zuständige Behörde i.S.v. § 26 Abs. 1 S. 1 StVG, 35, 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG. Sie sind damit Verfolgungs- und Ahndungsbehörde.

§ 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG unterscheiden sich dahingehend, dass Absatz 3 die Kompetenz zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung überträgt. § 2 Absatz 4 ZuVOWiG räumt den Kommunen die Kompetenz zur weiteren Verfolgung und Ahndung unter der Voraussetzung ein, dass die Kommune auch Verfolgungsbehörde i.S.v. Absatz 3 ist. Die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen nach § 24a StVG sowie Verstöße nach §

²⁵⁴ Siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 421. Zu den Einschränkungen eingehend *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 46 Rn. 7 ff.

²⁵⁵ § 6 ZuVOWiG regelt die Zuständigkeiten der Polizei zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

²⁵⁶ Darin heißt es wie folgt: Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten einschließlich der Erteilung von Verwarnungen in den Fällen des Absatzes 1 sind neben dem Bayerischen Polizeiverwaltungsamt auch die Dienststellen der Bayerischen Landespolizei und der Bayerischen Bereitschaftspolizei, soweit sie zur Unterstützung des polizeilichen Einzeldienstes bei der allgemeinen Dienstverrichtung herangezogen werden, zuständig, solange sie die Sache nicht an das Bayerische Polizeiverwaltungsamt oder an die Staatsanwaltschaft abgegeben haben oder die wenn die Staatsanwaltschaft die Sache nach § 41 Abs. 2 oder § 43 Abs. 1 OWiG an die Polizei zurück- oder abgibt.

²⁵⁷ Diesbezüglich soll eine Gesetzesänderung erfolgen, dahingehend, dass die Formulierung statt „weitere Verfolgung und Ahndung“ lediglich auf „weitere Ahndung“ lauten soll. Zur Begründung wird seitens des StMI angeführt, dass die Verfolgung bereits in § 2 Abs. 3 ZuVOWiG enthalten ist und die Erwähnung der Verfolgung in § 2 Abs. 4 ZuVOWiG lediglich eine überflüssige Wiederholung von Absatz 3 darstelle.

24 StVG, die über die Auflistung in Absatz 3 hinausgehen, bleiben der polizeilichen Verkehrsüberwachung vorbehalten. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG enthält eine ausdrückliche Begrenzung der kommunalen Aufgaben auf dem Gebiet der Verkehrsüberwachung. § 2 Absatz 6 ZuVOWiG führt hierzu aus:

„In anderen Fällen, als den nach dieser Verordnung zugelassenen Fällen sind die Gemeinden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nicht zuständig“.

Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkt.²⁵⁸ Die örtliche Zuständigkeit der Kommunen bestimmt sich nach § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG i.V.m. §§ 35, 36 Abs. 1 Nr. 1, 37, Abs. 1 OWiG, § 26 Abs.1 S. 1 StVG i.V.m. Art. 22, 10 GO.²⁵⁹ Eine über die jeweilige Gemeindegrenze hinaus gehende Zusammenarbeit von Kommunen im Rahmen der Verkehrsüberwachung ist möglich und bleibt der Entscheidung vor Ort überlassen.²⁶⁰

§ 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG regelt zugleich die instanzielle Zuständigkeit der Kommunen. Sie handeln bei der Verkehrsüberwachung als untere Sicherheitsbehörde²⁶¹ i.S.v. § 6 LStVG²⁶². Denn mit der Kommunalen Verkehrsüberwachung übernehmen sie auf dem Verkehrssektor die Aufgabe, die Sicherheit und Ordnung im innerörtlichen Straßenverkehr aufrechtzuerhalten.

Die funktionale Zuständigkeit ist in der ZuVOWiG nicht geregelt. Sie bleibt der innerbehördlichen Organisation der Kommune gemäß Geschäftsverteilungsplan überlassen. Vorrangig zuständig ist nach Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 GO der Bürgermeister. In der Regel übernimmt das Verkehrs- oder Ordnungsamt die Organisation und Durchführung der Verkehrsüberwachung.

²⁵⁸ Die vielfältigen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Verkehrsüberwachung werden an anderer Stelle der Ausarbeitung erörtert.

²⁵⁹ Siehe auch Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.4. (AllMBL S. 161).

²⁶⁰ Zur kommunalen Zusammenarbeit und den diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten siehe ausführlich Ausführungen auf S. 153 ff.

²⁶¹ Siehe hierzu auch *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 48.

²⁶² Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz - LStVG) i.d.F. d. Bek. v. 13.12.1982 (BayRS 2011-2-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2007 (GVBl. S. 958).

II. Aufgaben

Aus der Aufgabenzuweisungsnorm des § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG folgt die Aufgabeneröffnung zur Erforschung von Verkehrsverstößen. Die Aufgabeneröffnung zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrszu widerhandlungen i.S.v. § 24 StVG ergibt sich aus § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG.

III. Befugnisse zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung sowie zu weiteren Maßnahmen innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung

1. Erforschung

Die Erforschung i.S.v. § 53 Abs. 1 OWiG versteht sich grundsätzlich als selbstständige Tätigkeit zur Ermittlung und Aufklärung von Sachverhalten, die den Verdacht auf eine Ordnungswidrigkeit begründen.²⁶³ Die Erforschung vollzieht sich in der Praxis als schlichthoheitliche Tätigkeit in Form gezielter Kontrollgänge im ruhenden Verkehr sowie durch das Aufstellen und Betreiben von Geschwindigkeitsmessgeräten im fließenden Verkehr. Bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten im Zuge der Verkehrsüberwachung handelt es sich demzufolge um die gezielte Beobachtung allgemeiner Lebensvorgänge im Straßenverkehr durch kontrollierende Tätigkeiten zur Feststellung von Tatsachen, aus denen sich konkrete Anhaltspunkte²⁶⁴ auf eine Verkehrsordnungswidrigkeit i.S.v. § 24 StVG ergeben, ohne dass bereits konkrete Anhaltspunkte für einen Verkehrsverstoß vorliegen müssen.²⁶⁵ Die Erforschungstätigkeit hat noch keinen Grundrechtseingriff zur Folge.²⁶⁶ Demgemäß ist die Aufgabeneröffnungsnorm des § 53 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG als Rechtsgrundlage zum Tätigwerden ausreichend. Andernfalls wäre auf die Befugnisnorm des § 53 Abs. 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG als Brückennorm in die einschlägigen in der StPO geregelten Befugnisse abzustellen.

²⁶³ Siehe *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 53 Rn. 5, § 35 Rn. 6a.

²⁶⁴ Die Anhaltspunkte müssen weder hinreichend noch dringend sein, vgl. hierzu im Hinblick auf die Verfolgung von Straftaten, *Meyer-Goßner*, StPO, § 152 Rn. 4.

²⁶⁵ Zur Praxis vgl. eingehend Ausführungen auf S. 116 ff.

²⁶⁶ Vgl. hierzu auch *Hilse*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 564. Rn. 6 und 4, der zugleich auf die Ausnahmeregelung des § 26 Abs. 5 StVO hinweist, die es der Polizei zum Zwecke von Verkehrskontrollen erlaubt, Verkehrsteilnehmer auch ohne konkreten Anlass anzuhalten und damit anlassunabhängig eingreifend tätig zu werden; *Melchers*, *Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private*, 27. VGT 1989, S. 111 ff. 112.

2. Verfolgung und Ahndung

Die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit i.S.v. § 35 Abs. 1 OWiG erfasst nach einer allgemeinen Definition „alle Handlungen und Maßnahmen zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Ermittlung der Tatsachen, aus denen sich der zu ahndende Gesetzesverstoß ergibt“²⁶⁷. Bei der Verfolgung handelt es sich demzufolge um die Ermittlungstätigkeit, die dazu dient, einen bestimmten Sachverhalt abschließend aufzuklären und über mögliche Folgemaßnahmen zu entscheiden.

Die Ahndung i.S.v. § 35 Abs. 2 OWiG versteht sich als die Verhängung einer gesetzlich angedrohten Rechtsfolge für ein konkretes Fehlverhalten.²⁶⁸ Die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG erfolgt grundsätzlich mittels Bußgeldbescheid i.S.v. § 65 OWiG.

Eine Befugnis zur Verfolgung und Ahndung²⁶⁹ von Ordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG ist der Regelung des § 2 Abs. 3 und Abs. 4 ZuVOWiG nicht zu entnehmen, da es sich hierbei um eine Zuständigkeitsregelung handelt. Sie ermächtigt die Mitarbeiter der Kommunalen Verkehrsüberwachung die zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Gesetz geregelten Befugnisse anzuwenden. Sie folgen aus der OWiG und der StPO. Als Brückennorm in die StPO dient § 46 Abs. 1 und 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG. Demzufolge können die Kommunen sowohl als Verfolgungsbehörde als auch als Ahndungsbehörde über § 46 Abs. 1, 2 OWiG auf die Befugnisse der §§ 161 ff. StPO zurückgreifen.

a) Verfolgung

Neben der Durchführung von Ermittlungen wird die Verfolgungstätigkeit bei Vorliegen einer sanktionswürdigen geringfügigen Ordnungswidrigkeit von der Durchführung des Verwarnungsverfahrens nach §§ 56 bis 58 OWiG bestimmt. Die Befugnis zum Erlass einer Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld²⁷⁰ samt der damit einhergehende Ermittlungstätigkeit ergibt sich aus § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG bzw. § 56 Abs. 1 S. 2 OWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2, § 57 Abs. 1, 58 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG. Die Befugnis zur

²⁶⁷ *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 35 Rn. 5.

²⁶⁸ Siehe *Straßberger/Blasig*, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 8.

²⁶⁹ Zur Verfolgungs- und Ahndungstätigkeit in der Verwaltungspraxis siehe Ausführungen auf S. 120 ff.

Einstellung des Verfahrens nach Abschluss der Ermittlungen folgt aus § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG. Bei der Überleitung des Verfahrens an die zuständige Ahndungsbehörde handelt es sich um eine schlichte Verfahrenshandlung, für die keine Befugnis erforderlich ist. Die Befugnis, von anderen Kommunen Auskunft zu verlangen oder die Polizei mit Ermittlungen zu beauftragen ergibt sich aus §§ 46 Abs. 1 und 2 OWiG i.V.m. § 161 Abs. 1 StPO i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG.

b) Ahndung

Die Ahndungstätigkeit beinhaltet u.a. die Befugnis, einen Bußgeldbescheid²⁷¹ mit oder ohne Fahrverbot zu erlassen und damit das förmliche Bußgeldverfahren²⁷² durchzuführen, falls mangels Geringfügigkeit der Zuwiderhandlung eine Ahndung im Verwarnungsverfahren ausscheidet oder falls die Verfolgungsbehörde nach einer durchgeführten Anhörung i.S.v. § 55 OWiG keinen Anlass sieht, das Verwarnungsverfahren einzustellen oder der Betroffene bei einer Verwarnung i.S.v. § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG das Verwarnungsgeldangebot nicht oder nicht rechtzeitig annimmt.²⁷³ Die Befugnis hierzu folgt aus § 65 OWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG.

Nach § 69 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG sind die Kommunen befugt, im Anschluss an einen Einspruch gegen den Bußgeldbescheid das Zwischenverfahren i.S.v. § 69 Abs. 1 bis 3 OWiG durchzuführen und den Einspruch wegen Verfristung, Formfehler oder aus sonstigen Gründen nach § 69 Abs. 1 OWiG als unzulässig zu verwerfen. Nach Durchführung dieses Verfahrens haben sie die Befugnis, dem Einspruch abzuhelpen und das eingeleitete Bußgeldverfahren nach § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG einzustellen oder ihm nicht abzuhelpen und nach § 69 Abs. 3 S. 1 OWiG die Akten über die Staatsanwaltschaft dem nach §§ 68 Abs. 1,

²⁷⁰ Zur Verwarnung i.S.v. § 56 OWiG siehe eingehend Ausführungen auf S.96 ff, 110 f.

²⁷¹ Zum Bußgeldbescheid siehe ausführlich S. 99 ff., 111 f.

²⁷² Das der Erteilung des Bußgeldbescheids zu Grunde liegende Bußgeldverfahren wird auch als Ahndungsverfahren bezeichnet und besteht grundsätzlich aus dem Vorverfahren nach §§ 53 ff. OWiG, dem Zwischenverfahren nach § 69 OWiG sowie dem gerichtlichen Verfahren (Hauptverfahren) gemäß §§ 71 ff. OWiG. Bei Aufrechterhaltung des Bußgeldbescheides durch die Ahndungsbehörde sowie im gerichtlichen Verfahren und der Nichtbefolgung der darin festgesetzten Anordnungen schließt sich das Vollstreckungsverfahren nach §§ 89 bis 104 OWiG an.

²⁷³ In diesen Fällen erlässt die Ahndungsbehörde regelmäßig einen Bußgeldbescheid. Vgl. hierzu auch *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 186. Zum Verfahren siehe ausführlich *Wieser*, Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 102 ff., insbesondere Übersicht auf S. 106 und S 20 sowie mit einer weiteren Übersicht und ausführlichen Erläuterungen, S. 24 ff.

47 Abs. 7 OWiG zuständigen Amtsgericht zur Durchführung des gerichtlichen Verfahrens nach §§ 71 ff. OWiG weiterzuleiten, das in erster Instanz zur Entscheidung berufen ist. Bei der Weiterleitung der Akten i.S.v. § 69 Abs. 3 S. 1 OWiG handelt es sich um eine schlichthoheitliche Tätigkeit zur Vorbereitung des gerichtlichen Verfahrens. Einer Befugnis bedarf es daher nicht. Bezüglich des Auskunftsverlangens und der Durchführung von Ermittlungen durch die Polizei ist auf die diesbezüglichen Ausführungen zur Verfolgung zu verweisen.

Innerhalb des Bußgeldverfahrens ist die Kommune nach § 25a StVG i.V.m. § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG befugt, das Bußgeldverfahren bei Halte- und Parkverstößen kostenpflichtig einzustellen, indem sie gegen den Fahrzeughalter einen Kostenbescheid i.S.v. § 25a StVG erlassen, wenn sich der Fahrzeugführer nicht ermitteln lässt.²⁷⁴

3. Anhaltung von Verkehrsteilnehmern

Bei der Verfolgung und Ahndung von Verkehrszu widerhandlungen sind die Verkehrsüberwacher auch befugt, Verkehrsteilnehmer zur Feststellung der Identität anzuhalten. Die Anhaltebefugnis folgt aus § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 163b Abs. 1 StPO i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG.²⁷⁵ Nach § 163b Abs. 1 S. 1 HS 1 StPO können die Kommunen

²⁷⁴ Vgl. *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial* 2/2004, S. 3 ff., 5; *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, *Kommunalpraxis Spezial* 2/2004, S. 7 ff., 9.

²⁷⁵ Die Anhaltung zur Identitätsfeststellung im Rahmen der kommunalen Verkehrsüberwachung ist nicht zu verwechseln mit der anlassunabhängigen Anhaltung nach § 35 Abs. 5 S. 1 StVO durch die Polizei innerhalb der polizeilichen Verkehrsüberwachung zur Durchführung von Verkehrskontrollen. Nach der Rechtsprechung des BayObLG erweisen sich Verkehrskontrollen als präventive verkehrsbezogene Maßnahmen in Bezug auf die Prüfung der Fahrtüchtigkeit der (Fahrzeug-)Führers sowie der mitzuführenden Papiere und zur Prüfung des Zustandes, der Ausrüstung und Ladung des Fahrzeugs, die allein aus dem Gesichtspunkt der allgemeinen Vorbeugung vorgenommen werden und nicht zur Verfolgung konkreter Zuwiderhandlungen, so BayObLG v. 27.10.1986 (Az.: 1 Ob OWi 130/86), DAR 1987, S. 91; vgl. auch *Kullik*, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 36. Verkehrskontrollen dienen weder der Verkehrsregelung i.S.v. § 36 Abs. 1 StVO, noch der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, vgl. BGHSt 32, 248 (255); *Jagow*, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, § 36 StVO Rn. 12. Stellt sich jedoch im Verlaufe der Kontrolle heraus, dass (Verkehrs-)Straftatbestände erfüllt sind oder (Verkehrs-) Ordnungswidrigkeiten begangen wurden, können die zur Verfolgung in der StPO oder der OWiG normierten Maßnahmen ergriffen werden, so *Hilse*, in: Lissen/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 576, Rn. 40. § 36 Abs. 5 StVO erlaubt grundsätzlich nur das stichprobenartige verdachtsunabhängige Anhalten zum Zwecke der Überprüfung von Fahrtüchtigkeit und damit auch ob der Fahrzeugführer unter Alkohol-, Drogen- oder Medikamenteneinfluss steht, vgl. *Kullik*, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 36. Sie erlaubt zugleich die Anhaltung zur Überprüfung von Fahrzeugpapieren und Fahrzeugeinrichtungen sowie der Ladung, nicht aber eine Identitätsfeststellung i.S.v. § 111 Abs. 1 OWiG sowie die Durchsuchung des Fahrzeugs bzw. der Insassen, vgl. *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 13 Rn. 24. Die der Polizei vorbehaltene Anhaltebefugnis regelt den speziellen Fall, dass ein Tätigwerden mit Eingriffscharakter in Form präventiver Verkehrskontrollen ohne konkrete Anhaltspunkte auf ein normwidriges Verhalten im Straßenverkehr zur Gefahrenabwehr ausnahmsweise zulässig ist. Siehe hierzu *Hilse*,

die zur Feststellung der „Identität erforderlichen Maßnahmen treffen“. Maßnahme i.S.d. Vorschrift ist die anlassbezogene Anhaltung²⁷⁶, sofern sich bei der Erforschung ein Anhaltspunkt auf eine Zuwiderhandlung ergeben hat, der Anlass zu ihrer Verfolgung gibt.

Aus der sich nach § 163b Abs. 1 S. 1 HS 2 StPO ergebenden Anwendbarkeit von § 163b Abs. 4 S. 1 StPO folgt, dass dem Verkehrsteilnehmer nach seiner Anhaltung zu eröffnen ist, welcher Verstoß und demzufolge - in der Terminologie des Strafprozessrechts- welche „Tat“ ihm zur Last gelegt wird. Allerdings ist er auch bei der unmittelbaren Anhaltung nur verpflichtet, Angaben zur Person zu machen. Zur Sache selbst muss er sich nicht einlassen. Darauf ist er hinzuweisen. Diese Befugnis ist vor allem für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 240-41 StVO und 242/243-41 StVO von Bedeutung. Denn nur auf diese Weise können die Verkehrsüberwacher die Identität von Fußgängern und Fahrradfahrern feststellen.

Ogleich sich die Anhaltung in der Praxis darauf beschränkt, Verkehrsteilnehmer nur bei Verstößen gegen die verkehrsrechtlichen Anordnungen i.S.d. Verkehrszeichen 241-41 StVO und 242/243-41 StVO anzuhalten, erfasst die ihnen zustehende Anhaltebefugnis auch die Möglichkeit, Verkehrsteilnehmer nach einem Geschwindigkeitsverstoß, z.B. in den von dem Verkehrszeichen § 325/326-42 StVO erfassten Zonen, zur Identitätsfeststellung anzuhalten.

in: Hilse/Schneider, Verkehrssicherheit, S. 301 und 72. Ausführlich zur Anhaltebefugnis *ders.*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 574 ff., Rn. 36 ff., S. 451 ff., Rn. 28 ff., S. 444, Rn. 6. Bei einer Verkehrskontrolle nach § 36 Abs. 5 S. 1 StVO ist der Führer eines Kraftfahrzeuges über Art. 2 Abs. 4 PAG i.V.m. § 31b, 69a StVZO zudem verpflichtet, die in der Vorschrift genannten mitzuführende Gegenstände wie das Warndreieck oder den Verbandskasten vorzuzeigen und zu Prüfung ihres vorschriftsmäßigen Zustandes der Kontrollperson auszuhändigen. Sofern sich die Polizei im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bewegt (vgl. Art. 4 PAG) kann sie die ihrerseits erteilten Weisungen zur Aushändigung von Papieren und Gegenständen mit Zwangsmitteln (vgl. Art. 53 ff. PAG) durchsetzen, siehe zum Ganzen *Kullik*, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 36. Die Polizei ist danach befugt, Verkehrsteilnehmer zur Durchführung von Verkehrskontrollen einschließlich der Kontrolle der Verkehrstüchtigkeit und zum Zwecke von Verkehrserhebungen anzuhalten (§ 36 Abs. 5 S.1 StVO). Die Verkehrsteilnehmer haben die polizeilichen Anweisungen zu befolgen (§ 36 Abs. 5 S. 4 StVO). Verstöße gegen das Haltegebot sind als Ordnungswidrigkeiten gemäß §§ 49 Abs. 3 S. 1 StVO i.V.m. 24 StVG verfolgbar und bußgeldbewehrt. Vgl. hierzu *Jagow*, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, § 35 StVO Rn. 15; ausführlich zur Anhaltepflicht mit einer Übersicht der Rspr., *Kullik*, Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff., 36 f.

²⁷⁶ Siehe hierzu *Meyer-Gofßner*, StPO, § 163b Rn. 6. Danach ist der Betroffene nach seiner Anhaltung über die ihm vorgeworfene Tat zu belehren und anschließend wird er nach seinen Personalien i.S.v. § 111 Abs. 1 OWiG gefragt und aufgefordert, sich auszuweisen.

IV. Sonstige zu beachtende Vorschriften

Die an der Verkehrsüberwachung beteiligten Kommunen haben bei der Durchführung der Verkehrsüberwachung neben der einschlägigen Verwaltungsvorschrift (Bekanntmachung vom 12.05.2006)²⁷⁷ eine Vielzahl von weiteren staatlichen Vollzugsvorschriften zu beachten.²⁷⁸ Im Einzelnen handelt es sich hierbei um

- „Die Richtlinie über die polizeiliche Verkehrsüberwachung, Bekanntmachung vom 12.05.2006 (AllMBl. S. 155). Ergänzende Weisungen, insbesondere zur technischen Durchführung einzelner Kontrollarten, bleiben vorbehalten.
- die Bekanntmachung über die Erteilung von Verwarnungen wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten vom 07.12.1989 (AllMBl. S. 1133), geändert durch Bekanntmachung vom 15.05.1997 (AllMBl. S. 387)
- die Bekanntmachung über die Aufgaben der Polizei bei der Verfolgung von Verkehrsverstößen vom 07.12.1989 (AllMBl. S. 1147), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 12.11.2001 (AllMBl. S. 676)
- die Bekanntmachung über die Aufgaben der Polizei bei der Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten vom 07.12.1989 (AllMBl. S. 1163), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28.08.2002 (AllMBl. S. 710)
- die Sammlung der Rundschreiben zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten (Rads) der Zentralen Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt (in der jeweils geltenden Fassung).²⁷⁹

V. Zusammenfassung

Aus § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG folgen keine Befugnisse zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Zuständigkeitsregelung, die die Kommunen ermächtigt, die zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG bestehenden Befugnisse anzuwenden. Diese ergeben sich im Einzelnen aus dem OWiG und der StPO jeweils i.V.m. der vorgenannten Zuständigkeitsregelung. Brückennorm in die StPO ist § 46 Abs. 1 und 2 OWiG für die Verfolgung und Ahndung. Für die Erforschungstätigkeit ist die Aufgabeneröffnungsnorm des

²⁷⁷ Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006 (AllMBl. S. 161).

²⁷⁸ Siehe auch *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004 3 ff., 6.

§ 53 Abs. 1 S. 1 OWiG die ausreichende Rechtsgrundlage, da sie sich im Rahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung auf ein nicht eingreifendes Tätigwerden beschränkt. Andernfalls würde § 53 Abs. 2 OWiG als Brückennorm in die einschlägigen Befugnisse der StPO auch den kommunalen Verkehrsüberwachern im Rahmen ihrer Erforschungstätigkeit die Möglichkeit eröffnen, eingreifend tätig zu werden.²⁸⁰

B. Verfassungsrechtliche Implikationen

I. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung im Bereich der Verfolgung und Ahndung führen stets zu einem Eingriff in die subjektiven Rechte der Verkehrsteilnehmer. Sie müssen demzufolge rechtsstaatlichen, aus dem Grundgesetz folgenden Grundsätzen entsprechen und unterliegen verfassungsrechtlichen Bedingungen. Diese werden im Folgenden aufgezeigt und diskutiert, soweit sie für die Kommunale Verkehrsüberwachung von Bedeutung sind.

1. Beachtung der Grundrechte als Abwehr- und Freiheitsrechte

Aus den Grundrechten folgen nicht nur Schutzpflichten²⁸¹ der öffentlichen Hand. In ihrer Ausgestaltung als Freiheitsrechte beinhalten sie zugleich subjektive Abwehrrechte²⁸² des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen in seine Rechtssphäre, insbesondere „gegen polizeiliches und ordnungsbehördliches Handeln“²⁸³. Hoheitliche Maßnahmen müssen sich stets im Rahmen der Grundrechtschranken bewegen, Art. 1 Abs. 3 GG.²⁸⁴ Demzufolge bedarf es für das Ergreifen verkehrsüberwachender Maßnahmen regelmäßig einer Befugnisnorm.²⁸⁵

²⁷⁹ Zum Ganzen Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.1 (AllMBl. S. 161).

²⁸⁰ Allerdings ist dies im Rahmen der Verkehrsüberwachung nicht erforderlich, da sich deren Erforschungstätigkeit lediglich auf eine beobachtende Tätigkeit i.S.d. Kontrolle des ruhenden und fließenden sowie sonstigen Verkehrs beschränkt.

²⁸¹ Siehe hierzu auch Ausführungen auf S. 25 ff.

²⁸² Vgl. BVerfGE 7, 198 (204); 49, 89 (141 f.); Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Vorb. v. Art. 1 Rn. 3; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 145; Pieroth/Schlink, Grundrechte, § 4 Rn. 82.

²⁸³ Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 145.

²⁸⁴ So auch Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 145.

²⁸⁵ Sie entfalten gleichzeitig eine Schrankenfunktion für Grundrechtseingriffe aufgrund polizeilicher oder verwaltungsbehördlicher Maßnahmen, vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 145.

Zahlreiche Grundrechte beinhalten zudem umfassende Freiheitsrechte, in die die öffentliche Hand nur unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt ist, einzugreifen. Ihre Ausübung darf nicht in unzulässiger Weise durch Maßnahmen der Verkehrsüberwachung beschränkt werden. Die Verfolgungs- und Ahndungsbehörden sind verpflichtet, die Gewährleistung solcher Grundrechte sicherzustellen. Das Spannungsverhältnis zwischen Schutzpflichten und Freiheitsrechte erfordert eine Güterabwägung. Dies hat dergestalt zu erfolgen, dass sich „die zu schützenden Grundrechte im Interesse aller Verkehrsteilnehmer -„Verkehrssünder“ und unbeteiligte Dritte - möglichst umfassend entfalten können“²⁸⁶.

2. Beachtung des Opportunitätsprinzips

Bei der Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten haben die Verkehrsüberwacher stets das in § 47 Abs. 1 S. 1 OWiG normierte Opportunitätsprinzip²⁸⁷ zu berücksichtigen. Danach haben die Behörden nach „pflichtgemäßem Ermessen“²⁸⁸ zu entscheiden, ob sie Ordnungswidrigkeiten erforschen und nach der Feststellung einer Verkehrsordnungswidrigkeit eine Verfolgung und Ahndung²⁸⁹ des Verstoßes tatsächlich angezeigt ist. Aus der Formulierung im Gesetz folgt, dass die Verfolgungs- und Ahndungsbehörden ihr Ermessen „pflichtgemäß“ auszuüben haben.²⁹⁰

„Pflichtgemäß“ ist das Ermessen unter der Voraussetzung, dass die Ausübung zwingenden Rechtsgrundsätzen²⁹¹ nicht zuwider läuft und ausschließlich sachgerechte Erwägungen die Entscheidung beeinflussen.²⁹² Die zuständigen Behörden dürfen somit nicht willkürlich oder beliebig handeln, noch ihr Ermessen missbrauchen.²⁹³ Sie sind vor allem zur Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des Verhältnismäßigkeitsprinzips

²⁸⁶ BVerfG, Beschluss v. 08.10.1985 (Az.: 2 BvR 1150/80, 2 BvR 1504/82), NJW 1986, S. 767 ff., 769; *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff. 156.

²⁸⁷ Ausführlich hierzu *Göhler*, OWiG, § 47 Rn. 1, 5 ff. Zur richtigen Handhabung des Opportunitätsprinzips in der alltäglichen Praxis bei Verkehrsordnungswidrigkeiten *Göhler*, Zur Problematik der Vereinfachung des Bußgeldverfahrens wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten, DAR 1977, S. 1 ff.; *Kruse*, Wann und wie sollten Ordnungswidrigkeiten im Verkehr unbedingt verfolgt werden, DAR 1978, S. 179 ff.

²⁸⁸ Siehe hierzu Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I.3., insbesondere auch Ziff. II.3.5. (MABl. S. 451); *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 3 ff.

²⁸⁹ Z.B. im Fall eines nur geringfügigen Verstoßes.

²⁹⁰ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 11.

²⁹¹ Hierzu Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBl. S. 155) mit dem Hinweis auf die Grundsätze der Gleichbehandlung gleich gelagerter Fälle und der Verhältnismäßigkeit; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 11, 14 mit dem Hinweis auf die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes und des Willkürverbotes sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

²⁹² Siehe Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I.3.2 (MABl. S. 451); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBl. S. 155); *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 13.

angehalten.²⁹⁴ Als berücksichtigungsfähige sachgerechte Motive kommen in Betracht die Bedeutung und Auswirkung der Tat auf die Verkehrssicherheit des Fahrzeugs und die Umwelt, der Grad der Vorwerfbarkeit, die Gefährlichkeit des Verstoßes und seine Folgen, die Gefahr der Wiederholung durch andere, die Häufigkeit gleichartiger Verstöße, die Einstellung des Täters zur Rechtsordnung und zur begangenen Tat, sein Verhalten nach dem Verstoß, der Umfang der erforderlichen Ermittlungshandlungen im Verhältnis zum Verstoß und der Umstand, ob sich die Tat auf eine andere Art und Weise sanktionieren lässt²⁹⁵ Ziele und Schwerpunkte der Verkehrsüberwachung sind bei der Ausübung des Ermessens ebenfalls zu beachten.²⁹⁶ Sofern Zweifel bestehen, ist die Entscheidung auf der Grundlage der Meinung eines verständigen Dritten zu treffen, „die ein durchschnittlicher, erfahrener und pflichtbewusster Verkehrsteilnehmer hierzu vertreten würde“²⁹⁷.

Das Opportunitätsprinzip dient dem Zweck, eine sinnvolle Beschränkung innerhalb der Sanktionierung von Verkehrsordnungswidrigkeiten „bei für die Verkehrssicherheit weniger oder kaum bedeutsamen Formalverstößen zugunsten einer nachdrücklicheren Verfolgung gefährlicher insbesondere unfallträchtiger Zuwiderhandlungen, je nach den lokalen Gegebenheiten auch zur Bildung bestimmter Verfolgungsschwerpunkte“²⁹⁸ herbeizuführen.²⁹⁹ Es ermöglicht, im Einzelfall oder im Allgemeinen, ganz oder teilweise oder für bestimmte Fälle von der Verfolgung sowie der Ahndung abzusehen.³⁰⁰ Damit bietet sich der Verfolgungsbehörde ein Spielraum an „Gestaltungsfreiheit“, der lediglich durch die Pflichtbindung des Ermessens eingeschränkt wird.³⁰¹

²⁹³ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 11; siehe auch Rn. 12 f. bezüglich der Beachtung des Willkürverbotes.

²⁹⁴ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 11; 14.

²⁹⁵ Vgl. Bek. StMI v. 07.07.1979, Ziff. II. 3.5. bis 3.5.4 (MABl. S. 451); *Göhler*, OWiG, § 47 Rn. 10; *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 159.

²⁹⁶ Vgl. Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I. 3.2 (MABl. S. 451); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBl. S. 155).

²⁹⁷ Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I. 3.2 (MABl. S. 451).

²⁹⁸ *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 162.

²⁹⁹ Vgl. auch *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 128. Zur richterlichen Einstellungspraxis siehe *Herde*, Die richterliche Verfahrenseinstellung in Bußgeldsachen, DAR 1984, S. 134 ff.

³⁰⁰ Vgl. Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBl. S. 155); *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 126 ff. mit Beispielen; für die Kommunale Verkehrsüberwachung und der damit verbundenen Bedenken *Janker*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 97 ff., 101 f.

³⁰¹ *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 127. Auf die Verfolgung von Straftaten ist das Opportunitätsprinzip allerdings nicht anwendbar, da die zuständigen Behörden über das Legalitätsprinzip aus § 152 Abs. 2 StPO zur Verfolgung verpflichtet sind, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen (§ 152 Abs. 2 StPO) und kein Ausnahmetatbestand nach den §§ 153 bis 154a StPO vorliegt.

Sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte auf eine Verkehrsordnungswidrigkeit vorliegen, ist ihre Verfolgung im Anschluss an die Erforschung im Interesse der Verkehrssicherheit und zur Aufrechterhaltung und Optimierung der allgemeinen Verkehrsdisziplin unter Berücksichtigung von § 47 Abs. 1 S. 1 OWiG grundsätzlich geboten.³⁰² Eine Einschränkung ist dahingehend zu machen, dass eine Verfolgung regelmäßig auf solche Verkehrsverstöße zu konzentrieren ist, die besonders gefährlich und unfallträchtig sind.³⁰³ Die Behörde muss einschreiten, wenn „der Betroffene grob verkehrswidrig oder rücksichtslos gehandelt hat“³⁰⁴. Demgemäß ist mit der polizeilichen Verkehrsüberwachungsrichtlinie als Beurteilungsgrundlage für ein pflichtgemäßes Einschreiten zu Recht auf die Bedeutung des Verstoßes, seine Gefährlichkeit und die mit ihm verbundenen Folgen für andere Verkehrsteilnehmer als Beurteilungsgrundlage abzustellen.³⁰⁵ Ein Absehen von der Verfolgung, insbesondere von der Ahndung ist demzufolge angezeigt, wenn der festgestellte Verstoß bedeutungslos und andere Verkehrsteilnehmer nicht behindert oder gefährdet wurden.³⁰⁶ Das gilt auch, wenn, sich die für den Betroffenen aus seinem Fehlverhalten ergebenden Folgen der Zuwiderhandlung als hinreichende Ahndung seines Verhaltens darstellen und das Verschulden gering war oder der Aufwand der zur Verfolgung und Ahndung erforderlichen Ermittlungen außer Verhältnis zur Bedeutung der Tat steht.³⁰⁷

3. Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV)

Das Willkürverbot als weiterer Grundsatz des Verwaltungshandelns untersagt jede sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte. Das Willkürverbot folgt aus dem in Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV verankerten allgemeinen Gleichheitssatz. Bei der Verkehrsüberwachung ist das Willkürverbot vor allem bei der Auswahl der Überwachungspunkte, dem Umfang und der Dauer sowie der Art und Weise der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen und der Sanktionierung festgestellter Verkehrsordnungswidrigkeiten zu berücksichtigen. Unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 BV wäre beispielsweise die Überwachung von Verkehrsörtlichkeiten, bei denen es sich weder um Gefahren- noch um Unfallschwerpunkte handelt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1

³⁰² Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 7b.

³⁰³ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 7b.

³⁰⁴ Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.6.1 (AllMBI. S. 155).

³⁰⁵ Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.6.1, 2.6.1.1 und 2.6.1.2 (AllMBI. S. 155).

³⁰⁶ Siehe Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.6.1 und 2.6.1.2. (AllMBI. S. 155); *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 7, 7b m.w.N.

³⁰⁷ Vgl. Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.6.1 und 2.6.1.2. (AllMBI. S. 155); *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 7, 7b m.w.N.

GG läge vor, wenn identische Verkehrsverstöße mit unterschiedlichen Rechtsfolgen belegt oder nur eine bestimmte Gruppe von Fahrzeugen angehalten würde. Die zuständigen Behörden dürfen sich somit bei der Verfolgung und Ahndung nicht von sachfremden Motiven leiten lassen.³⁰⁸ Die Durchführung von Verkehrsüberwachung darf nur aus sachgerechten Erwägungen heraus erfolgen, so dass verkehrsüberwachende Maßnahmen, die beispielsweise auf die Erzielung von Einnahmen gerichtet sind, statt dem Schutz der Verkehrsteilnehmer oder vergleichbarer legitimer Zwecke zu dienen, dem Willkürverbot unterliegen und daher stets unzulässig sind.

4. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung müssen stets dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz³⁰⁹ entsprechen. Er ist mit Verfassungsrang ausgestattet³¹⁰ und leitet sich aus dem in Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip ab.³¹¹ Er verlangt, dass sich staatliche Eingriffe stets in einem angemessenen Verhältnis zu dem jeweils damit angestrebten Zweck bewegen müssen (sog. Zweck-Mittel-Relation).³¹² Er schützt vor übermäßigen Eingriffen. Der aufgrund verkehrsüberwachender Maßnahmen erfolgende Eingriff muss der Verfolgung eines legitimen Zwecks dienen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.³¹³ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte, „die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen erforderlich und unerlässlich ist“³¹⁴

³⁰⁸ Siehe Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.06, Ziff. 1.3 (AllMBL. S. 155); *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 13 mit weiteren Beispielen;.

³⁰⁹ Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehend BayVerfGHE v. 11.11.1997 (Az.: Vf. 22-VII-94), BayVBl. 1998, S. 142 ff., 145; *Meyer-Goßner*, StPO, Einl. Rn. 20.

³¹⁰ Siehe BVerfGE 19, 342 (348); siehe hierzu auch umfassend *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 153 ff., 156 f., insbesondere mit einer überaus anschaulichen Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes am Beispiel von Geschwindigkeitskontrollen; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 6 Rn. 279 ff. Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit sind Hilfsbegriffe, die seitens des Bundesverfassungsgerichtes entwickelt wurden, um die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips i.w.S. zu erleichtern.

³¹¹ Vgl. BVerfGE 19, 342 (348 f.); 61, 126 (134).

³¹² So auch *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 133 ff., 140; *Meyer-Goßner*, StPO, Einl. Rn. 20.

³¹³ Detailliert hierzu *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 83 ff.; *Meyer-Goßner*, StPO, Einl. Rn. 20.

³¹⁴ BVerfGE 19, 342 (349).

Verkehrsüberwachung um jeden Preis ist damit unzulässig.³¹⁵ Sofern es bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu Grundrechtseingriffen kommt, muss also sichergestellt sein, dass sie verhältnismäßig³¹⁶ sind. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung innerhalb der Verkehrsüberwachung wird dadurch bestimmt, dass Eingriffe in die Rechte des Auffälligen mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit miteinander im Einklang stehen sollen. Sie dient dazu, das Spannungsverhältnis zwischen der Gewährleistung von Schutzpflichten und der Garantie von Freiheitsrechten im Interesse aller Verkehrsteilnehmer zu lösen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist damit bei der Abwägung miteinander kollidierender Interessen und widerstreitender Grundrechtspositionen von Bedeutung. Eine Maßnahme zur Beseitigung eines ordnungswidrigen Zustandes, die unverhältnismäßig ist, ist rechtswidrig.

Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die damit verbundene Abwägung lässt sich beispielhaft an der zielgerichteten Anhaltung verdeutlichen: sie dient dazu, die Personalien festzustellen, um einen Verkehrsverstoß verfolgen und ahnden zu können und damit die Verkehrssicherheit zu verbessern. Sie verfolgt demnach einen legitimen Zweck und ist seitens des Betroffenen zu Gunsten der Allgemeinheit zum Schutz vor Unfällen, z.B. wegen überhöhter Geschwindigkeit, mit der Folge einer dadurch bedingten kurzzeitigen Mobilitätseinbuße hinzunehmen. Denn die Anhaltung ist geeignet, dem Betroffenen sein Fehlverhalten vor Augen zu führen und die weitere Verfolgung und Ahndung seines Verkehrsverstosses zu ermöglichen. Ein milderer, ebenso effektives Mittel, vor allem im Hinblick auf die mit der Anhaltung verbundene Möglichkeit zum verkehrserzieherischen Gespräch, ist nicht ersichtlich. Sie ist zugleich angemessen, da die mit der Anhaltung verbundenen Nachteile der kurzzeitigen Fahrtunterbrechung nicht außer Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Vorteilen steht. Sie kann nämlich dazu führen, dass der Betroffene sein Fehlverhalten zumindest aufgrund der deswegen gegen ihn verhängten Sanktion³¹⁷ einsieht und sich künftig im Interesse der Verkehrssicherheit verkehrsgerecht verhält.

³¹⁵ Vgl. *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 133 ff., 138.

³¹⁶ Ausführlich zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 80 ff.

³¹⁷ Die im Zuge der Anhaltung mögliche unmittelbare Identitätsfeststellung vereinfacht die Sanktionierung jedenfalls dahingehend, dass der Verstoß ohne weitere diesbezügliche Ermittlungen dem Betroffenen sofort zugeordnet werden kann.

5. Gewährleistung hinreichender Genauigkeit bei der Feststellung von Verkehrsverstößen

In einem Rechtsstaat ist es zwingend, dass Feststellungen, die zu belastenden Eingriffen bei den Betroffenen führen, mit einem „Höchstmaß an Genauigkeit“³¹⁸ getroffen werden. Dieses Erfordernis beruht nicht nur auf dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus folgenden Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren.³¹⁹ Das verlangen bereits die möglichen Rechtsfolgen einer Verkehrsordnungswidrigkeit, die bis zur Entziehung der Fahrerlaubnis reichen.³²⁰ Methoden und Hilfsmittel, die bei der Verkehrsüberwachung zum Einsatz kommen³²¹, müssen zuverlässig arbeiten.³²² Das gilt vor allem bei der Geschwindigkeitsüberwachung, die ohne technische Unterstützung nicht durchführbar ist. Die erforderliche Technik muss den jeweils neuesten Standards entsprechen.³²³ Eine regelmäßige Wartung ist erforderlich. Das Personal, das die zur Überwachung notwendige Technik bedient, muss bei der Ausübung der Tätigkeit besonders sorgfältig und verantwortungsbewusst vorgehen.³²⁴ Es muss im Umgang mit der anvertrauten technischen Ausstattung ausreichend geschult sein, so dass eine einwandfreie Bedienung gewährleistet und die Möglichkeit von Messfehlern ausgeschlossen ist.³²⁵ Fehler von Mensch und Technik dürfen sich nicht zu Lasten der Verkehrsteilnehmer auswirken.³²⁶

6. Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgebot

Der in Art. 103 Abs. 2 GG verankerte Grundsatz „nulla poena sine lege“ ist nicht auf das Kriminalstrafrecht beschränkt, sondern auch auf das Ordnungswidrigkeitenrecht

³¹⁸ Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 128.

³¹⁹ Siehe hierzu Meyer-Goßner, OWiG, Einl. Rn. 19.

³²⁰ Siehe Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 122 ff., 128.

³²¹ So beispielsweise Geschwindigkeitsmessanlagen.

³²² Siehe Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 122 ff., 128, vgl. auch Hörl, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 133 ff., 145.

³²³ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.4 (AllMBI. S. 161), wonach zur Geschwindigkeitsüberwachung nur von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zugelassene und geeichte Messgeräte zum Einsatz kommen dürfen.

³²⁴ So Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 122 ff., 128; Hörl, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 133 ff., 144 f.

³²⁵ Vgl. hierzu auch die Anforderungen an das Überwachungspersonal nach Bek. StMI KVÜ v. 12.05.06, Ziff. 1.13. (AllMBI. S. 161); Hassemer/Topp, Neuere Entwicklungen im Bereich von Datenschutz und Straßenverkehr, DAR 1996, S. 85 ff., 88.

³²⁶ Zu Messfehlern siehe auch Burmann, Überwachung und Ahndung von Verkehrsverstößen, DAR 1993, S. 1 ff., 2 f., der zu Recht darauf hinweist, dass sich Messfehler in der Praxis nicht ausschließen lassen; Hörl, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, S. 133 ff., 146 f.

anwendbar.³²⁷ Er ist somit bei der Verfolgung und Ahndung innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu berücksichtigen. Denn dabei kommt es regelmäßig zur Sanktionierung von Verkehrsverstößen i.S.v. § 24 StVG. Die Einhaltung des Gesetzesvorbehaltes sowie des Bestimmtheitsgrundsatzes ist daher auch bei den für die Sanktionierung einschlägigen Rechtsgrundlagen zwingend.

a) Gesetzesvorbehalt

Maßnahmen mit Eingriffscharakter stehen unter dem Vorbehalt des Gesetzes³²⁸. Danach bedarf es für jeden Eingriff in den Rechtskreis des Betroffenen einer gesetzlichen Grundlage. Dogmatisch folgt der Vorbehalt des Gesetzes aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.³²⁹ Die Sensibilität von Grundrechtseingriffen unterstreicht die Notwendigkeit gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen, der sog. Befugnisnormen. Sie sind Voraussetzung für die Legitimierung staatlicher Eingriffe. Sie dienen dem Schutz des Betroffenen vor willkürlichen Maßnahmen und sind geeignet, hoheitliches Handeln zu kontrollieren.

Die für Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung erforderlichen gesetzlichen Grundlagen beruhen auf dem OWiG und der StPO i.V.m. der ZuVOWiG. Dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes ist damit entsprochen.

b) Bestimmtheitsgebot

Aus dem Gesetzesvorbehalt folgt der Grundsatz hinreichender Bestimmtheit³³⁰ des einschränkenden Gesetzes. Er verlangt, dass der aufgrund des einschränkenden Gesetzes zulässige Eingriff für den Normadressaten voraussehbar ist.³³¹ Er muss sein Verhalten auf die sich daraus ergebenden Folgen einstellen können. Das gilt insbesondere für diejenigen Normen, die ein Fehlverhalten sanktionieren. Der Bestimmtheitsgrundsatz konkretisiert damit den Gesetzesvorbehalt.³³² Der Gesetzgeber ist allerdings nicht verpflichtet, die jeweils einschlägigen Tatbestände mit genau erfassbaren Merkmalen zu beschreiben. Es reicht aus,

³²⁷ Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 32 Rn. 1085.

³²⁸ Vgl. *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 44 ff.

³²⁹ Siehe BVerfGE 40, 237 (248 f.); *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 31.

³³⁰ Siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 44, 54 ff.; *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 2 Rn. 18, Art. 20 Rn. 85; *Schmidt-Bleibtreu/Hopf*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Einl. Rn. 94. Ausführlich zum verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot im Verkehrsrecht *Limbach*, Verkehrsrecht in guter Verfassung?, 39. VGT 2001, S. 29 ff., 34 ff.

³³¹ Eingehend BayVerfGHE v. 11.11.1997 (Az.: Vf. 22-VII-94), BayVBl. 1998, S. 142 ff., 145.

dass der „Normadressat sein Handeln kalkulieren kann, weil die Folgen der Regelung für ihn voraussehbar und berechenbar sind“³³³. Die Verwendung von Generalklauseln oder unbestimmter Rechtsbegriffe schließt das nicht aus.³³⁴ Denn nur auf diese Weise ist es dem Gesetzgeber möglich, die Vielschichtigkeit der Lebenssachverhalte erfassen und einer Regelung zu unterwerfen.³³⁵

Die für die Erforschung, Verfolgung und Ahndung maßgeblichen Vorschriften sind klar und verständlich gefasst. Für den Normadressaten ist erkennbar, dass die Kommunen zur Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG zuständig sind und welche Befugnisse ihnen dabei zustehen. Die möglichen Sanktionsmaßnahmen ergeben sich aus der ebenfalls für jedermann einsehbaren und hinreichend klar gefassten Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV)³³⁶, so dass auch die Folgen eines verkehrsrechtlichen Fehlverhaltens für jeden Verkehrsteilnehmer vorhersehbar sind. Die Kenntnis des genauen Wortlautes ist nicht erforderlich.

7. Sicherstellung eines umfassenden Datenschutzes bei der Fotoauswertung sowie der Feststellung von Fahrer und Halter

Das Datenschutzrecht soll das Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung schützen und verhindern, dass Behörden personenbezogene Daten i.S.v. Art. 4 Abs. 1 BayDSG³³⁷ unbefugt erheben und sie im Fall ihrer zulässigen Erhebung zweckwidrig verarbeiten.³³⁸ Der Betroffene soll wissen, wer, wann und welche persönlichen Daten von ihm erhebt, verarbeitet und nutzt. Art. 1 BayDSG führt diesbezüglich aus: „Zweck dieses Gesetzes ist es, die Einzelnen davor zu schützen, dass sie bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung

³³² So jedenfalls BVerfG, Beschluss v. 20.10.1981 (Az.: 1 BvR 640/80), JZ 1982, S. 755 ff., 758.

³³³ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 129; siehe zum Bestimmtheitsgrundsatz auch BVerfGE 31, 255 (264).

³³⁴ Siehe BayVerfGHE v. 11.11.1997 (Az.: Vf. 22 – VII - 94), BayVBl. 1998, S. 142 ff., 145; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20 Rn. 86 m. w. N. zur Rspr.

³³⁵ So auch BVerfGE 4, 352 (358).

³³⁶ Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelgeldsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbots Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV) mit Bußgeldkatalog v. 13.11.2001 (BGBl. I S. 3033), zuletzt geändert durch VO v. 19.07.2007 (BGBl. I S. 1460).

³³⁷ Bayerisches Datenschutzgesetz v. 23.07.1993 (BayRS 204-1-I, GVBl. S. 498), zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.07.2006 (GVBl. S. 405).

³³⁸ Siehe zum Umgang mit personenbezogenen Daten BVerfGE 65, 1 ff.; BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 (Az.: 1 BvR 209/83 u.a.), NJW 1984, S. 419 ff. („Volkszählungsurteil“), in dem festgestellt wurde, dass im Falle der Datenverarbeitung dem Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten eine besondere Bedeutung zukommt. Zu diesem Themenkomplex siehe *Hassemmer*, Datenschutz und Verkehrsrecht, 33. VGT 1995, S. 187 ff.; *Payer*, Datenschutz und

ihrer personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen in unzulässiger Weise in ihrem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt werden.“

Die verfassungsrechtlich verankerte Schutzpflicht zum Datenschutz folgt aus dem aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelten Recht auf informationelle Selbstbestimmung³³⁹ und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG³⁴⁰. Die Legislative muss dieser Pflicht im Wege einer umfassenden Gesetzgebung³⁴¹ nachkommen. Die Exekutive und damit auch die Kommunen als öffentliche Stelle i.S.v. Art. 1 i.V.m. Art 4 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 1 BayDSG sind demzufolge bei der Überwachung des Straßenverkehrs verpflichtet, einen sorgfältigen Umgang mit den erfassten Daten bei Übernahme der Überwachungstätigkeit sicherzustellen. Das gilt umso mehr, wenn private Unternehmen an der Aufgabenerfüllung beteiligt sind.³⁴² Hier ist vor allem die Regelung in Art. 6 Abs. 1 und 2 BayDSG zu berücksichtigen³⁴³, wonach der Auftraggeber für die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz verantwortlich bleibt, sofern personenbezogene Daten durch andere Stellen im Auftrag erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (Art. 6 Abs. 1 S. 1 BayDSG). Die Auftragnehmer sind unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der von ihnen getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen sorgfältig auszuwählen. Der Auftrag ist schriftlich zu erteilen, wobei Datenerhebung, -verarbeitung oder -nutzung, die technischen und organisatorischen Maßnahmen und etwaige Unterauftragsverhältnisse festzulegen sind (Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayDSG).

Bei der Verkehrsüberwachung kommt es regelmäßig zur Erhebung (Art. 4 Abs. 5, Art. 16 BayDSG) und Verarbeitung (Art. 4 Abs. 6 S. 1, Art. 17 BayDSG), insbesondere zu Speicherung (Art. 4 Abs. 6 S. 1 Nr. BayDSG) personenbezogener Daten auf dafür vorgesehenen Dateien i.S.v. Art. 4 Abs. 3 BayDSG.³⁴⁴

Verkehrsrecht, 33. VGT 1995, S. 211 ff.; *Roskopf*, Datenschutz und Verkehrsrecht, 33. VGT 1995, S. 199 ff., *Meyer-Gofner*, StPO, Vorb. zu §§ 474 ff. Rn. 1.

³³⁹ Siehe eingehend BVerfGE 65, 1 ff.; BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 (Az.: 1 BvR 209/83 u.a.), NJW 1984, S. 419 ff. („Volkszählungsurteil“); *Meyer-Gofner*, StPO, Vorb. zu §§ 474 ff. Rn. 1; vgl. auch S. 64 ff.

³⁴⁰ Vgl. hierzu Ausführungen auf S. 66 ff.

³⁴¹ Siehe hierzu z.B. die Vorschriften im BDSG sowie BayDSG, aber auch der Art. 37 bis 49 PAG.

³⁴² Zu den Besonderheiten im Hinblick auf den Datenschutz bei der Beteiligung Privater an der Verkehrsüberwachung in Form bloßer Verwaltungshilfe siehe eingehend Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 und 2.5. (AllMBI. S. 161) Zur besonderen Verpflichtung der Mitarbeiter ist § 1 des Gesetzes über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen v. 02.03.1976 (BGBl. S. 547) anzuwenden.

³⁴³ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.2 und 2.5. (AllMBI. S. 161).

Beispielhaft hierfür ist zunächst die Geschwindigkeitsüberwachung zu nennen. Die Folge einer Geschwindigkeitsübertretung ist insoweit die Anfertigung eines Fotos. Anhand des Fotos können die zuständigen Behörden den Fahrer, in jedem Fall den Halter des bildlich erfassten Fahrzeugs über das dabei festgehaltene Kennzeichen ermitteln. Bei Anfertigung des Fotos kommt es demzufolge zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und damit zu einem rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff.³⁴⁵ Bei der Anhaltung i.S.v. § 163b Abs. 1 S. 1 StPO ist der Betroffene verpflichtet, Auskunft über seine Person zu geben und Ausweispapiere vorzulegen. Dabei gibt er seine persönlichen Daten gegenüber der zuständigen Kontrollperson und damit wiederum gegenüber einer öffentlichen Stelle i.S.v. Art. 4 Abs. 1 S. 1, Art. 2 Abs. 1 BayDSG bekannt. Die Mitarbeiter der Verkehrsüberwachung nehmen sie zu Verfolgungs- und Ahndungszwecken auf und verarbeiten sie in der Regel mit Hilfe von Datenverarbeitungsprogrammen im Verwarnungs- bzw. Bußgeldverfahren weiter. Das gilt gleichermaßen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Dabei kommt es bereits zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, wenn das ordnungswidrig abgestellte Fahrzeug durch die Eingabe der für die Verfolgung und Ahndung relevanten Fahrzeugdaten wie z. B. des polizeilichen Kennzeichens schriftlich oder mit technischer Hilfe erfasst wird und damit im Wege der Halteranfrage über das Fahrzeug auf den Aufenthalt des schließlich ermittelten Fahrers, der nicht zwangsläufig der Halter sein muss, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort geschlossen werden kann.

Auch bei der Übersendung eines Anhörungsbogens, bei dem der Betroffene nach § 111 Abs. 1 OWiG verpflichtet ist, seine Personalien anzugeben und diesen an die Verfolgungs- bzw. Bußgeldbehörde zurück zu senden, erfolgt die Bekanntgabe und Verarbeitung personenbezogener Daten.

Bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten³⁴⁶, muss durch geeignete Maßnahmen bei den zuständigen Behörden stets sichergestellt sein, dass dies nur zum Zwecke der Verfolgung und Ahndung und damit zugleich zu Beweis Zwecken erfolgt.³⁴⁷ Sofern für eine Speicherung kein Anlass mehr besteht, beispielsweise weil das Verfahren eingestellt

³⁴⁴ Siehe hierzu auch BVerfG (Entscheidung 1. Kammer des Ersten Senats) v. 23.02.2007 (Az: 1 BvR 2368/06), KommJur 2007, S. 227 ff. mit Anm. *Knemeyer*, KommJur, S. 229 ff.

³⁴⁵ So auch *Payer*, Datenschutz und Verkehrsrecht, 33. VGT 1995, S. 211 ff., 212, der auch die Fahrzeugidentifikationsnummer sowie Daten über Lenk- und sonstige Zeiten auf Fahrtschreiber-Schaublättern unter den Tatbestand der personenbezogenen Daten subsumiert.

³⁴⁶ Siehe hierzu auch *Hassemer*, Datenschutz und Verkehrsrecht, 33. VGT 1995, S. 187 ff., 198.

³⁴⁷ Vgl. auch BVerfGE 65, 1 (46).

worden ist, sind die erhobenen Daten i.S.v. Art. 4 Abs. 6 S. 1 Nr. 5, Art. 12 BayDSG zu löschen.³⁴⁸

Im Umgang mit den erhobenen Daten muss der Gesetzgeber bzw. die Exekutive bei der Erfüllung ihrer Aufgaben alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, die einem Missbrauch erhobener Daten verhindern.³⁴⁹ Für die Kommunale Verkehrsüberwachung enthält die einschlägige Verwaltungsvorschrift umfassende und zwingend einzuhaltende Regelungen für den Schutz und den Umgang mit personenbezogenen Daten.³⁵⁰

II. Grundrechtsrelevante Eingriffe aufgrund der Kommunalen Verkehrsüberwachung

1. Problemstellung

Die Kommunale Verkehrsüberwachung kann dazu führen, dass ein beliebiges Parken unterbleibt und die Geschwindigkeit reduziert wird, um auf diese Weise einer Verfolgung und Ahndung zu entgehen. Maßnahmen innerhalb der Verkehrsüberwachung „nötigen“ demzufolge den Verkehrsteilnehmer, sich verkehrsgerecht zu verhalten und sein Park- und Fahrverhalten zu verändern, um hoheitlichen Repressionen zu entgehen. Auf diese Weise hindern sie den Verkehrsteilnehmer grundsätzlich daran, sich im Straßenverkehr nach Belieben zu verhalten. Sie sind daher geeignet, den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit in der ihm über Art. 2 Abs. 1 GG garantierten „Handlungsfreiheit“ zu beeinträchtigen.

Besonders deutlich treten Grundrechtseingriffe zu Tage, wenn die Verkehrsüberwacher den Verkehrsteilnehmer zur Feststellung seiner Personalien im Rahmen der Verfolgung anhalten. Die zielgerichtete Anhaltung i.S.v. § 163b Abs.1 S. 1 StPO behindert den Betroffenen zumindest vorübergehend in seinem Fortkommen. Denn er ist verpflichtet, der Halteanordnung Folge zu leisten und Auskunft zu erteilen.

Die bildliche oder schriftliche Erfassung eines Verkehrsverstosses innerhalb der Verfolgungstätigkeit hat ebenfalls einen Grundrechtseingriff zur Folge. Denn anhand der getroffenen Feststellungen ist es möglich, ein bestimmtes Verhalten einem bestimmten

³⁴⁸ Siehe *Hassemer/Topp*, Neuere Entwicklungen im Bereich von Datenschutz und Straßenverkehr, DAR 1996, S. 85 ff., 88.

³⁴⁹ So *Hesselberger*, GG, Art. 1, S. 68.

Verkehrsteilnehmer an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit zuzuordnen. Es ist damit feststellbar, wer sich wo und wann aufgehalten hat.

Sofern eine Personalienfeststellung nicht an Ort und Stelle möglich ist, ist der Betroffene im Zuge der weiteren Verfolgung und Ahndung verpflichtet, seine Personalien i.S.v. § 111 OWiG schriftlich bekannt zu geben und sich demzufolge gegenüber den zuständigen Behörden zu offenbaren.

Die Beispiele machen deutlich, dass Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung regelmäßig zu Grundrechtseingriffen führen, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen. Welche Grundrechte im Einzelnen betroffen sein können, ist nachfolgend zu untersuchen.

2. Die innerhalb der Verkehrsüberwachung betroffenen Grundrechtspositionen

a) Der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG, Art 100 BV)

Mit der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV ist der „soziale Wert- und Achtungsanspruch“³⁵¹ des Einzelnen verbunden, der es untersagt, „den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektsqualität prinzipiell in Frage stellt“³⁵². Die Menschenwürde als der im Grundgesetz enthaltene „oberste Wert“³⁵³ lässt keine wie auch immer geartete Relativierung zu.³⁵⁴ Jeder Eingriff in die Menschenwürde impliziert bereits seine Rechtswidrigkeit, da er sich gleichzeitig als Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt.³⁵⁵ Eingriffe in die Menschenwürde sind per se unzulässig, weil verfassungswidrig.³⁵⁶

Maßnahmen der Verfolgung und Ahndung führen – sofern sie nach der Feststellung einer Verkehrszuwerhandlung erfolgen – nicht zu einem Eingriff in die Menschenwürde. Sie haben keine Beeinträchtigung des dem Einzelnen über die Menschenwürde zukommenden

³⁵⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.13, 1.15.2. (AllMBI. S. 161).

³⁵¹ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 1 Rn. 7.

³⁵² Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 1 Rn. 7; BVerfGE 50, 166 (175); m.w.N. zur Rspr. siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 7 Rn. 359. Zur Menschenwürde siehe auch Ausführungen auf S. 48 ff.

³⁵³ BVerfGE 32, 98 (108).

³⁵⁴ So *Lambiris*, Klassische Standardbefugnisse im Polizeirecht, S. 67.

³⁵⁵ Vgl. *Kunig*, in: Münch/Kunig, GG, Art. 1 Rn. 4; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 7 Rn. 365.

sozialen „Wert- und Achtungsanspruchs“³⁵⁷ zur Folge, da sie den Betroffene weder zum bloßen Objekt des Staates machen, noch ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektsqualität prinzipiell in Frage stellt. Die Verfolgung und Ahndung stellt sich nämlich als Rechtsfolge einer von dem Betroffenen selbst gesetzten Ursache dar, nicht etwa als eine die Menschenwürde beeinträchtigende „verächtliche Behandlung“³⁵⁸ des Betroffenen. Aufgrund seines Fehlverhaltens im Straßenverkehr hat er die Verfolgung und eine mögliche Ahndung herbeigeführt. Im Übrigen sind die zuständigen Behörden – unter Beachtung des Opportunitätsgrundsatzes – grundsätzlich verpflichtet, gegen Verkehrsverstöße i.S.v. § 24 StVG verfolgend und ggf. ahndend einzuschreiten.

Selbst in den Fällen, in denen die Polizei Verkehrsteilnehmer verdachts- und anlassunabhängig anhält, wie beispielsweise im Fall polizeilicher Verkehrskontrollen i.S.v. § 36 Abs. 5 StVO, liegt kein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV vor.³⁵⁹ Der Betroffene sieht sich dabei keiner unzulässigen Herabwürdigung seiner Persönlichkeit, gar der Beraubung seiner Subjektsqualität ausgesetzt, nur weil er verpflichtet ist, anzuhalten und sich gegenüber der Kontrollperson erklären und offenbaren zu müssen.³⁶⁰ Mit dieser Maßnahme ist kein zielgerichteter Schuldvorwurf verbunden, der geeignet wäre, den davon Betroffenen gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern herabzuwürdigen. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Maßnahme zur Schaffung von Verkehrssicherheit. Demzufolge liegt erst recht kein Eingriff in Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV vor, wenn der Betroffene zum Zwecke der Identitätsfeststellung innerhalb der verfolgenden Tätigkeit bei der Verkehrsüberwachung angehalten wird. Denn hierbei erfolgt die Anhaltung aufgrund konkreter Anhaltspunkte, die der Betroffene mit seinem Fehlverhalten gesetzt hat.

³⁵⁶ Vgl. hierzu *Höfling*, Die Unantastbarkeit der Menschenwürde – Annäherungen an einen schwierigen Verfassungsrechtssatz, JuS 1995, S. 857 ff., 858 f.

³⁵⁷ *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 1 Rn. 7.

³⁵⁸ BverfGE 30, 1 (26); hierzu auch *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 7 Rn. 360, der zu Recht darauf verweist, dass die Objektformel zur Bestimmung von Eingriffen in die Menschenwürde zu unbestimmt ist.

³⁵⁹ So auch *Lambiris*, Klassische Standardbefugnisse im Polizeirecht, S. 67 f.

³⁶⁰ Vgl. *Lambiris*, Klassische Standardbefugnisse im Polizeirecht, S. 68.

b) Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 101, 100 BV)

Das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 101, 100 BV entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung³⁶¹ räumt jedem das Recht ein, „selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen“³⁶². Sein Schutzbereich erfasst die „aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, ob und wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“³⁶³. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht gewährleistet „das Recht zu wissen, welche Informationen bei welchen Gelegenheiten von wem über ihn erfasst, gespeichert für oder gegen ihn verwendet werden“³⁶⁴.

Der Staat sieht sich damit einem umfassenden Rechtfertigungszwang³⁶⁵ ausgesetzt, sofern es zu einer Erhebung nach § 3 Abs. 3 BDSG³⁶⁶, Art. 4 Abs. 5 BayDSG personenbezogener Daten i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG, Art. 4 Abs. 1 BayDSG kommt³⁶⁷, ohne dass es ihrer Verarbeitung nach § 3 Abs. 4 BDSG, Art. 4 Abs. 6 BayDSG oder Nutzung i.S.v. § 3 Abs. 5 BDSG, Art. 4 Abs. 7 BayDSG bedarf. Insbesondere in den Zeiten der modernen Datenverarbeitung muss ein umfassender Schutz gegen eine unbegrenzte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung persönlicher Daten gewährleistet sein; dieser Schutz wird von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG erfasst.³⁶⁸

Die innerhalb der Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs anhand technischer Mittel und/oder persönlicher Wahrnehmung erfolgte bildliche und/oder schriftliche Feststellung des Kennzeichens, Fahrzeugtyps, Datums, der Zeit und des Orts der

³⁶¹ Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wurde im Rahmen des sog. „Volkszählungsurteils“ (siehe BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 (Az.: 1 BvR 209/83 u. a.), NJW 1984, S. 419 ff.) aus dem Grundrecht der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt, vgl. hierzu eingehend BVerfGE 65, 1 ff.; vgl. auch BayVerfGHE v. 11.11.1997 (Az.: Vf. 22-VII-94), BayVBl. 1998, S. 142 ff., 144 f.; *Meyer-Goßner*, StPO, Vorb. zu §§ 474 ff. Rn. 1; a.A. *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 155, der die Anerkennung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ablehnt. Zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf die Länderpolizeigesetze siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 14.

³⁶² BVerfGE 65, 1 (43); 84, 192 (194).

³⁶³ BVerfGE 65, 1 (42); 80, 367 (373).

³⁶⁴ *Hassemer/Topp*, Neuere Entwicklungen im Bereich von Datenschutz und Straßenverkehr, DAR 1996, S. 85 ff., 85 f.

³⁶⁵ Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 377b.

³⁶⁶ Bundesdatenschutzgesetz i.d.F. d. Bek. v. 14.01.2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.08.2006 (BGBl. I S. 1970).

³⁶⁷ Vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 190.

³⁶⁸ So auch *Hesselberger*, GG, Art. 1 S. 67.

Zu widerhandlung führt stets zu einem rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.³⁶⁹ Denn diese Aufzeichnungen haben die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zur Folge, anhand deren im Wege der Halterabfrage der jeweilige Halter und damit in der Regel auch der jeweils verantwortliche Fahrzeugführer zu ermitteln ist. Auf diese Weise ist es nicht nur möglich, einer bestimmten Person einen bestimmten Verkehrsverstoß zuzuordnen. Zugleich können die Behörden dabei feststellen, wer wo und wann gewesen ist. Die zuständige Behörde erhält damit regelmäßig Aufschluss über das Verhalten einer bestimmten Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort.³⁷⁰

Auch die Anhaltung³⁷¹ und die damit verbundene Aufforderung zur Preisgabe personenbezogener Daten sowie die Personalienfeststellung im schriftlichen Verfahren³⁷² führen regelmäßig einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Denn der Betroffene ist zur Identitätsfeststellung verpflichtet, seine Personalien und damit seine personenbezogenen Daten i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG i.V.m. § 111 Abs.1 OWiG bekannt zu geben.³⁷³

Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht erfolgen stets, um eine festgestellte Verkehrsordnungswidrigkeit einem bestimmten Verkehrsteilnehmer zuzuordnen und ihn anschließend zur Rechenschaft für sein Fehlverhalten ziehen zu können. Die zuständigen Behörden handeln dabei zum Schutz der grundgesetzlich vorrangig schützenswerten Rechtsgüter Leben und körperlicher Unversehrtheit. Die Folge hiervon ist, dass in dieses Recht zum Zweck der Verkehrsunfallverhütung eingegriffen werden darf, zumal das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht schrankenlos gewährleistet wird.³⁷⁴ Einschränkungen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind aus Gründen überwiegenden Allgemeininteresses hinzunehmen.³⁷⁵ Sie bedürfen aber einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage, aus der sich Voraussetzungen und Umfang der Maßnahmen ergeben. Diesbezüglich ist auf die einschlägigen Bestimmungen zur

³⁶⁹ Vgl. *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 540; BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 208.

³⁷⁰ Vgl. BVerwG, Urteil v. 21.03.1986 (7 C 73/84), NJW 1986, S. 2331 f., 2332; *Melchers*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private, 27. VGT 1989, S. 111 ff., 114;.

³⁷¹ Sowohl die zielgerichtete Anhaltung im Rahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung als auch die anlass- und verdachtsunabhängige Anhaltung nach § 36 Abs. 5 StVO ist davon erfasst.

³⁷² Vgl. Anhörung nach § 55 OWiG.

³⁷³ Vgl. VollzBek. zu Art. 13, Ziff. 13.1, in: *Honnacker/Beinhofner*, PAG, S. 94.

³⁷⁴ Siehe BVerfGE 65, 1 (43).

³⁷⁵ Vgl. BVerfGE 65, 1 (44).

Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen durch Städte und Gemeinden zu verweisen. Der Betroffene hat die Eingriffe zu dulden, sofern sie sich im Rahmen der Gesetze und der Verhältnismäßigkeit³⁷⁶ bewegen.³⁷⁷

c) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

aa) Recht am eigenen Bild

Das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelte allgemeine Persönlichkeitsrecht³⁷⁸ gewährt dem Betroffenen in seiner Ausprägung als Recht der Selbstdarstellung u.a. das Recht, sich unerbetener heimlicher Wahrnehmungen seiner Person erwehren zu können.³⁷⁹ Davon erfasst sind auch Abbildungen der eigenen Person durch Dritte.³⁸⁰ Das Recht der Selbstdarstellung beinhaltet zugleich das Recht am eigenen Bild.³⁸¹ Die fotografische Erfassung des Verkehrsteilnehmers bei der Geschwindigkeitsüberwachung und die damit automatisch verbundene Anfertigung eines Fotos führen zu einem rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Recht am eigenen Bild.

Als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts unterliegt das Recht am eigenen Bild dem in Art. 2 Abs. 1 GG normierten Schrankenvorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung.³⁸² Demzufolge sind Eingriffe aufgrund der für die Verkehrsüberwachung einschlägigen Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Überwachung des fließenden Verkehrs, zulässig, sofern auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sinne der Schranken-Schranken gewahrt ist.

³⁷⁶ Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz *Meyer-Goßner*, StPO, Einl. Rn. 20.

³⁷⁷ Siehe BVerfGE 65, 1 (44); *Hesselberger*, GG, Art. 1 S. 68.

³⁷⁸ Siehe auch *Hesselberger*, GG, Art. 1 S. 66; *Maunz/Dürig*, GG, Art. 2 Rn. 128; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 373; *Schmidt*, Grundrechte, S. 134.

³⁷⁹ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 377, zu den einzelnen Erscheinungsformen siehe *ders.*, Rn. 373 ff.; *Schmidt*, Grundrechte, S. 134 ff.

³⁸⁰ Siehe BVerfGE 101, 361 (380 f.) m.w.N.

³⁸¹ Siehe hierzu BVerfGE 34, 238 (246), 35, 202 (220).

³⁸² Siehe BVerfGE 101, 361 (387); *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 382. Das Sittengesetz als die „allgemein anerkannten Wertvorstellungen unserer Rechtsgemeinschaft“ hat aufgrund deren Positivierung (vgl. §§ 138, 242, 826 BGB) mittlerweile an eigenständiger Bedeutung als Schranke neben dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung verloren, vgl. dazu auch *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 2 Rn. 19; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 388. Dies gilt so auch für die Schranke der „Rechte anderer“, da hierunter „unter Ausschluss bloßer Interessen alle subjektiven Rechte“ fallen, die bereits von der verfassungsmäßigen Ordnung vollständig miterfasst werden, siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 388.

bb) Schutz der Privatsphäre

Die infolge der Geschwindigkeitsübertretung entstandenen unerbetenen bildlichen Aufnahmen lassen eine Verletzung des Schutzes der Privatsphäre, der sich ebenfalls dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entnehmen lässt³⁸³, nahe liegend erscheinen. Der Schutz der Privatsphäre weist jedoch keinen unmittelbaren Bezug zu Abbildungen der eigenen Person auf; er ist thematisch und räumlich zu bestimmen mit der Folge, dass die Anfertigung von Bildern seinem Schutzbereich entzogen ist.³⁸⁴

Das folgt daraus, dass der Schutz der Privatsphäre thematisch solche Angelegenheiten erfasst, „die wegen ihres Informationsinhalts typischerweise als >privat< eingestuft werden, weil (...) das Bekanntwerden als peinlich empfunden wird oder nachteilige Reaktionen der Umwelt auslöst, wie es etwa bei (...) sozial abweichendem Verhalten der Fall ist“³⁸⁵. In räumlicher Hinsicht erstreckt sich sein Schutzbereich auf den „Bereich, in dem der Einzelne zu sich kommen, entspannen oder auch gehen lassen kann“³⁸⁶. Der entscheidende Bereich ist dergestalt zu qualifizieren, das es sich dabei um einen Bereich handelt, in dem es dem Einzelnen überhaupt möglich ist, frei von jeglicher Beobachtung durch die Öffentlichkeit und „damit der von ihr erzwungenen Selbstkontrolle zu sein“³⁸⁷.

Für den hier interessierenden öffentlichen Straßenverkehr liegen die vorgenannten qualitativen Anforderungen an einen solchen Rückzugsraum nicht vor. Denn den „Plätzen, an denen sich viele Menschen befinden, fehlt es von vornherein an den Voraussetzungen des Privatsphärenschutzes i.S.v. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Sie können das Rückzugsbedürfnis nicht erfüllen und rechtfertigen deswegen auch nicht den grundrechtlichen Schutz, den dieses Bedürfnis aus Gründen der Persönlichkeitsentfaltung verdient“³⁸⁸.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Voraussetzungen fehlt es hinsichtlich der Verkehrsüberwachung sowohl an den thematischen als auch räumlichen Voraussetzungen für einen aner kennenswerten Schutz der Privatsphäre: das Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit, das zur Anfertigung eines Fotos führt, ist aufgrund seines massenhaften

³⁸³ Vgl. BVerfGE 101, 361 (382).

³⁸⁴ Siehe BVerfGE 101, 361 (382 f).

³⁸⁵ BVerfGE 101, 361 (382).

³⁸⁶ BVerfGE 27, 1 (6); 101, 361 (382 f.).

³⁸⁷ BVerfGE 101, 361 (383).

³⁸⁸ BVerfGE 101, 361 (384).

Auftretens nicht als sozial abweichendes und insoweit den Privatsphärenschutz auslösendes Ereignis einzuordnen. Der Verursacher einer Geschwindigkeitsüberschreitung empfindet ihr eventuelles Bekanntwerden in der Regel auch nicht als peinlich und es löst insbesondere keine nachteiligen Reaktionen der Umwelt aus, mit der Ausnahme, dass die zuständige Behörde gegebenenfalls einen Bußgeldbescheid erlässt. Bei Geschwindigkeitsübertretungen handelt es sich vielmehr „lediglich“ um ein rechtlich und moralisch zu missbilligendes, gleichwohl unter Verkehrsteilnehmern weit verbreitetes Verhalten. Zudem wäre es verfehlt, den mit dem Fahren verbundenen Aufenthalt in einem Fahrzeug bzw. das Fahrzeug als Rückzugsraum einzuordnen, in dem der Betroffene sich gehen lassen kann. Das gilt ohne Rücksicht auf andere Verkehrsteilnehmer, jedenfalls wenn es sich im öffentlichen Verkehrsraum bewegt. Denn andernfalls wäre eine daraus folgende Gefährdung anderer in Kauf zu nehmen.

d) Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)

Das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit schützt sowohl die physische³⁸⁹, als auch die psychische Integrität des Grundrechtsträgers.³⁹⁰ Maßnahmen der Kommunalen Verkehrsüberwachung lassen den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG unberührt, da sie nicht mit Maßnahmen verbunden sind, die einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zur Folge haben können wie z.B. die zwangsweise Entnahme von Blutproben i.S.v. § 81a Abs. 1 S. 2 StPO zur Feststellung des Blutalkoholgehaltes bei Anhaltspunkten auf ein Fahren unter Alkoholeinfluss.³⁹¹

e) Das Recht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2, Art. 104 GG, Art. 102 Abs. 1 BV)

Art. 2 Abs. 2 S. 2, Art. 104 GG, Art. 102 Abs. 1 BV garantiert dem Einzelnen das Recht auf Freiheit der Person. Dieses Recht schützt den Betroffenen vor Eingriffen in die körperliche Bewegungsfreiheit.³⁹² Auf der Eingriffsebene ist zwischen freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen zu differenzieren.³⁹³ Freiheitsbeschränkungen sind nur

³⁸⁹ Vgl. hierzu BVerfGE 56, 54 (74 f.).

³⁹⁰ Siehe Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 62.

³⁹¹ Zur Zulässigkeit polizeilicher Zwangsmaßnahmen siehe BVerfGE 47, 239; Hesselberger, GG, Art. 2 Rn. 15.

³⁹² So BVerfGE 94, 166 (198); Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 112.

³⁹³ Siehe Jarras, in: Jarras/Pieroth, GG, Art. 104 Rn. 2, 10; Lambiris, Polizeiliche Standardbefugnisse im Polizeirecht, S. 71.

aufgrund eines Gesetzes unter den Voraussetzungen von Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG zulässig; Freiheitsentziehungen unterliegen den Anforderungen des Art. 104 Abs. 2 bis 4 GG.³⁹⁴

Bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung kommt ein Eingriff in die persönliche Freiheit infolge der Anhaltung nach § 163b Abs. 1 S. 1 StPO in Betracht.³⁹⁵ Denn das „Anhalten“ versteht sich als „Unterbrechung der Fortbewegung einer Person“³⁹⁶. „Die Anhaltung gebietet ein >Halten<, ein >Stehenbleiben<. Sie ist eine Anordnung“³⁹⁷. Der Betroffene ist verpflichtet, stehen zu bleiben und seine Fahrt oder seinen Gang zu unterbrechen. Er wird damit vorübergehend an der Fortsetzung seines Weges gehindert und in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Bei der Anhaltung handelt es sich demzufolge um einen Vorgang mit freiheitsbeschränkendem Charakter³⁹⁸, der einen Eingriff in die nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 102 BV garantierte Freiheit der Person darstellt.

Das Festhalten i.S.v. § 163b Abs. 1 S. 2 StPO ist im Gegensatz zur Anhaltung als Maßnahme nach § 163b Abs. 1 S. 1 StPO keine Freiheitsentziehung i.S.v. § 104 Abs. 2 GG.³⁹⁹ Beide Maßnahmen sind demzufolge voneinander zu unterscheiden. Das Festhalten beginnt damit, dass die zuständige Behörde den Betroffenen daran hindert, sich zu entfernen, wobei die bloße Aufforderung hierzu, ausreicht.⁴⁰⁰ Im Unterschied zur Anhaltung ist das Festhalten keine nur vorübergehende Maßnahme, sondern von einer bestimmten Dauer geprägt.

Die Freiheit der Person steht unter dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Art. 2 Abs. 2 S. 3, Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG. Demgemäß dürfen Freiheitsbeschränkungen nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen i.S.v.

³⁹⁴ Vgl. *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 104 Rn. 10 ff.

³⁹⁵ Vgl. hierzu *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 13 Rn. 35. In Thüringen besteht bereits eine ausdrückliche Anhaltebefugnis wie auch das Recht zur Anordnung eines Platzverweises, vgl. hierzu § 15 Abs. 2 S. 2 OBG bzw. § 17 OBG (OBG-Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden, Ordnungsbehördengesetz v. 18.06.1993, GVBl. S. 323).

³⁹⁶ *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 13 Rn. 34.

³⁹⁷ *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 13 Rn. 34 in Bezug auf die polizeiliche Anhaltung zum Zwecke der Identitätsfeststellung und Durchsuchung i.S.v. Art. 13 Abs. 1 und 2 PAG, wobei sich diese Definition sinngemäß auch auf die nach § 36 Abs. 5 StVO zulässige Anhaltung zum Zwecke der Verkehrskontrolle zur Überprüfung von Fahrzeugpapiere und -einrichtungen sowie weitere Formen der Anhaltung übertragen lässt.

³⁹⁸ Im Ergebnis so auch *Lambiris*, *Polizeiliche Standardbefugnisse im Polizeirecht*, S. 72; a.A. *Kunig*, in: *Münch/Kunig*, GG, Art. 2 Rn. 74, 78. Nach seiner Ansicht stellt das ganz kurzfristige Anhalten einer Person keinen Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG dar, sondern sei lediglich an der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG zu messen; *Riegel*, *Die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Grundrechte für das Polizeirecht*, BayVBl. 1980, S. 577 ff., 578.

³⁹⁹ So *Meyer-Gößner*, StPO, § 163b Rn. 7.

⁴⁰⁰ *Kurth*, *Identitätsfeststellung*, NJW 1979, S. 1377 ff., 1380.

formeller Rechtmäßigkeit⁴⁰¹ ergehen. § 163b StPO ist ein solches Gesetz, das in Abs. 1 S. 1 den Voraussetzungen des § 104 Abs. 1 S. 1 GG entspricht und damit zulässige Schrankenbestimmung ist. Zugleich folgen aus § 163b Abs.1 S. 1 StPO die materiellen Voraussetzungen der Anhaltung.⁴⁰² Als Schranke-Schranke der Freiheitsbeschränkung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu beachten.⁴⁰³ Sofern dieser gewahrt bleibt, hat der Betroffene die Anhaltung zu dulden.⁴⁰⁴

f) Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 1 BV)

Das dem Einzelnen verbürgte Recht auf Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 1 BV räumt jedem (Deutschen) die Möglichkeit ein, „an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen“⁴⁰⁵. Wohnsitz versteht sich als ständige Niederlassung an einem Ort.⁴⁰⁶ „Aufenthalt“ bedeutet das Verweilen an einem bestimmten Ort⁴⁰⁷, wobei eine bestimmte Dauer an dem Ort des Verweilens erforderlich ist.⁴⁰⁸ Demzufolge erfasst der Schutzbereich der Freizügigkeit nicht jede „augenblickliche Präsenz“⁴⁰⁹ an einem Ort. Ein vorübergehendes Verweilen reicht jedoch aus.⁴¹⁰ Art. 11 Abs. 1 GG schützt die Freiheit des Ziehens, d.h. die Fortbewegung speziell um der Wohnsitz- oder Aufenthaltsnahme willen, unabhängig davon, ob das Ziehen von Bundesland zu Bundesland (sog. interterritoriale Freizügigkeit), von einer Gemeinde zu einer anderen Gemeinde (sog. interkommunale Freizügigkeit) oder innerhalb eines Ortes (sog. interlokale Freizügigkeit) erfolgt.⁴¹¹ Die Anhaltung des Verkehrsteilnehmers hat stets eine Beeinträchtigung des freien Ziehens zur Folge.

⁴⁰¹ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 10 Rn. 420, wonach die Voraussetzungen der formellen Rechtmäßigkeit i.S.v. Zuständigkeit, Form und Verfahren eingehalten werden müssen.

⁴⁰² Hierzu *Meyer-Göfner*, StPO, § 163b Rn. 5.

⁴⁰³ Siehe *Meyer-Göfner*, StPO, § 163b Rn. 5, Einl. Rn. 20; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 10 Rn. 425. Nach *Honnacker/Beinhofner*, PAG, Art. 12 Rn. 9 soll eine Anhaltung für die Zeit von 10 bis 15 Minuten noch angemessen sein.

⁴⁰⁴ Das gilt gleichermaßen für die Anhaltung i. S. v. § 36 Abs. 5 StVO.

⁴⁰⁵ BVerfGE 2, 266 (273).

⁴⁰⁶ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 790.

⁴⁰⁷ Siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 11 Rn. 2.

⁴⁰⁸ So *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 791. Siehe zur Darstellung des unterschiedlichen Anforderungen an das „Verweilen“ *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 11 Rn. 2; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 791 m.w.N.

⁴⁰⁹ *Hetzer*, Zur Bedeutung des Grundrechts auf Freizügigkeit, JR 2000, S. 1 ff., 2.

⁴¹⁰ Siehe *Schmidt*, Grundrechte, S. 338 f. m.w.N. bezüglich der umstrittenen Auffassungen im Hinblick auf die Dauer des Verweilens, wobei er zumindest einen Tag für erforderlich hält, um Art. 11 Abs. 11 GG neben Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG einen eigenständige Bedeutung einräumen zu können.

⁴¹¹ So *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 793; *Schmidt*, Grundrechte, S. 339.

Ob daraus ein grundrechtsrelevanter Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 1 BV resultiert, beurteilt sich nach dem Zweck der Fortbewegung im Straßenverkehr sowie im Hinblick auf die Dauer des Aufenthaltes.⁴¹² Damit ist Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG als Spezialregelung stets vorrangig, wenn „der Aufenthalt um der Fortbewegung willen“ erfolgt. Das ist z.B. der Fall bei Fahrten von der Wohnung zur Arbeit oder zum Einkaufen und die erzwungene Unterbrechung auf der Fahrt dorthin erfolgt. „Die Fortbewegung um des Aufenthalts willen“, d.h. die Fahrt an ein bestimmtes Ziel, um dort längerfristig zu verweilen, z.B. die Fahrt in den Urlaub ist durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützt.⁴¹³ Ausschlaggebend ist die angestrebte Verweildauer am Ende der Fortbewegung.

Die zuvor aufgezeigte Abgrenzung zwischen Art. 2 Abs. 2 S. 2 und Art. 11 Abs. 1 GG lässt sich für die Anhaltung innerhalb der Verkehrsüberwachung nur vornehmen, wenn der Betroffene den Grund seiner Fahrt offen legt. Regelmäßig sind jedoch bei der kommunalen Anhaltung Fahrten zwecks der „gewöhnlichen“ Fortbewegung wie beispielsweise zur Arbeit, zum Einkaufen oder in die Schule Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG betroffen, so dass ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 1 BV infolge der Anhaltung ausscheidet.

g) Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG)

Viele Verkehrsteilnehmer sind aufgrund ihres Berufes gezwungen, am öffentlichen Straßenverkehr teilzunehmen. Das gilt beispielsweise für den Transportunternehmer, den Bus- oder Taxifahrer sowie all diejenigen, die sich zur Ausübung ihres Berufes im Straßenverkehr bewegen müssen. Sie müssen aufgrund der zielgerichteten Anhaltung, die Wartezeiten mit sich bringen, Einbußen in ihrer Mobilität und damit zumindest eine kurzfristige Unterbrechung ihrer Berufstätigkeit hinnehmen.⁴¹⁴ Sofern sich die Anhaltung längerfristig hinzieht, ist sie mit einem Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung verbunden⁴¹⁵, da der Betroffene in diesem Fall für die Zeit der Anhaltung an seiner Berufsausübung gehindert wird. Der grundrechtsrelevante Eingriff besteht grundsätzlich unabhängig davon, ob die Anhaltung zielgerichtet oder verdachts- und

⁴¹² Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 791.

⁴¹³ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 20 Rn. 791 und mit Beispielen § 20 Rn. 792 f. In den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG fallen beispielsweise Fahrten zum Zwecke einer Dienstreise, einer längeren Aushilfstätigkeit in einem anderen Ort oder Fahrten in den Urlaub. Vgl. hierzu *Schmidt*, Grundrechte, S. 339 ebenfalls mit Beispielen.

⁴¹⁴ Vgl. *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 157 f.

⁴¹⁵ Siehe *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 157.

anlassunabhängig erfolgt. Entscheidend ist die mit der Anhaltung verbundene Dauer der durch sie herbeigeführten Fahrtunterbrechung.

Die Anhaltung innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung ist jedoch stets von nur kurzfristiger Dauer. Demzufolge scheidet ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG aus. Selbst für den Fall, dass die Anhaltung über die Identitätsfeststellung hinausgehen und sich auch eine unmittelbare Sanktionierung erstrecken würde, würde sie zu keiner längerfristigen Unterbrechung der Fahrt führen. Selbst die Anhaltung i.S.v. § 36 Abs. 5 StVO ist in der Regel nur mit einer kurzfristigen Fahrtunterbrechung verbunden, so dass auch diesbezüglich ein Eingriff in die Berufsausübung nicht in Betracht kommt.

h) Der Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV)

Der in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV verankerte Schutz des Eigentums räumt dem Einzelnen grundsätzlich das Recht ein, ungestört und nach eigenem Belieben sein Eigentum zu nutzen.⁴¹⁶ Infolge dessen ist jeder Verkehrsteilnehmer berechtigt, das in seinem Eigentum befindliche Verkehrsmittel, dessen er sich zur Fortbewegung im öffentlichen Straßenverkehr bedient, zu gebrauchen wie er es für richtig hält. Demnach kann er sein Fahrzeug beliebig schnell fahren oder an jedem beliebigen Ort abstellen.

Die Anhaltung ist geeignet, das Recht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zumindest vorübergehend dergestalt einzuschränken, dass der Betroffene eine Störung der Nutzungsmöglichkeit seines Fahrzeugs und damit seines Eigentums erfährt. Sofern die zuständige Behörde im Zuge der Ahndung ein Fahrverbot ausspricht, ist der Betroffene für diese Zeit sogar vollständig von der Nutzung seines Eigentums ausgeschlossen.

Obgleich mit den im Rahmen der Verkehrsüberwachung möglichen Maßnahmen für den betroffenen Verkehrsteilnehmer spürbare Beeinträchtigungen im Hinblick auf sein Eigentum verbunden sein können, scheidet ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in Art. 14 Abs.1 GG aus. Denn eigentumsbezogene Nutzungen, die das Eigentum dazu verwenden, allgemein verbotene Handlungen zu begehen, fallen bereits nicht unter den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG⁴¹⁷. Demzufolge ist jegliches Verhalten im Straßenverkehr dem Schutz des Art. 14

⁴¹⁶ Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 914.

⁴¹⁷ Siehe *Benda/Maihofer/Vogel*, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 348 f; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 914.

Abs. 1 S. 1 GG entzogen, das verkehrrechtlichen Anordnungen zuwider läuft. Somit kann sich derjenige, der nach einer Verkehrsordnungswidrigkeit angehalten oder mit einem Fahrverbot belegt wird, nicht auf Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG berufen. Denn die Anhaltung samt der sich anschließenden Sanktionsmaßnahme erweist sich als Folge seines rechtswidrigen Vorverhaltens.

Zudem handelt es sich bei der Nutzung des Autos und damit beim Autofahren bereits nicht um eine Nutzung, die über Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, sondern über die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützt wird.⁴¹⁸ Denn zur Bestimmung, ob die Nutzung eines Gegenstandes in den Schutzbereich des Art. 14 GG fällt, ist auf die soziale Funktion seiner Nutzung und das Grundrecht abzustellen, dem sie ihrer sozialen Funktion nach zugehört.⁴¹⁹ Nur wenn diese die jeweilige Nutzung der Eigentums- und Vermögenssphäre zuordnet, ist der Schutzbereich von Art. 14 GG eröffnet.⁴²⁰ Die soziale Funktion der Nutzung eines Fahrzeugs ist seinem Gebrauch zuzuordnen.⁴²¹ Und das, obgleich sich das persönliche Eigentum an Gegenständen in rechtlicher Hinsicht allein über die Befugnis zu ihrer Nutzung, Gebrauch und Veräußerung definiert; faktisch jedoch „steht bei den meisten Gegenständen der Gebrauch im Vordergrund“⁴²². Demzufolge fällt das Autofahren wie auch das Fahren mit anderen Fahrzeugen in den Schutzbereich der über Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit.⁴²³ Sämtliche damit verbundenen rechtfertigungsbedürftigen Eingriffe sind damit nach Maßgabe der in Art. 2 Abs. 1 GG normierten Schranken zu beurteilen, so dass hinsichtlich der Schranken und der Rechtfertigung von Eingriffen auf die folgenden Ausführungen zur allgemeinen Handlungsfreiheit zu verweisen ist.

i) Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV)

Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV gewährleistet dem Einzelnen das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Als allgemeine Handlungsfreiheit lässt sich dieses Freiheits- und Auffanggrundrecht⁴²⁴ in seiner Schutzwirkung nicht auf einen bestimmten Lebenssachverhalt begrenzen, sondern schützt prinzipiell jegliches menschliche Verhalten und demzufolge die

⁴¹⁸ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23, Rn. 916.

⁴¹⁹ Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 915.

⁴²⁰ Siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 915.

⁴²¹ Vgl. auch *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 915.

⁴²² *Rittsteig*, Kommentar zum GG, Art. 14/15 Rn. 84.

⁴²³ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 23 Rn. 916.

⁴²⁴ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 5 Rn. 114; § 8 Rn. 369.

Teilnahme am Straßenverkehr in ihren verschiedenen Ausprägungen.⁴²⁵ Art. 2 Abs. 1 GG weist damit einen unmittelbaren Bezug zum Straßenverkehr und der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Verkehrssicherheitsarbeit auf.⁴²⁶

Grundsätzlich stünde es jedem Verkehrsteilnehmer unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV frei, beliebig zu parken und zu fahren ohne Rücksicht auf die durch verkehrsrechtliche Anordnungen aufgezeigten Grenzen und unabhängig davon, auf diese Weise für andere Verkehrsteilnehmer gefährliche und gar lebensbedrohliche Situationen geschaffen werden.⁴²⁷ Dass ein solches Verhalten zu einer Beeinträchtigung des Straßenverkehrs und demzufolge zu einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer führen muss, hat der Staat erkannt. Aufgrund der ihm auferlegten Schutzpflichten hat er verkehrsrechtliche Regelungen erlassen, die sowohl das Verhalten des Einzelnen in seiner Eigenschaft als Verkehrsteilnehmer, als auch den ordnungsgemäßen Zustand seines Verkehrsmittels betreffen und mit Hilfe der Verkehrsüberwachung auf ihre Einhaltung zu kontrollieren sind.

Die Kontrolle mittels verkehrsüberwachender Maßnahmen führt zu Eingriffen in die allgemeine Handlungsfreiheit. Im Fall der Anhaltung oder des Ausspruchs eines Fahrverbotes als Folge einer Geschwindigkeitsübertretung kommt das anschaulich zum Ausdruck.

Im Interesse der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung sowie zum Schutz von Leib und Leben kann sich der Einzelne nicht auf eine ihm grundsätzlich schrankenlos zustehende allgemeine Handlungsfreiheit berufen. Die Schranken ihrer Ausübung folgen aus Art. 2 Abs. 1 GG selbst. Danach ist die Teilnahme am Straßenverkehr erst über die Schranke der „Rechte anderer“ (Art. 2 Abs. 1 HS. 1 Var. 1 GG), die nicht verletzt werden dürfen sowie die „verfassungsmäßige Ordnung“ (Art. 2 Abs. 1 HS. 2 Var. 2 GG), gegen die nicht verstoßen werden darf, möglich.⁴²⁸ Die verfassungsmäßige Ordnung definiert sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „verfassungsmäßige Rechtsordnung“, so

⁴²⁵ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 368.

⁴²⁶ Siehe *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 25, der in diesem Zusammenhang auf Verkehrsunfälle verweist, bei denen es sich nicht um Zufälle handle, sondern vielmehr um das Ergebnis menschlichen Verhaltens als Ausfluss der im Grundgesetz garantierten „freien Entfaltung der Persönlichkeit“.

⁴²⁷ Vgl. *Herzog*, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, 30. VGT 1992, S. 25 ff., 31; *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 25.

⁴²⁸ Siehe *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 25.

dass diesbezüglich ein einfacher Gesetzesvorbehalt vorliegt.⁴²⁹ Dementsprechend sind alle die Teilnahme am Straßenverkehr einschränkenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, also auch die Rechtsgrundlagen der Kommunalen Verkehrsüberwachung, der verfassungsmäßigen Ordnung zuzuordnen. Sie sind taugliche Schrankenbestimmungen. Die aufgrund dieser Normen getroffenen verkehrsregelnden, -lenkenden, und -überwachenden wie auch sonstige mit dem Straßenverkehr und der Teilnahme am Straßenverkehr zusammenhängenden Maßnahmen sind aufgrund des Schrankenvorbehaltes sowie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als Eingriff in das Recht auf „freie Fahrt“ hinzunehmen.

Bei der Teilnahme am Straßenverkehr sind auftretende Grundrechtskollisionen durch die sich aus der Beachtung des Schrankenvorbehaltes der „Rechte anderer“ ergebenden Schranken nicht zu vermeiden. Sie sind zugleich zum Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung zu zählen. Namentlich steht hier das aus Art. 2 Abs. 1 GG folgende Recht des Einzelnen auf „freie Fahrt“ der staatlichen Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zum Schutz von Leben und körperlicher Integrität, das zugleich das grundgesetzlich verbürgte Recht des Einzelnen auf Schutz seiner Rechtsgüter „Leben“ und „Gesundheit“ beinhaltet, gegenüber. Die daraus zwangsläufig resultierende Grundrechtskollision ist im Wege einer verträglichen Konkordanz auszugleichen.⁴³⁰ Denn „teilnehmen“ am Straßenverkehr bedeutet stets „teilen“ von Verkehrsraum und damit „teilen“ von Grundrechten.⁴³¹ Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind die allgemeine Handlungsfreiheit und die Abwehrrechte dergestalt mit den zu ihrem Schutz gebotenen Eingriffen in Ausgleich zu bringen, dass sich die zu schützenden Grundrechtspositionen im Interesse aller Verkehrsteilnehmer und zu Gunsten einer umfassenden Gewährleistung von Verkehrssicherheit möglichst umfassend entfalten können.⁴³²

Das mit Art. 2 Abs. 1 GG kollidierende, in Art 14 Abs. 1 GG verbürgte Grundrecht auf Schutz des Eigentums zählt ebenfalls zu den Rechten anderer i.S.v. Art. 2 Abs. 1 HS. 2 Var. 2 GG, die es zu berücksichtigen gilt. Aufgrund der durch Verkehrsunfälle⁴³³ herbeigeführten nicht unerheblichen Sachschäden muss der Staat gegenüber Eigentumsverletzungen auch im Straßenverkehr Schutz bieten. Das Eigentum ist Teil der verfassungsrechtlich geschützten und

⁴²⁹ Vgl. BVerfGE 6, 32 (37 f.) *Herzog*, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, 30. VGT 1992, S. 25 ff., 31. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 8 Rn. 383, § 6 Rn. 252 ff.

⁴³⁰ Vgl. *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 22.

⁴³¹ Vgl. *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 25.

⁴³² So *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, 153 ff., 156.

⁴³³ Sie beruhen stets auf einem Fehlverhalten im Straßenverkehr wie z.B. das Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit, dem die Verkehrsüberwachung versucht, entgegen zu wirken.

staatlicherseits zu schützenden Güter. Maßnahmen der Verkehrsüberwachung können zu seinem Schutz beitragen. Denn sie zielen darauf ab, die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern, somit Verkehrsunfälle samt ihrer Folgen zu vermeiden.

Im Rahmen der Schranken-Schranken Prüfung ist zu beachten, dass je mehr „der gesetzliche Eingriff elementare Äußerungsformen der menschlichen Handlungsfreiheit berührt, umso sorgfältiger müssen die zu seiner Rechtfertigung vorgebrachten Gründe gegen den gesetzlichen Freiheitsanspruch des Bürgers abgewogen werden“⁴³⁴.

Demgemäß bleibt festzuhalten, dass Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV infolge verkehrsüberwachender Maßnahmen grundsätzlich hinzunehmen sind, jedenfalls, sofern sie sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bewegen.

3. Zusammenfassung

Maßnahmen der Verkehrsüberwachung führen zu grundrechtsrelevanten Eingriffen. Eingriffe, die geeignet sind, Gefährdungen oder Schäden im Straßenverkehr von Leben und körperlicher Unversehrtheit abzuwenden, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie sind zulässig, sofern sie unter einem Schrankenvorbehalt erfolgen und sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bewegen. Entscheidend für das Maß der Rechtfertigung ist die Intensität des Rechtseingriffs. Je intensiver der Eingriff von staatlicher Seite erfolgt, umso höher sind die Anforderungen an seine Rechtfertigung.⁴³⁵

III. Anforderungen an die prozessuale Verwertbarkeit festgestellter Verstöße

Inwieweit festgestellte Verkehrsverstöße in einem Verfahren dem betroffenen Verkehrsteilnehmer entgegen gehalten und demzufolge in einem Prozess gegen ihn verwendet werden dürfen, hängt davon ab, wie, also durch wen und auf welche Weise sie festgestellt wurden.⁴³⁶ Entscheidend ist dabei die Durchführung der Ermittlungen zur Feststellung des Verstoßes in personeller und technischer Hinsicht.⁴³⁷

⁴³⁴ BVerfGE 17, 306 (314).

⁴³⁵ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 21 Rn. 846.

⁴³⁶ Vgl. hierzu BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung; *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 178.

⁴³⁷ Vgl. hierzu *Janker*, Anm. zu OLG Stuttgart, Beschluss v. 01.06.1999 (Az.: 3 Ss 265/90), DAR 1991, S. 32 f., 32.

1. Personelle Voraussetzungen

Das mit der Geschwindigkeitsüberwachung betraute Personal muss den dafür vorgesehenen Anforderungen sowohl in fachlicher als auch in rechtlicher Hinsicht entsprechen.⁴³⁸ Im Vorgriff auf die an anderer Stelle noch ausführlich darzustellenden Rechtsprechung zum Einsatz bzw. zur Beteiligung privater Kräfte⁴³⁹ an der Verkehrsüberwachung ist an dieser Stelle der Hinweis ausreichend, dass die Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung ausschließlich durch private Unternehmen unzulässig ist und zu einem Beweiserhebungsverbot führt.⁴⁴⁰ Ob daraus zugleich ein Beweisverwertungsverbot folgt, ist in Rechtsprechung und Literatur zumindest bezüglich der Geschwindigkeitsüberwachung umstritten. Nach Auffassung des BayObLG ist das nicht allgemein, sondern nur einzelfallbezogen zu entscheiden, wobei grundsätzlich für ein Verwertungsverbot „ein besonders gravierender Verfahrensverstoß vorliegen müsse.“⁴⁴¹

2. Technische Voraussetzungen

Vor allem bei der Geschwindigkeitsüberwachung bedarf es einwandfrei arbeitender technischer Geräte, um gerichtlichen Beweisanforderungen zu genügen.⁴⁴² Ihre Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit muss sichergestellt sein. Das verlangt bereits das aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. dem allgemeinen Freiheitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG abzuleitende Recht auf ein faires Verfahren.⁴⁴³ Die zur Kommunalen Verkehrsüberwachung ergangene Verwaltungsvorschrift weist bezüglich der Verwendung von Geschwindigkeitsmessgeräten darauf hin, dass nur von der Physikalisch-Technischen-

⁴³⁸ Hierzu eingehend Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.13 (AllMBI. S.161).

⁴³⁹ Zur Beteiligung Privater BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 206 f.; BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff., 321; Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15, 2.5 (AllMBI. S.161).

⁴⁴⁰ Vgl. hierzu BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 206 f.; BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff., 321; OLG Frankfurt/Main., Beschluss v. 21.07.2003 (Az.: 2 Ss OWi 388/02), NSTZ-RR 2003, S. 342 f., 342.

⁴⁴¹ So BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412, was im Rahmen einer Einzelfallabwägung zwischen dem Individualinteresse des Bürgers am Schutz seiner Rechtsgüter gegen das Interesse des Staates an der Tataufklärung zum Schutz der Allgemeinheit zu entscheiden sein soll; a.A. das Ausgangsgericht, das ein Beweisverwertungsverbot bejaht hatte; so auch *Döhler*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 203 ff., 209; *Ludovisy*, Anmerkung zur Entscheidung des BayObLG zur Geschwindigkeitsüberwachung, DAR 1997, S. 208 f., 209; *Radtko*, Privatisierung von Geschwindigkeitsüberwachung, NZV 1995, S. 428 ff., 430. Siehe auch Ausführungen auf S. 165.

⁴⁴² So auch *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, 133 ff., 145.

⁴⁴³ Vgl. hierzu auch BVerfGE 26, 66 (71); *Meyer-Gößner*, StPO, Einl. Rn. 19 m.w.N.; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 4 Rn. 99;

Bundesanstalt zugelassene und geeichte Geräte zum Einsatz kommen dürfen.⁴⁴⁴ Messfehler zu Lasten der Verkehrsteilnehmer müssen ausgeschlossen werden. In der alltäglichen Überwachungspraxis lassen sich Fehlerquellen aber nicht mit 100%-tiger Sicherheit vermeiden. Immer wieder findet das seinen Niederschlag auch in Urteilen zur Geschwindigkeitsüberwachung.⁴⁴⁵

IV. Zusammenfassung

Die Durchführung verkehrsüberwachender Maßnahmen führt stets zu einem Spannungsverhältnis zwischen staatlichen Schutzpflichten und den dem Betroffenen zustehenden im Rahmen der Verkehrsüberwachung tangierten Grundrechten, insbesondere den ihm zustehenden Freiheitsrechten. Auf der einen Seite haben die zuständigen Stellen den Schutz der relevanten Schutzgüter, insbesondere von Leben und körperlicher Unversehrtheit, aber auch des Eigentums sowie der Unversehrtheit der Rechtsordnung, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Auf der anderen Seite führen solche Maßnahmen mitunter auch bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu einem Grundrechtseingriff.

Vor dem Hintergrund der mit ihr verbundenen Zielsetzung – Schaffung und Gewährleistung von Verkehrssicherheit – ist der auftretende Konflikt widerstreitender Grundrechte unvermeidbar. Diesen gilt es im Wege der praktischen Konkordanz zu lösen⁴⁴⁶, wobei die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für den Ausgleich bzw. die anzustellende Abwägung entscheidend ist.⁴⁴⁷

Die aus dem Grundgesetz folgenden Bedingungen, denen die Kommunale Verkehrsüberwachung unterliegen, um jegliche Willkür und jeglichen Missbrauch im Rahmen der Verkehrsüberwachung von Anfang an auszuschließen, sind nicht nur Maßstab für die Zulässigkeit kommunaler Überwachungsmaßnahmen. Sie sind auch aus rechtsstaatlichen Gründen Voraussetzung für ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Sofern sie eingehalten werden, bestehen gegen ihre Zulässigkeit keine Bedenken, und sie sind von den Verkehrsteilnehmern hinzunehmen.

⁴⁴⁴ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.06, Ziff. 2.4 (AllIMBl. S. 161).

⁴⁴⁵ Vgl hierzu mit einem umfassenden Literaturhinweis *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 133 ff., 146.

⁴⁴⁶ Zur Kollision von Grundrechten vgl. hierzu *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 6 Rn. 314.

⁴⁴⁷ Vgl. *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 155.

C. Rechtliche Voraussetzungen der Aufgabenübernahme durch die Kommunen

I. Aufnahme, Änderung und Einstellung der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Über die Aufnahme und Einstellung der Verkehrsüberwachung sowie die Änderung ihres Umfangs entscheidet die jeweilige Kommune in Form eines Gemeinde- bzw. Stadtratsbeschlusses. Das Ergebnis der Entscheidung ist den zuständigen Regierungen auf dem Dienstweg mitzuteilen. Sie leiten die eingehenden Meldungen vierteljährlich - beginnend zum 01.01. eines jeden Jahres - in Form von Übersichten an das Staatsministerium des Innern weiter, das eine Gesamtübersicht aller Gemeinden erstellt, die Verkehrsüberwachung betreiben. Die Liste ist an die Kommunen und Polizeidienststellen zum Zwecke der Amtshilfe zu übermitteln.⁴⁴⁸ Aufgrund der aus § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 161 Abs. 1 StPO folgenden Verpflichtung der Kommunen, im Rahmen der Verkehrsüberwachung Amtshilfe zu leisten, ist eine bayernweite Übersicht erforderlich.⁴⁴⁹ Die Meldung der Gemeinden gibt Aufschluss über die Art der jeweiligen Überwachungstätigkeit, die Tätigkeit als Verfolgungs- und/oder Ahndungsbehörde sowie die Beteiligung privater Firmen an der Verkehrsüberwachung.⁴⁵⁰ Die Liste dient nicht nur der Amtshilfe. Sie dient vor allem auch der Abstimmung der Kommunen untereinander und mit den Polizeidienststellen zur Vermeidung von Doppelüberwachungen.

Die Aufnahme und Einstellung sowie jegliche inhaltliche Änderung ist öffentlich bekannt zu machen. § 2 Abs. 5 ZuVOWiG bestimmt: „Die Gemeinden machen die Aufnahme sowie die Beendigung der Tätigkeiten nach den Absätzen 3 und 4 jeweils entsprechend den Vorschriften, die für die Bekanntmachung von Satzungen der Gemeinden gelten, amtlich bekannt“. Die Bekanntmachung erfolgt im gemeindlichen Amts- und Mitteilungsblatt der jeweiligen Kommune nach Art. 26 Abs. 2 S. 1 GO bzw. gemäß Art. 26 Abs. 2 S. 2 GO im Amtsblatt des Landkreises oder des Landratsamtes oder in sonstigen regelmäßig erscheinenden Druckwerken zu veröffentlichen, sofern die Kommune über kein eigenes Amtsblatt verfügt. Diese Regelung führte zu einer wesentlichen Vereinfachung gegenüber der früheren Rechtslage⁴⁵¹, der Verwaltungsaufwand wurde erheblich reduziert.

⁴⁴⁸ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBI. S. 161).

⁴⁴⁹ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBI. S. 161).

⁴⁵⁰ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBI. S. 161).

⁴⁵¹ Danach mussten die jeweils an der Kommunalen Verkehrsüberwachung beteiligten Kommunen in einer Anlage zur ZuVOWiG aufgenommen bzw. wieder ausgetragen werden und diese Anlage war zu veröffentlichen.

II. Zwischenmeldungen nach Aufnahme der Tätigkeit

Die Gemeinden sind verpflichtet, jährlich beginnend zum 1. März 2007 die Regierungen auf dem Dienstweg über das Ergebnis der kommunalen Verkehrsüberwachungstätigkeit zu unterrichten.⁴⁵² Sie müssen Auskunft geben über die Anzahl der Verwarnungen mit Verwarnungsgeld bzw. Anzeigen und Bußgeldbescheide getrennt nach ruhendem und fließendem Verkehr sowie nach der Höhe der Verwarnungs- und Bußgelder und der Anzahl der Fahrverbote, Gnadenverfahren und Verfahreneinstellungen.⁴⁵³ Die Regierungen bündeln die bei ihnen eingehenden Meldungen und leiten sie beginnend zum Jahr 2007 als tabellarische Gesamtübersicht bis spätestens zum 1. April eines jeden Jahres dem Staatsministerium des Innern zu.⁴⁵⁴

III. Zusammenfassung

Jede Ausweitung der Zuständigkeiten zur Wahrnehmung der Verkehrsüberwachung hatte eine Vereinfachung der für die Aufgabenübernahme erforderlichen Voraussetzungen zur Folge. Nachdem kommunale Verkehrsüberwachung jahrelang nur auf Antrag und Genehmigung des Staatsministeriums des Innern möglich war, reicht heute ein Beschluss des Gemeinde- oder Stadtrates samt seiner ordnungsgemäßen Bekanntmachung aus. Schrittweise wurden die zur Aufgabenübernahme erforderlichen formalen Voraussetzungen reduziert. Die Kommunen können auf diese Weise flexibel und schnell Verkehrsüberwachung vor Ort durchführen, abändern oder einstellen.

D. Zusammenfassung des 2. Kapitels

Die Rechtsgrundlagen für die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen i.S.v. § 24 StVG folgen aus § 2 Abs. 3 bis 4 ZuVOWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 163 b StPO. Für die Erforschungstätigkeit reicht die Aufgabeneröffnungsnorm des § 53 Abs. 1 OWiG aus, da mit ihr im Rahmen der Verkehrsüberwachung kein Grundrechtseingriff verbunden ist.

⁴⁵² Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.2 (AllMBL. S. 161).

⁴⁵³ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.1 (AllMBL. S. 161).

⁴⁵⁴ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.16.2 (AllMBL. S. 161).

Die Aufnahme und Beendigung der Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG durch eine Kommune erfordert einen förmlichen Gemeinde- oder Stadtratsbeschluss und dessen öffentliche Bekanntmachung nach § 2 Abs. 5 ZuVOWiG.

Maßnahmen der Verfolgung und Ahndung unterliegen verfassungsrechtlichen Bedingungen, die für die Rechtmäßigkeit ihrer Durchführung einzuhalten sind. Dazu gehört insbesondere die Beachtung der Grundrechte in ihrer Funktion als Abwehr- und Freiheitsrechte. Die ebenfalls aus den Grundrechten folgenden Schutzpflichten verpflichten die Kommunen, Maßnahmen zum Schutz ihrer Bürger auch im Straßenverkehr zu ergreifen. Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist eine Möglichkeit, diesen Schutzauftrag zu erfüllen. Maßnahmen der Verfolgung und Ahndung führen zu einem Grundrechtseingriff der davon Betroffenen, da bereits die Verfolgungstätigkeit regelmäßig einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zur Folge hat. Somit kommt es infolge verkehrsüberwachender Maßnahmen zu einer Grundrechtskollision, die im Wege der praktischen Konkordanz zu lösen ist.

3. Kapitel: Kommunale Verkehrsüberwachung im praktischen Vollzug

A. Inhaltliche Umsetzung der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Die Kommunale Verkehrsüberwachung erfasst sämtliche mit ihr einhergehenden Tätigkeiten der Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG sowie die vorab zu treffenden Entscheidungen über die jeweiligen, einsatzbezogenen Gesichtspunkte der Überwachungstätigkeiten.

I. Einsatzfestlegungen

Im Einzelnen handelt es sich hierbei um Festlegungen für den konkreten Einsatz, insbesondere um die Festsetzung von Schwerpunkten, über die vor Aufnahme oder bei Änderung konkreter Maßnahmen zu entscheiden ist. Sie richten sich nach grundsätzlichen Kriterien, bekannten Gefahrensituationen sowie Beschwerden und Anliegen aus der Bürgerschaft.⁴⁵⁵ Das im Volksmund bekannte „Knöllchen“ als Folge eines Parkverstoßes oder die Anordnung eines Fahrverbots nach einer Geschwindigkeitsüberschreitung stehen erst am Ende zahlreicher organisatorischer Vorfeldtätigkeiten und einer Vielzahl von Grundüberlegungen. Sie sind erforderlich, um eine möglichst hohe Effektivität der Verkehrsüberwachung zu erreichen. Sie sind auch notwendig, weil eine allgegenwärtige Überwachung des Verkehrs weder möglich noch wünschenswert ist.

1. Zielrichtung der Verkehrsüberwachung

Die Zielrichtung der Verkehrsüberwachung bestimmt ihre Schwerpunkte und schränkt den Umfang der Überwachungstätigkeiten ein. Deren Beachtung verhindert, dass Verkehrsüberwachung ausufert und an Effektivität verliert.

a) Verhütung von Unfällen und Verkehrsbehinderungen

Überwachungsrelevant sind grundsätzlich solche Verhaltensweisen, die aufgrund allgemeiner Unfallstatistiken und langjähriger Erfahrungen schwere Verkehrsunfälle verursachen oder

⁴⁵⁵ Zu den Wünschen aus der Bevölkerung und der damit verbundenen Problematik siehe auch *Geißler*, Innerstädtische Verkehrsregelung im Geflecht divergierender Gruppeninteressen, DAR 1999, S. 345 ff.

Verkehrsbehinderungen herbeiführen.⁴⁵⁶ Die Verhütung von Verkehrsunfällen hat höchste Priorität. Hauptunfallursache ist das Fahren mit unangepasster Geschwindigkeit.⁴⁵⁷ Die Kommunale Verkehrsüberwachung setzt ihr die Geschwindigkeitsüberwachung entgegen.⁴⁵⁸ Behinderungen innerhalb des fließenden und ruhenden Verkehrs mit ihren negativen Folgen für die Verkehrssicherheit lassen sich primär auf verbotswidrig abgestellte Fahrzeuge zurückführen. Die Überwachung des ruhenden Verkehrs hat in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, das Parkverhalten positiv zu beeinflussen sowie Behinderungen des Verkehrsflusses zu verringern.⁴⁵⁹

b) Verhütung von Lärm- und Abgasbelastungen

Fahrzeuginnenraum und übermäßiger Ausstoß von Abgasen beeinträchtigen die Lebensqualität von Mensch und Umwelt. Die Ursachen lassen sich regelmäßig auf die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Geschwindigkeit sowie auf technische Fahrzeugmängel, insbesondere des Schwerlastverkehrs zurückführen, die infolge der Überschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Haupt- und Abgasuntersuchung⁴⁶⁰ unentdeckt bleiben. Abhilfe schaffen die Herabsetzung der zulässigen Geschwindigkeit, die Anordnung von Fahr- und Durchfahrverboten sowie die Kontrolle der durchzuführenden Fahrzeuguntersuchungen i.S.v. § 29 StVZO (Hauptuntersuchung - HU) bzw. nach § 47a StVZO (Abgasuntersuchung - AU).

2. Überwachungsdichte und Sanktionsniveau

Die Kommune entscheidet bei der Aufnahme und Änderung von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen über die Überwachungsdichte, indem sie die Anzahl der Messungen und Kontrollen sowie ihre zeitliche und örtliche Ausrichtung festlegt.

⁴⁵⁶ Siehe Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 125 f.

⁴⁵⁷ Siehe Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. 1.2.1 (MABl. S. 451); Hülse, in: Litsken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 574, Rn. 34, PDV 100, Ausgabe 1999, Ziff. 3.23.3.1. Zu den Hauptunfallursachen zählen darüber hinaus zu geringer Sicherheitsabstand, Alkohol- und Drogeneinfluss bei Fahrzeugführern, Fehler beim Überholen, Nebeneinander fahren, Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren oder Einfahren in den fließenden Verkehr, Falsches Verhalten beim Überschreiten der Fahrbahn und falsches Verhalten gegenüber schwächeren Verkehrsteilnehmern sowie die Nichtbeachtung von Vorfahrt- und Vorrangsregelungen.

⁴⁵⁸ Die Bekämpfung der Unfallursachen des Fahrens unter Alkohol-, Drogen- und/oder Medikamenteneinfluss, der Nichtbeachtung von Lichtzeichenanlagen und Vorfahrtsregelungen sowie des Nichteinhaltens des vorgeschriebenen Mindestabstands ist der Polizei vorbehalten, siehe hierzu näher Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.2.1 (AllMBI. S. 155).

⁴⁵⁹ Vgl. zur Verbesserung der Parkmoral Stadt Nürnberg, Baureferat (Hrsg.), Zehn Jahre Verkehrsüberwachung, S. 3, 5.

⁴⁶⁰ Hierbei handelt es sich um die sog. TÜV und AU-Untersuchung.

Die Überwachungsichte ist in Deutschland im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten grundsätzlich hoch.⁴⁶¹ Die individuelle Festlegung bleibt der Kommune vorbehalten. Die Entscheidung über die Höhe der auszusprechenden Sanktionen ist ihnen entzogen. Sie fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Sie richtet sich nach den Festsetzungen der Bußgeldkatalog-Verordnung. Die in Deutschland möglichen Verwarnungs- und Bußgelder bewegen sich im Unterschied zu einer Vielzahl anderer europäischer Staaten, die vor allem für Geschwindigkeits- und Alkoholverstöße weit empfindlichere Sanktionen vorsehen, auf einem niedrigen Niveau.⁴⁶² Für die mit der Verkehrsüberwachung bezweckte verkehrserzieherischen Wirkung ist die Höhe der Sanktion allein nicht ausschlaggebend. Entscheidend ist, dass der sich rechtswidrig verhaltende Verkehrsteilnehmer bei einem Verkehrsverstoß angetroffen und sanktioniert wird. Das erfordert eine hohe Überwachungsichte. In diesem Fall „kann es zu einer >Verunsicherung im positiven Sinne< kommen, die das Beachten der Normen bewirkt/erzwingt“⁴⁶³.

3. Form der Verkehrsüberwachung

Die Kommunale Verkehrsüberwachung vollzieht sich als Überwachung des ruhenden Verkehrs, als Geschwindigkeitsüberwachung und als Überwachung des sonstigen Verkehrs. Die Kommunen legen die Form der Überwachungstätigkeiten selbstständig fest.

a) Überwachung des ruhenden Verkehrs

Die auch unter dem Schlagwort „Parkraumüberwachung“⁴⁶⁴ praktizierte Tätigkeit innerhalb der Kommunalen Verkehrsüberwachung ist gleichbedeutend mit der sog. „Überwachung des ruhenden Verkehrs“. Sie ist vorrangig auf die Kontrolle der Einhaltung von Halte- und Parkvorschriften⁴⁶⁵ ausgerichtet. Darüber hinaus können im ruhenden Verkehr auch verwarnungsfähige Fahrzeugmängel i.S.d. StVZO erforscht und im Rahmen der Verfolgungs-

⁴⁶¹ Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 126.

⁴⁶² Vgl. Bouska, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, 122 ff., 126. Auf die Höhe der in Abhängigkeit des jeweiligen Verkehrsverstosses zu verhängenden Sanktion in Form der Verwarnungs- und Bußgelder oder der Dauer des Fahrverbotes oder gar auf die Entziehung der Fahrerlaubnis hat die Kommune keinen Einfluss. Deren Höhe sowie die Voraussetzungen ihres Ausspruchs ist Aufgabe des Bundesgesetzgebers. Die Kommunen können lediglich bestimmen, wo und wann und ob sie überhaupt Verkehrsüberwachung betreiben oder deren Durchführung der Polizei überlassen.

⁴⁶³ Rusteberg, Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Private?, PVT 1989, S. 222 f., 222.

⁴⁶⁴ Vgl. BfLR, Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, S. 723 ff., 748.

⁴⁶⁵ So z.B. die Beachtung der Vorschriftzeichen 238-41 StVO (Halteverbot), 286-41 StVO (eingeschränktes Halteverbot), 290/292-41 StVO (Beginn und Ende des eingeschränkten Halteverbots für eine Zone), 291-41

und/oder Ahndungstätigkeit sanktioniert werden. Die Überwachung des ruhenden Verkehrs erfasst gleichsam die technische Fahrzeugüberwachung i.S.v. §§ 29, 47a StVZO und damit ein Einschreiten gegen Zuwiderhandlungen i.S.v. § 69a StVZO gegen die vorgeschriebene Haupt- (HU) und Abgasuntersuchung (AU) i.S.v. § 29 StVZO (HU) bzw. § 47a StVZO (AU) mit ihren für die Umwelt und Mensch nachteiligen Auswirkungen.⁴⁶⁶

b) Geschwindigkeitsüberwachung

Die als „Geschwindigkeitsüberwachung“ bekannte Überwachung des fließenden Verkehrs erfasst die Kontrolle der Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit nach den Vorschriftzeichen 274-41 StVO („Zulässige Höchstgeschwindigkeit“), und 274.1/274.2 StVO („Beginn/Ende der Zone mit zulässiger Höchstgeschwindigkeit“). Sie beinhaltet die Überwachung der verkehrsrechtlichen Anordnungen der Vorschriftzeichen 325/326-42 StVO („Beginn/Ende eines verkehrsberuhigten Bereichs“), da in den davon erfassten Zonen nur Schrittgeschwindigkeit gefahren werden darf.⁴⁶⁷

c) Überwachung des sonstigen Verkehrs

Die Einhaltung der verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 240-41 StVO („Gemeinsamer Fuß- und Radweg“) und, 242/243-41 StVO („Beginn/Ende eines Fußgängerbereichs“) ist ebenfalls Teil der Überwachung des fließenden Verkehrs, da sich die Verkehrsteilnehmer in den hiervon erfassten Verkehrsbereichen ebenfalls fortbewegen. Die Arbeit erörtert diesen Teilbereich der Verkehrsüberwachung unter dem Begriff der „Überwachung des sonstigen Verkehrs“, da die Verkehrsüberwacher in diesen Verkehrsräumen nicht gegen Geschwindigkeitsüberschreitungen einschreiten müssen,

StVO (Parkscheibe) oder der Richtzeichen 325/326-42 StVO (Beginn und Ende eines verkehrsberuhigten Bereichs), 315-42 StVO (Parken auf Gehwegen). Zum Halten und Parken siehe auch §§ 12 Abs. 2, 13 StVO.

⁴⁶⁶ So auch *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 7 ff., 9. Nicht zu verwechseln ist diese Form der Überwachung mit der Erstellung des sog. Mängelberichtes. Der Mängelbericht ist der polizeilichen Verkehrsüberwachung vorbehalten und kein Mittel zur Sanktionierung einer Ordnungswidrigkeit i.S.v. § 24 StVG. Er dient der Dokumentation entdeckter Fahrzeugmängel und der Kontrolle ihrer Behebung zu Gunsten der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und damit der Verkehrssicherheit. Die Polizei erstellt den Mängelbericht verbunden mit der Aufforderung i.S.v. § 17 Abs. 1 StVZO, den Mangel innerhalb einer bestimmten Frist beheben und sich dessen Behebung auch nachweisen zu lassen. Sofern der betroffene Fahrzeughalter binnen der ihm gesetzten Frist keinen Nachweis erbringt, verständigt die Polizei die zuständige Zulassungsbehörde i.S.v. § 1 Abs. 1 StVG, der die Einleitung weiterer Maßnahmen i.S.v. § 17 StVZO obliegt.

⁴⁶⁷ Siehe zur Geschwindigkeitsüberwachung Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.1 f. (AllIMBl. S 161); vgl. z.B. Vorschriftzeichen 274-41 StVO (Zulässige Höchstgeschwindigkeit), 274.1/274.2-41 StVO (Beginn und Ende der Tempo 30-Zone) und Richtzeichen 325/326-42 StVO (Beginn und Ende eines verkehrsberuhigten Bereichs); zur Geschwindigkeit siehe auch § 3 StVO.

sondern nur gegen die unberechtigte Nutzung der von den vorgenannten Verkehrszeichen erfassten Verkehrsbereiche.

4. Umfang der Verkehrsüberwachung

Die Kommunen entscheiden eigenverantwortlich, ob und inwieweit sie von der Zuständigkeitsübertragung nach § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG Gebrauch machen. Sie können sich auf die Erforschung und Verfolgung oder die Erforschung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG i.V.m. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG beschränken oder neben der Erforschung und Verfolgung i.S.v. § 2 Abs. 3 ZuVOWiG ihre weitere Verfolgung und Ahndung nach § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG übernehmen.

Sofern sie Verkehrsordnungswidrigkeiten eigenverantwortlich ahnden, verbleiben ihnen neben den Verwarnungsgeldern die Bußgelder. Andernfalls fließen diese dem Staat zu.⁴⁶⁸ Im Gegenzug haben die Kommunen den für die Durchführung der Verkehrsüberwachung notwendigen finanziellen Aufwand für Personal- und Sachmittel zu tragen, der Freistaat Bayern gewährt Finanzzuweisungen nur im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 FAG⁴⁶⁹.⁴⁷⁰ Die Kommunen können ferner entscheiden, wann, wo und wie oft sie Verkehrsüberwachung betreiben und in welcher Form. Die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24a StVG ist ausschließlich der Bayerischen Landespolizei und dem Bayerischen Polizeiverwaltungsamt vorbehalten.⁴⁷¹

5. Örtliche und zeitliche Schwerpunkte

Der Einsatz der Überwachungskräfte ist auf die Örtlichkeiten zu beschränken, die ein verstärktes Verkehrsaufkommen und/oder aufgrund ihrer Lage ein besonderes Gefahrenpotential für Verkehrsteilnehmer aufweisen.

⁴⁶⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.8 (AllMBl. S. 161).

⁴⁶⁹ Gesetz über den Finanzausgleich von Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) v. 20.12.2001 (BGBl. I S.3955, 3956), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2006 (BGBl. I S. 3376).

⁴⁷⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.2 (AllMBl. S. 161).

⁴⁷¹ Siehe hierzu § 6 Abs. 1 Nr. 1 ZuVOWiG.

a) Überwachungsörtlichkeiten

Räumlich erfasst die Verkehrsüberwachung grundsätzlich das jeweilige Gemeindegebiet i.S.v. Art. 21 GO. Die Überwachung beschränkt sich regelmäßig auf Verkehrsflächen und Straßen innerhalb geschlossener Ortschaften. Wünsche und Anregungen aus der Bürgerschaft finden ebenfalls Berücksichtigung. Die Festlegung der einzelnen Überwachungsräume hängt zudem davon ab, in welcher Form und in welchem Umfang Kommunen Verkehrsüberwachung durchführen.

aa) Geschwindigkeitsüberwachung

Die Geschwindigkeitsüberwachung⁴⁷² erfolgt primär an den sog. Unfallschwerpunkten und Unfallgefahrenpunkten innerhalb geschlossener Ortschaften.⁴⁷³ Unfallschwerpunkte sind Stellen, an denen sich häufig Unfälle ereignet haben.⁴⁷⁴ Unfallgefahrenpunkte sind Bereiche, für die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine erhöhte Unfallwahrscheinlichkeit anzunehmen ist.⁴⁷⁵ Straßen um und vor öffentlichen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen, die überwiegend schwächere Verkehrsteilnehmer wie Kinder, alte, behinderte oder kranke Menschen frequentieren, sind beispielhaft zu nennen. In begründeten Einzelfällen sind die Kommunen berechtigt, Geschwindigkeitskontrollen außerhalb geschlossener Ortschaften durchführen.⁴⁷⁶ Die jeweiligen Kontrollstellen sowie Einzelheiten legen die Kommunen im Benehmen mit der örtlichen Polizei fest, insbesondere um Doppelüberwachungen zu vermeiden.⁴⁷⁷ Dabei können sie vereinbaren, dass die Kommunen abweichend von den Richtlinien über die polizeiliche Verkehrsüberwachung Straßenabschnitte mit angeordneter Höchstgeschwindigkeit und

⁴⁷² Zur Geschwindigkeitsmessung ausführlich *Löhle/Beck*, Fehlerquellen bei Geschwindigkeitsmessungen, DAR 1994, S. 465 ff.

⁴⁷³ Siehe Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I. 2.1 (MABl. S. 451); Bek. StMI KVÜ 12.05.2006, Ziff. 2.1 (AllMBL. S. 161); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.2.1 (AllMBL. S. 155); *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 125.

⁴⁷⁴ Siehe Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I.2.1. (MABl. S. 451); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.2.1 (AllMBL. S. 155), die lediglich nach Unfallbrenn- und Unfallgefahrenpunkte unterscheidet.

⁴⁷⁵ Vgl. Bek. StMI v. 17.07.1979, Ziff. I.2.1. (MABl. S. 451). Zu Unfallgefahrenpunkten zählen z.B. kurvenreiche Strecken, lange und breite, zum Rasen verleitende Ortsdurchfahrten, Kreuzungsbereiche, Geschäftsstraßen, verkehrsberuhigte Bereiche (sog. Tempo-30-Zonen, Spielstrassen), Straßen und Verkehrsflächen vor Einrichtungen, die von vielen Menschen, insbesondere von Kindern, älteren und alten Menschen und damit von besonders zu schützenden Verkehrsteilnehmern frequentiert werden.

⁴⁷⁶ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.1. (AllMBL. S. 161), wonach allerdings Geschwindigkeitskontrollen auf Autobahnen und Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung, die durch Mittelstreifen oder sonstige bauliche Einrichtungen getrennt sind, oder Straßen, die mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung (Zeichen 295 StVO) und durch Leitlinien (Zeichen 340-42 StVO) markierte Fahrstreifen für jede Richtung haben, bleiben ausschließlich der polizeilichen Überwachung vorbehalten.

verkehrsberuhigte Bereiche i.S.d. Verkehrszeichens 325/326-42 StVO überwachen können, sofern es sich dabei weder im Unfallschwer-, noch um Unfallgefahrenpunkte handelt.⁴⁷⁸

bb) Ruhender Verkehr

Im ruhenden Verkehr konzentrieren sich die Überwachungsmaßnahmen auf öffentliche Parkflächen, vor allem um eine Dauerbelegung des vorhandenen innerörtlichen Parkraumes zu verhindern sowie Anfahrtswege für Lieferverkehr und Rettungsdienste freizuhalten. Sie erfassen Halte- und Parkverbotszonen einschließlich der verkehrsberuhigten Bereiche i.S.d. Zeichens 325/326-42 StVO, in denen Parken nur auf ausgewiesenen Flächen möglich ist.

cc) Sonstiger Verkehr

Gemeinsame Fuß- und Radwege i.S.d. Verkehrszeichens 240-41 StVO sowie Fußgängerbereiche i.S.d. Verkehrszeichens 242/243-41 StVO zählen ebenfalls zu den relevanten innerörtlichen Überwachungsräumen. In diesen Bereichen kommt es vor allem in großen Städten vielfach zu Konflikten zwischen motorisierten und nicht motorisierten Verkehrsteilnehmern sowie zwischen Fußgängern und Radfahrern.

b) Überwachungszeiten und -dauer

Die Verkehrsüberwachung ist vorrangig zu Verkehrsspitzenzeiten durchzuführen.⁴⁷⁹ Der Einsatz der Überwachungskräfte konzentriert sich demzufolge auf die Zeiträume, die ein verstärktes Verkehrsaufkommen erwarten lassen, weil dies die Wahrscheinlichkeit von Unfällen und Verkehrszuwendungen erhöht. Beispielhaft zu nennen sind Hol- und Bringzeiten vor Schulen und Kindergärten, Besuchszeiten vor öffentlichen Einrichtungen, Haupteinkaufszeiten sowie der tägliche Berufsverkehr.

⁴⁷⁷ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.3 (AllMBL S. 161).

⁴⁷⁸ So Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.1 f. (AllMBL S. 161). Das ist v.a. der Fall, wenn diesbezüglich Anregungen und Wünsche aus der Bürgerschaft z.B. in Wohngebieten oder vor besonderen öffentlichen Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen kommen. Überwachungsrelevant sind damit die vorgenannten verkehrsberuhigte Bereiche, die in der Öffentlichkeit auch unter dem Begriff „Spielstraße“ bekannt sind, Fußgängerbereiche i.S.d. Verkehrszeichens 242/243-41 StVO, die sog. Fußgängerzonen sowie Wohngebiete und großzügig angelegte innerörtliche Durchgangsstraßen, die zum Rasen verleiten.

⁴⁷⁹ Vgl. *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 573, Rn. 34.

6. Art und Weise der Verkehrsüberwachung

Die Verkehrsüberwachung erfolgt durch persönliche Wahrnehmung und/oder durch technische Unterstützung. Sie vollziehen sich offen oder verdeckt, mit mobilen oder stationären Einrichtungen sowie mit oder ohne Ankündigung. Einzelheiten hängen von der gewählten Form der Überwachung ab.

Den ruhenden und sonstigen Verkehr überwachen Angestellte oder Beamte des Außendienstes stets in offener Form. Sie sind an ihrer Uniform zu erkennen. Die Überwachungskräfte halten sich für jeden Verkehrsteilnehmer erkennbar zum Zwecke der Erforschung von Verkehrsordnungswidrigkeiten im Verkehrsraum auf. Ihre Entscheidung zur Verfolgung oder Ahndung beruht auf persönlichen Wahrnehmungen. Sie bedienen sich in der Regel technischer Geräte zur Erfassung der entdeckten Verkehrszuwerhandlung und der für die Sanktionierung erforderlichen Fahrzeugdaten sowie von Zeit und Ort des Verstoßes.

Die Geschwindigkeitsüberwachung erfolgt mittels technischer Hilfe.⁴⁸⁰ Dabei kommen in der Regel verdeckt platzierte, mobile Geschwindigkeitsmessanlagen zum Einsatz. Die Überwachungskräfte postieren diese Messgeräte oder die Fahrzeuge, in denen die Messtechnik installiert ist, dergestalt am Straßenrand, dass sie für die Verkehrsteilnehmer nach Möglichkeit nicht sichtbar sind. Dabei dürfen die Verkehrsüberwacher die baulichen und örtlichen Gegebenheiten⁴⁸¹ zur Tarnung der Messgeräte oder des Messfahrzeug ausnutzen.⁴⁸² Unzulässig ist jedoch das verdeckte Aufstellen durch tarnende Mittel wie z.B. das Platzieren technischer Messgeräte in Mülltonnen.⁴⁸³

Teilweise vollzieht sich die Geschwindigkeitsüberwachung aber auch in offener Form mittels stationärer und damit fest am Straßenrand angebrachter Messeinrichtungen. Sie befinden sich überwiegend an Ortsein- oder -ausfahrten, vor oder hinter Ampelanlagen oder an viel befahrenen innerörtlichen Straßen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit zum Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit verleiten. Im Volksmund sind diese Einrichtungen als „Blitzer“, „Nist-“, oder „Starenkästen“ bekannt.

⁴⁸⁰Zur eingesetzten Messtechnik und den jeweiligen Messverfahren sowie zur Problematik von Radargeräten eingehend *Löhle/Beck*, Fehlerquellen bei Geschwindigkeitsmessungen, DAR 1994, S. 465 ff. 466 ff.

⁴⁸¹ Möglich ist z.B. das Aufstellen der Messgeräte neben einem Verkehrsschild oder einem Baum.

⁴⁸² Siehe Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.9 (AllMBI. S. 155).

⁴⁸³ Vgl. Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.9 (AllMBI. S. 155).

Ankündigungen von Geschwindigkeitskontrollen sind möglich, aber nicht zwingend.⁴⁸⁴ Sie sind der Verkehrsüberwachung auch nicht dienlich. Denn die Geschwindigkeitsüberwachung soll die Verkehrssicherheit verbessern und die Verkehrsteilnehmer zur Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit anhalten.⁴⁸⁵ Die Bekanntgabe der Kontrollstellen läuft dieser Zielsetzung zuwider. Denn aufgrund dessen ist zu erwarten, dass sich die Verkehrsteilnehmer lediglich an den Messstellen verkehrsgerecht verhalten, nicht aber darüber hinaus, da der Verkehrsteilnehmer davon ausgehen kann, dass im näheren Umfeld keine weiteren Kontrollen erfolgen.⁴⁸⁶

Die Ankündigungen der Kontrollstellen erfolgen in der Regel durch Hinweisschilder⁴⁸⁷, durch Veröffentlichungen in der Presse⁴⁸⁸ oder überwiegend durch die Bekanntgabe der Kontrollpunkte bzw. durch die Beschreibung der Messfahrzeuge über Radiosender. Die von verschiedenen Sendern täglich verbreiteten „Blitzwarnungen“⁴⁸⁹ sind rechtlich nicht zu beanstanden. Ein Verbot solcher „Blitzwarnungen“ durch die öffentliche Hand ist aufgrund der im Grundgesetz verankerten Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2. Alt. 2 GG, Art. 111a Abs. 1 BV⁴⁹⁰ unzulässig.⁴⁹¹ Die Rundfunkfreiheit ist von herausragender Bedeutung für die freiheitlich demokratische Grundordnung.⁴⁹² Der Begriff des Rundfunks umfasst „jede Vermittlung von Information und Meinung“⁴⁹³. Demzufolge fallen die Bekanntgabe von Kontrollstellen sowie die Beschreibung der Messfahrzeuge durch Radiosender als Weitergabe einer Information durch Rundfunk in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Ein elementarer Bestandteil der Rundfunkfreiheit ist die sog. Programmfreiheit.⁴⁹⁴ Sie ist der „Kern der Rundfunkfreiheit“⁴⁹⁵ und untersagt der öffentlichen Hand jegliche Einflussnahme auf die Programmgestaltung der Sender, d.h. auf die Auswahl, den Inhalt und die

⁴⁸⁴ Siehe Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.9 (AllMBI. S. 155).

⁴⁸⁵ Diese Auffassung wird auch durch den für die Verkehrsüberwachung zuständigen Sachbearbeiter im StMI bestätigt.

⁴⁸⁶ So auch die Auskunft des für die Verkehrsüberwachung zuständigen Sachbearbeiters aus dem StMI.

⁴⁸⁷ Hierbei handelt es sich um das sog. Zusatzzeichen 274 StVO „Radarkontrolle“.

⁴⁸⁸ So z.B. im amtlichen Mitteilungsblatt einer Kommune.

⁴⁸⁹ Sie kommen in der Regel dadurch zustande, dass Verkehrsteilnehmer, die eine Kontrollstelle entdeckt haben oder selbst geblitzt wurden, bei Radiosendern anrufen und den Standort sowie eine Beschreibung des Messfahrzeugs weiterleiten.

⁴⁹⁰ Zur Rundfunkfreiheit ausführlich siehe *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 5 Rn. 35 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 5 Rn. 99 ff.

⁴⁹¹ So auch die Auskunft des für die Verkehrsüberwachung zuständigen Sachbearbeiters aus dem StMI.

⁴⁹² Vgl. BVerfGE 77, 65 (74).

⁴⁹³ BVerfGE 57, 295 (319); vgl. auch BVerfGE 31, 314 (326); 35, 202 (222); 77, 65 (74).

⁴⁹⁴ Siehe BVerfGE 59, 231 (258); 87, 181 (201); 90, 60 (87).

⁴⁹⁵ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 5 Rn. 103.

Ausgestaltung der Rundfunksendungen.⁴⁹⁶ Es ist daher unzulässig, Radiosendern die Bekanntgabe von Geschwindigkeitskontrollen zu untersagen.⁴⁹⁷

Bei der Durchführung der Verkehrsüberwachung sind die vorhandenen personellen und technischen Mittel stets zeitlich und räumlich dergestalt einzusetzen, dass die vorgegebenen Ziele mit den zur Verfügung stehenden Mitteln bestmöglich erreicht werden.⁴⁹⁸

II. Sanktionierung von Verkehrszu widerhandlungen im Rahmen der Verfolgungs- und Ahndungstätigkeit

Die Sanktionierung einer Verkehrsordnungswidrigkeit erfolgt entweder formlos mittels Verwarnung im Rahmen des Verwarnungsverfahrens als sog. formlose Ahndung⁴⁹⁹ oder förmlich durch den Erlass eines Bußgeldbescheides nach der Durchführung des Bußgeldverfahrens.⁵⁰⁰ Im Einzelnen entscheiden die Schwere des Verstoßes sowie das Verhalten des Betroffenen darüber, ob eine Sanktionierung durch die Verfolgungsbehörde ausreicht oder ein Tätigwerden der Ahndungsbehörde angezeigt ist. Der im Folgenden in der Arbeit verwandte Begriff der Sanktionierung erfasst als Oberbegriff die Verhängung sämtlicher innerhalb der Verfolgungs- und Ahndungstätigkeit zulässigen Rechtsfolgen einer Verkehrszu widerhandlung i.S.v. § 24 StVG.

1. Voraussetzungen der Sanktionierung

Voraussetzung für die Sanktionierung ist die Feststellung einer Verkehrsordnungswidrigkeit i.S.v. § 1 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 24 StVG. Eine Verkehrsordnungswidrigkeit definiert sich als jede rechtswidrige und vorwerfbare, verkehrsrechtlich relevante Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Verfolgung mittels Verwarnung und die Ahndung mit einer Geldbuße mit oder ohne zusätzliches Fahrverbot zulässt. Bei Verwarnungsgeldern, Geldbußen und Fahrverboten handelt es sich um sog. Regelsätze bzw. Regelfahrverbote, die von einer fahrlässigen Begehung und gewöhnlichen Tatumständen ausgehen.

⁴⁹⁶ Siehe BVerfGE 59, 231 (258); 87, 181 (201); 90, 60 (87).

⁴⁹⁷ Zur Benutzung sog. „Radar-Warngeräte“ siehe ausführlich *Hilse*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 591 ff., Rn. 86. Zur Zulässigkeit der Sicherstellung eines solchen Gerätes durch die Polizei siehe z.B. BayVGH, Beschluss v. 31.03. 1998 (Az.: M 17 S 97/7767), DAR 1998, S. 366.

⁴⁹⁸ *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 125.

⁴⁹⁹ Siehe hierzu Ausführungen auf S. 95 ff.

⁵⁰⁰ Vgl. hierzu auch Ausführungen auf S. 97 ff.

Verkehrsordnungswidrigkeiten sind Rechtsverstöße im Straßenverkehr ohne kriminellen Unrechtsgehalt und daher nicht mit Strafe bedroht. Aufgrund ihrer Eigenschaft als sog. Verwaltungsunrecht können sie verfolgt und geahndet werden, ohne dass daraus nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein ethisches Unwerturteil folgt.⁵⁰¹ Nach § 24 Abs. 1 S. 1 StVG handelt derjenige ordnungswidrig, der vorsätzlich oder fahrlässig einer Vorschrift einer auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 StVG erlassenen Rechtsverordnung oder einer auf Grund einer solchen Rechtsverordnung ergangenen Anordnung zuwider handelt, soweit diese Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf die Bußgeldvorschrift des § 24 StVG verweist. Aufgrund der Verweisung in § 24 Abs. 1 S. 1 StVG auf § 6 Abs. 1 StVG und der auf Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnungen erfüllt § 24 StVG die für die Sanktionierung erforderliche Bestimmtheit im Hinblick auf die Umschreibung des Bußgeldtatbestandes als sog. Blankettvorschrift, soweit die jeweiligen Rechtsverordnungen für einen bestimmten Tatbestand auf § 24 StVG Bezug nehmen.⁵⁰²

Beispielhaft sind hierfür die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) und die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) aufzuführen. § 49 StVO bzw. § 69a StVZO bzw. § 75 FeV regelt, welches Verhalten eine Ordnungswidrigkeit i.S.v. § 24 StVG darstellt und demzufolge mit einem Verwarnungs- oder Bußgeld nach § 1 BKatV zu sanktionieren ist.

Ob die einzelnen Verkehrsordnungswidrigkeiten im Bußgeldkatalog aufgeführt sind ist für ihre Sanktionsfähigkeit unerheblich.⁵⁰³ Beim Bußgeldkatalog handelt es sich lediglich um eine allgemein verbindliche Zumessungsregel und nicht um eine zusätzliche Sanktionierungsvoraussetzung.⁵⁰⁴ Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG, die nicht im Bußgeldkatalog aufgeführt sind, fehlt es lediglich an einer Zumessungsregelung in der Form eines Regelsatzes i.S.v. § 1 Abs. 2, § 3 BKatV, nicht aber einem Verwarnungs- oder Bußgeldtatbestand.⁵⁰⁵ Die Vorschriften der § 24 StVG i.V.m. § 49 StVO bzw. i.V.m. § 69a

⁵⁰¹ Siehe *Bouska*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 122 ff., 126; *Weber*, Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 1253, 852.

⁵⁰² Vgl. *Jagow*, in: *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, § 24 StVG Rn. 3 f.

⁵⁰³ So *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 77.

⁵⁰⁴ Vgl. BGH, Beschluss v. 28.11.1991 (Az.: 4 StR 366/91), NZV 1992, S. 117 ff., 117; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 76.

⁵⁰⁵ Siehe AG Waldshut-Tiengen, Beschluss v. 18.09.1984 (Az.: 7 OWi 236/84, VRS 67, S. 464, 464; AG Königstein/Taunus, Urteil v. 17.10.1984 (Az.: 7 OWi 26 Js 33220/84), VRS 68, S. 63 f., 63; *Schall*, Die richterliche Zumessung der Geldbuße bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, NSTZ 1986, S. 1 ff., 7.

StVZO bzw. i.V.m. § 75 FeV sind ausreichende, aber auch notwendige Sanktionierungsgrundlage.⁵⁰⁶

2. Die Bußgeldkatalog-Verordnung als Sanktionshilfe

Die jeweils einschlägige Höhe des Verwarnungs- oder Bußgeldes sowie die Dauer des Fahrverbotes orientieren sich an dem in Anlage zu § 1 der Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV) beigefügten Bußgeldkatalog. Gemäß § 1 Abs. 1 BKatV ist der Bußgeldkatalog nur anwendbar auf Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. §§ 24, 24a und § 24c StVG.⁵⁰⁷

Bei der BKatV handelt es sich um eine Sanktionshilfe für die zuständigen Verfolgungs- und Ahndungsbehörden, um eine bundeseinheitliche Sanktionierung von Verkehrszu widerhandlungen herbeizuführen. Sie soll willkürliche Verfolgungs- und Ahndungsmaßnahmen von vornherein ausschließen. Die Oberlandesgerichte Düsseldorf und Hamm haben diesbezüglich zutreffend betont, dass die Regelsätze der BKatV als Maßstab heranzuziehen sind, um eine einheitliche Behandlung der Sanktionierung von Verkehrsverstößen von gleich bzw. ähnlich gelagerten Verkehrszu widerhandlungen zu gewährleisten.⁵⁰⁸ § 58 Abs. 2 OWiG führt hierzu aus:

„Soweit bei bestimmten Ordnungswidrigkeiten im Hinblick auf ihre Häufigkeit und Gleichartigkeit eine möglichst gleichmäßige Behandlung angezeigt ist, sollen allgemeine Ermächtigungen an Verwaltungsangehörige und Beamte des Polizeidienstes zur Erteilung einer Verwarnung nähere Bestimmungen darüber enthalten, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen die Verwarnung zu erteilen und in welcher Höhe das Verwarnungsgeld erhoben werden soll“.

Um der obigen Vorgabe zu entsprechen, hat der Gesetzgeber am 12.06.1975 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Erteilung einer Verwarnung bei Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten (VerwarnVwV)⁵⁰⁹ erlassen und ihr in der Anlage als

⁵⁰⁶ Vgl. *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 76.

⁵⁰⁷ Vgl. hierzu auch § 26a Abs. 1 Nr. 2 StVG.

⁵⁰⁸ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 29.08.1976 (Az.: 2 Ss [OWi] 328/88 – 206/88 II), VRS 76, S. 22 ff., 23; OLG Hamm, Beschluss v. 06.09.1994 (Az: 2 Ss OWi 1057/94), NZV 1995, S. 83.

⁵⁰⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Erteilung einer Verwarnung bei Straßenverkehrs-Ordnungswidrigkeiten (VerwarnVwV) v. 12.06.1975 (Banz. 109), zuletzt geändert durch Allgemeine Verwaltungsvorschrift v. 26.01.2001 (BAnz. S. 1419), erlassen durch die BReg auf Grundlage d. Art. 84 Abs. 2 GG als Verwaltungsvorschrift der BReg (Neuerlass der VerwarnVwV des BMV vom 12.06.1975, BAnz. S. 109)

„das eigentliche Kernstück“⁵¹⁰ den Verwarnungsgeldkatalog i.S.d. § 3 Abs. 1 VerwarnVwV beigefügt. Durch die Neufassung des § 26a StVG im Jahr 2001 hat der Gesetzgeber mit der Regelung des § 26a Abs. 1 Nr. 1 StVG die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, auch für geringfügige Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG Regelsätze in die Bußgeldkatalog-Verordnung⁵¹¹ aufnehmen zu können, die zuvor ausschließlich im Verwarnungsgeldkatalog enthalten waren. In der Folge hat der Gesetzgeber die bis dahin geltende VerwarnVwV vom 28.02.2000 samt Verwarnungsgeldkatalog sowie die bis dahin geltende BKatV vom 04.07.1989 aufgehoben und durch die am 01.01.2002 in Kraft getretene Neuregelung ersetzt. Seitdem bemisst sich die Erteilung einer Verwarnung ausschließlich nach § 1 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 BKatV. Zugleich erlangten die gemäß § 2 Abs. 3 BKatV für Bagatellverstöße vorgesehenen Regelsätze zwischen fünf und 35 Euro Rechtssatzqualität und sind demzufolge seit dieser Zeit für die Gerichte verbindlich, sofern ein Regelfall i.S.v. § 1 Abs. 2 BKatV vorliegt.⁵¹² Bis dahin waren sie in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsvorschrift und im Interesse einer Gleichbehandlung von Bagatellverstößen lediglich als interne Orientierungshilfe ohne rechtverbindlichen Charakter zu berücksichtigen.⁵¹³

Ziel des Bußgeldkatalogs ist es nicht nur, eine möglichst gleichartige und von der Allgemeinheit als gerecht empfundene Behandlung der massenhaft im Straßenverkehr begangenen Bagatellverstöße herbeizuführen und sicherzustellen. Er soll auch dem Einzelnen die Rechtsfolgen einer Verkehrsordnungswidrigkeit transparent machen. Auf diese Weise leistet der Bußgeldkatalog einen Beitrag zur Optimierung der allgemeinen Verkehrssicherheit, indem der Verkehrsteilnehmer aufgrund der Festlegungen in der BKatV sein Verhalten im Straßenverkehr auf die staatliche Reaktion im Fall einer Normverletzung einstellen kann.⁵¹⁴ Er erfüllt damit zugleich „eine besondere verkehrserzieherische Aufgabe“.⁵¹⁵

als Reaktion auf BVerfGE 100, 249, außer Kraft getreten am 01.01.2002 durch Erlass des neuen Bußgeldkatalogs.

⁵¹⁰ Siehe *Janiszewski/Buddendiek*, Verwarnungs- und Bußgeldkatalog, Rn. 37.

⁵¹¹ Vgl. *Janiszewski*, Straßenverkehrsrecht, S. XIX, Ziff. III. 3. a) ee).

⁵¹² Siehe *Göhler*, OWiG, § 17 Rn. 28, 31; *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, Einf. Rn. 60; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 06.11.1990 (Az.: 5 Ss (OWi) 374/90 – (OWi) 151/90 I), NZV 1991, S. 82 f., 82.

⁵¹³ Siehe OLG Düsseldorf v. 06.11.1990 (Az.: 5 Ss (OWi) 374/90 – (OWi) 151/90 I), NZV 1991, S. 82 f., 82; OLG Hamm, Beschluss v. 25.06.1987 (Az.: 5 Ss OWi 699/87), MDR 1987, S. 1050.

⁵¹⁴ Siehe *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 190c; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 73.

⁵¹⁵ *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 190c.

3. Adressaten von Sanktionsmaßnahmen

Adressaten verkehrsrechtlicher Sanktionsmaßnahmen können alle Verkehrsteilnehmer sein. Bei Verkehrszuwiderhandlungen mittels eines Fahrzeugs⁵¹⁶ ist zwischen Fahrzeugführer und Fahrzeughalter zu unterscheiden. Sie sind nicht zwangsläufig identisch. Normadressat der im Straßenverkehr zu beachtenden Vorschriften ist grundsätzlich nur der Fahrzeugführer.⁵¹⁷ Er ist derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über das Fahrzeug ausübt und den Betriebsvorgang beherrscht.⁵¹⁸ Er ist verantwortlich für den ordnungsgemäßen Zustand von Fahrzeug und Ladung sowie die eigene Fahrtüchtigkeit und die Einhaltung der für den Straßenverkehr geltenden Regelungen.⁵¹⁹ Die Eigenschaft als Fahrzeugführer endet nicht mit dem Abstellen des Fahrzeugs, so dass er auch für das vorschriftsmäßige Abstellen verantwortlich ist. Die Verantwortlichkeit kann sich während dieser Zeit ausnahmsweise ändern, wenn die Einwirkungsmöglichkeit auf das Fahrzeug beispielsweise durch Übergabe des Fahrzeugschlüssels auf einen anderen übertragen wird.⁵²⁰ Halter eines Fahrzeugs ist derjenige, der das Fahrzeug nicht nur ganz vorübergehend für eigene Rechnung gebraucht und die Verfügungsgewalt darüber besitzt, die ein solcher Gebrauch voraussetzt.⁵²¹ Auf die tatsächliche Sachherrschaft kommt es im Unterschied zur Führereigenschaft nicht an. Wer letztlich Halter ist, beurteilt sich nach tatsächlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, wobei das Eigentum an dem Fahrzeug ein Hinweis darauf sein kann, nicht aber zwingend damit verbunden ist.⁵²²

Fußgänger und Fahrradfahrer sind bei ihrer Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr ebenfalls zur Beachtung der Verkehrsregeln verpflichtet. Daher droht bei einer Verkehrszuwiderhandlung nach § 24 StVG gemäß § 2 Abs. 4 BKatV ein Verwarnungsgeld über fünf Euro für Fußgänger und zehn Euro für Fahrradfahrer, sofern der Bußgeldkatalog keine anderweitige Regelung trifft.⁵²³

⁵¹⁶ Hierzu zählen v.a. PKW, LKW, Krafträder (Motorräder), Kleinkrafträder Leichtkrafträder (Mokick, Moped) und Motorfahrräder.

⁵¹⁷ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.11.1976 (Az.: 1 Ob OWi 425/76), VRS 52, 285 ff., 286.

⁵¹⁸ So *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 402; Vgl. *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 87.

⁵¹⁹ Siehe *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 402. Zu den Pflichten des Fahrzeugführers siehe auch §§ 21 bis 23 StVO und § 18 StVG.

⁵²⁰ Vgl. *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 87.

⁵²¹ Siehe *Berr/Hauser/Schäpe*, Das Recht des ruhenden Verkehrs, S. 235 ff., Rn. 692 ff; *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 554; *Janiszewski*, *Verkehrsstrafrecht*, Rn. 628.

⁵²² Vgl. hierzu auch *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 540.

⁵²³ Vgl. im Bußgeldkatalog Nr. 86, 111, 112, 112.1 und 112.2 für Zuwiderhandlungen von Fußgängern, die im Höchstfall ein Verwarnungsgeld von 10,00 € vorsehen sowie z.B. Nr. 7 bis 7.2.3. für Verstöße, die von Radfahrern oder Motorradfahrern begangen werden, im Rahmen dessen ein Verwarnungsgeld bis zu 35 Euro zu erheben ist.

III. Sanktionsmaßnahmen der Kommunen

Die Kommunen können auf vielfältige Weise festgestellte Verkehrsordnungswidrigkeiten sanktionieren. Der Gesetzgeber sieht hierfür eine Reihe an Sanktionen vor. Sie reichen von der mündlichen Verwarnung bis zum Ausspruch eines Fahrverbotes. Sie sollen dem Betroffenen sein Fehlverhalten vor Augen führen und ihn für die Zukunft zu einem verkehrsgerechten Verhalten ermahnen.⁵²⁴ Die Kommunen übernehmen auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verfolgung und Ahndung, bei denen es sich nicht um Sanktionsmaßnahmen handelt. In der Öffentlichkeit werden diese Tätigkeiten teilweise als Sanktionen betrachtet. Sie sollen daher in die folgenden Ausführungen mit einbezogen werden.

1. Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld

Geringfügige Ordnungswidrigkeiten kann die Kommune im Verwarnungsverfahren nach Maßgabe der §§ 56 bis 58 OWiG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2, § 2 BKatV mit einer Verwarnung i.S.v. § 56 Abs. 1 OWiG belegen. Die Einordnung einer Ordnungswidrigkeit als geringfügig i.S.v. § 56 Abs. 1 OWiG richtet sich nach dem Grad der Vorwerfbarkeit und der Bedeutung der Zuwiderhandlung.⁵²⁵ Die Verwarnung muss sich noch als angemessene Verfolgung des Verstoßes darstellen.⁵²⁶ Die Geringfügigkeit einer Ordnungswidrigkeit und damit die Erteilung einer Verwarnung scheidet aus, wenn

- der aus der Ordnungswidrigkeit gezogene wirtschaftliche Vorteil den Betrag von 35 Euro übersteigt,
- der Täter mutwillig oder rücksichtslos gehandelt hat,
- bereits wiederholt gleiche oder gleichartige Ordnungswidrigkeiten begangen hat,
- Zuwiderhandlungen dieser Art örtlich häufig vorkommen und
- eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld – auch mit Ausschöpfung des Verwarnungsgeldrahmens von 35 Euro – ihren Zweck verfehlen würde.⁵²⁷

⁵²⁴ Siehe hierzu *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 7 ff.

⁵²⁵ Siehe Bek. StMI v. 07.12.1989, Ziff. 4.1. (AllMBI. S. 1133, BayBS 454-I), zuletzt geändert durch Bek. StMI v. 28.08.2002 (AllMBI. 710).

⁵²⁶ Vgl. Bek. StMI über den Vollzug des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (VollzBekOWiG), v. 22.03.1989 Ziff. 4.5, Satz 2 (AllMBI. S. 407); zuletzt geändert durch Bek. v. 16.09.2002 (AllMBI. S. 868).

⁵²⁷ Siehe StMI VollzBekOWiG v. 22.03.1989, Ziff. 4.5. (AllMBI. S. 407).

Die Verwarnung kann gemäß § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2, § 2 Abs. 3 BKatV mit einem Verwarnungsgeld i.H.v. fünf bis 35,00 € oder nach § 56 Abs. 1 S. 2 OWiG ohne Verwarnungsgeld ergehen. Bei Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG liegt ein Verwarnungsgeldtatbestand regelmäßig vor, wenn der Bußgeldkatalog für den zu verfolgenden Verstoß einen Betrag von unter 40,00 € vorsieht.⁵²⁸ Die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld kommt grundsätzlich nur bei geringfügigen und völlig unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten in Betracht, z.B. wenn der Verstoß ohne Folgen für andere Verkehrsteilnehmer geblieben und der Betroffene einsichtig ist.⁵²⁹ Die in den § 56 Absatz 2 bis 4 OWiG getroffenen Regelungen sind nach allgemeiner Auffassung auf die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld nicht anwendbar.⁵³⁰

Ziel der Verwarnung ist es, dem Betroffenen seinen Verstoß unmittelbar vor Augen zu führen. die Sanktionierung seines Verhaltens an Ort und Stelle formlos und unkompliziert zu beenden und auf diese Weise die Durchführung eines förmlichen mit Kosten verbundenen Bußgeldverfahrens aufgrund der Geringfügigkeit zu vermeiden.⁵³¹ Das ermöglicht eine rasche und kostengünstige, weil gebührenfreie Abhandlung des festgestellten Verstoßes und führt zu einer Entlastung der Ahndungsbehörden.⁵³² Das Verwarnungsverfahren ist damit der förmlichen Ahndung mittels Bußgeldbescheid als formlose Ahndung vorgeschaltet. Als solches dient es „der Ahndung einer Ordnungswidrigkeit in vereinfachter Form“⁵³³. Eine Verwarnung ist daher regelmäßig zu erteilen, sofern sie zulässig ist.⁵³⁴

Die Verwarnung unterliegt keiner bestimmten Form, unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Verwarnungsgeld erteilt wird. Die Verwarnung kann mündlich oder schriftlich ergehen. Der schriftlichen Verwarnung, die regelmäßig mit der Erhebung eines Verwarnungsgeldes in

⁵²⁸ Vgl. Bek. StMI v. 07.12.1989, Ziff. 4.1. (AllMBI. S. 1133)

⁵²⁹ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 4; § 2 Abs. 2 BKatV, Anhang, Ziffer 5, I.

⁵³⁰ Vgl. *Berr/Hauser/Schäpe*, Die Ordnung des ruhenden Verkehrs, Rn. 741 ff., S. 248 ff. Zu den Voraussetzungen und dem Verfahren im Einzelnen Göhler, OWiG, § 56 Rn. 3 ff.; *Wieser*, Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 85 ff mit Übersichten auf den S. 93 und 98. Eine Verfolgung und Ahndung von Verstößen i.S.v. Zuwiderhandlungen nach § 24a StVG durch Kommunen ist mangels gesetzlicher Grundlage jedoch derzeit nicht möglich, vgl. § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG.

⁵³¹ Vgl. BVerwGE 42, 206 (208); *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 4 f.; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 17, 19; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 419; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 27.01.1984 (Az.: 2 Ss 639/83 – 384/83 II), NJW 1984, S. 1571 f., 1571; OLG Hamm, Beschluss v. 09.02.1979 (Az.: 4 Ws 12/79), NJW 1979, S. 2114 f., 2114; *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, Vor § 35 Rn. 9; *Wieser*, Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 89.

⁵³² Vgl. *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 175a; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 17.

⁵³³ *Wolff/Harr*, Zur Wirksamkeit und Bindungswirkung des „Verwarnungsgeldangebots“ nach § 56 OWiG, JR 1991, S. 273 ff., 273.

⁵³⁴ So Bek. StMI v. 07.12.1989, Ziff. 1 (AllMBI. S. 1133).

Form der Abgabe eines Verwarnungsgeldangebotes an den jeweils ermittelten Fahrzeughalter samt Zahlkarte oder Überweisungsträger, ist ein Anhörungsbogen beigelegt. Auf diese Weise erhält der Betroffene Gelegenheit zur Äußerung i.S.v. § 55 OWiG für den Fall, dass er mit der Verwarnung nicht einverstanden ist und die Zahlung unterbleibt.⁵³⁵ Eine Ausnahme ist zu machen, wenn eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld ausreicht. Sie beschränkt sich auf eine bloße Rüge, ohne in die Rechte des Betroffenen einzugreifen und kommt nur bei unbedeutenden Formalverstößen nach § 24 StVG in Betracht.⁵³⁶ Sie ist ein „juristisches nullum“.⁵³⁷ Ihr Ziel kann anderweitig erreicht werden wie beispielsweise durch Erteilung eines mündlichen Hinweises oder einer Belehrung, so dass sie in der alltäglichen Vollzugspraxis nur von geringer Bedeutung ist.⁵³⁸

Die Verwarnung setzt keine förmliche Ermittlung, insbesondere keine förmliche Anhörung nach § 55 OWiG voraus.⁵³⁹ Allerdings ist der Betroffene bei einer Verwarnung mit Verwarnungsgeld nach § 56 Abs. 2 S. 1 OWiG darüber zu belehren, dass er das Recht hat, das Einverständnis zur Verwarnung zu verweigern.⁵⁴⁰ Die Belehrung ist neben der Zahlung des Verwarnungsgeldes Wirksamkeitsvoraussetzung⁵⁴¹, da es sich bei der Verwarnung mit Verwarnungsgeld um einen mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG⁵⁴² handelt.⁵⁴³ Bei der Zahlung, die binnen der gesetzten Frist erfolgen muss, handelt es sich nämlich im Gegensatz zur Geldbuße um eine freiwillige Leistung des Adressaten, die nicht erzwingbar ist.⁵⁴⁴ Die Verwaltungsbehörde unterbreitet das Verwarnungsgeld regelmäßig als Angebot. Die Zahlung erweist sich als Annahme des angebotenen Verwarnungsgeldes und beendet formell das Verfahren. Gebühren und Auslagen fallen für dieses informelle Verfahren

⁵³⁵ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 9.

⁵³⁶ Z.B. bei der Nichtbeachtung einer roten Ampel durch einen Fußgänger, ohne dass sich auf weite Sicht ein Fahrzeug nähert, vgl. im Einzelnen *Göhler*, OWiG, § 47 Rn. 18.

⁵³⁷ *Bode*, Die gebührenpflichtige Verwarnung, DAR 1956, S. 173 ff., 173 f.; vgl. *ders.*, Das Verwarnungsverfahren, DAR 1969, S. 57 ff., 57.

⁵³⁸ Vgl. Bek. StMI v. 07.12.1989, Ziff. 4.3. (AllIMBl. S. 1133); *Wieser*, Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 293.

⁵³⁹ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 9.

⁵⁴⁰ Vgl. BVerfGE 22, 125 (127); *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 6, § 56 Rn. 21 ff.; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 20, 43; OLG Düsseldorf v. 28.06.1991, (Az.: 5 Ss (OWi) 235/91 – (OWi) 106/91 I), NZV 1991, S. 441; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 11; *Wieser* Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 90.

⁵⁴¹ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 11, 26.

⁵⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. d. Bek. v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz. v. 5.05.2004 (BGBl. S. 718).

⁵⁴³ Siehe Bek. StMI v. 07.12.1989, Ziff. 4.3. (AllIMBl. S. 1133); *Berr/Hauser/Schäpe*, Das Recht des ruhenden Verkehrs, S. 248, Rn. 741; BVerfGE 22, 125 (131). Im Gegensatz hierzu ist die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld kein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG, weil sie kein Ge- oder Verbot enthält, was wiederum Auswirkungen auf die gegen sie gerichtete Rechtsbehelfe hat vgl. hierzu *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 53.

⁵⁴⁴ Vgl. *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 6, § 56 Rn. 22.

nicht an. Nach § 56 Abs. 3 S. 1 OWiG ist dem Betroffenen über die Verwarnung mit Verwarnungsgeld sowie die festgesetzte Zahlungsfrist bzw. bei sofortiger Begleichung über die Zahlung eine Bescheinigung auszustellen. Verwaltungskosten entstehen hierfür nach § 56 Abs. 3 S. 2 OWiG nicht. Das Verwarnungsgeld beträgt gemäß § 2 Abs. 3 BKatV fünf, zehn, 15, 20, 25, 30 oder 35 €. Im Unterschied zur Verwarnung mit Verwarnungsgeld stellt die bloße Verwarnung im Rahmen der weiteren Verfolgung kein Verfahrenshindernis nach § 56 Abs. 4 OWiG dar.⁵⁴⁵

Weigert sich der angeschriebene Halter die Verwarnung anzunehmen, indem er das Verwarnungsgeld nicht oder nicht fristgerecht bezahlt, kommt es zur Überleitung in das mit Gebühren und Auslagen verbundene Bußgeldverfahren nach §§ 67 ff. OWiG.⁵⁴⁶ Er ist aber verpflichtet, Angaben zu seiner Person zu machen. Er kann auch Angaben zum tatsächlichen Fahrer oder zur Sache machen. Sofern aufgrund der gemachten Angaben eine Einstellung des Verfahrens ausscheidet, kommt es ebenfalls zur Überleitung des Bußgeldverfahrens. In diesem Fall erlässt die zuständige Bußgeldbehörde in der Regel einen Bußgeldbescheid gegen den Halter oder gegen den verantwortlichen Fahrzeugführer, falls dieser feststeht, oder es ergeht ein Kostenbescheid gegen den Halter i.S.v. § 25a StVG.

Die Ahndungsbehörde ist nicht daran gehindert, ein verspätet eingegangenes Verwarnungsgeld anzunehmen und damit die Wirksamkeit der erteilten Verwarnung herbeizuführen.⁵⁴⁷ Sofern zu diesem Zeitpunkt das Bußgeldverfahren bereits eingeleitet oder ein Bußgeldbescheid erlassen worden ist, ist die Annahme des Verwarnungsgeldes ausgeschlossen.⁵⁴⁸

Zuständig für den Erlass einer Verwarnung ist die jeweils für die Verfolgung zuständige Verfolgungsbehörde. Sie kann sich für die Erteilung der Verwarnung und der Erhebung des Verwarnungsgeldes im schriftlichen Verfahren elektronischer Datenverarbeitungsprogramme bedienen.⁵⁴⁹ Andernfalls erfolgt der Erlass einer schriftlichen Verwarnung verbunden mit einem Verwarnungsgeldangebot durch die Außendienstmitarbeiter der Verkehrsüberwachung direkt vor Ort.

⁵⁴⁵ Siehe *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 177a, 184a.

⁵⁴⁶ Vgl. *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 6, § 56 Rn. 22.

⁵⁴⁷ Siehe *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 91.

⁵⁴⁸ So *Hauser*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 91.

⁵⁴⁹ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 2.

2. Bußgeldbescheid

Nach § 65 OWiG ahndet die Verwaltungsbehörde eine Ordnungswidrigkeit durch Bußgeldbescheid i.S.d. §§ 65, 66 OWiG, soweit das OWiG nichts anderes bestimmt. Er ergeht als förmliche Ahndung einer Verkehrsordnungswidrigkeit und damit innerhalb des förmlichen Bußgeldverfahrens nach § 65 f. OWiG.⁵⁵⁰ Die Kommune tritt in diesem Fall dem Betroffenen gegenüber als Ahndungsbehörde auf.

Der Bußgeldbescheid ist seiner Rechtsnatur nach ein belastender Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG. Es handelt sich dabei um eine vorläufige Entscheidung der zuständigen Ahndungsbehörde im Rahmen eines gerichtlichen Vorschaltverfahrens.⁵⁵¹ Sie wird endgültig und damit vollstreckbar, wenn der Betroffene den ihm zur Last gelegten Tatvorwurf anerkennt und die damit verbundene Rechtsfolge in Form der Zahlung einer Geldbuße akzeptiert.⁵⁵²

Der Bußgeldbescheid beinhaltet die Festsetzung einer Geldbuße und etwaiger Nebenfolgen durch die nach § 35 Abs. 2 OWiG zuständige Ahndungsbehörde.⁵⁵³ Der Bußgeldbescheid ist stets mit Kosten verbunden, die in Form von Gebühren und Auslagen erhoben werden. Der zwingende Inhalt des Bußgeldbescheides folgt aus § 66 OWiG. Gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 5 OWiG enthält der Bußgeldbescheid regelmäßig eine Geldbuße. Die Geldbuße i.S.v. § 26a Abs. 2 Nr. 2 StVG i.V.m. § 17 OWiG, 1 BKatV definiert sich als Unrechtsfolge einer tatbestandsmäßigen, rechtswidrigen und vorwerfbaren Handlung und ist ihrem Charakter nach repressiver Natur.⁵⁵⁴ Sie ist damit einer Strafe vergleichbar.⁵⁵⁵ Sie unterscheidet sie sich von einer echten Strafe dadurch, dass ihr das mit einer Kriminalstrafe notwendigerweise verbundene sozialetische Unwerturteil und demzufolge der „Ernst des staatlichen Strafens fehlt“.⁵⁵⁶ Ihr mangelt es an der einer Strafe innewohnenden Sühnefunktion für begangenes Unrecht.⁵⁵⁷ Denn sie ist nur auf die Durchsetzung einer bestimmten Ordnung gerichtet, nicht

⁵⁵⁰ Vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 418.

⁵⁵¹ Siehe *Wieser*, Ordnungswidrigkeitenrecht in Fragen und Antworten, S. 156.

⁵⁵² Vgl. *Wieser*, Ordnungswidrigkeitenrecht in Fragen und Antworten, S. 156.

⁵⁵³ Dazu *Denninger*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 280, Rn. 203; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 35 Rn. 10.

⁵⁵⁴ Siehe *Göhler*, OWiG, Vor § 1 Rn. 9.

⁵⁵⁵ Vgl. *Göhler*, OWiG, Vor § 1 Rn. 9.

⁵⁵⁶ BVerfGE 9, 167 (171); siehe auch *Göhler*, OWiG, Vor § 1 Rn. 9 mit weiteren Erläuterungen.

⁵⁵⁷ Siehe OLG Düsseldorf, Beschluss v. 26.08.1982 (Az.: 5 Ss (OWi) 333/82 – 259/82 I), *JMBL.NW* 1983, S. 65 f. 65.

auf Sühne einer Tat.⁵⁵⁸ Sie ist eine Mahnung, die im Gegensatz zur Strafe keine erhebliche „Beeinträchtigung des Ansehens sowie des Leumunds des Betroffenen zur Folge hat“⁵⁵⁹. Sie führt zu keiner Eintragung in das Bundeszentralregister (BZR)⁵⁶⁰ nach § 1 Bundeszentralregistergesetz⁵⁶¹ (BZRG). Eine Eintragung in das Verkehrszentralregister erfolgt nach § 28 Abs. 3 Nr. 3 StVG aber bereits bei einer Geldbuße ab 40,00 €, soweit § 28a StVG nichts anderes bestimmt. Als Nebenfolge kann die Ahndungsbehörde neben einer Geldbuße ein Fahrverbot i.S.v. § 25 StVG festsetzen.

Die Höhe der Geldbuße richtet sich nach den jeweiligen Festsetzungen der BKatV und beläuft sich auf fünf bis 475,00 €. Grundlage für die Zumessung der Höhe der Geldbuße sind die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der dem Täter zur Last gelegte Vorwurf (§ 17 Abs. 3 S. 1 OWiG). Geldbußen im Zusammenhang mit Verkehrszu widerhandlungen betragen in der Regel mindestens 40,00 €. Ein derartiger Bußgeldbescheid ist zudem stets mit der Eintragung von mindestens einem Punkt in das Verkehrszentralregister verbunden. Bußgeldbescheide mit einer Geldbuße unter 40,00 € und ohne Punktbewertung kommen in der Verwaltungspraxis vor, wenn der Betroffene das zuvor im Verwarnungsverfahren gemachte Verwarnungsgeldangebot durch Nichtzahlung oder durch das Einlegen eines Einspruchs abgelehnt hat und anschließend ein Bußgeldbescheid mit einer Geldbuße in Höhe des ursprünglichen Angebotes ergeht.⁵⁶² Für nicht von der BKatV erfasste Verstöße greift die Regelung des § 24 StVG i.V.m. § 17 Abs. 1 OWiG ein, wonach im Mindestmaß eine Geldbuße von fünf Euro und im Höchstmaß von 1.000,00 € für eine vorsätzliche bzw. von 500,00 € für eine fahrlässige Verkehrszu widerhandlung im Bußgeldverfahren festzusetzen ist.

3. Fahrverbot

Als Nebenfolge zu einer Ordnungswidrigkeit nach § 24 StVG kann die Ahndungsbehörde zusätzlich zu einer Geldbuße ein Fahrverbot i.S.v. § 25 StVG⁵⁶³, § 4 BKatV für die Dauer von

⁵⁵⁸ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 26.08.1982 (Az.: 5 Ss (OWi) 333/82 – 259/82 I), JMBL.NW 1983, S. 65 f., 65.

⁵⁵⁹ BVerfGE 27, 18 (33); vgl. auch *Göhler*, OWiG, Vor § 1 Rn. 9.

⁵⁶⁰ Das BZR ist nicht mit dem Verkehrszentralregister (VZR) i.S.v. § 28 StVG zu verwechseln. Zum Bundeszentralregister *Göhler*, OWiG, Vor § 89 Rn. 20.

⁵⁶¹ Gesetz über das Zentralregister und Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz BZRG) i.d.F. d. Bek. v. 21.09.1984. (BGBl. I S. 1229, ber. 1985 S. 195), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.08.2007 (BGBl. I S. 2118).

⁵⁶² Vgl. URL: http://www.verkehrsportal.de/verkehrsrecht/ordnungswidrigkeiten_04.php (Aufgerufen am: 15.02.2008).

⁵⁶³ Das Fahrverbot, das auch durch die Gerichte im Rahmen der Aburteilung von Verkehrsstraftaten nach § 44 StPO ausgesprochen werden kann und sich insoweit von dem Verbot i.S.d. § 25 StVG unterscheidet, ist von der Entziehung der Fahrerlaubnis nach §§ 3 StVG, 46 FeV i.V.m. § 69 StGB bzw. der vorläufigen Entziehung nach

einem bis zu drei Monaten verhängen.⁵⁶⁴ Die Anordnung und Dauer des Fahrverbots folgt aus dem Bußgeldbescheid nach §§ 65, 66 Abs. 1 Nr. 5 OWiG. Bei der Sanktionierung von Verkehrsordnungswidrigkeiten handelt es sich um den für den Betroffenen regelmäßig schwersten Eingriff in seine Rechte. Denn nur derjenige, der von seiner Fahrerlaubnis i.S.v. § 2 Abs. 1 S.1 StVG Gebrauch machen darf, ist zum Führen eines Fahrzeugs im Straßenverkehr berechtigt. Der Nachweis dieser Berechtigung erfolgt durch den Führerschein i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 3 StVG, der bei der Anordnung eines Fahrverbotes bei der zuständigen Stelle zu hinterlegen ist.⁵⁶⁵

Die Ahndungsbehörde kann das Fahrverbot nur in Verbindung mit einer Geldbuße, nicht an ihrer Stelle anordnen. Denn bei einem Fahrverbot handelt sich „lediglich“ um eine erzieherische Nebenfolge einer Geldbuße.⁵⁶⁶ Voraussetzung für seine Anordnung ist, dass eine Geldbuße wegen einer unter grober oder beharrlicher Verletzung der Pflichten eines Kraftfahrzeugführers begangenen Ordnungswidrigkeit nach § 24 StVG (§ 25 Abs.1 S. 1 StVG i.V.m. § 4 Abs. 1 BKatV) ausgesprochen worden ist.⁵⁶⁷ Wenn die Kommunale Verkehrsüberwachung das Fahrverbot ausgesprochen hat, ist sie auch für die Entgegennahme, Aufbewahrung und Herausgabe des Führerscheins zuständig.⁵⁶⁸

Die Rechtsgrundlage des Fahrverbots, das bei Zuwiderhandlungen nach § 24 StVG neben der Festsetzung einer Geldbuße angeordnet werden kann, findet sich in § 25 Abs.1 S. 1 StVG. Die in § 26a Abs.1 Nr. 3 StVG und § 4 BKatV zum Fahrverbot getroffenen Regelungen treten

§ 111a StPO zu unterscheiden. Während das Fahrverbot „lediglich“ zu einer vorübergehenden Entziehung der Fahrerlaubnis führt, diese formell aber bestehen bleibt und der Betroffene in diesem Fall „nur“ gehindert ist, von ihr während der Verbotsfrist Gebrauch zu machen bis der in dieser Zeit amtlich verwahrte Führerschein an den „Verkehrssünder“ zurückgegeben wird, beeinträchtigt die Entziehung nach §§ 3 StVG, 46 FeV i.V.m. § 69 StGB ihren Fortbestand. Sie erlischt mit der unanfechtbaren Entziehungsverfügung der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde, § 3 Abs. 2 S. 1 StVG, § 46 Abs. 5 S. 1 FeV bzw. mit Rechtskraft des die Entziehung anordnenden Urteils im Strafverfahren, § 69a Abs. 1 StGB. Die Neuerteilung bleibt unter den Voraussetzungen der §§ 6 Abs. 1 Nr. 1 r), 3 Abs. 6 StVG i.V.m. § 21, 7 ff. FeV allerdings im Grundsatz möglich.

⁵⁶⁴ Vgl. hierzu Anlage mit Anhang zur BKatV v. 13.11.2002 (BGBl. I S. 3033), die die Höhe der Geldbuße sowie die Länge des Fahrverbotes für die im Einzelnen aufgelisteten Verkehrsordnungswidrigkeiten festlegt. Ergänzend ist festzuhalten, dass bei Festsetzung einer Geldbuße gegen den Betroffenen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 24a StVG der Ermessensspielraum der zuständigen Stelle gegen „Null“ reicht, da in diesem Fall in der Regel ein Fahrverbot anzuordnen ist, vgl. § 25 Abs. 1 S. 2 StVG.

⁵⁶⁵ In der Regel ist das die örtliche Zulassungsstelle. Der Führerschein kann aber auch bei jeder Polizeidienststelle oder einem Gericht abgegeben werden.

⁵⁶⁶ Siehe *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, § 25 StVG Rn. 1a; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 10.09.1993 (Az.: 2 Ss [OWi] 268/93 – [OWi] 75/93 II), VRS 86, S. 314 f., 314; vgl. auch § 66 Abs. 1 Nr. 5 OWiG.

⁵⁶⁷ Vgl. die Erläuterungen zu den Tatbestandsvoraussetzungen bei *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 101a, Rn. 106 ff.

⁵⁶⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.06, Ziff. 1.10 (AllMBL. S. 161).

nur ergänzend hinzu. Sie schaffen keine neuen Voraussetzungen und lassen die Voraussetzungen für ein Fahrverbot nach § 25 StVG unberührt.⁵⁶⁹

Ausnahmsweise besteht die Möglichkeit von der Anordnung eines Fahrverbotes abzusehen, wenn damit für den Betroffenen eine ganz besondere Härte verbunden ist, wie der Verlust des Arbeitsplatzes, und sich diese Folgen nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lassen; rein wirtschaftliche oder berufliche Nachteile reichen nicht aus.⁵⁷⁰

Um in der Vollzugspraxis eine einheitliche Anwendung des § 25 StVG sicherzustellen, enthält die Bußgeldkatalog-Verordnung in dem ihr angehängten Bußgeldkatalog nach § 26a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 i.V.m. § 4 BKatV eine Auflistung besonders schwerwiegender Verkehrsordnungswidrigkeiten, die festlegen, wann und für welche Dauer ein Fahrverbot in der Regel gerechtfertigt ist. Im Allgemeinen setzt ein Fahrverbot einen besonders gefährlichen Verstoß im Straßenverkehr voraus.⁵⁷¹

Das Fahrverbot wird gemäß § 25 Abs. 2 S. 1 StVG mit Rechtskraft des Bußgeldbescheids wirksam, der das Fahrverbot anordnet. Für die Dauer des Fahrverbotes ist dem Betroffenen untersagt, ein Fahrzeug führen. Bei Zuwiderhandlung drohen eine Strafe und die Entziehung der Fahrerlaubnis. Einzelheiten regelt § 21 Abs. 1 bis 3 StVG. Nach § 25 Abs. 2a StVG kann der Betroffene die Wirksamkeit des ausgesprochenen Verbotes durch eine Verzögerung der Führerscheinalieferung um bis zu vier Monate hinauszögern. Das Fahrverbot wird in das Verkehrszentralregister (VZR) i.S.v. § 28 StVG eingetragen.⁵⁷²

Wenn der mit einem Fahrverbot belegte Verkehrsteilnehmer seinen Wohnsitz in Bayern hat, ist die Kommune nach Wirksamkeit des Fahrverbotes verpflichtet, das Fahrverbot, insbesondere dessen Beginn und Ende der Zentralen Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt mitzuteilen.⁵⁷³

⁵⁶⁹ Siehe *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 101a.

⁵⁷⁰ Siehe *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 206c f., 207b.

⁵⁷¹ Vgl. *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 205 ff. mit den Voraussetzungen für ein Fahrverbot.

⁵⁷² Das gilt auch für die Entziehung der Fahrerlaubnis sowie bei Verurteilungen wegen Verkehrsstraftaten.

⁵⁷³ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.06, Ziff. 1.10 (AllMBI. S. 161).

4. Sonderregelungen

a) Abschleppen

Das Abschleppen⁵⁷⁴ ordnungswidrig abgestellter Fahrzeuge ist keine Sanktionsmaßnahme.⁵⁷⁵ Der Abschleppvorgang kann eine mit der Sanktionierung verbundene Folgemaßnahme sein. Die dem Abschleppen zu Grunde liegende Anordnung ist eine präventiv-polizeiliche Maßnahme der Gefahrenabwehr nach dem Polizeiaufgabengesetz (PAG). Bei der Abschleppanordnung handelt es sich um einen kostenpflichtigen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 BayVwVfG⁵⁷⁶. Sie ergeht als unmittelbare Ausführung i.S.v. Art. 9 Abs. 1 S. 1 PAG einer auf die polizeiliche Generalbefugnis gestützten atypischen Maßnahme nach Art. 11 Abs. 1, 2 S. 1 Nr. 1 PAG.⁵⁷⁷ Sie ist daher der Bayerischen Polizei vorbehalten.⁵⁷⁸ Die Mitarbeiter der kommunalen Verkehrsüberwachung sind nicht befugt, das Abschleppen anzuordnen.

⁵⁷⁴ Eingehend hierzu *Huppertz*, Halten – Parken – Abschleppen, S. 37 ff., Rn. 210 ff.; *Perrey*, Abschleppen von Kraftfahrzeugen, BayVBl. 2000, S. 609 ff. Zur Problematik des Abschleppens, insbesondere zur Abgrenzung zwischen Art. 11 Abs. 1, 2 Nr. 1 PAG (Abschleppen als unmittelbare Ausführung einer auf die polizeiliche Generalbefugnis gestützten Maßnahme) und Art. 25 PAG (Abschleppen als Sicherstellung) vgl. übersichtlich *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 25 Rn. 4 f., der zugleich auf das Abschleppen durch Kommunen im Rahmen des sog. „Münchner Modells“ eingeht. Entscheidend ist nach überwiegender Auffassung die mit der Abschleppmaßnahme verbundene polizeiliche Zweckrichtung, siehe hierzu *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 25 Rn.4 und BayVGh, Beschluss v. 23.05.1984 (Nr. 21 B 83 A.2525), BayVBl. 1984, S. 559ff., 559. Nach BayVGh, Beschluss v. 23.05.1984 (Nr. 21 B 83 A.2525), BayVBl. S. 559 ff., 559 ist eine Sicherstellung i.S.v. Art. 25 PAG anzunehmen, „wenn es die Polizei mangels Parkplatzes (auf öffentlichem Verkehrsgrund) auf einen eigens für diese Zwecke bereit gestellten Verwehrplatz verbringen lässt“. Erweist sich das Abschleppen als bloßes Versetzen des Fahrzeugs an einen anderen Ort, ohne dass der Berechtigte dadurch von der Verfügungsbefugnis ausgeschlossen wird, handelt es sich um eine sog. atypische Maßnahme nach der Generalklausel nach Art. 11 Abs. 1, 2 Nr. 1 PAG, vgl. hierzu *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 25 Rn. 4. Wird das Fahrzeug hingegen an einen anderen Ort verbracht und dort i.S.v. Art. 26 PAG verwahrt, mit der Folge, dass der Betroffene nicht ohne weiteres auf sein Fahrzeug zurückgreifen kann, muss der Maßnahme eine Sicherstellung i.S.v. Art. 25 PAG vorausgegangen sein, damit das Abschleppen als Standarmaßnahme auf die Spezialbefugnis des Art. 25 PAG gestützt werden, vgl. *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 25 Rn. 4. Hierzu im Überblick *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 252.

⁵⁷⁵ *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 7 ff., 14.

⁵⁷⁶ Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz v. 23.12.1976 (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.12.2002 (GVBl. S. 975).

⁵⁷⁷ Siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 252. Nach gegenteiliger Auffassung soll es sich beim Abschleppen um eine Sicherstellung nach Art. 25 PAG handeln, so z.B. *Geiger*, Die Haftung des Kfz-Halters für polizeiliche Abschleppkosten, BayVBl. 1983, S. 10 ff., 11 f.; *Schwabe*, Rechtsfragen zum Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge, NJW 1983, S. 369 ff., 371 ff. m.w.N. Zum Meinungsstand siehe auch *Perrey*, Abschleppen von Kraftfahrzeugen, BayVBl. 2000, S. 609 ff., 610 f. Eine Sicherstellung von Fahrzeugen i.S.v. Art. 25 PAG liegt vor, wenn das betreffende Fahrzeug auf einen eigens für diesen Zweck vorgesehenen Verwehrplatz verbracht wird, vgl. hierzu auch BayVGh, Beschluss v. 23.05.1985 (Nr. 21 B 83 A. 2525), NJW 1984, S. 2962 ff., 2962 und BayVGh, Beschluss v. 12.05.2006 (Az.: 24 ZB 06.2743), BayVBl. 2007, S. 249 f., 249, wohingegen beim Abschleppen das Fahrzeug auf einen freien Platz umgesetzt wird. Siehe zur Problematik auch *Popp*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 105. Zur Differenzierung Sicherstellung und bloßes Versetzen/Umsetzen des Fahrzeugs *Huppertz*, Halten – Parken – Abschleppen, S. 38, Rn. 220 ff., S. 41 f., Rn. 226 ff. Zur Problematik des Abschleppens durch kommunale Verkehrsüberwacher eingehend *Jahn*, Polizeiliche Abschleppmaßnahmen, BayVBl. 1990, S. 425 ff.; *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVBl. 1990, S. 417 ff.

Rechtsbehelfe gegen die Abschleppanordnung richten sich demzufolge ausschließlich an die Polizei als zuständige Behörde.⁵⁷⁹

b) Mängelbericht

Der sog. Mängelbericht⁵⁸⁰ ist kein Mittel zur Sanktionierung einer Verkehrsordnungswidrigkeit im Sinne ihrer Verfolgung oder Ahndung, sondern dient der Dokumentation von im Zuge der Erforschung entdeckter technischer Fahrzeugmängel⁵⁸¹ und der Kontrolle ihrer Behebung zu Gunsten der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs.⁵⁸² Die Befugnis, bei der Feststellung technischer Fahrzeugmängel, einen Mängelbericht zu erstellen⁵⁸³ verbunden mit der Aufforderung i.S.v. § 17 Abs. 1 StVZO, den festgestellten Mangel innerhalb einer Frist beseitigen und sich dessen Beseitigung auch nachweisen zu lassen, ist der Polizei vorbehalten.⁵⁸⁴ Denn die Erstellung des Mängelberichts samt die daran gegebenenfalls anknüpfenden Folgemaßnahmen wie z.B. die Untersagung oder die Beschränkung des Fahrzeugbetriebs⁵⁸⁵ im öffentlichen Verkehr entweder unmittelbar durch die Polizei oder im Anschluss durch die zuständige Kreisverwaltungsbehörde in ihrer

⁵⁷⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S.161).

⁵⁷⁹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S. 161).

⁵⁸⁰ Teilweise auch als Mängelanzeige bezeichnet.

⁵⁸¹ Z.B. defektes Schweinwerferglas.

⁵⁸² Das Mängelberichtsverfahren läuft in der Regel dergestalt ab, dass der „Verkehrssünder“ bei Feststellung eines Mangels in Abhängigkeit des jeweiligen Mangels mündlich oder schriftlich verwarnet bzw. je nach Schwere des Verstoßes mit einem Bußgeld belegt wird oder im Falle einer schwerwiegenden Ordnungswidrigkeit eine Anzeige erfolgt und daneben ein Mängelbericht erstellt wird, der mit einer Fristsetzung zur Mängelbeseitigung und der Aufforderung den Nachweis über die Beseitigung der zuständigen Polizeidienststelle vorzulegen. Einen Durchschlag des Mängelberichts behält die Polizei, die wiederum das Landratsamt oder die Kreisfreie Stadt, die in diesem Fall als Zulassungsbehörde i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 StVG zuständig ist durch die Weiterleitung des Mängelberichts benachrichtigt, wenn der Nachweis über die Mängelbehebung innerhalb der gesetzten Frist ausbleibt. Der betroffene Verkehrsteilnehmer wird nunmehr gebührenpflichtig aufgefordert, das Fahrzeug innerhalb einer bestimmten Frist vorzuführen und die Mängelbeseitigung nachzuweisen. Wenn er dieser Aufforderung ebenfalls nicht Folge geleistet, kann die Zulassungsbehörde das Fahrzeug durch Entzug der Zulassung stilllegen, § 17 Abs. 1 StVZO. Im Einzelnen hierzu *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, § 17 StVZO, Rn. 3 ff.

⁵⁸³ Siehe *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, § 17 StVZO, Rn. 3.

⁵⁸⁴ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.2. (AllMBI. S. 161) mit der Begründung, dass das Mängelanzeigeverfahren Ausfluss polizeirechtlicher Befugnisse ist und daher durch die Kommunen nicht anwendbar sei.

⁵⁸⁵ Zur Beschränkung und Untersagung siehe *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, § 17 StVZO Rn. 5 ff. Obgleich es sich bei dem Mängelbericht um eine nach außen nur schlicht-hoheitliche Handlung handelt, bedarf es bereits für seine Erstellung einer Befugnis. Denn der Mängelbericht erfasst nicht nur Fahrzeugmängel. Er führt zugleich auf, an welchem Tag, zu welcher Zeit und an welchem Ort das mangelbehaftete Fahrzeug angetroffen wurde und hält auch die Art und Marke sowie das amtliche Kennzeichen des jeweiligen Fahrzeugs fest, vgl. hierzu amtlicher Vordruck einer Mitteilung über Fahrzeugmängel samt Kontrollaufforderung. Aufgrund dieser Angaben kommt es zur Erhebung personenbezogener Daten mit der Folge eines rechtfertigungsbedürftigen Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Die Weiterleitung des Mängelberichtes an die jeweiligen Zulassungsbehörden führt ebenfalls zu einem rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Zur Weitergabe personenbezogener Daten i.S.d. Datenübermittlung durch die Polizei an andere Behörden vgl. Art. 39, 40 Abs. 3 PAG.

Eigenschaft als Zulassungsbehörde i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 StVO für den Fall, dass der angezeigte Mangel nicht behoben wird, dient wie das Abschleppen ausschließlich der Gefahrenabwehr.⁵⁸⁶ Sofern der betroffene Fahrzeughalter binnen der ihm gesetzten Frist keinen Nachweis über die Behebung des Mangels vorlegt, verständigt die Polizei die Zulassungsbehörde, der die Einleitung weiterer Maßnahme i.S.v. § 17 Abs. 1 StVZO obliegt.⁵⁸⁷ Die Beseitigung des festgestellten Mangels lässt seine Verfolgung und Ahndung unberührt.

Obgleich eine Befugnis zur Erstellung des Mängelberichtes fehlt, ist der Mitarbeiter der Kommunalen Verkehrsüberwachung nicht gehindert, der Polizei oder der Zulassungsbehörde die von ihm im Zuge der Verkehrsüberwachung festgestellten Mängel mitzuteilen. Vielmehr soll er dafür Sorge tragen, dass die jeweils zuständige Polizeidienst- oder Zulassungsstelle von diesen Mängeln Kenntnis erlangt.⁵⁸⁸ Das ist im Interesse der Verkehrssicherheit auch erforderlich. Andernfalls würde das die Sicherheit und Leichtigkeit im Straßenverkehr gefährdende Verhalten des betreffenden Verkehrsteilnehmers in Form der Vernachlässigung der notwendigen Fahrzeuguntersuchungen mit Ausnahme der gegen ihn ausgesprochenen Sanktion ohne weitere Folgen bleiben, zumindest bis das Fahrzeug seitens der Polizei angetroffen wird. Zudem würde ein ordnungswidriger Zustand, der sich auch nicht allein durch das Wegfahren beseitigen lässt, wie z.B. der ermittelte Parkverstoß, zwar sanktioniert, dessen Fortdauer samt der damit verbundenen Gefahren aber unabhängig davon weiter geduldet.

c) Halterhaftung nach § 25a StVG

Sofern sich die Verantwortung für einen Verstoß im ruhenden Verkehr nicht abschließend klären lässt, kann sie über die Regelung des § 25a StVG dem Fahrzeughalter „zugeschoben“ werden. Bei der Inanspruchnahme des Halters nach § 25a StVG handelt es sich um keine Sanktion, sondern um eine auf dem Veranlasserprinzip beruhende „Kostenregelung“⁵⁸⁹ zum Nachteil des Halters. Danach kann die zuständige Behörde dem Fahrzeughalter oder seinem Beauftragten die Kosten des Verfahrens auferlegen, sofern sich der Fahrzeugführer vor

⁵⁸⁶ Bei erheblichen Mängeln am Fahrzeug kann die Polizei neben der Erstellung des Mängelberichtes auch die Weiterfahrt untersagen.

⁵⁸⁷ Zur Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Behörden, denen die Gefahrenabwehr obliegt, siehe Art. 9 Abs. 1 POG.

⁵⁸⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.2 (AllMBI. S.161).

⁵⁸⁹ Jagow, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, § 25a StVG Rn. 1; vgl. hierzu auch *Berr/Hauser/Schäpe*, Das Recht des ruhenden Verkehrs, S. 237 ff. Rn. 702 ff.

Eintritt der Verfolgungsverjährung nicht ermitteln lässt oder seine Ermittlung einen unangemessenen Aufwand erfordern würde, § 25a Abs. 1 S. 1 StVG.⁵⁹⁰

Nach § 25a Abs. 2 HS 2 StVG ist der Halter vor Erlass der Kostenentscheidung anzuhören. Das erfolgt jedoch nicht in der Rolle des Betroffenen, sondern als Halter des Kfz.⁵⁹¹ Von der Kostentragungspflicht nach § 25a Abs. 1 S. 1 StVG ist nach § 25a Abs. 1 S. 2 StVG abzusehen, wenn es unbillig wäre, den Halter oder dessen Beauftragten mit den Kosten zu belegen. Nach § 25a Abs. 2 HS 1 StVG ergeht die Kostenentscheidung mit der Entscheidung, die das Verfahren abschließt, demzufolge mit der Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens.

Vor dem Hintergrund, dass es der Halter regelmäßig in der Hand hat, ob und wem er die Nutzung seines Fahrzeugs gestattet, handelt es sich bei § 25a StVG um eine interessensgerechte Regelung, zumindest wird nicht die Allgemeinheit mit den durch die Ermittlungen anfallenden Kosten zu belastet.

d) Verdacht einer Straftat

Die Kommune ist nicht befugt, bei Verdacht einer (Verkehrs-)Straftat unmittelbar dagegen einzuschreiten. Sofern sie bei ihren Ermittlungen, z.B. bei der Halteranfrage, einen solchen Verdacht auf eine Straftat⁵⁹² erlangt, ist die zuständige Polizeidienststelle zu unterrichten.⁵⁹³ Bei dieser Mitteilung an die Polizei handelt es sich um eine Tätigkeit ohne Sanktionscharakter. Allerdings sind anschließende Sanktionsmaßnahmen aufgrund dieser Mitteilungen bei Einleitung eines Strafverfahrens möglich.

e) Mitteilungen an das Verkehrsregister (VZR)

Für den Fall, dass eine Kommune einen Bußgeldbescheid mit einem Fahrverbot oder mit einer Geldbuße von mindestens 40,00 € ausgesprochen hat, ist sie aufgrund ihrer Stellung als Ahndungsbehörde gemäß § 46 OWiG i.V.m. § 28 Abs. 4 StVG sowie unter Beachtung von § 28a StVG verpflichtet, diesen Vorgang dem Kraftfahrt-Bundesamt zum Zwecke der

⁵⁹⁰ Ausführlich hierzu *Berr/Hauser/Schäpe*, Das Recht des ruhenden Verkehrs, S. 237 ff., Rn. 703 ff.

⁵⁹¹ So *Göhler*, OWiG, § 55 Rn. 1, § 109a Rn. 15, 26.

⁵⁹² Das Fahren ohne Fahrerlaubnis nach § 21 StVG ist hier beispielhaft zu nennen.

⁵⁹³ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.12 (AllMBL. S. 161).

Eintragung in das Verkehrszentralregister (VZR)⁵⁹⁴ des Kraftfahrt-Bundesamtes in Flensburg i.S.v. §§ 28 bis 30 StVG i.V.m. §§ 59 bis 64 FeV mitzuteilen.⁵⁹⁵

Das VZR ist die zuständige Erfassungs- und Auskunftsstelle für gerichtliche und verwaltungsbehördliche Entscheidungen, die bei der Sanktionierung von Verkehrszuwendungen in einem Straf- oder Bußgeldverfahren ergangen sind (§§ 28 Abs. 3 StVG i.V.m. 59 FeV).⁵⁹⁶ In das VZR sind sämtliche Verkehrsstraftaten sowie Verkehrsordnungswidrigkeiten nach der für sie geltenden Maßgabe des § 28 Abs. 3 Nr. 3 StVG einzutragen.⁵⁹⁷

Bei der Mitteilung an das KBA handelt es sich nicht um eine Sanktion, sondern um die Weitergabe der für die Verkehrssicherheit und die Verkehrsbehörden wichtigen Auskünfte. Die Eintragung in das Verkehrszentralregister ist ebenfalls keine Sanktion. Sie ist lediglich eine „wertneutrale Folge, die den für die Verfolgung und Ahndung zuständigen Stellen das Tatsachenmaterial verschaffen soll, das erforderlich ist, um die im Interesse der Verkehrssicherheit notwendigen Maßnahmen treffen zu können, wie insbesondere die Überprüfung der Verkehrstauglichkeit mehrfach registrierter Kraftfahrer, deren Belehrung, Verwarnung und notfalls Ausschaltung aus dem Straßenverkehr“.⁵⁹⁸ Eintragungen in das VZR bilden zugleich die Grundlage für das verkehrsrechtliche Punktesystem i.S.v. § 4 StVG und die daraus resultierenden Folgemaßnahmen.⁵⁹⁹ Die im ZVR geführten Eintragungen sind innerhalb der nach § 29 StVG normierten Fristen zu tilgen.

5. Zusammenfassung

Kommunen, die von der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung Gebrauch machen, sind zum einen Verfolgungsbehörde. Sie sind damit befugt, eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld nach § 56 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 2 BKatV bzw. mit Verwarnungsgeld nach § 56 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 BKatV auszusprechen. Im Gegensatz zur Geldbuße ist die

⁵⁹⁴ Zur Behandlung verkehrsrechtlicher Entscheidungen im Verkehrszentralregister siehe *Janiszewski/Buddendiek*, Verwarnungs- und Bußgeldkatalog, Rn. 139 ff.

⁵⁹⁵ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.11 (AllMBI. S. 161).

⁵⁹⁶ Vgl. *Janiszewski/Buddendiek*, Verwarnungs- und Bußgeldkatalog, Rn. 139.

⁵⁹⁷ Von Eintragungen in das Verkehrszentralregister sind Eintragungen solcher Daten und Verstöße zu unterscheiden, die im örtlichen bzw. Zentralen Fahrzeugregister der örtlichen Zulassungsstellen bzw. des Kraftfahrt - Bundesamtes (§§ 31 bis 47 StVG), im örtlichen bzw. Zentralen Fahrerlaubnisregister (§§ 48 bis 63 StVG i.V.m. §§ 49 bis 58 FeV) sowie im Bundeszentralregister nach §§ 1 ff. BZRG festgehalten werden.

⁵⁹⁸ Vgl. *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 782; siehe zum VZR auch die Regelungen der §§ 28 bis 30c StVG.

Verwarnung mit Verwarnungsgeld allenfalls ein geringfügiger Pflichtenappell⁶⁰⁰ an den Betroffenen zur Beachtung der im Vorfeld eines Rechtsgüterschutzes errichteten Ge- und Verbote. Es handelt sich um einen wertungsfreien „Denkzettel“⁶⁰¹ in Form einer geringfügigen Vermögenseinbuße, um der Verwarnung Nachdruck zu verleihen.⁶⁰² Sie verfolgt primär den Zweck, vergleichbaren Verkehrsordnungswidrigkeiten vorzubeugen.⁶⁰³ Von der Geldbuße unterscheidet sich die Verwarnung ferner dadurch, dass sie ohne förmliches Verfahren ergehen kann, dass es sich bei der Zahlung des Verwarnungsgeldes um eine freiwillige, nicht erzwingbare Leistung handelt und die Verwarnung keine Eintragung in das Verkehrszentralregister zur Folge hat.⁶⁰⁴

Als Ahndungsbehörde können die Kommunen einen Bußgeldbescheid nach §§ 65, 66 OWiG i.V.m. § 24 Abs. 2 StVG, § 1 BKatV mit einer Geldbuße und als Nebenfolge ein Fahrverbot nach § 25 StVG i.V.m. § 4 BKatV erlassen. Die jeweils ergriffene Sanktionsmaßnahme hängt grundsätzlich von der Schwere der festgestellten Zuwiderhandlung ab. In Einzelfällen ist das Verhalten des Betroffenen entscheidend.

Daneben nehmen die Kommunen bei der Verfolgung und Ahndung Tätigkeiten wahr, die keine Sanktionierung darstellen bzw. solche, bei denen es sich nur um vorbereitende Tätigkeiten für eine mögliche Sanktionierung handelt. Dabei handelt es sich um den Erlass eines Halterhaftungsbescheides nach § 25a StVG bzw. um die Mitteilung an die Polizei bei Verdacht auf eine Straftat, die eine eventuelle gerichtliche Ahndung nach sich ziehen kann sowie um die Mitteilung an das KBA zum Zwecke der Eintragung in das VZR. Sofern das VZR bereits Eintragungen enthält, können die Mitteilung und die darauf beruhende erneute Eintragung zu einer unmittelbaren Sanktionierung, z.B. zum Fahrverbot oder zur Entziehung der Fahrerlaubnis führen.

⁵⁹⁹ Vgl. *Jagow*, in: *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, Einf. Rn. 66 und insbesondere zum Punktsystem § 4 StVG Rn. 1 ff.

⁶⁰⁰ Das folgt bereits aus der Tatsache, dass sich das Verwarnungsgeld lediglich in einer Höhe von fünf bis zu 35 € bewegt.

⁶⁰¹ *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 176a.

⁶⁰² Vgl. *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 4.

⁶⁰³ Siehe *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 6 f.; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 20.

⁶⁰⁴ Vgl. *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 6.

IV. Rechtsschutzmöglichkeiten

Demjenigen, der mit einer verkehrsrechtlichen Sanktion belegt worden ist, stehen unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung. Der jeweils dafür vorgesehene Verfahrensgang ist einzuhalten. Er richtet sich danach, welche Sanktion ausgesprochen wurde und welche Behörde gegenüber dem Betroffenen gehandelt hat. Das kann ausschließlich die Kommune als Verfolgungs- und Ahndungsbehörde sein, sofern sie selbstständig die Verfolgung und Ahndung durchführt. Für den Fall, dass sie lediglich als Verfolgungsbehörde auftritt, richten sich Rechtsschutzbegehren gegen die handelnde Polizei sowie die Zentrale Bußgeldstelle im Polizeiverwaltungsamt im niederbayerischen Viechtach als der nach dem Gesetz zur Verfolgung und/oder Ahndung sonstig zuständigen Verwaltungsbehörde. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Fälle in denen die Kommune Verfolgungs- und Ahndungsbehörde ist.⁶⁰⁵

1. Verwarnung

a) Verwarnung mit Verwarnungsgeld

Ein selbstständiges Rechtsmittel gegen die Verwarnung mit Verwarnungsgeld steht dem Betroffenen nicht zu. Unterbleibt bei der Verwarnung mit Verwarnungsgeld die nach § 56 Abs. 2 S. 1 OWiG vorgeschriebene Belehrung über sein Weigerungsrecht und die Notwendigkeit seines Einverständnisses, kann der Betroffene diesen Verfahrensfehler gegenüber der zuständigen Verfolgungsbehörde anfechten.⁶⁰⁶ Sie ist also nur in beschränktem Maße anfechtbar, nämlich nur, wenn es an ihren förmlichen Voraussetzungen fehlt oder sie an einem wesentlichen Mangel des Verwarnungsverfahrens leidet.⁶⁰⁷ Weist die Behörde die Anfechtung zurück, kann der Betroffene gegen die ablehnende Entscheidung, aber auch erst dann Antrag auf gerichtliche Entscheidung gemäß § 62 OWiG beim zuständigen Amtsgericht i.S.v. § 68 OWiG stellen.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ In dieser Eigenschaft können sie nicht nur Verwarnungen erlassen, sondern auch Bußgeldbescheide verhängen.

⁶⁰⁶ Vgl. hierzu BVerwGE 24, 8. Zu den einzelnen Voraussetzungen der Anfechtung siehe *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 182b. Adressat der Anfechtung ist also die Behörde, die die Verwarnung erteilt hat, vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 24.

⁶⁰⁷ Im einzelnen hierzu mit Beispielen *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 25 ff.

⁶⁰⁸ Siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 53; so auch *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 22, 24. Da schon für die Anfechtung des Bußgeldbescheids das Amtsgericht nach § 68 OWiG zuständig ist, muss bereits im Interesse einer einheitlichen Verfahrensgestaltung sowie nach dem Erst-Recht –Schluss auch bei der Verwarnung mit Verwarnungsgeld der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet sein, nicht aber der

Falls die förmlichen Voraussetzungen der Verwarnung eingehalten wurden, ist der Betroffene auf die Rücksendung des dem Verwarnungsgeldangebots beigelegten Anhörungsbogens beschränkt. Er kann auch durch Nichtzahlung des Verwarnungsgeldes seine Weigerung, das Zahlungsangebot anzunehmen, ausdrücken. Da es bei der Verwarnung nur darauf ankommt, ob der Betroffene mit ihr einverstanden ist oder nicht, ist die Verwaltungsbehörde zur Anhörung nach § 55 OWiG und somit zur Übersendung eines Anhörungsbogens nicht verpflichtet.⁶⁰⁹ In der Verwaltungspraxis räumt die Behörde dem Betroffenen diese „Gelegenheit zur Äußerung“ jedoch stets ein. Denn auf diese Weise kann der Halter zu dem Vorwurf Stellung nehmen, was der anschließend zuständigen Ahndungsbehörde die darauf folgende Entscheidung über die Angelegenheit erleichtert. In jedem Fall kommt es bei der Rücksendung des Anhörungsbogens zur automatischen Überleitung vom Verwarnungsverfahren in das Bußgeldverfahren. In begründeten Fällen stellt die Ahndungsbehörde das Bußgeldverfahren nach § 47 Abs. 2 S. 1 OWiG ein und die Angelegenheit ist formell beendet. Andernfalls ergeht ein gebührenpflichtiger Bußgeldbescheid oder die Behörde verbindet die Einstellungsentscheidung mit dem Erlass eines Kostenbescheides nach § 25a StVG. Bezüglich des weiteren Vorgehens ist daher auf die nachfolgenden Ausführungen zum Bußgeldbescheid bzw. zum Kostenbescheid hinzuweisen.

Die Möglichkeit, gegen die Weiterleitungsentscheidung der Verfolgungsbehörde nach § 61 Abs. 1 S. 1 OWiG gerichtliche Entscheidung bei dem an sich nach §§ 62 Abs. 2 S. 1, 68 OWiG zuständigen Gericht zu beantragen scheidet wegen § 62 Abs. 1 S. 2 OWiG aus.

b) Verwarnung ohne Verwarnungsgeld

Sofern der Betroffene mit einer Verwarnung i.S.v. § 56 Abs. 1 S. 2 OWiG nicht einverstanden ist, hat er nur die Möglichkeit zur Gegenvorstellung und Dienstaufsichtsbeschwerde, da es sich hierbei nicht um einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG handelt.⁶¹⁰ Die vorgenannten

Verwaltungsrechtsweg. Hierzu eingehend insbesondere mit einer Übersicht der diesbezüglichen Rspr. und Auffassung in der Literatur *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 22.

⁶⁰⁹ Siehe *Göhler*, OWiG, § 55 Rn. 1; § 66 Rn. 51.

⁶¹⁰ Vgl. *Göhler*, OWiG, § 56 Rn. 35; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 53, der darüber hinaus noch die Aufsichtsbeschwerde für statthaft erachtet; *Popp*, Kommunale Verkehrsüberwachung, S. 94. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 56 Rn. 31 und § 62 Rn. 32 mit einer Erläuterung der beiden Rechtsbehelfe. Für den Fall einer schriftlichen Verwarnung, die in den Akten der Verwaltungsbehörde vermerkt wird, soll nach OLG Hamburg v. 14.05.1987, NStZ 1987, S. 467 der Antrag nach § 62 OWiG zulässig sein; a.A. *Bode*, Gerichtlicher Rechtsschutz gegen die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld?, DAR 1986, 369 ff. wonach nur Gegenvorstellung in Betracht kommen soll; *Göhler*, OWiG, § 56 Rn. 35.

Rechtsbehelfe haben weder einen Suspensiv- noch einen Devolutiveffekt.⁶¹¹ Der Beschwerdeführer hat jedoch einen Anspruch gegenüber der zuständigen Behörde auf eine informatorische Verbescheidung seines Rechtsbehelfs.⁶¹²

2. Bußgeldbescheid

Gegen den Bußgeldbescheid kann der Betroffene binnen zwei Wochen nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift der Behörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, Einspruch einlegen, § 67 OWiG.⁶¹³ Die Ahndungsbehörde leitet aufgrund dessen die Akten zur Durchführung des gerichtlichen Verfahrens nach § 71 ff. OWiG an das nach §§ 62 Abs. 2 S. 1, 68 Abs. 1, 47 Abs. 7 OWiG zuständige Amtsgericht, sofern der Einspruch zulässig ist und sie den Bußgeldbescheid nach erneuter Überprüfung im Zwischenverfahren nach § 69 Abs. 2 S. 1 OWiG aufrechterhält.

Das Bußgeldverfahren wird damit in das gerichtliche Verfahren übergeleitet. Die materiellrechtliche Entscheidung über den Einspruch trifft das zuständige Amtsgericht, das in der Regel nach mündlicher Verhandlung gemäß § 71 OWiG im Urteilsverfahren oder, sofern es eine Hauptverhandlung nicht für erforderlich hält⁶¹⁴, im Beschlusswege nach § 72 Abs. 1 S. 1 OWiG entscheidet. Unter den Voraussetzungen der §§ 79 Abs. 1, 80 OWiG kann der Betroffene gegen das Urteil bzw. den Beschluss Rechtsbeschwerde zum jeweils zuständigen Oberlandesgericht⁶¹⁵ einlegen, §§ 80, 80a OWiG.⁶¹⁶ Bei Nichtabhilfe besteht die Möglichkeit der Anhöhrungsrüge nach § 321a ZPO⁶¹⁷, mit der jedoch nur die Verletzung rechtlichen Gehörs i.S.v. Art. 103 Abs. 1 GG, Art. 91 Abs. 1 BV gerügt werden kann.

Sofern die Ahndungsbehörde den Einspruch im Zwischenverfahren nach § 69 Abs. 1 S. 1 OWiG als unzulässig verwirft, kann der Betroffenen gemäß § 69 Abs. 1 S. 2 OWiG gegen den ergangenen Verwerfungsbescheid binnen zwei Wochen nach Zustellung gerichtliche Entscheidung nach § 62 OWiG beantragen. Hält das angerufene Gericht den Einspruch für

⁶¹¹ Vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 53.

⁶¹² Siehe *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 53.

⁶¹³ Im Einzelnen hierzu sowie zum weiteren Verfahrensgang siehe VollzBekOWiG StMI v. 22.03.1989, Ziff. 7 ff. (AllMBI. S. 407).

⁶¹⁴ So z.B. wenn das Gericht beabsichtigt, das Verfahrens nach § 47 Abs. 2 OWiG einzustellen bzw. einstellt.

⁶¹⁵ Sie haben ihren Sitz in München, Nürnberg und Bamberg. Bis zum 1. Juli 2006 war das Bayerische Oberste Landgericht zuständig, das der Bayerische Landtag zum 1.07.2006 abgeschafft hat.

⁶¹⁶ Siehe hierzu auch *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 233.

⁶¹⁷ Zivilprozessordnung i.d.F. d. Bek. v. 5.12.2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006, S. 431 und 2007, S. 1781), zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.03.2007 (BGBl. I S. 370).

unzulässig, verwirft es ihn per Beschluss nach § 70 Abs. 1 OWiG erneut. Gegen diese Entscheidung kann der Betroffene nach § 70 Abs. 2 OWiG sofortige Beschwerde zum zuständigen Oberlandesgericht einlegen.

3. Fahrverbot

Das Fahrverbot nach § 25 StVG kann nur in Verbindung mit einer Geldbuße im Bußgeldbescheid festgesetzt werden. Bezüglich der Rechtsschutzmöglichkeiten ist daher auf die Ausführungen zum Bußgeldbescheid zu verweisen. Zu beachten ist, dass der Betroffene seinen Einspruch gegen den Bußgeldbescheid auf das Fahrverbot beschränken kann. In Ausnahmefällen ist die Rechtsbeschwerde zulässig.⁶¹⁸

4. Kostentragungspflicht nach § 25a StVG

Vor der Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde zur Auferlegung der Kosten nach § 25a S. 1 StVG ist der Betroffene im Rahmen des Verwarnungs- bzw. Bußgeldverfahrens anzuhören. Gegen den Kostenbescheid kann der Halter gemäß § 25a Abs. 3 S. 1 StVG gerichtliche Entscheidung nach § 62 OWiG beantragen. Diese gerichtliche Entscheidung ist nach § 25a Abs. 3 S. 3 StVG unanfechtbar.

V. Lenkungs- und Erziehungsfunktion verkehrsrechtlicher Sanktionen

1. Grundlagen

Die Nichteinhaltung von Verkehrsregelungen führt zu einer „Störung der sozialen Ordnung“⁶¹⁹, die im Wege der staatlichen Sanktionierung zu beseitigen ist. Ihre Aufgabe ist es, der verletzten Norm wieder zu ihrem Geltungsanspruch zu verhelfen und ihn zu bekräftigen.⁶²⁰ Verkehrsrechtliche Sanktionen dienen aber nicht vorrangig der Repression.⁶²¹

Entscheidend ist, die sich rechtswidrig verhaltenden Verkehrsteilnehmer für die Zukunft sowie alle anderen bereits im Vorfeld einer möglichen Zuwiderhandlung zu einem

⁶¹⁸ Vgl. zu den Voraussetzungen der Rechtsbeschwerde siehe *Jagow*, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, § 25 StVG Rn. 19.

⁶¹⁹ Vgl. auch *Burmann*, Staatliche Sanktionen und Verkehrssicherheit, DAR 1994, S. 141 ff., 142.

⁶²⁰ Siehe *Jakobs*, Strafrecht AT, Rn. 11.

⁶²¹ So auch *Burmann*, Staatliche Sanktionen und Verkehrssicherheit, DAR 1994, S. 141 ff., 142.

verkehrsgerechten Verhalten und der Beachtung der Rechtsordnung anzuhalten.⁶²² Verkehrsrechtliche Sanktionen haben damit eine zentrale Lenkungs- und Erziehungsfunktion für das Verhalten im Straßenverkehr. Das BVerfG hat bereits frühzeitig klargestellt, dass weder die Verwarnung⁶²³ noch das Fahrverbot⁶²⁴ eine Kriminalstrafe ist, da hierbei jeweils der erzieherische Charakter im Vordergrund steht.⁶²⁵ Das gilt gleichermaßen für die anderweitige Ahndung im Bußgeldverfahren. Denn dabei handelt sich um kein Strafverfahren⁶²⁶, mit der Folge, dass auch das Bußgeld keine Kriminalstrafe ist, zu deren Ausspruch nur die Strafgerichtsbarkeit als Teil der Judikative befugt ist.⁶²⁷ Demgemäß unterfällt die Sanktionierung und damit die Verfolgung und Ahndung samt der dafür erforderlichen Vorfeldtätigkeit der Erforschung von Verkehrsverstößen auch nicht dem in Art. 92 GG im Hinblick auf die der Rechtsprechung und der ihr zugewiesenen Aufgaben normierten absoluten Staatsvorbehalt⁶²⁸, so dass Städte und Gemeinden hierzu befugt sind. Denn der Vorbehalt in Art. 92 GG erfasst nur den „Kernbereich des Strafrechts“, zu dem nicht nur, „alle bedeutsamen Unrechtstatbestände“ gehören, sondern auch „alle anderen mindergewichtigen strafrechtlichen Unrechtstatbestände, wenn und solange sie durch Kriminalstrafe geahndet werden“⁶²⁹.

Das Ziel verkehrsrechtlicher Sanktionen liegt darin, im Wege der Abschreckung Verkehrsverstöße zu verhindern, das Bewusstsein für die Gefahren im alltäglichen Verkehr zu stärken und eine Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erzielen.⁶³⁰

Die Wahrscheinlichkeit, bei einem Verkehrsverstoß entdeckt und zur Rechenschaft gezogen zu werden, spielt dabei eine zentrale Rolle. Manche Autoren sind der Meinung, dass es sich hierbei um den „bedeutsamsten Faktor im Kontext der Abschreckung“ handelt.⁶³¹ Bereits die „Furcht vor Strafe“ bzw. das Wissen um eine mögliche Sanktionierung kann sich positiv auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer auswirken. In der Folge richtet der Verkehrsteilnehmer sein Verhalten im Straßenverkehr danach aus, nicht aufzufallen, um eine Sanktionierung zu

⁶²² Vgl. Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 1.1 (AllMBI. S. 155).

⁶²³ Vgl. BVerfGE 22, 125 (131 f.).

⁶²⁴ So BVerfGE 27, 36, (43).

⁶²⁵ Siehe BVerfGE 22, 125 (131 f.); 27, 36 (42).

⁶²⁶ Vgl. BVerfGE 8, 197 (207).

⁶²⁷ Siehe BVerfGE 8, 197 (207).

⁶²⁸ Siehe hierzu *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 16 m.w.N.

⁶²⁹ BVerfGE 22, 49 (81).

⁶³⁰ Vgl. auch *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 571, Rn. 23. Zur Verbesserung des Verhaltens im Straßenverkehr *Schwing*, Kann die Einhaltung von Verkehrsvorschriften verbessert werden?, NZV 1999, S. 145 ff.

⁶³¹ Siehe *Koßmann*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, S. 15 ff. m.w.N.

vermeiden. Eine erfolgte Sanktionierung kann dazu beitragen, die Wiederholungsgefahr sowie das Rückfallrisiko durch ein zukünftig angepasstes Verkehrsverhalten zu minimieren.

2. Lenkungs- und Erziehungsfunktion am Beispiel der Verwarnung und des Fahrverbotes

Anhand der Verwarnung und des Fahrverbotes und ihrer jeweiligen individuellen Zielsetzung lassen sich beispielhaft die Lenkungs- und Erziehungsfunktion verkehrsrechtlicher Sanktionen und die daraus folgende verkehrserzieherische Wirkung aufzeigen.

a) Verwarnung

Ziel der Verwarnung ist es, dem Betroffenen seinen Verstoß gegen die Verkehrsregeln unmittelbar und unbürokratisch vor Augen zu führen, damit er sie in Zukunft besser beachtet.⁶³² Bei der Verwarnung handelt es sich nicht um ein „echtes“ Sanktionsmittel. Sie ist vielmehr ein wichtiges Verkehrserziehungsmittel (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 VerwarnVwV) und hat somit primär verkehrserzieherische Bedeutung. Sie soll den Betroffenen unter Vorhalt seines Verstoßes ermahnen und ihn zu einer künftig besseren Beachtung der Verkehrsregelungen anhalten.⁶³³ Sie ist daher mit dem verkehrserzieherischen Gespräch innerhalb der polizeilichen Verkehrsüberwachung vergleichbar.⁶³⁴ In Verbindung mit einem Verwarnungsgeld soll sie einen „Lern- und Verhaltensänderungs-Impuls“⁶³⁵ auslösen, um präventiv die Aufrechterhaltung der Verkehrsdisziplin sicherzustellen.⁶³⁶ Die Verwarnung ist gemäß § 2 Abs.1 BKatV mit dem Hinweis auf den Verkehrsverstoß zu versehen, was ihren erzieherischen Charakter unterstreicht.⁶³⁷

⁶³² Vgl. BVerwG, Urteil v. 18.05.1973 (Az.: VII C 12/71), NJW 1973, S. 1992 f., 1992; *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 4 f.; *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 18 f.; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 27.01.1984 (Az.: 2 Ss 639/83 – 384/83 II), NJW 1984, S. 1571 f., 1571; OLG Hamm, Beschluss v. 09.02.1079 (Az.: 4 Ws 12/79), NJW 1979, S. 2114. f., 2114.

⁶³³ Vgl. BVerfGE 22, 125 (131).

⁶³⁴ Siehe *Janiszewski/Buddendiek*, Verwarnungs- und Bußgeldkatalog, Rn. 19 f.; § 1 Abs. 1 S. 2 VerwarnVwV.

⁶³⁵ Siehe *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 571 Rn. 23.

⁶³⁶ Vgl. BVerfGE 22, 125 (131).

⁶³⁷ Siehe *Göhler*, OWiG, Vor § 56 Rn. 11; *Wieser*, Handbuch des Bußgeldverfahrens, S. 293.

b) Fahrverbot

Das Fahrverbot versteht sich als „Denkzettel- und Besinnungsmaßnahme“⁶³⁸ mit dem Ziel, die Verkehrssicherheit zu steigern. Es soll dem Betroffenen sein Fehlverhalten besonders eindringlich vor Augen führen und ihn zur künftigen Beachtung der Rechtsordnung anhalten. Nach der Intention des Gesetzgebers steht bei der Erteilung eines Fahrverbotes die Erziehungsfunktion im Vordergrund.⁶³⁹ Die Regelung des § 25 Abs. 1 S. 1 StVG i.V.m. § 4 Abs. 1 BKatV unterstreicht diesen Aspekt: „Neben der Anordnung einer Geldbuße kann das Fahrverbot als *erzieherische Nebenfolge* im Rahmen der Bußgeldentscheidung durch die zuständige Stelle für die Dauer von einem bis zu drei Monaten verhängt werden (...)“. Das Fahrverbot dient vorrangig spezialpräventiven Zwecken.⁶⁴⁰

3. Schlussfolgerung

Sanktionsmaßnahmen verfolgen primär spezialpräventive Zwecke. Sie sollen das Verhalten der Verkehrsteilnehmer positiv beeinflussen und damit eine Verbesserung der allgemeinen Verkehrsdisziplin mit dem Ziel optimaler Verkehrssicherheit erreichen. Die Kommunale Verkehrsüberwachung entfaltet aufgrund der mit ihr verbundenen Lenkungs- und Erziehungsfunktion auch präventive Wirkung. Die Schaffung von Verkehrssicherheit im Zuge der Kommunalen Verkehrsüberwachung vollzieht sich nicht nur durch den Ausspruch einer konkreten Sanktion sondern bereits aufgrund der Kenntnis der Verkehrsteilnehmer um die mögliche Erforschung und der damit verbundenen Furcht, bei einem Verstoß entdeckt zu werden.

⁶³⁸ BVerfGE 27, 36 (42); *Janiszewski/Buddendiek*, Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Rn. 102.

⁶³⁹ Vgl. BVerfGE 27, 36 (42).

⁶⁴⁰ Vgl. *Jagow*, in: *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, § 25 StVG Rn. 1b.

VI. Erforschung, Verfolgung und Ahndung in der Verwaltungspraxis

1. Erforschung

a) Erforschung im ruhenden und sonstigen Verkehr

Bei der Erforschung im ruhenden und sonstigen Verkehr und begeben sich die Außendienstmitarbeiter der Verkehrsüberwachung im Verkehrsraum auf die Suche⁶⁴¹ nach Tatsachen⁶⁴², die einen konkreten Anhaltspunkt für eine Verkehrsordnungswidrigkeit begründen. Dies erfolgt in der Form, dass sie im Verkehrsraum „Streife laufen“ und die Einhaltung der geltenden Halte- und Parkvorschriften sowie der sonstigen überwachungsrelevanten Verkehrszeichen i.S.d. StVO kontrollieren. Sie halten dabei gezielt Ausschau nach Auffälligkeiten⁶⁴³, die Anlass zur Verfolgung geben könnten. Denn ohne die bei der Erforschung festgestellten Tatsachen i.S.d. Feststellung einer Verkehrsordnungswidrigkeit nach § 24 StVG, auf denen die für den Beginn der Verfolgung erforderlichen konkreten Anhaltspunkte beruhen, ist die Einleitung von Verfolgungsmaßnahmen unzulässig. Im Gegensatz zur Erforschung setzt nämlich die Verfolgung „immer einen auf tatsächliche Anhaltspunkte begründbaren Anfangsverdacht voraus“⁶⁴⁴. Erforschung ist somit die Durchführung von Vorfeldermittlungen⁶⁴⁵ in Form gezielter Tätigkeiten im Vorfeld eines Verkehrsverstößes, die dazu dienen, die für die Einleitung von Verfolgungsmaßnahmen erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.⁶⁴⁶

Die Erforschung erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Kommune als zuständige Ermittlungsbehörde entscheidet daher über die Aufnahme von Tätigkeiten zur Erforschung unter Berücksichtigung des in § 47 Abs. 1 OWiG statuierten Opportunitätsprinzips.⁶⁴⁷ Danach steht es ihr frei, bestimmte Ordnungswidrigkeiten, z.B. nur Verstöße gegen Parkvorschriften, zu erforschen. Ihr Ermessen erfasst die Entscheidung, ob und wie Erforschungsmaßnahmen

⁶⁴¹ Ohne deshalb Strafverfolgung oder die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zu beinhalten, so *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 564, Rn. 2.

⁶⁴² Z.B. die gefahrene Geschwindigkeit oder die Position des im öffentlichen Verkehrsraum abgestellten Fahrzeugs.

⁶⁴³ Z.B. ein Fahrzeug, das auf dem Gehweg abgestellt ist.

⁶⁴⁴ *Hilse*, in Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 444, Rn. 7.

⁶⁴⁵ Vgl. *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 564, Rn. 6; *Meyer-Gößner*, StPO, § 152 Rn. 4a.

⁶⁴⁶ Siehe *Göhler*, OWiG, § 53 Rn. 14; *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 564, Rn. 6.

⁶⁴⁷ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, Vor § 35 Rn. 3, § 47 Rn. 5.

zu ergreifen sind.⁶⁴⁸ Das „Wie“ legt den Umfang der Ermittlungen und die Art und Weise ihrer Durchführung fest.⁶⁴⁹ Zu berücksichtigen ist insbesondere die Zielrichtung der Verkehrsüberwachung.

Einen konkreten Anhaltspunkt für einen Verkehrsverstoß setzt die Erforschung nicht voraus.⁶⁵⁰ Die Aufnahme der Erforschungstätigkeit beruht auf der Kenntnis von Gefahrenstellen sowie Hinweisen und Wünschen aus der Bevölkerung auf zu überwachende Örtlichkeiten. Sie greift zugleich auf die Erfahrung zurück, dass und ggf. wo Regelverletzungen im Straßenverkehr vorkommen und erfolgt vielfach im Zusammenhang mit der Umsetzung kommunaler Verkehrskonzepte.

Die Erforschung kann neben der Kontrolle auch die Erteilung von Hinweisen, Ratschlägen, Belehrungen und Warnungen an die Verkehrsteilnehmer beinhalten⁶⁵¹. Demgemäß ist die noch an anderer Stelle eingehend zu erörternde Tätigkeit der Verkehrserziehung bereits im Rahmen der Erforschung⁶⁵² von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG als Vorstufe ihrer Verfolgung und/oder Ahndung möglich.

Nach außen stellt sich die Erforschung zwar nur als rein beobachtende Tätigkeit dar. Allerdings handelt es sich bei dieser Form der Beobachtung um ein gezieltes Tätigwerden zur Feststellung von Verkehrsverstößen. Sie beschränkt sich bei der Verkehrsüberwachung jedoch auf nichteingreifende Mittel⁶⁵³ und ist demzufolge nicht als Maßnahme, sondern als schlicht-hoheitliche Tätigkeit einzuordnen.

Im Unterschied hierzu handelt es sich z.B. bei der Videoüberwachung öffentlicher Plätze und Einrichtungen⁶⁵⁴, die sich nach außen ebenfalls nur als schlichte Beobachtung darstellt, um

⁶⁴⁸ Vgl. *Göhler*, § 53 OWiG Rn. 8; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, Vor § 35 Rn. 3, § 35 Rn. 3, § 47 Rn. 5 f.

⁶⁴⁹ Siehe *Göhler*, § 53 OWiG Rn. 8.

⁶⁵⁰ Vgl. *Hilse*, in *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 564 Rn. 6.

⁶⁵¹ Vgl. hierzu *Schmidbauer/Steiner*, PAG und POG, Art. 2 PAG Rn. 19 f. Demzufolge kann auch die Verkehrserziehung zumindest i.w.S. der Verkehrsüberwachung zugeordnet werden.

⁶⁵² So z.B., wenn ein Verkehrsteilnehmer dabei ist, sein Fahrzeug verbotswidrig abzustellen und dabei seitens des Verkehrsübersichters angetroffen wird.

⁶⁵³ Zum Begriff *Knemeyer*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Rn. 277. Danach bezeichnet „Mittel“ eine auf den Einzelfall ur Zweckerreichung konkretisierte Handlung.

⁶⁵⁴ Zur Videoüberwachung öffentlicher Plätze und Einrichtungen siehe *VollzBek. zu Art. 32 PAG*, Ziff. 32.3, in: *Berner/Köhler*, PAG, Art. 32 S. 318 f.; *Honnacker/Beinhofer*, PAG, Art. 32 Rn. 1 ff., 4 ff.; *VollzBek. zu Art. 32 PAG*, Ziff. 32.3, in: *Honnacker/Beinhofer*, PAG, S. 265 f.; *Knemeyer*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Rn. 199a; *Maske*, *Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen*, NVwZ 2001, S. 1248 ff.; *Roggan*, *Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen*, NVwZ 2001, S. 134 ff.; *Schmitt/Glaeser*, *Videoüberwachung öffentlicher Räume*, BayVBl. 2002, S. 584 ff.; *Ziercke*, *Videoüberwachung als Teil polizeilicher Sicherheitsstrategie?*, S. 25 ff.

ein eingreifendes Mittel der Gefahrenabwehr mit dem Nebeneffekt einer erleichterten Beweisführung⁶⁵⁵ bei der Verfolgung von Straftaten, wenn sich aus dem infolge der Videoaufzeichnungen gewonnenen Bildmaterial aufgrund auffälliger Verhaltensweisen ein konkreter Tatverdacht auf eine Straftat ergibt.⁶⁵⁶ Eine konkrete Gefahr als Voraussetzung für ein Tätigwerden ist ausnahmsweise nicht erforderlich.⁶⁵⁷ Im Gegensatz zur Erforschung von Verkehrsordnungswidrigkeiten kommt es bei der Videoüberwachung aufgrund des damit verbundenen Aufzeichnungsvorgangs zur Erfassung personenbezogener Daten i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG, Art. 4 Abs. 1 BayDSG. Die Folge ist ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das dem Betroffenen durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁶⁵⁸

b) Erforschung innerhalb der Geschwindigkeitsüberwachung

Bei der Erforschung im Zuge der Geschwindigkeitsüberwachung postieren sich die Außendienstmitarbeiter in der Regel verdeckt⁶⁵⁹ mit neutralen Fahrzeugen und kontrollieren mit Messgeräten aus dem Fahrzeug heraus die gefahrenen Geschwindigkeiten. Mobile, unmittelbar am Straßenrand aufgestellte Überwachungsgeräte⁶⁶⁰ oder stationäre Messeinrichtungen können ebenfalls zur Kontrolle herangezogen werden. Stets dürfen aber nur von der Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt zugelassene und geeichte Messgeräte

⁶⁵⁵ Siehe hierzu *Berner/Köhler*, PAG, Art. 32 Rn. 9.

⁶⁵⁶ Zum Umgang mit personenbezogenen Daten *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 176 ff.; zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung eingehend *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 190 ff.

⁶⁵⁷ Vgl. *Berner/Köhler*, PAG, Art. 32 Rn. 11.

⁶⁵⁸ Vgl. BVerfG (Entscheidung 1. Kammer des Ersten Senats) v. 23.02.2007 (Az: 1 BvR 2368/06), KommJur 2007, S. 227 ff., wonach die Videoüberwachung eines öffentlichen Platzes in das allgemeine Persönlichkeitsrecht potentieller Besucher des Platzes in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung eingreift und daher eine Rechtsgrundlage erforderlich ist, die den Erfordernissen dieses Grundrechts entspricht. Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 BayDSG sind nach Auffassung des Gerichtes als Ermächtigungsgrundlage für die Videoüberwachung mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials nicht hinreichend bestimmt genug und enthalten keine hinreichenden Vorgaben. Zur Entscheidung siehe auch *Knemeyer*, Anm. zu BVerfG v. 23.02.2007 (Az.: 1 BvR 2368/06), KommJur, S. 229 ff.. Zur Videoüberwachung und dem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht siehe auch *Bachmeier*, Videotechnik und Datenschutz, S. 19 ff., 21; *Henrichs*, Staatlicher Einsatz von Videotechnik, BayVBl. 2005, S. 289 ff.; *Lang*, Videoüberwachung, BayVBl. 2006, S. 522 ff.; *Seibt*, Konzeption der Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten, S. 13 ff., 16; *Ziercke*, Videoüberwachung als Teil der polizeilichen Sicherheitsstrategie?, S. 25 ff., 29; Eingehend zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung siehe Ausführungen auf S. 90 ff.

⁶⁵⁹ Siehe hierzu Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.9 (AllMBI. S. 155).

⁶⁶⁰ Diesbezüglich kommen z.B. Radar-, Laser- oder Rotlichtmessgeräte zum Einsatz. Ausführlich zur eingesetzten Technik und zu den angewandten Geschwindigkeitsmessverfahren *Löhle/Beck*, Fehlerquellen bei Geschwindigkeitsmessungen, DAR 1994, S. 465 ff. 466 f.

zum Einsatz kommen, um jeglichen Missbrauch und Messungenauigkeiten von Anfang an auszuräumen.⁶⁶¹

Das Aufstellen von Geschwindigkeitsmessgeräten sowie die Messungen haben ebenso wie Kontrollgänge nur die schlicht-hoheitliche Beobachtung aller Fahrzeuge zur Folge, auch derjenigen Verkehrsteilnehmer, die sich vorschriftsmäßig verhalten⁶⁶², ohne dies bereits zu einer bildlichen Erfassung der Verkehrsteilnehmer und damit zu einem Grundrechtseingriff führt. Dies erfolgt erst bei einer Geschwindigkeitsübertretung. Das Aufstellen und Messen ist daher nicht der Verfolgung, sondern der Erforschung zuzurechnen, denn aus ihr kann sich erst der Anlass zur Verfolgung ergeben.⁶⁶³ Sobald es aber im Zuge einer Geschwindigkeitsübertretung zu einer schriftlichen und/oder bildlichen Erfassung dieser Tatsache und damit in der Regel zur Anfertigung eines Fotos kommt, liegt ein konkreter Anhaltspunkt für eine Verkehrsordnungswidrigkeit vor, der in der Regel zur Einleitung von Verfolgungsmaßnahmen führt, so dass dessen Feststellung zugleich den Beginn der Verfolgung darstellt. Hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ der Erforschung gelten die obigen Ausführungen entsprechend.

2. Verfolgung und Ahndung

Mit der Einführung des Ordnungswidrigkeitenrechts hat der Gesetzgeber die Rolle der Staatsanwaltschaft in weiten Teilen auf die Verwaltungsbehörde und somit bei der kommunalen Verkehrsüberwachung auf Städte und Gemeinden übertragen. Demzufolge darf die Kommune Verkehrsordnungswidrigkeiten grundsätzlich nur verfolgen oder, um bei der Terminologie des § 152 Abs. 2 StPO zu bleiben, nur „einschreiten“, sofern „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ auf eine Ordnungswidrigkeit vorliegen. Die zur Verfolgung berufene Kommune handelt in diesem Fall als Ermittlungsbehörde der nach § 35 Abs. 2 OWiG zuständigen Ahnungsbehörde, soweit sie diese Zuständigkeit nicht selbst wahrnimmt und demnach sowohl Verfolgungs- als auch Ahndungsbehörde ist. Das ist dann der Fall, wenn die Kommune sowohl von ihrer Zuständigkeit zur Verfolgung als auch von ihrer

⁶⁶¹ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.4 (AllMBL S. 161); *Löhle/Beck*, Fehlerquellen bei Geschwindigkeitsmessungen, DAR 1994, S. 465 ff. 465., insbesondere zu Fehlern bei der Überwachung der Geschwindigkeit; zur Problematik von Messfehlern siehe auch *Hörl*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 133 ff., S. 146 f.

⁶⁶² So zutreffend *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 540. Zum Zwecke der Verfolgung werden nur Verkehrsteilnehmer, die sich vorschriftswidrig verhalten. Mit der Erfassung erfolgt zugleich der Übergang zur Verfolgung und es kommt zu einem grundrechtsrelevanten Eingriff, der einer Befugnis bedarf, die sich aus der Befugnis zur Verfolgung ergibt.

Zuständigkeit zur Ahndung und weiteren Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen i.S.v. § 24 StVG gemäß § 2 Abs. 3, 4 ZuVOWiG Gebrauch macht.

Als „Herrin des Verfahrens“⁶⁶⁴ entscheidet die Verfolgungsbehörde über die Aufnahme und Durchführung der weiteren, sich an die Erforschung anschließenden Ermittlungen und Verfahrensschritte. Sie bestimmt aufgrund ihrer Stellung, ob sie das Verwarnungsverfahren nach §§ 56 bis 58 OWiG zur Erteilung einer Verwarnung durchführt. Ihr obliegt die Entscheidung, das förmliche Bußgeldverfahren nach § 65 f. OWiG einzuleiten und das bei ihr anhängige Verfahren an die zuständige Ahndungsbehörde abzugeben, wenn eine Ahndung mittels Bußgeldbescheids aufgrund der Schwere des Verstoßes geboten ist oder ein angebotenes Verwarnungsgeld nicht oder nicht vollständig bezahlt wird und sie nicht selbst auch Ahndungsbehörde i.S.v. § 35 Abs. 1 OWiG ist. Die „verfolgende Tätigkeit innerhalb der Verkehrsüberwachung ist jedenfalls erst dann erreicht, wenn sich der konkrete Anfangsverdacht auf eine (Verkehrs)-Straftat oder Ordnungswidrigkeit gegen einen bestimmten, feststehenden oder noch zu ermittelnden Verkehrsteilnehmer ergibt“⁶⁶⁵, er also einem bekannten oder noch ausfindig zu machenden Verkehrsteilnehmer zugeordnet werden kann.

a) Verfolgung und Ahndung im ruhenden Verkehr

Die Kommune ist als Verfolgungsbehörde nicht verpflichtet, festgestellte Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen. Bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gilt im Gegensatz zur Strafverfolgung, der das in § 152 Abs. 2 StPO statuierte Legalitätsprinzip zu Grunde liegt, das in § 47 Abs. 1 S. 1 OWiG normierte Opportunitätsprinzip.⁶⁶⁶ Die Entscheidung, ob sie die Verfolgung einleitet oder das Verfahren im Anschluss an die Erforschung einstellt, trifft sie nach pflichtgemäßem Ermessen.⁶⁶⁷ Das Opportunitätsprinzip gilt dabei für das „Ob“ und das „Wie“ der Verfolgung.⁶⁶⁸ Bei der Verfolgung ist insbesondere

⁶⁶³ Vgl. *Albrecht*, Anhaltrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 540.

⁶⁶⁴ *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 35 Rn. 6.

⁶⁶⁵ *Hilse*, in *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 564 Rn. 5; so i.E. auch *Melchers*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 111 ff., 112.

⁶⁶⁶ Vgl. *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 1 ff., 7, 11. Ausführlich zum Opportunitäts- und Legalitätsprinzip *Denninger*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 270, S. 338 ff., S. 349 ff.; *Meyer-Gößner*, StPO, § 152 Rn. 2, 7.

⁶⁶⁷ Vgl. zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten *Göhler*, OWiG, § 47 Rn. 5 ff.

⁶⁶⁸ Siehe *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 6, 11.

die Bedeutung des Verstoßes, seine Gefährlichkeit sowie die daraus resultierenden Folgen, insbesondere für andere Verkehrsteilnehmer oder den Verkehrsfluss zu berücksichtigen.⁶⁶⁹

Sofern sich der Außendienst zur Verfolgung entschließt, erfolgt nach Feststellung von Zuwiderhandlungen im ruhenden Verkehr zunächst eine gedankliche, schriftliche oder elektronische Vor-Erfassung des festgestellten Verstoßes. Dieser kehrt in der Regel wenige Minuten später zum Fahrzeug zurück. Wenn er dieses unverändert vorfindet, erteilt er eine mündliche Verwarnung i.S.v. § 56 Abs. 1 S. 2 OWiG, sofern sie ausreichend ist und der Fahrer unmittelbar an Ort und Stelle angetroffen wird. Falls eine mündliche Verwarnung ausscheidet, erteilt er unter den dafür erforderlichen Voraussetzungen eine Verwarnung samt Verwarnungsgeldangebot i.S.v. § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2, § 2 BKatV⁶⁷⁰. Gemäß § 57 Abs. 1 OWiG haben sich die im Außendienst zur Erteilung von Verwarnung ermächtigten Mitarbeiter gegenüber dem Betroffenen auszuweisen. Die Ausweispflicht ist dann entbehrlich, wenn der Betroffene „die Ermächtigung des Verwarnenden kennt oder erkennbar auf den Nachweis der Befugnis zur Verwarnung verzichtet“⁶⁷¹.

Wenn das Verwarnungsgeld nach der erforderlichen Belehrung⁶⁷² des Betroffenen, wonach er das Recht hat, das Einverständnis zur Verwarnung zu verweigern, unmittelbar beglichen wird, erhält er eine Quittung über die Zahlung. Andernfalls wird das Verwarnungsverfahren schriftlich betrieben. In diesem Fall befestigt der Außendienst das Verwarnungsgeldangebot in Form einer Zahlkarte oder eines Überweisungsträgers mit den erforderlichen Hinweisen an der Windschutzscheibe des angetroffenen Fahrzeugs.⁶⁷³

⁶⁶⁹ Eingehend zu den einzelnen Punkten Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.6. bis 2.6.1.1. (AllMBL S. 155); *Göhler*, OWiG, § 47 Rn. 15; *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 7b dahingehend, dass die Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten grundsätzlich geboten ist, wobei zugleich Einschränkungen aufgezeigt werden.

⁶⁷⁰ Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbots wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung – BKatV) v. 13.11.2001 (BGBl. I S. 3033), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.07.2007 (BGBl. I S. 1460).

⁶⁷¹ *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 57 Rn. 2. Das dürfte so auch der Praxis entsprechen, da die Außendienstmitarbeiter bereits an ihrer Uniform erkennbar sind, wobei die Uniform allein zum Nachweis der Verwarnungsbefugnis nicht genügen soll, siehe *ders.*, OWiG, § 57 Rn. 2 und diesbezüglich als Argument auf § 57 Abs. 2 OWiG verweist, wonach die Befugnis zur Erteilung einer Verwarnung auch den hierzu ermächtigten Beamten des Polizeidienstes zusteht, die sich durch ihre Dienstkleidung oder in anderer Weise ausweisen. Zugleich wird ein Hinweis auf die gegenteilige Meinung gegeben, die das Tragen einer Uniform für ausreichend erachtet, so z.B. *Göhler*, OWiG, § 57 Rn. 1.

⁶⁷² Vgl. zur Belehrungspflicht eingehend Ausführungen auf. S. 98.

⁶⁷³ In Abhängigkeit des festgestellten Verstoßes kann zudem ein Abschleppen angezeigt sein.

Sofern das Verwarnungsgeld nicht oder nicht fristgerecht bezahlt wird, erfolgt eine automatische Halteranfrage über das Kraftfahrtbundesamt in Flensburg.⁶⁷⁴ Anschließend erhält der auf diesem Wege ermittelte Halter das Verwarnungsgeldangebot per Post samt Anhörungsbogen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, gegen ihn einen Bußgeldbescheid zu erlassen und er auch die für das Bußgeldverfahren entstandenen Kosten und Auslagen zu tragen hat.⁶⁷⁵ Eine Halteranfrage erfolgt auch für den Fall, dass die Ordnungswidrigkeit mangels Geringfügigkeit von Anfang an mit einem Bußgeldbescheid nach §§ 65 f. OWiG i.V.m. § 1 Abs. 1 BKatV S. 1 zu ahnden ist.

Aus § 55 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 163a Abs.1 S. 1 StPO folgt ein Recht des Betroffenen, zu der gegen ihn erhobenen Beschuldigung angehört zu werden.⁶⁷⁶ Es handelt sich dabei um die gesetzliche Ausprägung des dem Betroffenen über Art. 103 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich eingeräumten Rechts auf rechtliches Gehör.⁶⁷⁷ Im Rahmen der Anhörung ist der Betroffene nach § 111 Abs. 1 OWiG nur verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zur Person zu machen.⁶⁷⁸ Zur Beschuldigung selbst muss er sich nicht äußern. Sofern der Betroffene hierzu schweigt, ist der Vorschrift des § 55 Abs. 1 OWiG genüge getan.⁶⁷⁹ Das Schweigen darf die Verwaltungsbehörde dem Betroffenen nicht zum Nachteil auslegen.⁶⁸⁰ Für den Fall, dass sich der Betroffene nicht oder nicht binnen der ihm von der Verwaltungsbehörde gesetzten Frist äußert, entscheidet sie nach Aktenlage.

In jedem Fall entscheidet die Kommune nach pflichtgemäßem Ermessen i.S.v. § 47 Abs. 1 OWiG, ob sie einen Bußgeldbescheid erlässt und demzufolge die Einleitung des Bußgeldverfahrens angezeigt ist. Sie kann das schwebende, bei ihr anhängige Verfahren mangels zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte auf eine Verkehrsordnungswidrigkeit oder

⁶⁷⁴ Zuvor überträgt der Außendienst die mittels der mobilen Erfassungsgeräte aufgenommenen Fahrzeugdaten samt Verstoß in ein am PC aufgespieltes und für Sanktionszwecke entwickeltes Datenverarbeitungsprogramm.

⁶⁷⁵ Siehe *Janiszewski*, Verkehrsstrafrecht, Rn. 185c ff. mit Formulierungsbeispiel für eine Verwarnung. In Einzelfällen kann es vorkommen, dass stattdessen eine Ladung zur polizeilichen Vernehmung ergeht oder der Betroffene von der Polizei zu Hause zur Befragung aufgesucht wird. In keinem Fall muss sich der Betroffene zur Sache äußern. Er ist nicht zudem nicht verpflichtet, einer polizeilichen Ladung Folge zu leisten.

⁶⁷⁶ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 4, 7.

⁶⁷⁷ Siehe BVerfGE 60, 210 = NJW 1982, S. 1579; *Göhler*, OWiG, § 55 Rn. 1; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 5.

⁶⁷⁸ Siehe *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 8. Sofern bestimmte Angaben zur Identitätsfeststellung allerdings für die Schuldfrage von Bedeutung sind und demzufolge Teil der Sachverhaltsäußerung darstellen, darf der Betroffene die Aussage hierzu verweigern, vgl. *dies.*, OWiG, § 111 Rn. 25.

⁶⁷⁹ Vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 5.

⁶⁸⁰ Siehe *Göhler*, OWiG, § 55 Rn. 10; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 10 m.w.N.

nach einer durchgeführten Anhörung i.S.v. § 55 OWiG gemäß § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG auch jederzeit einstellen.⁶⁸¹

Eine unterbliebene Anhörung kann im Wege des Einspruchs nach § 67 OWiG nachgeholt werden. Der ohne vorherige Anhörung ergangene Bußgeldbescheid ist damit nicht unwirksam.⁶⁸² Eine unterbliebene Belehrung über seine Aussagefreiheit führt zu einem Beweisverwertungsverbot nach § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 136 Abs. 1 S. 1 StPO bezüglich der gemachten Aussage, sofern der Betroffene mit ihrer Verwertung nicht einverstanden ist und sein Recht, zu schweigen, nicht gekannt hat.⁶⁸³ Unterbleibt die Zahlung und äußert er sich zum Tatvorwurf⁶⁸⁴, prüft der zuständige Sachbearbeiter den Sachverhalt anhand seiner Einlassung und stellt das Verfahren nach § 47 Abs. 1 S. 2 OWiG ein oder erlässt einen Bußgeldbescheid.

Wenn der Betroffene gegen den Bußgeldbescheid Einspruch i.S.v. § 67 OWiG einlegt, prüft der Innendienst den Einspruch im Zwischenverfahren i.S.v. § 69 OWiG. Bezüglich der sich anschließenden Handlungsmöglichkeiten des Innendienstes kann auf die Ausführungen im Rahmen der Rechtsgrundlagen verwiesen werden.⁶⁸⁵

Sofern am Wohn- oder Aufenthaltsort des Betroffenen zusätzliche Ermittlungen erforderlich sind und dieser Ort nicht im Gemeindegebiet der Kommune liegt, die den Verkehrsverstoß festgestellt, führt sie die Ermittlungen im Wege der Amtshilfe für die andere bayerische kommunale Verfolgungsbehörde durch, wenn es sich bei Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde eine bayerische Kommune handelt und diese selbst Verkehrsüberwachung durchführt.⁶⁸⁶ Demzufolge müssen diejenigen Städte und Gemeinden,

⁶⁸¹ Siehe auch *Reebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 47 Rn. 5.

⁶⁸² Vgl. *Göhler*, OWiG, § 66 Rn. 51; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 8.

⁶⁸³ Siehe BGH, Beschluss v. 27.02.1992 (Az.: 5 StR 190/91), NJW 1992, S. 1463 ff., 1463; hierzu differenzierend *Göhler*, OWiG, § 55 Rn. 9, mit dem Hinweis, darauf, dass es der BGH ausdrücklich offen gelassen hat, ob das von ihm angenommene Verwertungsverbot auch im OWiG-Verfahren gilt. *Göhler* bejaht dies unter Berücksichtigung der Annahme des BGH, dass ein Hinweis auf das Schweigerecht ein faires Verfahren sichert, zumindest dahingehend, dass ein Verwertungsverbot nicht schlechthin, jedoch (unter dem Hinweis auf die 9. Auflage und die darin geäußerte Abweichung der früheren Rspr.) dann zu verneinen ist, „wenn sich der Betroffene nach den Umständen des Falles über seine Aussagefreiheit auch ohne Belehrung im klaren gewesen ist“; *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 55 Rn. 9a.

⁶⁸⁴ Der Betroffene ist nicht verpflichtet, sich zur Sache zu äußern, allerdings erleichtert das der zuständigen Behörde, Abhilfe zu schaffen. Zur Angabe der Personalien ist er jedoch gegenüber der zuständigen Gemeinde verpflichtet, siehe hierzu auch § 111 OWiG.

⁶⁸⁵ Siehe hierzu Ausführungen auf S. 47.

⁶⁸⁶ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.5 (AllMBI. S. 161).

die nur den ruhenden Verkehr überwachen, auch Ermittlungsersuchen im Hinblick auf Geschwindigkeitsverstöße nachkommen und umgekehrt.⁶⁸⁷

Betreibt die Wohn- oder Aufenthaltsgemeinde keine Verkehrsüberwachung, führt die jeweils zuständige Polizeidienststelle die erforderlichen Ermittlungen durch, soweit nicht vorrangig andere Aufgaben zu erfüllen sind; sie handelt dabei nach Maßgabe des Art. 9 POG bzw. nach § 46 Abs. 1 und 2 OWiG i.V.m. § 161 StPO.⁶⁸⁸

Falls außerbayerische kommunale Verkehrsüberwachungsbehörden mit einem Ermittlungsersuchen an die Polizei herantreten, kann diese das Ersuchen an die jeweils für den Betroffenen zuständige Wohnortgemeinde abgeben, wenn diese Kommune selbst Verkehrsüberwachung betreibt.⁶⁸⁹

Soweit aus Sicht der kommunalen Verkehrsüberwachung bei der Verfolgung einer Verkehrsordnungswidrigkeit im ruhenden Verkehr zusätzlich das Abschleppen⁶⁹⁰ angezeigt ist⁶⁹¹, verständigt der Mitarbeiter die örtlich zuständige Polizeidienststelle. Sie prüft anhand der Angaben unverzüglich, ob die Voraussetzungen für das Abschleppen vorliegen und trifft anschließend die Abschleppanordnung nach Maßgabe des PAG.⁶⁹² Aufgrund dieser Abschleppentscheidung verständigt der Mitarbeiter der Kommunalen Verkehrsüberwachung das Abschleppunternehmen und erteilt den Auftrag zum Abschleppen.⁶⁹³ Für die Verfolgung und/oder Ahndung des dem Abschleppen zu Grunde liegenden Verstoßes ist unabhängig davon die Kommune zuständig. Eine selbstständige Befugnis, das Abschleppen anzuordnen, besteht nicht, da es sich hierbei um eine der Polizei vorbehaltene Maßnahme der Gefahrenabwehr handelt.

Auf der Grundlage des sog. „Münchener Modells“ vereinfacht sich das Abschleppverfahren, indem die zuständige Polizei unter bestimmten Voraussetzungen regelmäßig das Abschleppen

⁶⁸⁷ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.5 (AllMBl. S. 161).

⁶⁸⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.5 (AllMBl. S. 161). Auf die weiteren organisatorischen und personellen Möglichkeiten zur Ahndung von Verkehrsverstößen sowie der damit verbundenen rechtlichen Problematik wird an anderer Stelle noch gesondert eingegangen.

⁶⁸⁹ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.5 (AllMBl. S. 161).

⁶⁹⁰ Siehe hierzu auch Ausführungen auf S. 118 f.

⁶⁹¹ So z.B., wenn ein Fahrzeug vor einer Feuerwehrezufahrt abgestellt ist.

⁶⁹² Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBl. S. 161); *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 140.

⁶⁹³ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBl. S. 161); *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVBl. 1990, S. 417 ff., 419.

anordnet.⁶⁹⁴ Die Regelung der dafür erforderlichen Einzelheiten bleibt den jeweiligen Kommunen und Polizeidienststellen überlassen.⁶⁹⁵ Im Rahmen des Abschleppens handeln die Mitarbeiter der Verkehrsüberwachung als Beauftragte der Polizei.⁶⁹⁶ Der Polizeibeamte, der das Abschleppen anordnet, muss während des Abschleppvorgangs nicht persönlich anwesend sein.⁶⁹⁷ Entscheidend ist, dass die konkrete Abschleppanordnung, die aufgrund der Angaben des Außendienstes nach Prüfung durch die Polizei ergeht, ein Polizeibeamter trifft.⁶⁹⁸

b) Verfolgung und Ahndung bei der Geschwindigkeitsüberwachung

Ein festgestellter Geschwindigkeitsverstoß wird mit Hilfe des Messgerätes bildlich erfasst. Nach der Entwicklung und Auswertung des Bildmaterials durch den Innendienst ermittelt er den Betroffenen anhand des auf dem Foto erfassten polizeilichen Kennzeichens mittels Halteranfrage beim Kraftfahrtbundesamt. Der Halter erhält anschließend ein Verwarnungsgeldangebot oder einen Anhörungsbogen, aus dem hervorgeht mit dem Hinweis auf den beabsichtigten Erlass eines Bußgeldbescheids.⁶⁹⁹ Die weiteren Verfahrensschritte entsprechen denen bei der Verkehrsüberwachung im ruhenden Verkehr.

c) Verfolgung und Ahndung bei der Überwachung des sonstigen Verkehrs

Bei der Überwachung des sonstigen Verkehrs können die Außendienstmitarbeiter die Verkehrsteilnehmer nach der Feststellung eines Verstoßes gegen die Verkehrszeichen 240-41 StVO und 242/243-41 StVO zur Identitätsfeststellung anhalten und anschließend mündlich oder schriftlich verwarnen. Die Anhaltung ermöglicht den kommunalen Verkehrsüberwachern also nicht nur die Feststellung der Identität. Sie schafft zugleich die Möglichkeit, einen Verstoß unmittelbar zu sanktionieren und das verkehrserzieherische Gespräch ggf. unter Verzicht auf eine Sanktionierung durchzuführen. Bezüglich des weiteren Verfahrens ist auf die obigen Ausführungen zu verweisen.

⁶⁹⁴ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S. 161). Bei diesem Verfahren richten sich Rechtsbehelfe gegen Abschleppmaßnahmen ausschließlich gegen die Polizei. Siehe zum „Münchner Modell“ auch BayVGh, Urteil v. 04.10.1989 (Nr.: 21 B 89.01969), BayVBl. 1990, S. 433 f., 433; *Jahn*, Polizeiliche Abschleppmaßnahmen, BayVBl. 1990, S. 425 ff.; *Perrey*, Abschleppen von Kraftfahrzeugen, BayVBl. 2000, S. 609 ff., 614; *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVBl. 1990, S. 417 ff. Eine Übersicht über die Rechtsprechung in Abschleppfällen findet sich bei Lehmann, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 139 f.

⁶⁹⁵ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S. 161).

⁶⁹⁶ Siehe *Huppertz*, Halten – Parken – Abschleppen, S. 38, Rn. 213 m.w.N.

⁶⁹⁷ So Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S. 161).

⁶⁹⁸ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 3.1 (AllMBI. S. 161).

3. Schlussfolgerung

Die Erforschung schafft die Grundlage für die sich anschließende Verfolgung und Ahndung. Sie ist damit Mittel zum Zweck und Teil einer repressiven Strategie zur Schaffung von Verkehrssicherheit. Sie dient der Sachverhaltsaufklärung und bildet den Ausgangspunkt für die Verfolgung und Ahndung. Ohne die – im Zuge der Erforschung – ermittelten konkreten Anhaltspunkte ist die Aufnahme von Verfolgungsmaßnahmen, die schließlich zur formlosen bzw. förmlichen Ahndung führen können, unzulässig. Bloße Vermutungen, Wahrscheinlichkeiten oder auf Erfahrung beruhende Annahmen reichen für die Verfolgung und Ahndung nicht aus.⁷⁰⁰

Die Verfolgungstätigkeit und damit die Aufnahme von konkreten Ermittlungen beginnt demzufolge erst nach der Feststellung einer Verkehrsordnungswidrigkeit, z.B. nach der bildlichen Registrierung einer Geschwindigkeitsübertretung und endet mit der Entscheidung der Verfolgungsbehörde, ob das eingeleitete Ermittlungsverfahren einzustellen ist, ob es mit der Durchführung des Verwarnungsverfahrens weitergeführt und schließlich damit abgeschlossen wird oder ob das Verfahren aufgrund der Schwere des Verstoßes oder wegen Nichtzahlung des angebotenen Verwarnungsgeldes an die Bußgeldbehörde zum Erlass eines Bußgeldbescheides weiterzuleiten ist.

Kommunen, die sowohl die Verfolgung als auch die Ahndung von Verkehrszu widerhandlungen übernehmen, können Verwarnungen und Bußgeldbescheide selbstständig erlassen. Sie sind befugt, alle damit verbundenen Ermittlungen eigenverantwortlich durchzuführen oder das Verfahren in begründeten Fällen unter Berücksichtigung des ihnen über § 47 Abs. 1 OWiG eingeräumten Opportunitätsgrundsatzes einzustellen.⁷⁰¹

⁶⁹⁹ Zu den Einzelheiten ist auf die obigen Ausführungen zur Verfolgung und Ahndung zu verweisen, da sich diesbezüglich keine Unterschiede ergeben.

⁷⁰⁰ Siehe *Hilse*, in: *Hilse/Schneider* (Hrsg.), *Verkehrssicherheit*, S. 72. Dass bloße Vermutungen, Wahrscheinlichkeiten oder auf Erfahrung beruhende Annahmen nicht ausreichen, folgt bereits aus der in Art. 6 Abs. 2 EMRK (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten - Menschenrechtskonvention v. 04.11.1950 (BGBl. 1952 II S. 685, 953), zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 11 v. 11.05.1994 (BGBl. 1995 II S. 579), Neubekanntmachung der Konvention i.d.F. des Protokolls Nr. 11 in: BGBl 2002 II S. 1054) garantierten Unschuldsvermutung. In Art. 6 Abs. 2 EMRK heißt es: „Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.“. Siehe zur Unschuldsvermutung BVerfGE 19, 342 (347).

⁷⁰¹ Vgl. auch *Lippert*, *Kommunale Verkehrsüberwachung in Thüringen*, PVT 1994, S. 363 ff., 364.

VII. Verhältnis und Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kommunen innerhalb der Verkehrsüberwachung

1. Allgemeines

Die Kommunale Verkehrsüberwachung lässt die polizeiliche Zuständigkeit zur Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs unberührt. Demzufolge bleibt die parallele Zuständigkeit der Polizei zur Verkehrsüberwachung bei Übernahme durch die Kommunen bestehen. Sofern die Gemeinden von ihrer Zuständigkeit zur Erforschung, Verfolgung und/oder Ahndung keinen Gebrauch machen, führen die Dienststellen der Bayerischen Polizei sowie die Zentrale Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt ihre Tätigkeit wie bisher fort.⁷⁰² Andernfalls sind die Überwachungstätigkeiten miteinander abzustimmen.⁷⁰³ Damit soll eine reibungslose und effiziente Zusammenarbeit sichergestellt, und insbesondere sollen Mehrfachüberwachungen vermieden werden.⁷⁰⁴ Die Absprachen sind in Form schriftlicher Vereinbarungen der Kommunen mit den zuständigen Polizeipräsidien bzw. mit von diesen benannten Polizeidienststellen zu treffen.⁷⁰⁵ Sie beinhalten Festlegungen bezüglich der räumlichen und zeitlichen Abgrenzung sowie des Umfangs der jeweiligen Überwachungstätigkeiten.⁷⁰⁶ Meinungsverschiedenheiten darüber sind unter Vermittlung der Fachaufsichtsbehörde der Gemeinde zu lösen.⁷⁰⁷ Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die Fachaufsichtsbehörde, soweit eine kommunale Überwachungszuständigkeit betroffen ist.⁷⁰⁸

Zu Beginn der erstmaligen Aufnahme der Kommunalen Verkehrsüberwachung soll die Polizei die gemeindlichen Dienstkräfte unterstützen.⁷⁰⁹ Ferner ist seitens des Staatsministeriums des Innern ein ständiger Erfahrungsaustausch zwischen Polizei und den jeweiligen Kommunen ausdrücklich erwünscht.⁷¹⁰

⁷⁰² Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBI. S. 161). Das gilt gleichermaßen für die Fälle, in denen auch bei Übernahme der Zuständigkeiten durch die Kommunen ein Rückgriff auf deren Personal infolge von Nachzeiten und/oder Feiertagen ausscheidet, vgl. hierzu *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial, 2/2004, S. 7 ff., 8.

⁷⁰³ Siehe Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.2 (AllMBI. S. 155).

⁷⁰⁴ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBI. S.161); Bek. StMI VÜR 525 v. 12.05.2006, Ziff. 2.2 (AllMBI. S. 155).

⁷⁰⁵ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3 (AllMBI. S. 161).

⁷⁰⁶ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3, 2.1. ff. (AllMBI. S. 161).

⁷⁰⁷ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3. (AllMBI. S. 161).

⁷⁰⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.3. (AllMBI. S. 161).

⁷⁰⁹ So Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.13 (AllMBI. S. 161).

2. Ausschließliche Zuständigkeit der Polizei

Die Geschwindigkeitsüberwachung auf Autobahnen und Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung mit einer baulichen oder sonstig gekennzeichneten Trennung sowie auf Straßen mit mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung (Zeichen 295 StVO) oder durch Leitlinien (Zeichen 340 StVO) markierte Fahrstreifen für jede Richtung bleibt der alleinigen Zuständigkeit der Polizei vorbehalten.⁷¹¹

Das gilt ebenfalls für das Abschleppen von Fahrzeugen, wobei die Kommunen nach Absprache mit der Polizei überwiegend das bereits ausführlich dargelegte „Münchner Modell“⁷¹² anwenden.⁷¹³ Darüber hinaus ist die Polizei ausschließlich zuständig für die Fertigung des Mängelberichts⁷¹⁴ sowie für die Durchführung der sog. Rotlichtüberwachung.⁷¹⁵

B. Personelle Ausgestaltung der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Die personelle Ausgestaltung der Kommunalen Verkehrsüberwachung ist vielfältig und nicht auf kommunale Beamte und Angestellte beschränkt. Städte und Gemeinden können in engen Grenzen fremdes Personal mit der Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung betrauen. Die in diesem Zusammenhang ergangene grundlegende Rechtsprechung des BayObLG⁷¹⁶ ist dabei insbesondere bei der Einbeziehung Privater zu berücksichtigen.

⁷¹⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006 Ziff. 1.13 (AllMBl. S. 161).

⁷¹¹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.1 (AllMBl. S. 161).

⁷¹² Eingehend hierzu *Jahn*, Polizeiliche Abschleppmaßnahmen, BayVB1. 1990, S. 425 ff.; *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVB1. 1990, S. 417 ff.

⁷¹³ Zum Abschleppen siehe auch Ausführungen auf S. 80 f.

⁷¹⁴ So Bek. StMI v. 12.05.2006, Ziff. 3.2 (AllMBl. 161).

⁷¹⁵ Bestätigt durch das StMI seitens des für die Kommunale Verkehrsüberwachung zuständigen Sachbearbeiters, Sachgebiet IC4. Bei der Rotlichtüberwachung handelt es sich um die Überwachung der Überfahung des Rotlichts bei Lichtzeichenanlagen. Zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Rotlichtverstößen ist das Bayerische Polizeiverwaltungsamt i.S.v. § 6 Abs. 1 ZuVOWiG, Zentrale Bußgeldstelle mit Sitz in Viechtach.

⁷¹⁶ Vgl. zur Geschwindigkeitsüberwachung BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 2 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff. m. Anm. *Ludovisy* und in Fortführung hierzu zur Überwachung des ruhenden Verkehrs BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 2 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f. sowie zur Beteiligung von Zweckverbänden und Leiharbeitnehmern an der Kommunalen Verkehrsüberwachung BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff.

I. Eigenes Personal

Die Kommunen können für die Durchführung der Verkehrsüberwachung eigene Beamte und Angestellte einsetzen. Dabei handelt es sich weder um Polizei i.S.d. Art. 1 PAG noch um eine Gemeindepolizei i.S.d. GemPolG.⁷¹⁷ Die Anforderungen an das gemeindliche Überwachungspersonal sind hoch, da es sich bei der Überwachungstätigkeit im Zuge der Verfolgung und Ahndung um hoheitliche, in die Rechte der einzelnen Verkehrsteilnehmer eingreifende Maßnahmen handelt. Sie sind besonders zu schulen, wobei seitens des Staatsministeriums des Innern eine Unterweisung der jeweiligen Dienstkräfte bei der Bayerischen Verwaltungsschule empfohlen wird.⁷¹⁸ Die Leitung der entsprechenden Organisationseinheit, die in der Kommune die Verantwortung für die Verkehrsüberwachung trägt, soll "mindestens einem Beamten des gehobenen Dienstes oder einem Angestellten mit vergleichbarer Qualifikation" übertragen werden.⁷¹⁹ Sofern die gesamten Überwachungsmaßnahmen durch eigene kommunale Dienstkräfte erfolgt, ergeben sich für die Zulässigkeit dieser Art der personellen Durchführung keine rechtlichen Probleme.

II. Möglichkeiten und Grenzen der Einschaltung Privater an der kommunalen Verkehrsüberwachung

Tätigkeiten und Maßnahmen der Verkehrsüberwachung dienen der Verkehrssicherheit. Die Schaffung und Aufrechterhaltung von Sicherheit ist eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand. Dabei handelt es sich jedoch um kein Privileg oder gar Monopol der öffentlichen Hand.⁷²⁰ Die Beteiligung Privater an der Erfüllung dieser Aufgabe ist grundsätzlich möglich.⁷²¹ Ihre Einbeziehung bei der kommunalen Verkehrsüberwachung kann sich dergestalt vollziehen, dass sie selbstständig Verkehrsüberwachungsaufgaben wahrnehmen oder lediglich unterstützend tätig sind. Die Zulässigkeit der Beteiligung Privater an der Verkehrsüberwachung wie Städte und Gemeinden sie zwischenzeitlich alltäglich praktizieren, war Gegenstand vieler Abhandlungen⁷²² sowie zahlreicher Entscheidungen in der

⁷¹⁷ Vgl. Schmidbauer/Steiner, PAG und POG, Art. 1 PAG Rn. 36.

⁷¹⁸ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.13. (AllMBL. S. 161).

⁷¹⁹ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006., Ziff. 1.13 (AllMBL. S. 161).

⁷²⁰ Siehe Bracher, Gefahrenabwehr durch Private, S. 115 ff.

⁷²¹ Zu den Möglichkeiten und Grenzen privater Verkehrsüberwachung siehe auch Steiner, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff.

⁷²² Näher hierzu Döhler, Privatisierung der Verkehrsüberwachung? 36. VGT 1998, S. 203 ff.; Melchers, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private? 27. VGT 1989, S. 111 ff. Einer Privatisierung zustimmend Schurig, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 185 ff.; Steiner, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff. Der

Rechtsprechung⁷²³. Sie ist mittlerweile geklärt, so dass sich die nachstehenden Ausführungen auf die Darstellung der zentralen Problematik sowie der Möglichkeiten der personellen und organisatorischen Einbindung privater Unternehmen in die kommunale Verkehrsüberwachung beschränken.

1. Notwendigkeit der Einbeziehung Privater

Vorab ist die Frage nach der Notwendigkeit der Beteiligung privater Unternehmen an der Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu stellen. Vor dem Hintergrund, dass Kommunale Verkehrsüberwachung mit Kosten für Personal und Technik verbunden ist, lässt sich insbesondere für kleine Kommunen ein Bedürfnis zuweilen gar eine Notwendigkeit für die Beteiligung Privater zur finanziellen Entlastung erkennen.⁷²⁴ Städte und Gemeinden könnten durch eine „Auslagerung“ bestimmter Tätigkeiten Personalkosten sowie notwendige Ausgaben für die Beschaffung und Wartung von Fahrzeugen, Überwachungsgeräten und den zur Bearbeitung von Verkehrszuwendungen notwendigen EDV-Anlagen einsparen.⁷²⁵ Kleinen Kommunen ist es zudem aufgrund ihrer vielfach nur eingeschränkten personellen Ressourcen oft nicht möglich, zusätzliches Personal für die Kommunale Verkehrsüberwachung abzustellen, da die vorhandenen Kräfte anderweitig eingesetzt sind.

2. Zulässigkeit der Einbeziehung privater Unternehmen bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben

Die Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch Private sowie ihre Beteiligung an ihrer Erfüllung ist möglich und wird auf vielfältige Weise praktiziert. Der Gesetzgeber sieht diese Form der Aufgabenerfüllung ausdrücklich vor. Die Bayerische Gemeindeordnung enthält in Art. 61 Abs. 2 S. 2 GO eine förmliche Privatisierungsklausel, aus der allerdings kein Privatisierungszwang folgt. Sie legt den Kommunen lediglich eine „Untersuchungs- und

Privatisierung ablehnend gegenüberstehend *Janker*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 97 ff.; *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 196 ff.; *Ronellenfitsch*, Allgemeine Betrachtungen zur Verkehrsüberwachung durch Private, DAR 1997, S. 147 ff.; *Schuster*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 117 ff.

⁷²³ Insbesondere BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 208 f. m. Anm. *Ludovisy* u. Rechtsprechungsübersicht; BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 406 ff., 407 f.; BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff.; *Nitz*, Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, NZV 1998, S. 11 ff.

⁷²⁴ Vgl. auch *Radtke*, Privatisierung von Geschwindigkeitsüberwachung, NZV 1995, S. 428 ff., 428.

⁷²⁵ Hierzu übereinstimmend auch *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 7 ff., 8.

Prüfungspflicht“⁷²⁶ im Hinblick auf den Bestand ihrer Aufgaben, mit Ausnahme in Bezug auf ihre Pflichtaufgaben, auf. Aufgaben sollen in geeigneten Fällen daraufhin untersucht werden sollen, ob und in welchem Umfang sie durch nichtkommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, mindestens ebenso gut erledigt werden können. Die nach dieser Vorschrift bestehenden Möglichkeiten der Beteiligung Privater reichen von der Wahrnehmung reiner Hilfstätigkeiten über private Finanzierungsmodelle bis hin zum Betrieb kommunaler Einrichtungen durch Private im Auftrag der Kommunen.⁷²⁷

Die Einbeziehung privater Unternehmen ist auch im Bereich der Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit möglich.⁷²⁸ Das belegen zahlreiche Beispiele aus der Praxis, wo private Sicherheitsunternehmen nicht nur im Privatbereich, vor allem im Wirtschaftsleben⁷²⁹ ihre Dienste anbieten.⁷³⁰ Private Sicherheitsdienste werden z.B. eingesetzt, um die Sicherheit des öffentlichen Raumes an Bahnhöfen, in Zügen und U-Bahnen oder an Flughäfen zu gewährleisten und mit ihrer Anwesenheit ein erhöhtes Sicherheitsgefühl zu schaffen.⁷³¹ Sie sind auch für den Objektschutz öffentlicher Gebäude wie z.B. von Kasernen verantwortlich.⁷³² Private Sicherheitskräfte übernehmen damit öffentliche Schutzaufgaben⁷³³, „aus denen sich der Staat faktisch oder rechtlich zurückgezogen hat“⁷³⁴. Es finden sich darin „Tendenzen einer förmlichen Übertragung vormals staatlicher Sicherheitsaufgaben auf private Unternehmen“⁷³⁵. Die Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden ist aber keinesfalls eine Erscheinungsform der privatisierten Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, sondern vielmehr ein Bereich der „kommunalisierten Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG“.

3. Differenzierung zwischen Organisations- und Aufgabenprivatisierung sowie funktionaler Privatisierung

⁷²⁶ Hölzl/Hien/Huber, GO, Art. 61 GO, Erl. 3.

⁷²⁷ Vgl. Hölzl/Hien/Huber, GO, Art. 61 GO, Erl. 3.

⁷²⁸ Siehe hierzu Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 16 f.

⁷²⁹ Zu nennen ist hier beispielhaft der Schutz von Unternehmen durch den sog. Werkschutz, die Übernahme von Geldtransporten oder der Schutz öffentlicher Veranstaltungen durch sog. „Schwarze Sherrifs“.

⁷³⁰ Vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 16 f.

⁷³¹ Vgl. auch Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 472.

⁷³² Näher hierzu Bracher, Gefahrenabwehr durch Private; Gramm, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff.; Gusy, Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, VerwArch 2001, S. 344 ff.; Mahlberg, Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen.

⁷³³ Siehe Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 16.

⁷³⁴ Gusy, Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, VerwArch 2001, S. 344 ff., 353 f.

Die Privatisierung staatlicher Aufgaben ist grundsätzlich in unterschiedlichen Privatisierungsformen möglich, wobei sich daraus jeweils unterschiedliche rechtliche Folgen für die Privatisierung bzw. den Umfang der zu privatisierenden Aufgaben ergeben.⁷³⁶ Bei den für die Kommunale Verkehrsüberwachung relevanten Privatisierungsformen ist zu unterscheiden zwischen der Aufgabenerfüllung im Wege der Organisationsprivatisierung, der Aufgabenprivatisierung und der funktionalen Privatisierung.⁷³⁷

a) Organisationsprivatisierung

Die auch als unechte oder formelle Privatisierung⁷³⁸ bezeichnete Organisationsprivatisierung führt zu einer organisatorischen Überführung öffentlicher Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen.⁷³⁹ Ihre Erfüllung vollzieht sich anschließend in privaten Rechtsformen⁷⁴⁰ „als integriertem Bestandteil der öffentlichen Verwaltung“⁷⁴¹, ohne dass sich die Kommune ihrer Verantwortung und Trägerschaft entledigt. Es kommt dabei zu einer „Auslagerung bestimmter Aufgaben auf selbstständige, aber kommunal gesteuerte Aufgabenträger“⁷⁴². Ein Beispiel hierfür ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form von Eigengesellschaften⁷⁴³ (AktG oder GmbH) und Beteiligungen i.S.v. Art. 92 bis 94 GO.⁷⁴⁴

⁷³⁵ Gusy, Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, VerwArch 2001, S. 344 ff., 354.

⁷³⁶ Zu den Begrifflichkeiten eingehend *Ronellenfitsch*, Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 43 f., der zudem noch nach der Vermögensprivatisierung unterscheidet, vgl. S. 43; *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15. Mit einer umfassenden Darstellung von Beispielen der Personalprivatisierung in Bezug auf die Wahrnehmung hoheitlicher Tätigkeiten *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff.

⁷³⁷ Vgl. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 174, 177. Zur Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen ausführlich *ders.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 339 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 61 ff.

⁷³⁸ Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 61.

⁷³⁹ Siehe *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 174.

⁷⁴⁰ Von der Frage der Wahl der Rechtsform ist zudem die Frage der Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses zu unterscheiden, vgl. hierzu *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 315. Zur Differenzierung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Benutzungsformen mit einer Übersicht *ders.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 328.

⁷⁴¹ *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 330. Als Beispiele werden die Beleihung, die Verwaltungshilfe und aus staatlichen und privaten Trägern gemischte Gesellschaftsstrukturen genannt.

⁷⁴² *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 174 mit dem Hinweis, dass es sich dabei um einen Fall der mittelbaren Kommunalverwaltung handelt, die nicht mit der sog. mittelbaren Staatsverwaltung zu verwechseln ist, vgl. hierzu *ders.*, Bayerisches Kommunalrecht, S. 139, Fn. 55. Zur mittelbaren Staatsverwaltung, *ders.* Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 8.

⁷⁴³ Dass kann eine AktG oder GmbH sein, vgl. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 350.

⁷⁴⁴ Vgl. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 350 f., 352, 328.

b) Aufgabenprivatisierung

Bei der Aufgabenprivatisierung, die auch als echte oder materielle Privatisierung⁷⁴⁵ erörtert wird, zieht sich der Träger aus seiner Verantwortung zurück und entledigt sich vollständig seiner bisherigen Aufgaben.⁷⁴⁶ Es erfolgt also nicht nur ein Wechsel der Rechtsform und damit der Organisationsform der jeweiligen Aufgabenerfüllung.⁷⁴⁷ Vielmehr kommt es zur vollständigen Übertragung von Hoheitsrechten an private Dritte, die es ihnen ermöglichen hoheitliche Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich zu erfüllen, wie es beispielsweise bei der Beleihung von Privaten⁷⁴⁸ der Fall ist.

c) Funktionale Privatisierung

Die funktionale Privatisierung ist dadurch charakterisiert, dass sich der Träger bei der Erfüllung seiner Aufgaben sog. privater Verwaltungshelfer bedient.⁷⁴⁹ Sie erbringen lediglich Hilfstätigkeiten und haben keine eigenständigen Entscheidungsbefugnisse. Sie handeln im Auftrag und nach Weisung der jeweiligen Behörden.⁷⁵⁰

4. Verkehrsüberwachung als originäre Aufgabe der öffentlichen Hand

Verkehrsüberwachung ist eine Aufgabe der öffentlichen Hand.⁷⁵¹ Sie gehört damit zum „hoheitlichen Funktionsbereich“⁷⁵² des Staates, denn das System des Straßenverkehrsrechts

⁷⁴⁵ Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 63.

⁷⁴⁶ Siehe *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 177.

⁷⁴⁷ Vgl. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 177.

⁷⁴⁸ Siehe *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15 f. mit Erläuterungen zur Beleihung. Im Gegensatz zu *Scholz*, der mit dem Hinweis auf die Zuständigkeiten des TÜV gem. §§ 11, 29 StVZO ein bekanntes Beispiel für die Beleihung anführt und diesbezüglich auf die nach § 69a Abs.1 Nr. 14, 15 StVZO bußgeldbewehrten Verstöße gegen die entsprechenden Sicherheitspflichten verweist (vgl. S. 17), lehnt *Gramm* ein repressives Staatshandeln auch im Wege der Beleihung ab, vgl. *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 350. Eingehend zur Beleihung *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 56 ff. sowie zur Abgrenzung zur Verwaltungshilfe *ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 13.

⁷⁴⁹ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 63; *Ronellenfitsch*, Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 44; *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15.

⁷⁵⁰ Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 62, der hier den Begriff der sog. unselbstständigen Verwaltungshelfer verwendet.

⁷⁵¹ Vgl. auch *Janker*, Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, 27. VGT 1989, S. 97 ff., 104.

⁷⁵² *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff. 15.

untersteht nach Maßgabe des StVG und der StVO einem hoheitlichen „Regelungs- und Überwachungsvorbehalt“⁷⁵³.

Verletzungen gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen können im Wege der Verfolgung und Ahndung sanktioniert werden. Die Sanktionssysteme gehören ebenso wie die verkehrsrechtlichen Regelungen und der damit bezweckte Schutz bestimmter Rechtsgüter zum Gesamtkomplex der Öffentlichen Sicherheit und daher zum Kernbereich hoheitlichen Handelns.⁷⁵⁴ Demzufolge obliegt der öffentlichen Hand die Aufrechterhaltung und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch im Straßenverkehr.⁷⁵⁵ Aufgrund des Staatsvorbehaltes muss die öffentliche Hand in diesem Bereich seine hoheitlichen Aufgaben grundsätzlich selbst erfüllen⁷⁵⁶. Eine Privatisierung i.S.d. Aufgabenprivatisierung scheidet daher bei der (Kommunalen) Verkehrsüberwachung aus. Die Organisationsprivatisierung ist grundsätzlich zulässig.⁷⁵⁷ Die funktionale Privatisierung ist nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig.

5. Problemstellung bei der Durchführung der Verkehrsüberwachung durch Private in rechtlicher und praktischer Hinsicht

Die Beteiligung Privater wie auch die selbstständige Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung durch Private begegnet nicht nur rechtlichen Zweifel. Die mit dieser Form der Aufgabenwahrnehmung verbundenen praktischen Bedenken sind insbesondere im Hinblick auf die Akzeptanz von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen in der Bevölkerung zu berücksichtigen.

a) Verfassungsrechtliche Privatisierungsgrenzen

Dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Private in die Bereitstellung von Sicherheit mit einzubinden bzw. ihnen die selbstständige Aufgabenwahrnehmung zu übertragen wurde

⁷⁵³ *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15.

⁷⁵⁴ Vgl. auch *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15.

⁷⁵⁵ Siehe *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15. Ausführliche Darstellungen bezüglich verfassungsrechtlicher Privatisierungsschranken finden sich bei *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S: 329 ff., 331 ff., 348 ff.; *Jungk*, Police Private Partnership, S. 245 ff.

⁷⁵⁶ Vgl. hierzu auch *Ronellenfötsch*, Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 33.

⁷⁵⁷ So etwa *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 15; zustimmend auch *Ronellenfötsch*, Allgemeine Betrachtungen zur Verkehrsüberwachung durch Private, DAR 1997, S. 147 ff., 148.

bereits andiskutiert. In Bezug auf die Wahrnehmung kommunaler Verkehrsüberwachungsaufgaben sind insbesondere die folgenden verfassungsrechtlichen „Privatisierungsgrenzen“ bei der Einbeziehung Privater zu beachten:

aa) Rechtsstaatsprinzip und staatliches Gewaltmonopol

Das in Art. 20 Abs. 3 GG als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips verankerte staatliche Gewaltmonopol⁷⁵⁸ besagt, dass die Ausübung hoheitlicher Gewalt der öffentlichen Hand vorbehalten ist.⁷⁵⁹ Zentraler Bestandteil des staatlichen Gewaltmonopols ist das in ihm enthaltene Sanktionsmonopol der öffentlichen Hand. Die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG führt zwar nur zur Sanktionierung von Verwaltungsunrecht.⁷⁶⁰ Die diesbezüglichen Maßnahmen dienen also nicht der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs⁷⁶¹ und die möglichen Sanktionsmaßnahmen sind keine Strafe im Sinne des Kriminalstrafrechts.⁷⁶² Dennoch signalisiert auch die Sanktionierung von Verwaltungsunrecht nach außen, dass der Rechtsstaat Übertretungen nicht „gleichgültig“⁷⁶³ gegenübersteht und Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr keinesfalls duldet, sie also nicht folgenlos lässt.

Die Erfüllung des staatlichen Sanktionsmonopols hat im Gegensatz zur grundsätzlichen Ausübung hoheitlicher Gewalt⁷⁶⁴ ausschließlich durch die öffentliche Hand und sein Kernpersonal zu erfolgen.⁷⁶⁵ Nur dadurch lässt sich in einer pluralistischen Gesellschaft der Rechtsfrieden, der dem Bürger und Staat einen allgemeinen Gesetzesgehorsam abverlangt⁷⁶⁶, auf Dauer bewahren. Überdies bezweckt die Durchsetzung der Rechtsordnung im Sanktionswege vorrangig die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates. Jeglicher Anschein von

⁷⁵⁸ So *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 14 m.w.N.

⁷⁵⁹ Vgl. auch *Honigl*, Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 79 f. m.w.N.; *Jungk*, Private Police Partnership, S. 249.

⁷⁶⁰ *Schurig*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 185 ff., 194; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, § 32 Rn. 1085.

⁷⁶¹ Hierzu BVerfG (Kammer), Beschluss v. 27.01.1987 (Az.: 2 BvR 1133/86), NSiZ 1987, S. 419 ff., 419; BVerfGE 46, 214 (222 f.); 49, 24 (54).

⁷⁶² Siehe BVerfGE 22, 125 (132); 27, 36, (43), wonach weder die Verwarnung, noch das Fahrverbot eine Kriminalstrafe darstellen, da hierbei jeweils der erzieherische Charakter der jeweiligen Maßnahmen im Vordergrund stehe, so zumindest BVerfGE 27, 36 (42).

⁷⁶³ *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 351.

⁷⁶⁴ Vgl. hierzu die Beleihung.

⁷⁶⁵ Siehe auch *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 359, der das Sanktionsmonopol des Staates mit der staatlichen Identitätssicherungsfunktion des Art. 34 Abs. 4 GG begründet; Aufgaben der präventiven Gefahrenabwehr hingegen können durchaus von privater Seite erfüllt werden. Derlei Aktivitäten sind heute bereits an der Tagesordnung, vgl. z.B. die Durchführung von Fahrerlaubnisprüfungen oder technische Fahrzeugüberprüfungen.

willkürlicher Sanktionierung ist daher von vornherein auszuräumen. Die öffentliche Hand erfüllt diesen Anspruch in zweifacher Hinsicht:

Er garantiert im Rahmen der Verkehrsüberwachung eine einheitliche Rechtsanwendung für gleich- bzw. ähnlich gelagerte Sachverhalte für den Fall eines verkehrsrechtlichen Fehlverhaltens. Mit der Bußgeldkatalog-Verordnung, die darauf abzielt, die jeden Tag massenweise auftretenden Verkehrsverstöße nach einheitlichen Maßstäben zu sanktionieren, hat der Gesetzgeber hierfür ein geeignetes Instrument geschaffen. Obgleich es sich bei Verkehrsverstößen überwiegend um Bagatelldelikte handelt, sind sie zu erforschen sowie anschließend zu verfolgen und/oder zu ahnden, um dem Eindruck entgegen zu wirken, die Einhaltung von Verhaltensregeln unterliege der Ermessenentscheidung eines Einzelnen. „Nur so kann sichergestellt werden, dass die soziale Ächtung auch schwerer Verstöße gegen Leben, Gesundheit und Eigentum ihren Stellenwert behält“⁷⁶⁷.

Zum anderen bleibt die Sanktionierungsbefugnis ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehalten. Die Mitwirkung Privater ist nur in den diesbezüglich durch das BayObLG⁷⁶⁸ aufgezeigten engen Grenzen möglich, wenn sichergestellt ist, dass die zuständige Behörde zu jeder Zeit „Herrin des Verfahrens“ ist.⁷⁶⁹ Die öffentliche Hand kann sich bei der Erfüllung der ihm obliegenden Sanktionsaufgaben also nicht aus dem sog. Staatsvorbehalt⁷⁷⁰ zurückziehen. Denn bei Maßnahmen mit Sicherheitsfunktion und Sanktionscharakter ist der Staatsvorbehalt zwingend.⁷⁷¹ Sie sind nämlich stets mit einem subjektiven Eingriff verbunden, der der öffentlichen Hand und seinen Amtsträgern vorbehalten bleiben muss. Die öffentliche Hand kann ihre Sanktionsmacht daher nur durch eigenes Personal ausüben. Die Aufgabenprivatisierung bezüglich der Sanktionierung ist damit ausgeschlossen. Die

⁷⁶⁶ So *Merten*, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, S. 29.

⁷⁶⁷ *Schurig*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 185 ff., 193.

⁷⁶⁸ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff.; BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f.

⁷⁶⁹ Siehe hierzu auch *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., S. 273, i.E. auch *Honigl*, Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 88. Zustimmend zur Beleihung (im Rahmen der Überwachungs- und Bußgeldverfahren nach § 13 StVO) vorbehaltlich einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage sowie entsprechender staatlicher Kontroll- bzw. Gewährleistungspflichten sowie für Verwaltungshelfer auch *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 16 und 18; a.A. *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 355, der gegen die Übertragung der Befugnis zur selbstständigen Festsetzung von Sanktionen erhebliche Bedenken äußert, insbesondere die Gefahr der Aufweichung des staatlichen Sanktionsmonopols sieht und sich auch gegen die Übernahme von Sanktionsmaßnahmen im Wege der Beleihung ausspricht, vgl. *ders.*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, S. 329 ff., 350.

⁷⁷⁰ Zum Begriff *Ronellenfitsch*, Allgemeine Betrachtungen zur Verkehrsüberwachung durch Private, DAR 1997, S. 147 ff., 149; *ders.*, Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 33.

Übertragung dieser Aufgabe auf Private käme einer Aushöhlung des staatlichen Sanktionsmonopols gleich. Die Ermächtigung der Kommunen zur Verfolgung und Ahndung führt zu keiner Verletzung des Gewaltmonopols. Es erstreckt sich nämlich nur auf die Kompetenzverteilung „zwischen Staat und Bürger, nicht aber zwischen Trägern öffentlicher Gewalt“.⁷⁷²

bb) Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG

Die zentrale verfassungsrechtliche Schranke für den Einsatz Privater im Rahmen der Eingriffsverwaltung ergibt sich aus dem in Art. 33 Abs. 4 GG niedergelegten Funktionsvorbehalt.⁷⁷³ Danach ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Aus dem Wortlaut der Norm folgt bereits, dass eine Übertragung ständiger Hoheitsaufgaben auch auf Nichtbeamte möglich ist. Der Funktionsvorbehalt schließt daher die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Angestellte des Öffentlichen Dienstes oder die Einbeziehung Privater vom Grundsatz her nicht aus.⁷⁷⁴ Gleichwohl muss das der Ausnahmefall bleiben.⁷⁷⁵ Entscheidend ist, dass die Übertragung auf Private in jedem Fall durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen muss.⁷⁷⁶ Ohne eine solche Ermächtigungsgrundlage ist die Teilnahme Privater am Sanktionsmonopol der öffentlichen Hand ausgeschlossen. Ihre Beteiligung an der Vorbereitung der zur Sanktionierung erforderlichen Tätigkeiten in Gestalt sog. Hilfstätigkeiten⁷⁷⁷, die keine eigenen Entscheidungen erfordern⁷⁷⁸, ist hingegen zulässig.⁷⁷⁹

⁷⁷¹ So *Ronellenfitsch*, Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 33.

⁷⁷² *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 174.

⁷⁷³ Darauf hat das BayObLG in seiner Begründung zur Zulässigkeit der Beteiligung Privater an der Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs in den beiden für die Kommunale Verkehrsüberwachung zentralen Entscheidungen im Jahr 1997 hingewiesen, siehe BayObLG v. 05.03.1997 (1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff.; BayObLG v. 11.07.1997 (1 ObOWi 782/92), DAR 1997, S. 407 f., 408; hierzu auch *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., S. 274.

⁷⁷⁴ Vgl. *Jarras*, in: *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 33 Rn. 42.

⁷⁷⁵ Siehe BVerfGE 9, 268 (284); BVerwGE 57, 55 (59).

⁷⁷⁶ Vgl. BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschluss v. 20.02.1986 (Az.: 1 BvR 859, 937/81), NJW 1987, S. 2501 ff., 2502.

⁷⁷⁷ Hierzu im Einzelnen siehe Ausführungen auf S. 151 ff.

⁷⁷⁸ Vgl. *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33 Rn. 36.

⁷⁷⁹ Zustimmung auch *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 175. Zum Umfang der zulässigen Beteiligung siehe BayObLG v. 05.03.1997 (1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff.; BayObLG v. 11.07.1997 (1 ObOWi 782/97), DAR 1997, S. 407 f.

Ogleich der Begriff der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG bezüglich seiner Bedeutung auslegungsbedürftig und auch umstritten ist⁷⁸⁰, fällt die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten unter den Funktionsvorbehalt. Denn unstreitig werden Tätigkeiten, mit denen der Staat dem Bürger mit Befehl und Zwang gegenüber tritt und die somit zum „Kernbestand originärer Staatsaufgaben“⁷⁸¹ gehören, von Art. 33 Abs. 4 GG erfasst.⁷⁸² Demzufolge bleiben Maßnahmen der Verkehrsüberwachung grundsätzlich Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes vorbehalten.

Überdies ist der Zweck von Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten: zum einen soll die Norm die Gewähr dafür bieten, dass besonders bedeutsame öffentliche Aufgaben nur von qualifiziertem und in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zur öffentlichen Hand stehenden Personal erfüllt werden.⁷⁸³ Andererseits zielt die Norm darauf ab, dass dem Beamtentum ein substantiell bedeutsamer Aufgabenbereich erhalten bleibt.⁷⁸⁴ Die Sanktionierung eines Fehlverhaltens samt sämtlicher damit verbundenen Tätigkeiten entspricht zweifellos der aufgezeigten Zwecksetzung: sie ist sowohl als besonders bedeutsame öffentliche Aufgabe als auch als substantiell bedeutsamer Aufgabenbereich zu qualifizieren.

cc) Opportunitätsprinzip

Die Entscheidung über die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten liegt im pflichtgemäßen Ermessen der jeweils zuständigen Behörde, § 47 Abs. 1 S. 1 OWiG. Das Opportunitätsprinzip räumt ihr die Möglichkeit ein, eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Verkehrsordnungswidrigkeiten erforscht, verfolgt und ahndet. Die Zulässigkeit zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen durch Private scheitert auch am Opportunitätsprinzip. Andernfalls würden sie anstelle der nach § 26 Abs. 1 StVG zuständigen Behörden bereits „die maßgeblichen Entscheidungen bis zur Erteilung des Verwarnungsgeldangebotes“⁷⁸⁵ treffen. Denn Voraussetzung für die Erteilung einer Verwarnung ist, „dass die privaten Ermittler das

⁷⁸⁰ So *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33 Rn. 33. Zur Auslegung ausführlich *Wächter*, Die Organisation der Verkehrsüberwachung, NZV 1997, S. 329 ff.

⁷⁸¹ *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private?, NJW 1997, S. 7 ff., 15.

⁷⁸² Siehe *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33, Rn. 33. Inwieweit eine Beschränkung des Art. 33 Abs. 4 GG auf die Eingriffsverwaltung gerechtfertigt ist, oder eine extensivere Auslegung erfolgen muss kann vorliegend dahin gestellt sein, da jedenfalls die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten von Art. 33 Abs. 4 GG erfasst wird.

⁷⁸³ Siehe *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33 Rn. 32.

⁷⁸⁴ Vgl. *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33 Rn. 32.

Halten bzw. Parken eines Fahrzeugs zuvor als ordnungswidrigkeitsrechtlich zu ahndenden Sachverhalt beurteilt haben. Damit greift die Tätigkeit der privaten Ermittler unmittelbar in die Ermessensausübung der Verfolgungsbehörde ein, womit der Opportunitätsgrundsatz bis zur Erteilung des Verwarnungsgeldangebotes an der Behörde vorbei auf diese übergegangen ist, was gesetzeswidrig ist“.⁷⁸⁶ Die Verfolgungsbehörde wäre in diesem Fall nämlich nicht mehr Herrin des Verfahrens und die öffentliche Hand Staat würde ihr Sanktionsmonopol aus der Hand geben, wenn Private eigenverantwortlich an den zur Sanktionierung zwingend erforderlichen Vorfeldtätigkeiten beteiligt sind. Die Tätigkeit der Privaten besitzt dann bereits einen „individuellen Eingriffscharakter und stellt damit jedenfalls den Beginn >staatlicher< Verfolgung dar“⁷⁸⁷. Denn ihr Tätigwerden beschränkt sich in diesem Fall nicht nur auf eine untergeordnete Unterstützungsleistung.⁷⁸⁸

dd) Einhaltung des Datenschutzes

Aus datenschutzrechtlicher Sicht bestehen gegen die Einbeziehung Privater in die Kommunale Verkehrsüberwachung grundsätzlich keine Einwände.⁷⁸⁹ Demzufolge scheiden datenschutzrechtliche Bestimmungen als Grenze der Beteiligung Privater aus. Das BayObLG hat diese Auffassung in seiner Entscheidung vom 05.03.1997 bekräftigt und sich damit zugleich über die Bedenken des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz hinweggesetzt.⁷⁹⁰ Unter strikter Beachtung des Datenschutzes können die Kommunen auch private Unternehmen mit der Auswertung der im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung aufgenommenen Filme betrauen.⁷⁹¹ Ihre Mitarbeiter sind jedoch angesichts der Regelung des

⁷⁸⁵ Zu Verfolgung von Parkverstößen durch Privatfirmen KG Berlin, Beschluss v. 23.10.1996 (Az.: 2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96), DAR 1996, S. 504 ff., 504.

⁷⁸⁶ KG Berlin, Beschluss v. 23.10.1996 (Az.: 2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96), DAR 1996, S. 504 ff., 504; BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f. Für den Erlass eines Bußgeldbescheids gelten die zur Verwarnung gemachten Ausführungen gleichermaßen.

⁷⁸⁷ KG Berlin, Beschluss v. 23.10.1996 (Az.: 2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96), DAR 1996, S. 504 ff., 504.

⁷⁸⁸ Siehe *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 177.

⁷⁸⁹ Insbesondere besteht auch kein Verbot der Erhebung personenbezogener Daten durch Private, vgl. hierzu *Payer*, Datenschutz und Verkehrsrecht, S. 211 ff., 215 und allgemein zum Datenschutz im Verkehrsrecht, *ders.*, Datenschutz und Verkehrsrecht, S. 211 ff.

⁷⁹⁰ Dieser erachtete seinerzeit bereits die Auswertung des Filmmaterials für unzulässig, da diese Bestandteil des Entscheidungsprozesses seien, ob eine Ordnungswidrigkeit eingeleitet werde oder nicht, wobei mit der grundsätzlichen Beteiligung Privater an der Verkehrsüberwachung Einverständnis bestand, vgl. hierzu *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, S. 196 ff., 200.

⁷⁹¹ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997, (Az.: 1 ObOWi 785/96) DAR 1997, S. 206 ff., 207; siehe auch *Hassemer/Topp*, Neuere Entwicklungen im Bereich von Datenschutz und Straßenverkehr, DAR 1996, S. 85 ff., 88.

Art. 6 Abs. 1, 2 BayDSG und im Hinblick auf § 203 Abs. 2 StGB besonders zu verpflichten.⁷⁹²

b) Praktische Bedenken

Die eigenverantwortliche Betrauung Privater mit der Verkehrsüberwachung unterliegt nicht allein rechtlichen Grenzen. Sie begegnet zugleich Bedenken bezüglich der Umsetzung in der Verwaltungspraxis. Sie schlagen sich in zwei Aspekten nieder:

aa) Gewinnerzielungsabsicht statt Verkehrssicherheit

Das legitime Interesse privater Unternehmen ist darin begründet, Gewinne zu erwirtschaften. Bei der Verkehrsüberwachung ausschließlich durch Private ist nicht auszuschließen, dass sie bei ihrer Durchführung weniger die Gewährleistung der Verkehrssicherheit im Auge haben, als darauf bedacht sind, schnell und effektiv Einnahmen zu erzielen und dementsprechend ihre Überwachungsschwerpunkte setzen. Damit besteht die Gefahr, dass das mit ihr angestrebte Ziel zu Gunsten der Gewinnerzielungsabsicht in den Hintergrund gedrängt wird.⁷⁹³

bb) Akzeptanz in der Öffentlichkeit

Von fiskalischen Interessen darf sich die Durchführung der Verkehrsüberwachung nicht leiten lassen. Das gilt unabhängig davon, ob sie in der alleinigen Verantwortung von Privaten oder der Kommunen erfolgt.⁷⁹⁴ Die Gefahr, dass die Akzeptanz der Verkehrsüberwachung in der Bevölkerung gerade bei der Durchführung durch Private schwindet, ist angesichts der wirtschaftlichen Interessen privater Unternehmen nicht von der Hand zu weisen. Es kann der Eindruck entstehen, dass ihre Tätigkeit auf finanziellen und nicht auf verkehrssicherheitsrechtlichen Erwägungen beruht.⁷⁹⁵ Bereits Städte und Gemeinden müssen

⁷⁹² Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBI. S. 161). Zur besonderen Verpflichtung der Mitarbeiter ist § 1 des Gesetzes über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) i. d. Fassung v. 02.03.1974 (BGBl. I S. 547-548) einschließlich Änderungsgesetz v. 15.08.1974 (BGBl. I S. 1943) anzuwenden, vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBI. S. 161).

⁷⁹³ Siehe auch *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 196 ff., 197 f.

⁷⁹⁴ So auch *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., 273.

⁷⁹⁵ So bereits im Hinblick auf die Kommunale Verkehrsüberwachung, insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Straßenverkehrsbehörde selbst Verkehrsbeschränkungen und -

den Vorwurf über sich ergehen lassen, sie wollten mit der Verkehrsüberwachung eher die eigenen Haushalte aufbessern, statt damit eine Verbesserung der Verkehrssicherheit und Verkehrsdisziplin zu erreichen.⁷⁹⁶

Mit der schwindenden Akzeptanz erleidet auch das Vertrauen in die öffentliche Hand und die Ausübung hoheitlicher Gewalt insgesamt einen Schaden⁷⁹⁷. Um solche Befürchtungen in der Öffentlichkeit von Anfang an auszuräumen, ist es zwingend erforderlich, die Verantwortung für die Verkehrsüberwachung nicht Privaten zu übertragen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch bereits die zur Einführungsphase der Kommunalen Verkehrsüberwachung aufgestellte Forderung, wonach sie sich an den Richtlinien der polizeilichen Verkehrsüberwachung orientieren muss.⁷⁹⁸

6. Beteiligungsmöglichkeiten Privater nach der Rechtsprechung des BayObLG

Die Problematik der Beteiligung Privater an der Kommunalen Verkehrsüberwachung war vielfach Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.⁷⁹⁹ Die bis heute praktizierten Grundsätze für die Einbeziehung privater Unternehmen sind im Wesentlichen auf zwei wegweisende Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landgerichts (BayObLG) aus dem Jahr 1997 zurückzuführen:

verbote anordnen können *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 175; *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, S. 196 ff., 198.

⁷⁹⁶ Vgl. *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 175; *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., 273. Diese, immer wieder, v.a. in der Presse gegenüber der Verkehrsüberwachung erhobenen Vorwurf ist zwar entgegenzuhalten, dass sich Verkehrsüberwachung für die betreibenden Kommunen in der Regel finanziell nicht rechnet, zumal sie mit Kosten für Personal und Technik verbunden ist und sich ihr Erfolg im Rückgang der Verkehrsübertretungen und damit der Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern widerspiegelt. In der Öffentlichkeit ist dieser Aspekt jedoch nur schwer zu vermitteln.

⁷⁹⁷ So in Bezug auf die polizeiliche Verkehrsüberwachung *Karl*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, S. 196 ff., 198, wobei sich dieser Gesichtspunkt selbstverständlich auch auf die mittlerweile überwiegend akzeptierte kommunale Verkehrsüberwachung übertragen lässt.

⁷⁹⁸ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.0206, Ziff. 1.1 (AllIMBl. S. 161); *Janker*, Verkehrsüberwachung, DAR 1989, S. 172 ff., 175.

⁷⁹⁹ Vgl. AG Alsfeld, Urteil v. 06.02.1995 (15 Js OWi 88543/94 OWi), DAR 1995, S. 210 ff., 210; BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 206 zur Geschwindigkeitsmessung (Bestätigung des AG Freising, Beschluss v. 15.11.1996 (2 OWi 24 Js 24747/96), DAR 1997, S. 31 f., 31); BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 407 (in Fortführung zu BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997) zur Überwachung des ruhenden Verkehrs und damit bestätigend AG Berlin-Tiergarten, Urteil v. 24.04.1996 (304a OWi 467/96), DAR 1996, S. 326 f., 326 und bestätigend KG Berlin, Beschluss v. 23.10.1996 (2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96), DAR 1996, S. 504 ff.; OLG Frankfurt/Main, Beschluss v. 10.05.1995 (Az.: 2 Ws (B) 210/95 OWiG), NJW 1995, S. 2570 f., 2570.

Zunächst hatte das BayObLG die Problematik der Durchführung von Geschwindigkeitsmessungen durch Private⁸⁰⁰ zu entscheiden sowie anschließend die mit der Feststellung von Parkverstößen durch Private⁸⁰¹ verbundenen rechtlichen Fragestellungen zu klären. In beiden Fällen konkretisierte das Gericht den Umfang des Einsatzes Privater bei der Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachungsmaßnahmen, es hat Maßstäbe aufgezeigt, die für die Einbeziehung privater Unternehmen zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang hat das Gericht vor allem die Frage entschieden, inwieweit die kommunale Verkehrsüberwachung zum Kernbereich staatlichen Handelns gehört und daher eine Übertragung ausschließlich auf Private ausgeschlossen ist. Es hat bei seiner Begründung ausdrücklich auf Art. 33 Abs. 4 GG Bezug genommen.

a) Geschwindigkeitsüberwachung

Die Entscheidung des BayObLG vom 05.03.1997 hat einen „Schlusstrich unter die Frage der Zulässigkeit von Geschwindigkeitsmessungen durch Private gezogen“⁸⁰² und damit zugleich die bis dahin bestehende Auffassung des Staatsministeriums des Innern zu dieser Frage verworfen.

Das Ministerium war bis Anfang 1997 der Ansicht, dass es sich bei dem technischen Messvorgang und der sich anschließenden Entwicklung und Auswertung des jeweils aufgenommenen Bildmaterials nur um Hilfstätigkeiten handele.⁸⁰³ Sie könnten auf Private übertragen werden, wenn die Kommunen über Ort, Zeit und Umfang der Geschwindigkeitskontrollen entscheiden würden und anhand häufiger Stichproben durch sachkundiges Gemeindepersonal sichergestellt werde, dass sie bei ihrer Tätigkeit die verbindlichen Vorgaben der Kommunen beachten.⁸⁰⁴ Die Beauftragung Privater mit der Erforschung und Verfolgung von Verstößen im ruhenden Verkehr erachtete das Ministerium jedoch als rechtswidrig.⁸⁰⁵

⁸⁰⁰ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff.

⁸⁰¹ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97) DAR 1997, S. 407 f.

⁸⁰² Ludovisy, Anm. zu BayObLG, Beschluss v. 03.05.1997 (Az.: 1 ObOWi), DAR 1997, S. 206 ff., 208.

⁸⁰³ Siehe Schober, Raser und Parksünder endlich wirkungsvoll verfolgen, BayGT, 1999, S. 237 ff., 237.

⁸⁰⁴ Vgl. Schober, Raser und Parksünder endlich wirkungsvoll verfolgen, BayGT 1999, S. 237 ff., 237. Insgesamt zur Haltung des StMI Benker, Kommunale Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis 1999, S. 369 ff., 371. Zum Inhalt der damaligen Vollzugsanweisung zur Verfolgung und Ahndung von Geschwindigkeitsverstößen durch Gemeinden d. StMI v. 26.07.1994 siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 414.

⁸⁰⁵ Siehe Schober, Raser und Parksünder endlich wirkungsvoll verfolgen, BayGT 1999, S. 237 ff., 237.

Das Gericht erklärte in seinem Beschluss die bisherige Praktizierung der Geschwindigkeitsüberwachung hinsichtlich der Einbeziehung Privater für unzulässig. In dem zur Entscheidung ergangenen Leitsatz führt das Gericht aus: „Die planmäßige Durchführung von Geschwindigkeitsmessungen allein durch private Firmen im Rahmen der Verkehrsüberwachung zur Ermittlung und Dokumentation von Ordnungswidrigkeiten ist derzeit mangels gesetzlicher Ermächtigung auch dann unzulässig, wenn die zuständige Gemeinde Ort, Zeit, Dauer und Häufigkeit der Messung bestimmt und der Angestellte der Privatfirma während der Durchführung der Messung aufgrund eines befristeten Arbeitnehmerüberlassungsvertrages der Gemeinde von der Privatfirma zur Verfügung gestellt wird“⁸⁰⁶.

Das Gericht verwies bezüglich der Unzulässigkeit der eigenständigen Durchführung von Geschwindigkeitsmessungen durch Private darauf, dass es sich bei systematischen Geschwindigkeitskontrollen nicht nur um einen rein technischen Hilfsdienst⁸⁰⁷ handle, sondern um die Wahrnehmung funktionell originärer Staatsaufgaben⁸⁰⁸, auch wenn die zuständige Verfolgungsbehörde die wesentlichen Entscheidungen bezüglich der Messung vorgebe.⁸⁰⁹ Dabei beruft es sich auf den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG.⁸¹⁰ Danach gehöre die Geschwindigkeitsüberwachung zum Gesamtkomplex der öffentlichen Sicherheit und demzufolge zum Kernbestand originärer Staatsaufgaben.⁸¹¹ Der Messvorgang bilde die Grundlage für hoheitliche Sanktionen, da sie „direkt auf dem durch die Messung erzielten Ermittlungsergebnis“ aufbauen, „weshalb die Ermittlung, Dokumentation, Verfolgung und Ahndung des jeweiligen Verkehrsverstosses rechtlich gesehen eine Einheit“⁸¹² bilden „mit der Folge einer einheitlichen Rechtsstruktur im hoheitlichen Funktionsbereich“⁸¹³. Die Geschwindigkeitsmessung sei daher grundsätzlich Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes vorbehalten.⁸¹⁴ Selbst die Beteiligung Privater an Geschwindigkeitsmessungen über die „funktionale Privatisierung in Form einer bloßen Verwaltungshilfe“⁸¹⁵ scheide aus; die

⁸⁰⁶ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸⁰⁷ Im Sinne der bloßen Verwaltungshilfe wie z.B. rein technisch-mechanische Tätigkeiten ohne die Notwendigkeit eigener Entscheidungen, vgl. hierzu *Maunz/Dürig*, GG, Art. 33 Rn. 36.

⁸⁰⁸ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸⁰⁹ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹⁰ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹¹ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹² BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹³ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹⁴ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹⁵ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

eigenständige Durchführung der Geschwindigkeitsmessung komme nur im Wege der Beleihung in Betracht, für die es bislang an der erforderlichen Rechtsgrundlage fehle.⁸¹⁶

Bezüglich der möglichen Einbeziehung von Arbeitnehmern nach Maßgabe des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)⁸¹⁷ stellte das Gericht fest, dass das mit der Geschwindigkeitsmessung betraute Personal, „physisch-räumlich und organisatorisch“ in die Gemeindeverwaltung integriert sein müsse, um sicherzustellen, dass die Gemeinde „Herrin“⁸¹⁸ des Ermittlungsverfahrens bei der Verfolgung von Geschwindigkeitsverstößen bleibe.

Abschließend stellte das Gericht klar, dass die eigenständige Durchführung des Messvorganges durch Private nicht ohne weiteres zu einem Beweisverwertungsverbot führt. Denn es bestehe kein „allgemeiner Grundsatz, wonach ein Beweiserhebungsverbot ein Beweisverwertungsverbot“ zur Folge habe, „soweit das Gesetz nicht selbst ein Beweisverwertungsverbot“⁸¹⁹ vorsehe.⁸²⁰ Diese Frage könne daher nicht allgemein, sondern nur im Einzelfall entschieden werden, wobei im Allgemeinen für ein Verwertungsverbot „ein besonders gravierender Verfahrensverstoß vorliegen“⁸²¹ müsse.

b) Überwachung des ruhenden Verkehrs

In seinem Beschluss vom 11.07.1997⁸²² bestätigte das BayObLG die Grundsätze der März-Entscheidung. Es betonte ausdrücklich ihre Geltung für die Beauftragung privater Unternehmen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Im Leitsatz der Entscheidung führt das Gericht aus: „Die Feststellung von Parkverstößen durch private Firmen im Rahmen

⁸¹⁶ Siehe BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412.

⁸¹⁷ Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG) i.d.F. d. Bek. v. 03.02.1995 (BGBl. I S. 158), zuletzt geändert durch VO v. 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

⁸¹⁸ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 413.

⁸¹⁹ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412; m.w.N. zur Rspr. vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 46 Rn. 4a.

⁸²⁰ Zur sinngemäßen Geltung der im Strafverfahren geltenden Beweiserhebungs- und Verwertungsverbote im Bußgeldverfahren vgl. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 46 Rn. 4a.

⁸²¹ BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412. Die Entscheidung darüber müsse im Rahmen einer Einzelfallabwägung zwischen dem Individualinteresse des Bürgers am Schutz seiner Rechtsgüter und dem Interesse des Staates an der Tataufklärung zum Schutz der Allgemeinheit getroffen werden; a.A. das Ausgangsgericht, das ein Beweisverwertungsverbot bejaht hatte, so auch Döhler, *Privatisierung der Verkehrsüberwachung?*, S. 203 ff., 209; *Ludovisy*, Anm. zu BayObLG v. 03.05.1997 (1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., 209; *Radtke*, *Privatisierung von Geschwindigkeitsüberwachung*, NZV 1995, S. 428 ff., 430. Zum Ganzen, insbesondere mit Hinweisen auf Rspr. *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 46 Rn. 4a.

⁸²² Siehe BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f.

der Überwachung des ruhenden Verkehrs zur Ermittlung und Dokumentation von Ordnungswidrigkeiten ist derzeit mangels einer gesetzlichen Ermächtigung auch dann unzulässig, wenn die zuständige Gemeinde die Auswertung der festgestellten Parkverstöße und den Erlass des Bußgeldbescheids vornimmt⁸²³.

Unter Bezugnahme auf die März-Entscheidung führte das Gericht aus, dass die systematische Überwachung und damit die Erforschung des ruhenden Verkehrs durch Private ebenfalls die Übernahme von Funktionen der Ermittlung und Verfolgung beinhalte und es sich dabei ebenfalls um die Wahrnehmung funktionell originärer Staatsaufgaben und nicht nur um eine bloße technische Verwaltungshilfe handele.⁸²⁴ Die Tätigkeit zur Erforschung von Parkverstößen beschränke sich nämlich nicht auf die schlicht-hoheitliche Überwachung des Straßenverkehrs, sondern besitze einen individuellen Eingriffscharakter und bilde damit schon den Beginn der staatlichen Verfolgung.⁸²⁵ Denn die Entscheidung über Erteilung eines Verwarnungsgeldangebotes sowie die ihr vorausgegangene Bewertung, dass eine Ordnungswidrigkeit vorliege, falle bei der Überwachung durch Private allein in die Zuständigkeit des privaten Ermittlers, die damit unmittelbar in die der Verfolgungsbehörde obliegende Ermessensausübung eingreife, mit der Folge, „dass die Handhabung des Opportunitätsgrundsatzes jedenfalls bis zur Erteilung des Verwarnungsgeldangebotes auf Privatpersonen übergegangen“⁸²⁶ und diese Vorgehensweise ihrerseits „gesetzeswidrig“⁸²⁷ sei. Mit dieser Auffassung schloss sich das Gericht der Rechtsauffassung des Staatsministeriums des Innern an.

7. Zusammenfassung

De lege lata ist die selbständige und eigenverantwortliche Übernahme der Kommunalen Verkehrsüberwachung durch Private unzulässig.⁸²⁸ Jedes eigenständige hoheitliche Tätigwerden, das auch die zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten erforderlichen Vorbereitungshandlungen im Sinne ihrer Erforschung erfasst, ist ihnen untersagt. Sie sind der Kommune als der zuständigen Verwaltungsbehörde vorbehalten, da es sich hierbei um einen einheitlichen, untrennbar miteinander verbundenen Lebensvorgang

⁸²³ BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 407.

⁸²⁴ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 408.

⁸²⁵ Siehe BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 408.

⁸²⁶ BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 408.

⁸²⁷ BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f., 408.

⁸²⁸ In einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hingegen ist der Einsatz Privater teilweise gesetzlich geregelt. Siehe hierzu mit einigen Beispielen *Schurig*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, S. 185 ff., 189.

handelt, der zum Kern der originären, durch die öffentlichen Hand zu erfüllenden Aufgaben gehört und damit durch Angehörige des öffentlichen Dienstes erledigt werden muss. Bei der Einbeziehung Privater muss stets sichergestellt sein, dass die Kommune „Herrin des Verfahrens“⁸²⁹ ist.

III. Beteiligungsformen Privater an der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Als mögliche Beteiligungsformen Privater an der Kommunalen Verkehrsüberwachung kommen unter Berücksichtigung der zu beachtenden Rechtsprechung des BayObLG grundsätzlich nur die die Beleihung, die Verwaltungshilfe sowie die Arbeitnehmerüberlassung in Betracht.

1. Beleihung

Die selbstständige Durchführung von Überwachungsmaßnahmen durch Private wäre auf der Grundlage ihrer Beleihung⁸³⁰ zulässig.⁸³¹ Hierbei handelt es sich um einen Fall der mittelbaren Staatsverwaltung, da der Beliehene seine Rechtspersönlichkeit als Subjekt des Privatrechts infolge der Beleihung nicht verliert, aber funktionell in einem begrenzten Umfang⁸³² hoheitlich handelt und insoweit in die mittelbare Staatsverwaltung einbezogen ist.⁸³³ Die Beleihung durchbricht den Grundsatz vom Funktionsvorbehalt und erweist sich damit als Ausnahme zu Art. 33 Abs. 4 GG. Sie hat zur Folge, dass Privaten die Ausübung von Hoheitsrechten übertragen wird und sie auf diese Weise mit der hoheitlichen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut werden und selbst als Verwaltungsträger auftreten.⁸³⁴

Im Unterschied zur bloßen Verwaltungshilfe erfüllen Private auf diese Weise selbstständig und eigenverantwortlich hoheitliche Aufgaben. Hierzu stehen ihnen infolge der Beleihung weiträumige Entscheidungsbefugnisse zu.

⁸²⁹ *Rebmann/Roth/Herrmann*, OWiG, § 35 Rn. 6a.

⁸³⁰ Zum Begriff *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 56 f., § 21 Rn. 11.

⁸³¹ Hierzu kritisch *Döhler*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, 36. VGT 1998, S. 203 ff., 206 ff. Eine Beleihung für möglich haltend BayObLG v. 05.03.1997 (1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412; *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff., 14 ff.; *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., S. 274 f., der die Zulässigkeit der Beleihung bejaht, zugleich aber die Frage aufwirft, ob man sie hinsichtlich der Verkehrsüberwachung empfehlen soll; a.A. *Ronellenfötsch*, Allgemeine Betrachtung zur Verkehrsüberwachung, DAR 1997, S. 147 ff., 151.

⁸³² Nämlich soweit die Beleihung reicht.

⁸³³ Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 56.

Für die Kommunale Verkehrsüberwachung hätte dies zur Folge, dass sie in eigener Verantwortung Verkehrsverstöße erforschen, verfolgen und ahnden könnten und sich die Kontrolle ihrer Tätigkeit im Wege der Aufsicht durch dafür ausgebildete Beamte auf ein geringeres Maß beschränken würde, als dies bei der Verwaltungshilfe erforderlich wäre.⁸³⁵ Allerdings fehlt es derzeit an einer rechtlichen Grundlage für die Beleihung.⁸³⁶ Als mögliche Beleihungsgrundlage wurde in der Literatur mehrfach eine Änderung des § 26 StVG vorgeschlagen⁸³⁷, ohne dass der Gesetzgeber darauf eingegangen ist. Aufgrund der zwischenzeitlich bestehenden und praktizierten Möglichkeiten der Einbeziehung Privater ist eine Notwendigkeit der Beleihung nicht erkennbar.

2. Private als Verwaltungshelfer

a) Allgemeines

Kommunen können Private mit der Wahrnehmung reiner Hilfstätigkeiten betrauen und auf diese Weise an der Durchführung der Verkehrsüberwachung beteiligen. In diesem Fall treten private Unternehmen als Verwaltungshelfer auf und unterstützen die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben⁸³⁸. Ihr Handeln ist auf die Erbringung rein technischer Unterstützungsleistungen beschränkt⁸³⁹ und stellt sich rechtlich als Handeln der Behörde dar. Eigenständige Entscheidungsbefugnisse stehen ihnen nicht zu. Sie handeln als Werkzeug der Behörde und leisten dabei nur untergeordnete Beiträge ohne Eingriffscharakter.⁸⁴⁰ Die Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen Kommune und dem beauftragten Unternehmen beruht auf vertraglicher Grundlage.⁸⁴¹

⁸³⁴ Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 56.

⁸³⁵ So *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, *VerwArch*1999, S. 329 ff., 355 mit erheblichen Bedenken gegen die Übertragung von Befugnissen zur selbstständigen Ahndung von Verkehrszu widerhandlungen, da dies eine erhebliche Aufweichung des staatlichen Sanktionsmonopols zur Folge hätte, so dass diesbezüglich eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 33 Abs. 4 GG nicht zulässig sei.

⁸³⁶ Anhaltspunkte, die darauf hinweisen, dass die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage seitens des dafür zuständigen Bundesgesetzgebers angedacht ist, sind bisher nicht erkennbar. Zu den einzelnen Initiativen siehe *Schurig*, Privatisierung der Verkehrsüberwachung?, S. 185 ff., 189.

⁸³⁷ So *Nitz*, Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, *NZV* 1998, S. 11 ff., 12 ff.; *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private?, *NJW*, S. 7 ff., 14; *Wächter*, Die Organisation der Verkehrsüberwachung, *NZV* 1997, S. 329 ff.

⁸³⁸ Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 62.

⁸³⁹ Eine Auflistung findet sich bei *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, *DAR* 1996, S. 272 ff., S. 275.

⁸⁴⁰ Vgl. hierzu OLG Hamm, Urteil v. 12.07.1991 (Az.: 11 U 55/91), *VersR* 1992, S. 1227, 1227 m.w.N.

⁸⁴¹ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006. Ziff. 1.15.2 (AllMBl. S. 161).

b) Beteiligungsmöglichkeiten

Nach Maßgabe der für die Kommunale Verkehrsüberwachung einschlägigen Verwaltungsvorschrift in Form der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 12.05.2006⁸⁴² können Städte und Gemeinden bei der Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen reine Schreibtätigkeiten wie z.B. die automatisierte Erstellung von Anfragen an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), Anhörungsbögen, Verwarnungsangeboten oder Bußgeldbescheiden auf private Schreibbüros übertragen, sofern sichergestellt ist, dass Gemeindebedienstete die verfahrensrechtlichen Entscheidungen im Inneren und nach außen treffen und vor allem sämtliche hoheitliche Maßnahmen wie z.B. der Versand der Anhörungsbögen sowie der Erlass und die Zustellung von Bußgeldbescheiden usw. durch die Gemeinde selbst erfolgen.⁸⁴³ Im Zusammenspiel zwischen Verwaltungshelfern und Kommunen ist damit folgender Verfahrensablauf denkbar:

Der mit der Verkehrsüberwachung betraute Beamte oder Angestellte der Gemeinde stellt eine Verkehrszu widerhandlung fest. Das private Schreibbüro übernimmt die automatisierte Erstellung der Halteranfrage an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und übersendet diese an die den Verstoß bearbeitende Kommune, die eine Halteranfrage an das KBA veranlasst. Nach Eingang der Antwort des KBA bei der Gemeinde prüft diese die Angelegenheit und entscheidet, ob ein Anhörungsbogen als Vorbereitung zum Erlass eines Bußgeldbescheides oder ein Verwarnungsgeldangebot zu erstellen ist oder ob sie das Verfahren einstellt. Anschließend erstellt das private Schreibbüro im Bedarfsfall den Anhörungsbogen oder das Verwarnungsgeldangebot. In diesem Fall leitet sie das jeweilige Formular an die Gemeinde weiter, die den Anhörungsbogen bzw. das Verwarnungsgeldangebot prüft, bearbeitet und an den Betroffenen übersendet. Nach Rücklauf des Anhörungsbogens oder Eingang anderer Schriftstücke prüft die Gemeinde die Angelegenheit erneut und entscheidet anschließend über die Einstellung des Verfahrens oder den Erlass des Bußgeldbescheides, dessen automatische Erstellung durch das private Schreibbüro erfolgen kann. Die Kommune prüft, bearbeitet und erlässt anschließend den Bußgeldbescheid und übersendet ihn an den Betroffenen.⁸⁴⁴

⁸⁴² Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006 (AllMBI. S. 161).

⁸⁴³ Siehe Bek. StMI v. 12.05.2006. Ziff. 1.15.2 (AllMBI. S. 161).

⁸⁴⁴ Zum dargelegten Ablauf siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBI. S. 161).

Aus dem dargelegten Verfahrensablauf folgt, dass die Kommunen alle verfahrensrechtlichen Entscheidungen und Tätigkeiten, die keine reine Schreibtätigkeiten und damit bloße Hilfstätigkeiten darstellen⁸⁴⁵, selbst wahrnehmen müssen.⁸⁴⁶

c) Besonderheiten im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung

Bei der Durchführung der Geschwindigkeitsüberwachung gelten Besonderheiten. Die Beteiligung Privater findet über die Anmietung, das Leasing oder die Wartung der Überwachungsgeräte und damit über rein technische Hilfeleistungen statt.⁸⁴⁷ Die Kommunen können ihre Dienste auch dergestalt in Anspruch nehmen, dass sie das Überwachungsgerät selbst bedienen sowie die aufgenommenen Filme entwickeln und auswerten.⁸⁴⁸ Das setzt aber voraus, dass diese Tätigkeiten vor Ort unter der ständigen Beaufsichtigung eines fachkundigen Bediensteten der jeweiligen Kommune erfolgen, der sich mit der angewandten Technik auskennt und sowohl die Messungen als auch mögliche Folgemaßnahmen verantwortlich leitet.⁸⁴⁹ „Bei der Auswertung der Filme muss sichergestellt sein, dass letztlich der Bedienstete der Gemeinde über die Beweiseignung einer Aufnahme und die Frage, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wird, entscheidet.“⁸⁵⁰ Denn hierbei handelt es sich um Tätigkeiten, die Voraussetzung für die Einleitung von Verfolgungs- und Ahndungsmaßnahmen sind und daher unter den Vorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG fallen und demgemäß nicht von Privaten wahrgenommen werden dürfen.⁸⁵¹

d) Besonderheiten beim Datenschutz

Die Gemeinden müssen bei der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen sicherstellen, dass die Belange des Datenschutzes gewahrt sind und die dafür erforderlichen technischen und

⁸⁴⁵ Hierzu zählt z.B. die Einholung von Auskünften vom VZR, die Korrespondenz mit dem Halter, Fahrer und Rechtsanwalt, die Durchführung von Ermittlungen, die Aufbewahrung des Führerscheins, vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁴⁶ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁴⁷ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161); *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., S. 275.

⁸⁴⁸ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161).

⁸⁴⁹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161). Demgemäß reichen bloße Stichproben wie es vor BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff., praktiziert wurde, nicht aus.

⁸⁵⁰ Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161).

⁸⁵¹ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 206 ff. und BayObLG, Beschluss v. 11.07.1997 (Az.: 1 ObOWi 282/97), DAR 1997, S. 407 f.; KG Berlin, Beschluss v. 23.10.1996 (2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96), DAR 1996, S. 504 ff.

organisatorischen Voraussetzungen vorliegen.⁸⁵² Insbesondere sind die datenschutzrechtlichen Regelungen strikt einzuhalten.⁸⁵³ Die beauftragten Unternehmer dürfen keine Daten aus dem jeweiligen Verfahren speichern⁸⁵⁴, nutzen⁸⁵⁵ oder verarbeiten.⁸⁵⁶ Sie dürfen keine Unterlagen behalten und Duplikate anfertigen.⁸⁵⁷ Aus Gründen des Datenschutzes müssen hinsichtlich der Geschwindigkeitsüberwachung vertragliche Vereinbarungen „über die Art der Anlieferung bzw. Abholung der Filme, des Zugriffsschutzes im Entwicklungslabor und des Ausschlusses von Unterauftragsverhältnissen“⁸⁵⁸ getroffen werden.

Die jeweils in den Schreibbüros und bei der Geschwindigkeitsüberwachung eingesetzten Mitarbeiter sind im Hinblick auf § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 StGB nach § 1 Verpflichtungsgesetz⁸⁵⁹ besonders zu verpflichten.⁸⁶⁰ Der private Unternehmer muss sich vertraglich der datenrechtlichen Kontrolle des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz unterwerfen und uneingeschränkter Zugang zu den eigenen Räumlichkeiten zu gewähren.⁸⁶¹ Zudem müssen sich die Gemeinden vor Vertragsabschluss von den jeweiligen privaten Bewerbern aufzeigen lassen, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen sie zum Schutz der jeweils zu verarbeitenden Daten zu ergreifen beabsichtigen.⁸⁶² Die Verantwortung für die Einhaltung der vertraglichen Regelungen liegt bei der Kommune.⁸⁶³

3. Private als Leiharbeitnehmer nach dem AÜG

Daneben besteht die Möglichkeit der Einbeziehung von Personal privater Firmen im Wege der Arbeitnehmerüberlassung⁸⁶⁴ nach Maßgabe des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.⁸⁶⁵ Die

⁸⁵² Ausführlich hierzu Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁵³ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161) mit dem besonderen Hinweis auf Art. 6 Abs. 1, 2 BayDSG.

⁸⁵⁴ Zum Begriff Art. 4 Abs. 6 Nr. 1 BayDSG.

⁸⁵⁵ Zum Begriff Art. 4 Abs. 7 BayDSG.

⁸⁵⁶ Zum Begriff Art. 4 Abs. 6 S. 1 BayDSG.

⁸⁵⁷ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁵⁸ Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 2.5 (AllMBL S. 161).

⁸⁵⁹ Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) i.d.F. v. 02.03.1974 (BGBl. I S. 547 f.), zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.08.1974 (BGBl. I S. 1942).

⁸⁶⁰ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2, 2.5 (AllMBL S. 161).

⁸⁶¹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁶² Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁶³ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.2 (AllMBL S. 161).

⁸⁶⁴ Da es sich bei der Arbeitnehmerüberlassung in der Regel um ein zeitlich befristetes Ausleihen eines Abreitnehmers an einen Dritten handelt wird sie auch als Zeitarbeit oder Leiharbeit bezeichnet.

⁸⁶⁵ Vgl. BayObLG, Beschluss v. 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 412; Bek. StMI v. 12.05.06, Ziff. 1.15.3 (AllMBL S. 161); *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 3 ff., 6; *Hesse*, Kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 2000, S. 190 f., 191.

Entleihfirma bedarf hierfür einer Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit.⁸⁶⁶ Bei der Arbeitnehmerüberlassung schließt die Kommune als Entleiher mit dem privaten Unternehmen einen Überlassungsvertrag, wobei die Entleiher Leiharbeiter seit dem 1. Januar 2004 ohne zeitliche Befristung beschäftigt dürfen.⁸⁶⁷ Ein Arbeitsvertrag besteht jedoch nur zwischen der Verleihfirma und dem Leiharbeiter, so dass der Leiharbeiter für die Zeit der Überlassung an die Kommune bei dem Verleiher angestellt bleibt.⁸⁶⁸ Der Verleiher überträgt dem Entleiher aber die Befugnis, dem überlassenen Arbeitnehmer Weisungen zu erteilen so dass er bei seiner Tätigkeit gegenüber dem Entleiher weisungsgebunden ist.⁸⁶⁹

Zudem ist es möglich, den Leiharbeiter gleichzeitig an verschiedene Entleiher zu verleihen.⁸⁷⁰ Die Verleihbefugnis steht aber nur dem Verleiher zu, nicht der entleihenden Kommune.⁸⁷¹ Entscheidend für die Zulässigkeit der Arbeitnehmerüberlassung bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung ist, dass der Leiharbeiter organisatorisch und räumlich in die jeweilige Kommune integriert ist.⁸⁷² Er muss der für die Verkehrsüberwachung zuständigen Organisationseinheit zugeordnet und ihrem Leiter unterstellt sein.⁸⁷³ Eine Aufgabenerfüllung vom Sitz der Entleihfirma aus ist nicht möglich.⁸⁷⁴ Denn der überlassene Arbeitnehmer verrichtet die ihm übertragenen Aufgaben während der Dauer seiner Tätigkeit stets nach Weisung der Kommune, so dass die ständige Möglichkeit zur Weisungserteilung und Kontrolle seiner Arbeit gewährleistet sein muss.

Der Leiharbeiter wird Mitarbeiter vergleichbar einem Bediensteten der Gemeinde. Aufgrund der bestehenden Weisungsgebundenheit liegt aber trotz der Tatsache, dass er hoheitliche Aufgaben erfüllt, keine Privatisierung der Verkehrsüberwachung vor.

⁸⁶⁶ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161). Das entsprechende Verfahren ist in §§ 1 bis 8 AÜG geregelt.

⁸⁶⁷ Bisher galt eine Befristung auf neun Monate vgl. hierzu BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff., 322.

⁸⁶⁸ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161). Dabei zahlt die Kommune nur an die Verleihfirma das zuvor vereinbarte Entgelt. Der Leiharbeiter wird ausschließlich von dem Verleiher bezahlt, wobei Arbeitsschutzvorschriften sowohl seitens des Entleihers als auch des Beleihers zu beachten sind.

⁸⁶⁹ Dadurch sind das Weisungs- und Direktionsrecht sowie Schutz- und Fürsorgepflichten zwischen Kommune und Leiharbeitsfirma aufgespalten, siehe hierzu Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161).

⁸⁷⁰ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161). Danach kann der Leiharbeiter tageweise bei verschiedenen Kommunen oder an einem Tag bei verschiedenen Kommunen eingesetzt werden.

⁸⁷¹ Der sog. Ketten- bzw. Zwischenverleih, wonach eine Kommune als entleihende Gemeinde befugt wäre, einen Leiharbeiter ist damit ausgeschlossen, vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161).

⁸⁷² Vgl. BayObLG v. 05.03.1997 (1 ObOWi 785/96), BayVBl. 1997, S. 412 ff., 413, um auf diese Weise sicherzustellen, dass die als Entleiher auftretende Kommune stets Herrin des Verfahrens bleibt.

⁸⁷³ Vgl. Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161); *David*, Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial Nr. 2/2004, S. 3 ff., 6.

⁸⁷⁴ Siehe BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 (Az.: 2 ObOWi 751/98), DAR 1999, S. 321 ff., 322; Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.15.3 (AllMBI. S. 161).

IV. Ergebnis

Verkehrsüberwachung und damit die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen i.S.v. § 24 StVG ist eine hoheitliche Aufgabe. Sofern die Kommunen Verkehrsüberwachung ausschließlich mit eigenem Personal betreiben, bestehen keine rechtlichen Bedenken. Eine vollständige Privatisierung der Verkehrsüberwachung ist nach geltender Rechtslage unzulässig. Sie wäre nur im Zuge der Beleihung möglich. Hierfür fehlt es aber bislang an einer Rechtsgrundlage. Die Beteiligung Privater an der Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung ist nur in engen Grenzen zulässig, die das Bayerische Oberste Landesgericht in seinen beiden hierzu ergangenen Entscheidungen aus dem Jahr 1997 konkretisiert hat. Im Wesentlichen ergeben sich ihre Grenzen aus dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG und dem staatlichen Sanktionsmonopol.

Bei der Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung unter Einbeziehung privater Unternehmen kommt eine Mitwirkung nur in Form der Verwaltungshilfe oder im Wege der Arbeitnehmerüberlassung in Betracht. Allerdings muss bei der Feststellung von Verkehrszu widerhandlungen im Wege der Erforschung sowie der sich anschließenden Verfolgung und Ahndung und der damit verbundenen Tätigkeiten stets sichergestellt sein, dass die Kommune „Herrin des Verfahrens“ ist. Die Kommune muss alle zentralen, mit der Verkehrsüberwachung zusammenhängenden Entscheidungen selbst treffen. Im Schrifttum wird die restriktive Linie der Rechtsprechung geteilt, wenngleich mit unterschiedlichen Begründungsansätzen.⁸⁷⁵

C. Organisatorische Ausgestaltung der Kommunalen Verkehrsüberwachung

Städte und Gemeinden haben vielfältige Möglichkeiten, ihre Aufgabenerfüllung im Rahmen der Verkehrsüberwachung organisatorisch auszugestalten. Das gebietet bereits die aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 S. 2 BV folgende kommunale Organisationshoheit⁸⁷⁶. Sie können danach ihre Aufgaben eigenständig

⁸⁷⁵ Vgl. *Gramm*, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, *VerwArch* 1999 S. 329 ff., 349 m.w.N.; *Janker*, Verkehrsüberwachung, *DAR* 1989, S. 172 ff., 178; *Pitschas/Aulehner*, Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, *BayVBl.* 1990, S. 417 ff., 417; *Radtke*, Privatisierung von Geschwindigkeitsüberwachung, *NZV* 1995, S. 428 ff., 428 f.; *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private?, *NJW* 1997, S. 7 ff., 16; *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verkehrsüberwachung, *DAR* 1996, S. 272 ff., 274.

⁸⁷⁶ Siehe im Zusammenhang mit kommunalen Zweckverbänden zur Verkehrsüberwachung *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, *BayGT* 2006, S. 387 ff., 392.

erledigen, ihre Dienste anderen Kommunen anbieten oder sich auf verschiedene Weise zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zusammenschließen.⁸⁷⁷ Nach dem Gesetz stehen ihnen zu diesem Zweck zahlreiche Organisationsformen zur Verfügung. Sie ermöglichen eine kommunale Zusammenarbeit zur „gebietsübergreifenden Aufgabenerfüllung“⁸⁷⁸ z.B. in Form von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen nach dem KommZG⁸⁷⁹ oder im Wege der Verwaltungsgemeinschaft i.S.v Art 1 Abs. 1 VGemO⁸⁸⁰. Städte und Gemeinden können sich nach Art. 86 GO auch unternehmerisch betätigen⁸⁸¹ und auf diese Weise die ihnen obliegenden Aufgaben alleine oder mit anderen Kommunen erfüllen. Aufgrund der mit der Geschwindigkeitsüberwachung verbundenen Investitions- und Personalkosten bedienen sich Städte und Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht nur privater Anbieter, sondern nutzen vor allem auf diesem Tätigkeitsfeld die Möglichkeiten zur kommunalen Zusammenarbeit.⁸⁸²

I. Kommunen in Alleinregie

Städte und Gemeinden können Verkehrsüberwachung vollständig in Alleinregie betreiben. Die Einbeziehung Privater, derer sich die Kommunen vor allem im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung bedienen, ist in den dargestellten Grenzen zulässig.

II. Kommunen in Zusammenarbeit mit Privaten

Kommunen können auf zweifache Weise mit Privaten, also in erster Linie mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten und Verkehrsüberwachung durchführen. Hinsichtlich der hierfür bestehenden Möglichkeiten ist auf die vorstehenden Ausführungen bezüglich ihrer Einbeziehung als Verwaltungshelfer oder Leiharbeitnehmer zu verweisen.

⁸⁷⁷ Vgl. *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff, 358.

⁸⁷⁸ *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 467.

⁸⁷⁹ Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) i.d.F. d. Bek. v. 20. Juni 1994 (GVBl. S. 555, ber. 1995, S. 98, BayRS 2020-6-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.04.2007 (GVBl. S. 271).

⁸⁸⁰ Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO) i.d.F. d. Bek. v. 26.10.1982 (BayRS 2020-2-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.12.2005 (GVBl. S. 659).

⁸⁸¹ Hierzu ausführlich *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 329 ff.

⁸⁸² Siehe *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff, 358.

III. Verkehrsüberwachung im Wege der Kommunalen Zusammenarbeit

Kommunen können ihre Dienste anderen Kommunen zur Verfügung stellen und auf unterschiedliche Weise mit ihnen Verkehrsüberwachung durchführen.⁸⁸³ Das empfiehlt sich aus Kostengründen insbesondere für kleinere und damit in der Regel weniger finanzstarke Kommunen. Sie können die vielfältigen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit nutzen. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG). Nach Art. 2 Abs. 1 KommZG können Städte und Gemeinden mit anderen Kommunen in der Organisationsform von Zweckverbänden⁸⁸⁴ nach Art. 17 ff. KommZG sowie durch Anschluss an einen bestehenden Zweckverband mittels Zweckvereinbarung⁸⁸⁵ i.S.v. Art. 7 ff. KommZG kooperieren. Es besteht zudem die Möglichkeit zur Zusammenarbeit in Form gemeinsamer Kommunalunternehmen i.S.v. Art. 86 Nr. 2, 89 GO sowie im Wege des Zusammenschlusses mehrerer Kommunen zu einer Verwaltungsgemeinschaft nach Art. 1, 4 Abs.1 VGemO.

1. Verkehrsüberwachung durch Verwaltungsgemeinschaften

Bei der Verwaltungsgemeinschaft⁸⁸⁶ handelt es sich nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 VGemO um den Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden unter Aufrechterhaltung ihres Bestandes. Es entsteht nach Art. 1 Abs. 2 S. 1 VGemO eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 VGemO alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden wahr.⁸⁸⁷ Bei der Erfüllung dieser Aufgaben tritt sie an die Stelle der Mitgliedsgemeinde, wobei sie verpflichtet ist, die Mitgliedsgemeinden über sie betreffende Vorgänge zu informieren, Art. 4 Abs. 1 S. 2 VGemO.⁸⁸⁸ Die Verwaltungsgemeinschaft handelt rechtlich selbstständig⁸⁸⁹ als

⁸⁸³ Vgl. *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff., 358.

⁸⁸⁴ Zum Zweckverband siehe ausführlich *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 442 und 446 ff. Bekannte Beispiele für kommunale Zweckverbände sind Abwasserzweckverbände, Schulzweckverbände, Krankenhauszweckverbände oder Abfallentsorgungszweckverbände.

⁸⁸⁵ Eine Definition der Zweckvereinbarung findet sich bei *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 445.

⁸⁸⁶ Zur Verwaltungsgemeinschaft siehe eingehend *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 450 ff.

⁸⁸⁷ Hiervon ausgenommen sind gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 HS 2 VGemO der Erlass von Satzungen und Verordnungen sowie diejenigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die nach der Rechtsverordnung des StMI bei den Mitgliedsgemeinden verblieben sind (Art. 4 Abs. 1 S. 3 VGemO). Siehe hierzu auch *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 453 und dort Fn. 38 sowie ausführlich zu den Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft und ihrem Verhältnis zu den Mitgliedsgemeinden, Rn. 453 ff. Zur Rechtsverordnung des StMI vgl. näher *Prandl/Zimmermann/Büchner*, Kommunalrecht in Bayern, Art. 4 VGemO Rn. 4.

⁸⁸⁸ Im Einzelnen zur Informationspflicht näher *Prandl/Zimmermann/Büchner*, Kommunalrecht in Bayern, Art. 4 VGemO Rn. 3.

⁸⁸⁹ Vgl. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 453.

„zuständiger Aufgabenträger mit ihren eigenen Organen“⁸⁹⁰. Bei der Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung in einer Mitgliedsgemeinde ist die Verwaltungsgemeinschaft zuständige Verfolgungs- und Ahndungsbehörde⁸⁹¹, da es sich hierbei um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises i.S.v. Art. 4 Abs. 1 VGemO, Art. 8, 58 GO handelt. Im Übrigen gelten die zur Kommunalen Verkehrsüberwachung für Städte und Gemeinden gemachten Ausführungen entsprechend.

2. Verkehrsüberwachung im Rahmen von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen

Städte und Gemeinden können im Rahmen eines Zweckverbandes i.S.v. Art. 17 ff. KommZG oder einer Zweckvereinbarung nach Art. 7 KommZG zusammenarbeiten.

a) Zweckverband

Bei einem Zweckverband handelt es sich um „eine mitgliedschaftlich verfasste Körperschaft des öffentlichen Rechts“⁸⁹². Mit dem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Zweckverband entsteht ein neuer Rechtsträger.⁸⁹³ Der Zweckverband ist aber keine Gebietskörperschaft, da sich seine Zuständigkeit nur auf einzelne kommunale Aufgaben beschränkt.⁸⁹⁴ Er erfüllt für mehrere Gemeinden, die sich zu einem kommunalen Zweckverband zusammengeschlossen haben, die Aufgaben i.S.v. Art. 17 Abs. 1 KommZG, die die Zweckverbandsgemeinden dem Zweckverband zur Wahrnehmung übertragen haben. Der Zweckverband ist selbst Aufgabenträger. Andere Gemeinden können sich dem Zweckverband über den Abschluss von Zweckvereinbarungen anschließen, sofern sie nicht Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes sind.⁸⁹⁵ „Der Vorteil solcher eigenständiger, dezentralisierter Zusammenschlüsse besteht neben den bekannten Synergieeffekten gemeinsamen Handelns in erster Linie in der Überschaubarkeit, Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit.“⁸⁹⁶ Mit dem Zeitpunkt seiner Entstehung gehen die dem Zweckverband

⁸⁹⁰ Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Art. 4 VGemO Rn. 1. Zu den Organen der Verwaltungsgemeinschaft siehe Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 460 f.

⁸⁹¹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.14 (AllMBl. S. 161).

⁸⁹² Schulz, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 17 KommZG, Ziff. 1.1; vgl. zum Zweckverband auch Zum Zweckverband, Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 446 ff.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 28, 36.

⁸⁹³ Vgl. Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 1; siehe auch Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 446, wonach der Zweckverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts u.a. hoheitliche Befugnisse wahrnehmen kann.

⁸⁹⁴ Vgl. Schulz, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 17 KommZG, Ziff. 1.1

⁸⁹⁵ Sie hierzu auch Ausführungen auf S. 176 ff, 179.

⁸⁹⁶ Drescher, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

durch seine Mitglieder über die Verbandssatzung⁸⁹⁷ übertragenen Aufgaben mit den zur Erfüllung erforderlichen Befugnissen auf ihn über.⁸⁹⁸

Für die Verkehrsüberwachung durch einen Zweckverband, der die Verkehrsüberwachung für seine Mitgliedsgemeinden durchführt, gelten dieselben Grundsätze wie für die Überwachungstätigkeit durch eine Kommune.⁸⁹⁹ Demzufolge ist die Einbeziehung Privater mit den ausgeführten Einschränkungen zulässig. Es muss somit stets sichergestellt sein, dass der Zweckverband Herr des Verfahrens bleibt.⁹⁰⁰

Für die praktische Umsetzung der Kommunalen Verkehrsüberwachung hat die Übertragung der Aufgabenerfüllung den Vorteil, dass sie kostengünstiger erfolgen kann als bei einer jeweils eigenständigen Durchführung. Zum anderen ist es möglich, dass das Personal einer Gemeinde im Gemeindegebiet der Anschlussgemeinden tätig ist und die Verkehrsüberwachung auf diese Weise flexibel und unbürokratisch durchgeführt werden kann.

aa) Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“

Zur gemeinsamen Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachungsmaßnahmen hatte sich im Jahr 2000 der Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“ mit Sitz in Burgkirchen gegründet. Der Zweckverband setzte sich bis zu seiner Auflösung am 31.07.2006 aus zahlreichen Mitgliedsgemeinden und Gemeinden zusammen, die dem Zweckverband mittels Zweckvereinbarung angeschlossen waren. Im Einzelnen gehörten ihm rund 180 Mitgliedsgemeinden und etwa 80 über Zweckvereinbarungen angeschlossene Gemeinden an.⁹⁰¹

Der Zweckverband hatte damals zum Ziel, eine Art „Selbsthilfeeinrichtung“ zu schaffen, um auch kleinen und mittleren Kommunen kostengünstig und ohne großen Aufwand die

⁸⁹⁷ Zur Verbandssatzung, durch deren Vereinbarung der Zweckverband gebildet wird, und ihrem Inhalt siehe Art. 18 f. KommZG. Zur Bildung des Zweckverbandes siehe auch *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 447 f.

⁸⁹⁸ Vgl. *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 22 KommZG, Ziff. 1.

⁸⁹⁹ Siehe Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 4 (AllIMBl. S. 161).

⁹⁰⁰ Vgl. *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹⁰¹ So *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 358.

Durchführung der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu ermöglichen.⁹⁰² Als selbstständiger Aufgabenträger übernahm der Zweckverband für seine Mitglieder die Erfüllung sämtlicher, ihm im Zusammenhang mit der kommunalen Verkehrsüberwachung übertragenen hoheitlichen Aufgaben. Das dafür erforderliche Personal wurde vom Zweckverband angestellt. Die aufgrund der Tätigkeit des Zweckverbandes eingenommen Verwarnungs- und Bußgelder flossen jeweils den Kommunen zu, in deren Zuständigkeitsbereich die Zuwiderhandlung festgestellt worden war. Städte und Gemeinden hatten es in der Hand, Zeit, Dauer und Umfang der Überwachungsmaßnahmen eigenverantwortlich und selbstständig festzulegen. Sie konnten die Verkehrsüberwachung jederzeit einstellen, begrenzen, ausweiten und wieder aufnehmen.⁹⁰³ Sofern die Ahndungsbehörde Bußgeldbescheide mit Fahrverbot ausgesprochen hatte, fiel die Entgegennahme, Aufbewahrung und Aushändigung des Führerscheins dem Zweckverband als der zuständigen Behörde zu.⁹⁰⁴ Die Finanzierung des Zweckverbandes wurde durch die Weitergabe der anfallenden Selbstkosten an die daran beteiligten Kommunen sichergestellt.⁹⁰⁵

Zum 31.07.06 hat sich der Zweckverband durch seine Mitgliedsgemeinden aufgelöst, nachdem der Bayerische Kommunale Prüfungsverband in seinem Prüfbericht vom 21.06.2006 Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Personalkosten durch die an der Überwachungstätigkeit beteiligten privaten Unternehmen festgestellt und die Staatsanwaltschaft wegen Betrugsverdacht gegen die vom Zweckverband beauftragten privaten Unternehmen ermittelt hatte.⁹⁰⁶

⁹⁰² Vgl. Schreiben des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit“ an den Bayerischen Städtetag v. 28.07.2004.

⁹⁰³ Vgl. Schreiben des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit“ an die Stadt Alzenau v. 05.10.04 und zwar unabhängig davon, in welcher Form die Kommune am Zweckverband beteiligt war, also als Zweckverbandsgemeinde oder über den Abschluss einer Zweckvereinbarung.

⁹⁰⁴ Vgl. Schreiben des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit“ an den Bayerischen Städtetag v. 27.08.2004.

⁹⁰⁴ Siehe hierzu ausführlich Schreiben d. StMI an den Präsidenten des BayLT v. 18.09.2002 als Antwort auf den Beschluss des BayLT v. 14.04.2002 (LT-Drs. 14/9491 v. 14.05.2002) betr. Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“, S. 3.

⁹⁰⁵ Siehe Schreiben des Zweckverbandes an den Bayerischen Städtetag v. 27.08.04, S. 2.

⁹⁰⁶ Vgl. *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff., 358. In der Zwischenzeit haben sich aber neue Zweckverbände zur Durchführung der Verkehrsüberwachung formiert, z. B. der „Zweckverband Kommunale Verkehrssicherheit Oberland“.

bb) Problematik bei Beteiligung an Zweckverbänden über den Abschluss von Zweckvereinbarungen

Die überaus zahlreiche Beteiligung von Gemeinden am Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“ über den Abschluss von Zweckvereinbarungen durch Nichtmitglieder hatte eine kurze Diskussion⁹⁰⁷ in der Literatur über die Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise zur Folge, nachdem das Staatsministerium des Innern diese Betätigungsform als problematisch angesehen hatte⁹⁰⁸. Mit der im Zuge der Änderung des KommZG erfolgenden Neufassung des Art. 7 Abs. 5 KommZG⁹⁰⁹ hat sich der um die Zulässigkeit solcher Beteiligungen geführte Streit erledigt.

Das Staatsministerium des Innern beanstandete die Unbestimmtheit der in der damaligen Verbandssatzung festgeschriebenen Zuständigkeitsübertragung und sah darin einen Verstoß gegen das KommZG. Es rügte das nach seiner Auffassung bestehende „absolute Missverhältnis zwischen dem Zweckverband und den originären Aufgaben seiner Mitgliedsgemeinden einerseits und dem Gewicht seiner Vereinbarungspartner andererseits“⁹¹⁰. Zur Begründung verwies das Ministerium auf das Missverhältnis zwischen der Einwohnerstärke der Zweckverbandsgemeinden gegenüber der weitaus größeren Anzahl an Einwohnern der über eine Zweckvereinbarung dem Verband angeschlossenen Gemeinden. Es nahm Bezug auf die Tragweite der durch die Verbandsversammlung i.S.v. Art. 29, 31 ff. KommZG als Organ des Zweckverbandes getroffenen Entscheidungen für die Zweckvereinbarungsgemeinden und sah darin einen „Formenmissbrauch“ der gesetzlich vorgesehenen Konstruktion der Zweckvereinbarung.⁹¹¹ Denn um dem Wunsch von Gemeinden gerecht zu werden, die lediglich eine Aufgabenübertragung über Zweckvereinbarungen favorisieren, müsse „eine Zahl von Aufgabenträgern das >unternehmerische Risiko< hinsichtlich Personal- und Sachausstattung tragen.“⁹¹² Zur

⁹⁰⁷ Siehe diesbezüglich *Knemeyer*, Der durch Zweckvereinbarung „angereicherte“ Zweckverband, BayVBl. 2003, S. 257 ff.; als Reaktion hierauf *Schulz*, Gibt es den durch Zweckvereinbarung „angereicherten“ Zweckverband wirklich?, BayVBl. 2003, S. 520 ff.

⁹⁰⁸ Siehe hierzu ausführlich Schreiben d. StMI an den Präsidenten des BayLT v. 18.09.2002 als Antwort auf den Beschluss des BayLT v. 14.04.2002 (LT-Drs. 14/9491 v. 14.05.2002) betr. Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“, v.a. Ziff. 2 ff., S. 5 ff.

⁹⁰⁹ Absatz 5 wurde in Art. 7 KommZG durch Änderungsgesetz v. 26.07.2004 (GVBl. S. 272) eingefügt.

⁹¹⁰ Schreiben d. StMI an den Präsidenten des BayLT v. 18.09.2002 als Antwort auf den Beschluss des BayLT v. 14.04.2002 (LT-Drs. 14/9491 v. 14.05.2002) betr. Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“, Ziff. 2.1.3., S. 9 f.

⁹¹¹ Schreiben d. StMI an den Präsidenten des BayLT v. 18.09.2002 als Antwort auf den Beschluss des BayLT v. 14.04.2002 (LT-Drs. 14/9491 v. 14.05.2002) betr. Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“, Ziff. 2.1.3, S. 9 f.

⁹¹² *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

Vermeidung des dargelegten Missverhältnisses zwischen Verbands- und Vereinbarungsgemeinden sei daher ein „bestimmter Kern von Zweckverbandsmitgliedern“⁹¹³ unentbehrlich.

Nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern sei die Konstruktion des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“ und seine Tätigkeit nicht mit dem KommZG vereinbar; zur Vermeidung der dargestellten Problematik wurde die Gründung kleinerer, überschaubarer Zweckverbände vorgeschlagen, denen die Kommunen beitreten müssten, die einem Zweckverband Aufgaben übertragen wollen.⁹¹⁴

cc) Ausweg über Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG

Die seitens des Ministeriums als problematisch empfundene Entwicklung des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“⁹¹⁵ gab schließlich den Anstoß zu einer Gesetzesänderung.⁹¹⁶ Sie sollte den Zweckverbänden einen größeren Spielraum bei der Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern über Zweckvereinbarungen einräumen und ein vernünftiges Ausmaß bei der Kombination von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen möglich machen.⁹¹⁷

Mit dem neu eingefügten Art. 7 Abs. 5 KommZG räumt der Gesetzgeber dem Zweckverband über Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG unter den darin genannten Voraussetzungen nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit ein, zusätzlich zu seinen eigenen Aufgaben über den Abschluss von Zweckvereinbarungen Aufgaben von Nichtmitgliedern zu übernehmen.⁹¹⁸ Art. 7 Abs. 5 S. 1 KommZG, der lediglich auf die „seit jeher bestehende Möglichkeit“⁹¹⁹ verweist, lautet: „Ein Zweckverband kann eine Zweckvereinbarung abschließen, soweit das der Erfüllung der ihm von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben dient.“

⁹¹³ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹¹⁴ Schreiben d. StMI an den Präsidenten des BayLT v. 18.09.2002 als Antwort auf den Beschluss des BayLT v. 14.04.2002 (LT-Drs. 14/9491 v. 14.05.2002) betreffend Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“, Ziff. 2.1.2., S. 8; a.A. *Knemeyer*, Der durch Zweckvereinbarungen „angereicherte“ Zweckverband, BayVBl. 2003, S. 275 ff., 261; Widerspruch hierzu durch *Schulz*, Gibt es den durch Zweckvereinbarung „angereicherten“ Zweckverband wirklich?, BayVBl. 2003, S. 520 ff.

⁹¹⁵ Zu den Gründen, die zu seiner Auflösung geführt haben vgl. *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 358.

⁹¹⁶ Siehe *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, BayGT 2006, S. 387 ff., 392.

⁹¹⁷ Vgl. *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, BayGT 2006, S. 387 ff., 392.

⁹¹⁸ Vgl. *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, BayGT 2006, S. 387 ff., 392.

⁹¹⁹ *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

Nach der entscheidenden Regelung des Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG ist der Zweckverband berechtigt, mit Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung durch eine Zweckvereinbarung Aufgaben anderer Gebietskörperschaften zu übernehmen, wenn eine der in den nachfolgenden Nummern 1 bis 5 erläuterten Voraussetzungen erfüllt ist. Die Vorschrift des „Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG ist eine Öffnungsklausel“⁹²⁰, die einem Zweckverband die Übernahme von Aufgaben anderer Kommunen ermöglicht. Zugleich schränkt sie diese Möglichkeit anhand der in den Nummern 1 bis 5 der Regelung normierten Voraussetzungen ein, um ein „angemessenes Verhältnis zwischen den eigenen und den von Dritten übernommenen Aufgaben“⁹²¹ sicherzustellen. Denn Regelungszweck der neu geschaffenen Vorschrift war es nicht nur, die Übernahme fremder Aufgaben zu ermöglichen und diese Möglichkeit auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.⁹²² Mit der Neuregelung wollte der Gesetzgeber zugleich verhindern, „dass Zweckverbände durch die Übernahme fremder Aufgaben über ihre Mitgliedsaufgaben weit hinauswachsen“⁹²³ und überfordert werden.

Von besonderer Bedeutung angesichts der seinerzeit bestehenden Problematik mit dem „Zweckverband Kommunale Verkehrssicherheit“ ist die in Art. 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 KommZG normierte Voraussetzung zur Übernahme von Aufgaben von Nichtmitgliedern. Danach können Zweckverbände fremde Aufgaben übernehmen, wenn der Umfang dieser Aufgaben im Verhältnis zum Umfang der dem Zweckverband von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben nachrangig ist.⁹²⁴ Der in Art. 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 KommZG normierte Grundsatz der „Nachrangigkeit“ schränkt die Beteiligung von Nichtmitgliedern an einem Zweckverband aufgrund von Zweckvereinbarungen ein. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Zweckverbände eine Größe erreichen, die eine Transparenz und Überschaubarkeit unmöglich machen.⁹²⁵ Der Nachrangigkeitsgrundsatz greift damit eine weitere Intention des Gesetzgebers bei der Neuschaffung der Regelung auf, wonach die Öffnungsklausel nicht dazu missbraucht werden darf, um „großflächige und unübersichtliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen“⁹²⁶. Eine nachbarschaftliche Zusammenarbeit zwischen einem Zweckverband und einer Nachbarkommune mittels Zweckvereinbarung ist dabei nicht ausgeschlossen. Bereits in

⁹²⁰ Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹²¹ Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹²² Siehe Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹²³ Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹²⁴ Darüber hinaus zählt die Regelung in Art. 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 1, Nr. 3 bis 5 KommZG weitere Voraussetzungen auf, unter denen die Übernahme von Aufgaben von Nichtmitgliedern möglich ist.

⁹²⁵ Vgl. Beckstein, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, BayGT 2006, S. 387 ff., 392.

⁹²⁶ Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

Art. 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 5 KommZG findet diese Form der Zusammenarbeit Erwähnung, wonach Zweckverbände die Aufgaben von Nichtmitgliedern über Zweckvereinbarungen übernehmen können, wenn die Übernahme dem öffentlichen Wohl entspricht, z.B. Verwaltungsvereinfachung oder Kostensenkung im Zwingend ist das Kriterium der Nachbarschaft aber nicht.⁹²⁷

Um sicherzustellen, dass der Nachrangigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt, ist nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern als Kriterium zur Nachrangigkeit das Verhältnis der Einwohnerzahlen der jeweils betroffenen Zweckverbands- und Zweckvereinbarungsgemeinden zueinander heranzuziehen.⁹²⁸ Der Grundsatz sei verletzt, wenn die Einwohnerzahl der Kommune, die mit dem Zweckverband eine Zweckvereinbarung abschließt, die Gesamteinwohnerzahl der Mitglieder des Zweckverbandes überschreite.⁹²⁹

In regionaler Hinsicht enthält das KommZG keine Grenze für eine Zweckverbandsmitgliedschaft, so dass bayernweite Mitgliedschaften zum Zweckverband uneingeschränkt möglich sind.⁹³⁰ Demzufolge muss es sich bei den Mitgliedsgemeinden nicht um Nachbargemeinden handeln.

b) Zweckvereinbarungen

Über Zweckvereinbarungen⁹³¹ i.S.v. Art. 7 KommZG können Kommunen eigene Aufgaben samt der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Befugnisse an andere Kommunen oder Zweckverbände übertragen oder die gemeinschaftliche Durchführung von eigenen Aufgaben regeln, ohne selbst Mitglied eines Zweckverbandes werden zu müssen. Aufgrund der Übertragung von Aufgaben über eine Zweckvereinbarung liegt die Zuständigkeit zu ihrer Erfüllung bei der Kommune bzw. dem Zweckverband, der bzw. dem sie übertragen wurde. Auf diesem Weg bietet es sich an, mit anderen Kommunen, die bereits Verkehrsüberwachung

⁹²⁷ Siehe *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6, wonach die nachbarschaftliche Zusammenarbeit wie sie z.B. Nr. 5 der Regelung des Art. 7 Abs. 5 S. 2 KommZG aufgreift, nur als Beispiel Erwähnung findet und auch über die Nachbarschaft hinausreichende Zweckvereinbarungen möglich sind.

⁹²⁸ Vgl. Schreiben StMI an den Landkreis Altötting v. 08.09.2004; so auch *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹²⁹ So das Schreiben d. StMI an den Landkreis Altötting v. 08.09.2004; das Kriterium des Vergleichs der Einwohnerzahlen bei „einwohnerbezogenen Aufgaben“ aufgreifend auch *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 6.

⁹³⁰ Vgl. Schreiben des Zweckverbandes „Kommunale Verkehrssicherheit“ an die Stadt Alzenau v. 05.10.2004.

betreiben, zu kooperieren und die „vorhandenen Strukturen zu nutzen und die kommunale Zusammenarbeit zu intensivieren“⁹³². Das gilt vor allem im Rahmen der Überwachung des fließenden Verkehrs, die regelmäßig mit einem nicht unerheblichen Aufwand für Personal und Technik verbunden ist und über die Zweckvereinbarungslösung kostengünstig und flexibel gehandhabt werden kann. Auf die Ausführungen zu Art. 7 Abs. 5 KommZG wird hingewiesen.

3. Verkehrsüberwachung durch ein gemeinsames Kommunalunternehmen

Eine weitere Überlegung zur künftigen Struktur der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern geht dahin, dass sich jeweils mehrere Kommunen zu Verkehrszweckverbänden zusammenschließen sollen, „deren einzige Aufgabe es ist, Träger eines gemeinsamen Kommunalunternehmens zu sein, welches dann bayernweit die Aufgabe der Verkehrsüberwachung übernimmt.“⁹³³

Nach Art. 89 Abs. 1 S. 1 GO können Kommunen selbstständige Kommunalunternehmen⁹³⁴ in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Weg der Gesamtrechtsnachfolge in Kommunalunternehmen umwandeln. Seit Juli 2004 besteht nach Art. 49 Abs. 1 S. 1 KommZG die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden, Landkreise und Bezirke durch Vereinbarung einer Unternehmenssatzung ein gemeinsames Kommunalunternehmen errichten.⁹³⁵ Einzelheiten folgen aus Art. 49 f. KommZG. Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist ein selbstständiges Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, das von mehreren Gebietskörperschaften getragen wird.

Da auch mehrere Zweckverbände nach Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 S. 1 KommZG ein gemeinsames Kommunalunternehmen errichten können, bestehen gegen die Zulässigkeit

⁹³¹ Bei der Zweckvereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S.v. Art. 54 BayVwVfG, vgl. hierzu *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 KommZG, Ziff. 2. Zur Zweckvereinbarung siehe auch *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 445.

⁹³² *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹³³ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff., 359. Zum gemeinsamen Kommunalunternehmen vgl. auch *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune, BayGT 2006, S. 387 ff., 392

⁹³⁴ Hierzu auch *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, 346 ff. sowie zur unternehmerischen Betätigung von Kommunen eingehend ders., Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 329 ff.

⁹³⁵ Art. 49 Abs. 1 S. 3 KommZG verweist bezüglich der Zulässigkeit der Errichtung oder des Beitritts in die Normen des Art. 86 ff. GO. Siehe auch *Beckstein*, Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommune,

eines gemeinsamen Kommunalunternehmens aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags keine Bedenken.⁹³⁶ Zugleich wird aber auf Probleme hinsichtlich der auch bei dieser Organisationsform erforderlichen Transparenz und Kontrolle hingewiesen.⁹³⁷ Es stelle sich auch die Frage, ob ein solches Kommunalunternehmen, „das dazu noch eine staatliche Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis erfüllt, dem Sinn und Zweck einer kommunalen Verkehrsüberwachung gerecht“⁹³⁸ werde. Zu bedenken sei ferner, „dass Beitritt und Austritt aus einem gemeinsamen Kommunalunternehmen der Zustimmung aller Träger bedürfen (Art. 50 Abs. 6 S. 2 KommZG); bei einem Zweckverband genügt dafür eine Mehrheit von 2/3. Außerdem kann ein Kommunalunternehmen für Nichtmitglieder keine Tätigkeiten per Vereinbarung übernehmen“⁹³⁹. Aufgrund der mit dieser Konstruktion verbundenen Probleme ist davon auszugehen, dass sie sich für die Verkehrsüberwachung nicht durchsetzen wird. Im Übrigen ist angesichts der bestehenden anderweitigen Möglichkeiten zur kommunalen Zusammenarbeit, die sich als überschaubarer, flexibler und leichter kontrollierbar erweisen, kein Bedarf für ein solches gemeinsames Kommunalunternehmen erkennbar.

IV. Verkehrsüberwachung durch Landkreise

Nach geltendem Recht beschränkt sich die Zuständigkeit zur Kommunalen Verkehrsüberwachung auf Städte und Gemeinden. Mit der Begründung, dass in vielen kleinen Gemeinden die „enge örtliche oder saisonale Begrenztheit des Parkproblems keinen effektiv arbeitenden oder gleichmäßig ausgelasteten Verkehrsüberwachungsdienst zulässt“⁹⁴⁰ hatte in den Anfangsjahren der Kommunalen Verkehrsüberwachung ein bayerischer Landkreis vorgeschlagen, auch die Landkreise zur Verkehrsüberwachung zu ermächtigen.⁹⁴¹ Der Bayerische Landkreistag unterstützte diesen Vorschlag, der vorsah, mit einem landkreiseigenen Verkehrsüberwachungsdienst in den jeweiligen Landkreisgemeinden tätig

BayGT 2006, S. 387 ff., 392; *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹³⁶ So *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹³⁷ Hierzu mit eingehenden Erläuterungen zu den aufgeworfenen Bedenken, *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359.

⁹³⁸ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, S. 358 ff., 359. Aus ihrer Sicht wäre eine solch zentrale Institution eher als staatliche Behörde denkbar wie z. B. die Zentrale Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt.

⁹³⁹ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff., 360.

⁹⁴⁰ *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff. 137.

⁹⁴¹ Siehe *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial, 2/2004, S. 3 ff., 5.

werden zu können.⁹⁴² Die Begründung lautete dahingehend, dass Landkreise die Verkehrsüberwachung weiträumiger, vor allem kostengünstiger und wegen fehlender unmittelbarer Betroffenheit effektiver betreiben könnten.⁹⁴³

Das Staatsministerium des Innern und der Bayerische Städtetag lehnten den Vorschlag jedoch ab.⁹⁴⁴ Sie begründeten ihre Haltung damit, dass die Aufgabe der Verkehrsüberwachung in einer Hand, und damit in der Gemeinde bleiben sollte und es sich bei dabei nicht um eine Aufgabe des Landkreises handele, sondern um ein Instrument gemeindlicher Entwicklungspolitik.⁹⁴⁵ Aus Praktikabilitätsgründen, insbesondere bezüglich der flexibleren Auswahl der Überwachungsörtlichkeiten und Berücksichtigung der Wünsche aus der Bürgerschaft, erweist sich die Überwachung durch die Kommunen auch vor dem Hintergrund von Grundsätzen wie „Bürgernähe“ und „Subsidiarität“ als effektiv und ist in jedem Fall vorzuziehen.

V. Ergebnis

Kommunen können Verkehrsüberwachung in verschiedenen Organisationsformen betreiben. Mit dem Hinweis auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht geben das Staatsministerium des Innern, die nachgeordneten Rechtsaufsichtsbehörden und der Bayerische Kommunale Prüfungsverband zur Organisationsform für die kommunale Verkehrsüberwachung keine Empfehlungen ab, sondern beschränken sich darauf, auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu verweisen sowie darauf, Vor- und Nachteile aufzuzeigen.⁹⁴⁶ In jedem Fall ist der Auffassung des Bayerischen Gemeindetags zuzustimmen, wonach insbesondere angesichts der negativen Erfahrungen mit dem Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“ Lösungen zu bevorzugen sind, die eine „größtmögliche Überschaubarkeit, Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit der mit der Verkehrsüberwachung

⁹⁴² Siehe *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial*, 2/2004, S. 3 ff., 5; *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, *BayBgm* 1991, S. 137 ff., 137.

⁹⁴³ Vgl. *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial*, 2/2004, S. 3 ff., 5.

⁹⁴⁴ Dazu *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial*, 2/2004, S. 3 ff., 5; *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, *BayBgm* 1991, S. 137 ff., 137.

⁹⁴⁵ Vgl. *David*, Die Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, *Kommunalpraxis Spezial*, 2/2004, S. 3 ff., 5; *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, *BayBgm* 1991, S. 137 ff., 137.

⁹⁴⁶ Siehe *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, *BayGT* 2006, S. 358 ff, 359. Der Bayerische Gemeindetag verweist zugleich darauf, dass aufgrund der Erfahrungen mit dem Zweckverband „Kommunale Verkehrssicherheit in Bayern“ eine Orientierungshilfe jedoch hilfreich wäre.

betrauten Institutionen gewährleisten und den rechtsstaatlichen Anforderungen an hoheitliche Eingriffe in Rechte der Verkehrsteilnehmer genügen“.⁹⁴⁷

D. Zusammenfassung des 3. Kapitels

Die Möglichkeiten zur Durchführung kommunaler Verkehrsüberwachung sind vielfältig. Das gilt in inhaltlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht. Bei allen Varianten ist sicherzustellen, dass die damit verbundenen Eingriffe in die Rechte der betroffenen Verkehrsteilnehmer rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Ihrer Ausgestaltung sind daher Grenzen gesetzt, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen sowie der Beteiligung von privaten Unternehmen an Überwachungsmaßnahmen. Dem Bayerischen Gemeindetag ist zuzustimmen, wenn er folgende Anforderungen berücksichtigt sehen will

- „1. Für die Zusammenarbeit in der Verkehrsüberwachung gebührt regional tätigen Zweckverbänden der Vorzug vor bayernweiten Organisationsformen.
2. Die maßgeblichen Umstände der Verkehrsüberwachung, insbesondere Ort, Zeitpunkt, Dauer und Häufigkeit muss jede Gemeinde in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung selbst entscheiden, auch wenn sie mit anderen zusammenarbeitet.
3. Zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen zwischen hoheitlichem und privatem Handeln bietet sich die Erledigung der Verkehrsüberwachung mit eigenem Personal in eigener Regie an. Private können innerhalb der gesetzlichen Grenzen eingebunden werden, soweit die hoheitlichen Tätigkeiten in öffentlicher Hand bleiben und eine ausreichende Kontrolle der Privaten gewährleistet ist.
4. Im Hinblick auf die Regelungen zu Beitritt und Austritt und zur Möglichkeit der Zusammenarbeit per Vereinbarung gebührt dem Zweckverband der Vorzug vor einem Kommunalunternehmen.“⁹⁴⁸

⁹⁴⁷ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT 2006, S. 358 ff, 359.

⁹⁴⁸ *Drescher*, Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung, BayGT, S. 358 ff., 359 f.

4. Kapitel: Perspektiven der Kommunalen Verkehrsüberwachung de lege ferenda

A. Vorüberlegungen für eine mögliche Erweiterung von Aufgaben und Befugnissen

Bislang können die kommunalen Verkehrsüberwacher Verkehrszu widerhandlungen i.S.v. § 24 StVG im ruhenden Verkehr sowie solche gegen Geschwindigkeitsregelungen einschließlich der in § 2 Abs. 3 ZuVOWiG aufgeführten verkehrsrechtlichen Anordnungen überwachen. Sie können in diesem Zusammenhang Verkehrsteilnehmer zur Identitätsfeststellung anhalten und beim Abschleppen von Fahrzeugen in den aufgezeigten Grenzen mitwirken. Ein Blick auf die Befugnisse der polizeilichen Verkehrsüberwachung⁹⁴⁹ sowie in die StVO und die darin in §§ 41, 42 StVO aufgeführten verkehrsrechtlichen Anordnungen zeigt, dass für die bestehenden Befugnisse grundsätzlich Entwicklungsmöglichkeiten für die Kommunale Verkehrsüberwachung bestehen.

Eine Erweiterung der Befugnisse für die Kommunale Verkehrsüberwachung hat es seit deren offizieller Einführung im Jahr 1986 dreimal gegeben mit den bereits ausgeführten Ergebnissen.⁹⁵⁰ Eine zusätzliche Erweiterung wäre also nichts grundsätzlich Neues. Stets war eine bedarfs- und interessengerechte Anpassung an die kommunalen Überwachungsbedürfnisse die Folge, indem die berechtigten Interessen der Kommunen zur Durchsetzung ihrer Verkehrspolitik berücksichtigt wurden. Diese Gesichtspunkte der örtlichen Verkehrspolitik sollten auch Ausgangspunkt für die Überlegungen hinsichtlich ihrer Entwicklungsperspektiven de lege ferenda sein. Denn bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung handelt es sich um ein ganz wesentliches Instrument zur Durchsetzung kommunaler Verkehrspolitik.⁹⁵¹

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen die Übertragung der Zuständigkeiten zur Rotlichtüberwachung, zur Überwachung weiterer, in der StVO aufgeführten Vorschrift- und Richtzeichen i.S.d. §§ 41 bzw. 42 StVO sowie die Anwendung der bereits bestehenden Befugnis zur Anhaltung unmittelbar im Anschluss an die Feststellung eines Geschwindigkeitsverstoßes. Die Anhaltung ist unter dem Gesichtspunkt der Verkehrserziehung als dem zentralen Bestandteil einer umfassenden und effektiven Verkehrssicherheitsarbeit zu erörtern. Insbesondere ist zu untersuchen, in welchem Umfang

⁹⁴⁹ Zur polizeilichen Verkehrsüberwachung vgl. *Stastny*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung.

⁹⁵⁰ Siehe hierzu die Ausführungen auf S. 11 ff.

⁹⁵¹ Vgl. hierzu *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 1990, S. 137 ff. S. 137, der die Kommunale Verkehrsüberwachung zutreffend als „Hilfsmittel angewandter Stadtpolitik“ bezeichnet.

von der Möglichkeit zur Anhaltung Gebrauch gemacht werden kann und welche Vor- und Nachteile damit verbunden sind. Die Entwicklungsperspektiven beleuchten damit nicht nur die Frage nach einer möglichen Erweiterung, sondern auch die Möglichkeiten zur Konkretisierung der bisherigen Verwaltungspraxis.

B. Hintergrund und Ziel einer Erweiterung der bisherigen Aufgaben und Befugnisse

Ausgangspunkt für eine denkbare Befugnisserweiterung ist zunächst, dass es sich bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung primär um ein Mittel zur Gewährleistung und Verbesserung innerörtlicher Verkehrssicherheit und in der Nebenfolge um ein Steuerungsinstrument zur Umsetzung kommunaler Verkehrspolitik handelt. Vor diesem Hintergrund ist darauf abzustellen, mit welchen Befugnissen sich dieses Mittel noch wirkungsvoller einsetzen lässt und wie die mit der kommunalen Verkehrsüberwachung verbundenen Ziele noch effektiver erreicht werden können. Es gilt, die Kommunale Verkehrsüberwachung weiter zu stärken und möglichst bedarfsorientiert, bürgernah und effektiv auszugestalten, um eine weitere Optimierung der innerörtlichen Verkehrssicherheit und dabei zugleich die Durchsetzung kommunaler Verkehrskonzepte zu erleichtern und zu erreichen.

Die Kommunale Verkehrsüberwachung soll durch die Schaffung neuer Befugnisse keinesfalls zu einer neuen Form von Gemeindepolizei weiter entwickelt werden.⁹⁵² Dafür besteht weder die Notwendigkeit noch ein Bedürfnis. Ihre Aufgabe ist es nämlich nicht, die polizeiliche Tätigkeit im Verkehrsbereich zu ersetzen. Sie tritt vielmehr ergänzend hinzu. Somit kommt auch keine Erweiterung der bisherigen Zuständigkeiten hin zur Gefahrenabwehr in Betracht, wie sie die Polizei betreibt, wie z.B. die Anordnung des Abschleppens, die Erteilung eines Platzverweises, die Durchführung der Mängelanzeige nach § 17 Abs. 1 StVZO oder die Durchführung anlassunabhängiger Verkehrskontrollen i.S.v. § 35 Abs. 6 StVO. Ein weiterer Rückzug der Polizei und damit des Staates aus dem Bereich der Verkehrsüberwachung mit dem Hinweis auf die dann bestehenden kommunalen Befugnisse kann auch nicht im Interesse der Kommunen liegen. Eine Erweiterung soll daher zu keiner weiteren Aufgabenverlagerung samt einer damit zugleich einhergehenden finanziellen Mehrbelastung der Städte und Gemeinden führen, sondern lediglich zu einer sinnvollen Zuständigkeitsabrundung beitragen, um die Verkehrsüberwachung auf diese Weise noch effektiver zu machen .

⁹⁵² So auch zutreffend *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

Es besteht aber auch bei der Verkehrsüberwachung wie sie Kommunen derzeit durchführen kein Anlass, ihnen die Zuständigkeit zur Überwachung von Vorfahrtsregelungen, fehlerhaften Überholvorgängen, des mangelndem Abstands sowie des Missbrauchs von Alkohol und Drogen⁹⁵³ am Steuer zu übertragen. Die Erfüllung dieser Aufgaben muss weiterhin alleinige Aufgabe der staatlichen Polizei bleiben. Die Überwachung der vorgenannten Verstöße stellt weitaus höhere technische und personelle Anforderungen als es bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung aktuell der Fall ist. Zudem würden diese Aufgaben der Zielsetzung der kommunalen Verkehrsüberwachung widersprechen und nur eine weitere Entlastung der Polizei herbeiführen, ohne Nutzen für die Kommunen.

C. Effektive Verkehrssicherheitsarbeit mit dem Schwerpunkt Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung

Die Tatsache, dass Verkehrsüberwachung nur einen Teilbereich einer umfassenden Verkehrssicherheitsarbeit widerspiegelt, wurde bereits diskutiert. Die Verkehrserziehung ist als Teil einer effektiven Verkehrssicherheitsarbeit im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung und der Schaffung neuer Befugnisse, insbesondere im Hinblick auf die Anhaltebefugnis und aufgrund ihrer Bedeutung für die Überwachungstätigkeit, zu erörtern⁹⁵⁴. Beide Tätigkeiten können nicht voneinander losgelöst betrachtet werden, da die Kommunale Verkehrsüberwachung stets einen erzieherischen Charakter aufweist und menschliches Fehlverhalten die primäre Ursache für Beeinträchtigungen und Gefährdungen im Straßenverkehr ist. Über die Einsicht, die sich im Rahmen der Verkehrserziehung grundsätzlich erreichen lässt, soll einem Fehlverhalten vorgebeugt werden. Die Verkehrserziehung innerhalb der Verkehrsüberwachung ist im Wege der Anhaltung und des sich daran anschließenden Gesprächs einfach umzusetzen.

I. Verkehrsunfallbekämpfungsstrategie „Three-E“ – „Education-Engineering-Enforcement“

Zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit orientieren sich die Staaten der Europäischen Union im Rahmen ihrer Verkehrssicherheitsarbeit über die gesetzlichen Vorgaben hinaus an den international anerkannten drei Tätigkeitsfeldern der sog.

⁹⁵³ Hierbei handelt es sich um Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24a StVG.

⁹⁵⁴ Ausführlich zum Thema Verkehrsaufklärung und Verkehrserziehung auch Böcher, in: Hilde/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 248 ff.

Verkehrsunfallbekämpfungsstrategie „Three-E“.⁹⁵⁵ Verbindliche Vorgaben für die alltäglich auch in den Kommunen praktizierte Verkehrssicherheitsarbeit folgen daraus nicht. Gleichwohl zeigt die Strategie aber diejenigen Tätigkeitsfelder auf, in denen Verkehrssicherheitsarbeit stattfindet und die für eine effektive Verkehrsunfallbekämpfung unerlässlich sind. Die Strategie der „Three-E“ setzt sich aus den Tätigkeitsfeldern „Verkehrserziehung - Verkehrstechnik - Verkehrsüberwachung“ zusammen, denen die englischen Begriffe „Education - Engineering - Enforcement“ zu Grunde liegen.⁹⁵⁶ Sie verdeutlicht zugleich die enge und wirkungsvolle Verknüpfung zwischen Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung. Die Tätigkeitsfelder der „Three-E“ ergänzen sich gegenseitig im Rahmen einer Verbundstrategie für vernetztes Handeln und können in diesem Zusammenspiel die Unfallursachen positiv beeinflussen und damit zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit beitragen.

1. Allgemeines

„Engineering“ erfasst die Beseitigung von Gefahrenstellen und Unfallbrennpunkten durch bauliche Maßnahmen und verkehrsrechtliche Anordnungen und damit alle verkehrstechnischen, straßenbaulichen und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen, die nach §§ 44, 45 StVO grundsätzlich den Straßenverkehrsbehörden vorbehalten sind.⁹⁵⁷ Engineering findet also stets dort statt⁹⁵⁸, wo die Behörden im Verkehr aufgrund der Verkehrsüberwachung bauliche oder räumliche Defizite festgestellt haben, die eine Einhaltung von Verkehrsregelungen durch den aufgeklärten Verkehrsteilnehmer erschweren oder unmöglich machen.⁹⁵⁹

„Education“ beschreibt das Aufgabenfeld der Verkehrsaufklärung und Verkehrserziehung, mit dem Ziel, die Verkehrsteilnehmer zu einem verkehrsgerechten Verhalten zu veranlassen.⁹⁶⁰ Die zuständigen Behörden klären über diejenigen Verkehrsgefahren auf, die sie aufgrund der Verkehrsüberwachung („Enforcement“)⁹⁶¹ festgestellt haben.

⁹⁵⁵ Vgl. hierzu *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16 ff.; *Schipper*, Verkehrslehre für Polizeibeamte, Leitfaden für Studium und Praxis, S. 21.

⁹⁵⁶ Siehe *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16; *Schipper*, Verkehrslehre für Polizeibeamte, Leitfaden für Studium und Praxis, S. 21.

⁹⁵⁷ Vgl. *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16.

⁹⁵⁸ Vgl. *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 18.

⁹⁵⁹ Siehe *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16, 18.

⁹⁶⁰ Siehe *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16.

Im Tätigkeitsfeld „Enforcement“ überwachen die Behörden die festgestellten Gefahrenstellen. „Enforcement“ beschränkt sich aber wie eingangs ausgeführt nicht nur auf die zielgerichtete messende und beobachtende Kontrolle und damit die Erforschung des Verkehrs. Davon erfasst sind auch die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten.

Obwohl alle drei Tätigkeitsbereiche grundsätzlich untrennbar miteinander verbunden sind, kann sich im Einzelfall ein echtes Subsidiaritätsverhältnis ergeben. Unfallgefahren, die sich allein durch technische Mittel („Engineering“) verhindern lassen, bedürfen keiner erzieherischer Maßnahme („Education“) und die Erfolge, die sich aufgrund der Verkehrserziehung einstellen, kommen ohne Überwachung („Enforcement“) aus.⁹⁶² Überall dort, wo verkehrstechnische und bauliche Maßnahmen den größten Sicherheitsgewinn versprechen, sind diese primär zu ergreifen.⁹⁶³ „Bestehen Unfalldhäufungen nach Ausschöpfung aller verkehrstechnischen, straßenbaulichen und straßenverkehrstechnischen Maßnahmen weiter, (erst dann) ist anzustreben, die Unfalldhäufigkeit und die Unfallfolgen durch gezielte, verstärkte und – wo dies aufgrund der örtlichen Verhältnisse geeignet erscheint – auch durch stationäre Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zu minimieren“.⁹⁶⁴

2. Praktische Umsetzung der „Three – E“

Die polizeiliche Verkehrsunfallbekämpfung erfolgt im Rahmen der ihr zufallenden Verkehrssicherheitsarbeit in allen drei Tätigkeitsfeldern.⁹⁶⁵ Gleiches gilt für die Kommunen. Als örtliche Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörde⁹⁶⁶ beseitigen die Kommunen durch bauliche Maßnahmen Schäden im Straßenverkehr und regeln durch die Aufstellung von Verkehrszeichen den ruhenden und fließenden Verkehr („Engineering“). Als Verfolgungs- und Ahndungsbehörde können sie den Verkehr überwachen („Enforcement“) und im Zuge dessen Verkehrserziehung („Education“) leisten.⁹⁶⁷

⁹⁶¹ Vgl. *Hilse*, in: Hilse/Schneider (Hrsg.), Verkehrssicherheit, S. 16.

⁹⁶² *Beine*, in: AFO (Hrsg.), Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, S. V.

⁹⁶³ Vgl. Richtlinie zur Bekämpfung des Unfallgeschehens auf bayerischen Straßen, Anlage zur Bek. StMI v. 15.05.2000, Ziff. III (AllMBl. S. 395).

⁹⁶⁴ Siehe Richtlinie zur Bekämpfung des Unfallgeschehens auf bayerischen Straßen, Anlage zur Bek. StMI v. 15.05.2000, Ziff. III (AllMBl. S. 395).

⁹⁶⁵ Siehe *Hilse*, *Der Chef fuhr einen Opel-Kapitän*, S. 125 ff., 127.

⁹⁶⁶ Zur Aufgabe der Gemeinde als örtliche Straßenverkehrsbehörden siehe *Erdhofer/Willmitzer*, BayStrWG, Art. 2 Nr. 4, Art. 15 Nr. 2.

⁹⁶⁷ Die Polizei leistet Verkehrserziehung vor allem auch in den Schulen, z.B. bei der Einschulung oder im Rahmen von Fahrradprüfungen in sog. „Verkehrsgärten“ und Jugendverkehrsschulen. Diese Einrichtungen werden überwiegend von den Kommunen oder Verkehrsvereinen bereitgestellt und mit Hilfe der Kommunen durch staatliche Mittel gefördert. Sie werden in Zusammenarbeit mit der Polizei betrieben. Gleichwohl kann die

3. Ergebnis

Die Umsetzung der „Three E“ ist eine öffentliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe.⁹⁶⁸ Die öffentliche Hand ist aufgefordert, alle Möglichkeiten zu ergreifen, die geeignet sind, Verkehrssicherheit zu gewährleisten und sie zu heben. Die Verkehrsteilnehmer sind angehalten, die verkehrsrechtlichen Anordnungen zu befolgen. In der Folge bedarf die Einhaltung der aufgestellten Regelungen einer Kontrolle. Sie vollzieht sich im Wege der Verkehrsüberwachung und lässt sich durch eine zielgerichtete Verkehrserziehung nachhaltig unterstützen. Das Tätigkeitsfeld der „Three-E“ macht aber zugleich deutlich, dass Verkehrsüberwachung nur „ein Stück aus dem Kuchen der Unfallverhütung“⁹⁶⁹ ist und für sich alleine nicht ausreicht, Verkehrssicherheit zu schaffen.

II. Verkehrserziehung als Ergänzung zur Verkehrsüberwachung

1. Die Rolle des Einzelnen als Verkehrsteilnehmer

Der einzelne ist als Verkehrsteilnehmer verantwortlich für die Beachtung oder Nichtbeachtung der bestehenden Verkehrsvorschriften und damit auch für die Vermeidung oder Verursachung von Unfällen. Verkehrsteilnehmer i.S.d. § 1 StVO ist derjenige, der durch sein Verhalten aktiv auf einen Verkehrsvorgang einwirkt und dafür zivil- und strafrechtlich verantwortlich ist, für den Fall, dass es dadurch im Straßenverkehr zu einer Gefährdung oder Verletzung Dritter kommt.⁹⁷⁰ Zu den „aktiven“ Verkehrsteilnehmern zählen neben Radfahrern und Fußgängern die Führer von Kraft- und anderen Fahrzeugen, nicht aber der passive Mitfahrer.⁹⁷¹ Etwas anderes gilt für den Fall, dass der passive Verkehrsteilnehmer als Fahrzeughalter oder Beifahrer unmittelbar auf die Tätigkeit des Fahrers Einfluss nimmt.⁹⁷² Der Verkehrsteilnehmer ist als Adressat für verkehrsrechtliche Anordnungen die „Ursache“ für die Durchführung der Verkehrsüberwachung. Aufgrund seines Fehlverhaltens gibt er Anlass für Sanktionsmaßnahmen und ist zugleich Adressat für die Verkehrserziehung.

Kommune jederzeit die Aufgabe der Verkehrserziehung als örtliche Sicherheitsbehörde i.S.v. Art. 6 LStVG mit eigenen Bediensteten, z.B. des Ordnungsamtes, selbst erfüllen.

⁹⁶⁸ So *Beine*, in: AFO (Hrsg.), Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, S. IV.

⁹⁶⁹ *Beine*, in: AFO (Hrsg.), Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, S. V.

⁹⁷⁰ Siehe *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 1424 f.

⁹⁷¹ Vgl. *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 1425 f.

⁹⁷² Siehe *Weber*, Creifelds Rechtswörterbuch, S. 1425.

2. Anforderungen an den Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr

Aus der Strategie der „Three-E“ folgt, dass sich effektive Verkehrssicherheitsarbeit nicht auf rein technische Maßnahmen oder den Erlass verkehrsrechtlicher Vorschriften beschränkt. Es bedarf eines Zusammenwirkens zwischen Mensch, Technik und Rechtssetzung. Dazu gehört, dass der Verkehrsteilnehmer bereit ist, Gefahren im Straßenverkehr zu erkennen, verkehrsrechtliche Anordnungen zu befolgen und sich auf verkehrstechnische Maßnahmen einzustellen. Er muss sich rücksichtsvoll und verantwortungsbewusst gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern verhalten und nicht „die Gesellschaft“ als bequemes Alibi für sich und seine individuelle Verantwortlichkeit nutzen.⁹⁷³ Nach § 1 Abs. 1 StVO verlangt die Teilnahme am Straßenverkehr ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht. Jeder Verkehrsteilnehmer hat sich so zu verhalten, dass kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird, § 1 Abs. 2 StVO.

Die Regelung des § 3 Abs. 1 bis Abs. 2a StVO enthält einen weiteren Hinweis auf die Anforderungen an ein verkehrsgerechtes Verhalten. Danach darf der Fahrzeugführer nur so schnell fahren, dass er sein Fahrzeug ständig beherrscht, § 3 Abs. 1 S. 1 StVO. Er hat seine Geschwindigkeit insbesondere den Straßen-, Verkehrs-, Sicht- und Wetterverhältnissen sowie seinen persönlichen Fähigkeiten und den Eigenschaft von Fahrzeug und Ladung anzupassen, § 3 Abs. 1 S. 2 StVO. Er darf nur so schnell fahren, dass er innerhalb der übersehbaren Strecke halten kann, § 3 Abs. 1 S. 4 StVO. Ohne triftigen Grund dürfen Kraftfahrzeuge nicht so langsam fahren, dass sie den Verkehrsfluss behindern, § 3 Abs. 2 StVO. Eine besondere Pflicht zur Rücksichtnahme besteht gegenüber schwächeren Verkehrsteilnehmern. Durch die Verminderung der Fahrgeschwindigkeit und die ständige Bremsbereitschaft haben sich Fahrzeugführer nach § 3 Abs. 2a StVO so zu verhalten, dass eine Gefährdung dieser Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist.⁹⁷⁴

Die aufgezeigten Verhaltensvorschriften machen deutlich, dass primär der Mensch „der entscheidende Faktor zur Gewährleistung von Verkehrssicherheit“⁹⁷⁵ ist. „Partnerschaftliches Verhalten liegt im Interesse des Einzelnen“⁹⁷⁶, denn dadurch lassen sich die Gefährdung

⁹⁷³ So *Guntermann*, Risikofaktor Mensch im Straßenverkehr, 129 ff., 130; *Klebersberg*, „Common Sense“ in der Verkehrserziehung, S. 46 ff., 54.

⁹⁷⁴ Eine weitere Verhaltensregelung findet sich in § 14 StVO, der die Sorgfaltspflichten beim Ein- und Aussteigen normiert.

⁹⁷⁵ *Vock*, Verkehrssicherheit – soziales Grundrecht?, NZV 1993, S. 59 ff., 60; vgl. hierzu auch *Pirath*, Die Elemente der Verkehrssicherheit, ZfV 1953, S. 1 ff., 7.

⁹⁷⁶ *Gries*, Mehr Eigenverantwortung für mehr Sicherheit, S 33 f., 34.

anderer und der eigenen Person zumindest minimieren. „Es bedarf eines disziplinierten, rücksichtsvollen und gelassenen, auf einander abgestimmten Verhaltens im Straßenverkehr, auf dessen Einhaltung überwachende Maßnahmen durchaus erzieherische Wirkung haben könnten“⁹⁷⁷.

Die Lösung von Verkehrssicherheitsproblemen lässt sich also nicht allein mit der technischen Perfektionierung oder der Überwachung des Straßenverkehrs erreichen. Beide Maßnahmen können stets nur ergänzend wirken. Sie sind aber geeignet, das Verkehrsverhalten des Einzelnen positiv zu beeinflussen. Sie machen zugleich deutlich, dass der Mensch als Verkehrsteilnehmer einer Kontrolle bedarf.

Die Tätigkeit der Verkehrserziehung muss zur Verkehrsüberwachung hinzutreten. Denn über das Prinzip des lebenslangen Lernens soll im Wege der verkehrserzieherischen Aufklärung erreicht werden, dass sich der Betroffene in Zukunft an die Verkehrsregeln hält.⁹⁷⁸ Die für die polizeiliche Verkehrsüberwachung einschlägige Dienstvorschrift aus dem Jahr 1999 führt diesbezüglich aus: „Bei festgestellten Verkehrsverstößen ist unabhängig von der Sanktion unter dem Aspekt der Verkehrssicherheitsberatung grundsätzlich das Gespräch mit dem Verkehrsteilnehmer zu führen“⁹⁷⁹.

3. Verkehrserziehung innerhalb der Verkehrsüberwachung

Der einzelne Verkehrsteilnehmer ist nicht nur Adressat von Verkehrsregelungen und Ursache für Verkehrsverstöße. Er ist zugleich die Lösung derjenigen Probleme, die ihre Ursache in der Missachtung von verkehrsrechtlichen Anordnungen haben. Er kann sich auf die Anforderungen des Verkehrs einstellen und damit verkehrsgerecht verhalten.

Verkehrserziehung ist als Teil einer umfassenden Verkehrsunfallprävention eine wichtige Tätigkeit zur Schaffung und Optimierung von Verkehrssicherheit.⁹⁸⁰ Das zentrale Augenmerk innerhalb der Verkehrsüberwachung muss daher darauf gerichtet sein, die Verkehrsteilnehmer zu einem verantwortungsbewussten und rücksichtsvollen Verhalten im Straßenverkehr zu bewegen und ihnen „positive Verhaltensmuster“ an die Hand zu geben und auf diese Weise

⁹⁷⁷ Dollinger, Schlussbemerkung zum Verkehrssicherheitsprogramm 1984, S. 35 f., 36.

⁹⁷⁸ Vgl. Hilse, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 579, Rn.48.

⁹⁷⁹ PDV 100, Ausgabe 1999, Ziff. 3.23.3.1.

⁹⁸⁰ Vgl. Hilse, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 578, Rn. 46.

„die Vorteile von Risikominderung und Partnerschaft aufzuzeigen“.⁹⁸¹ Das erfolgt primär durch Verkehrserziehung, die in erster Linie die Polizei unter dem Stichwort „Verkehrssicherheitsberatung“⁹⁸² leistet. Sie dient „der Vertiefung der Kenntnisse über Verhaltens- und Betriebsvorschriften, der Förderung der Bereitschaft, diese Vorschriften zu befolgen, der Festigung der Verkehrsgesinnung im Hinblick im Hinblick auf die angestrebte Verkehrsgemeinschaft“⁹⁸³. Mit Hilfe der Verkehrserziehung wollen die verantwortlichen Behörden, die Verkehrsteilnehmer zu den „sozialintegrativen Formen des Verhaltens hinführen“, die für eine gefahrenfreie Teilnahme am Verkehr Voraussetzung sind und eine „humane Gestaltung des Verkehrs“⁹⁸⁴ ermöglichen.

Das verkehrserzieherische Gespräch bei der Verkehrsüberwachung ist darauf ausgerichtet, über den festgestellten Verstoß und die damit verbundenen Gefahren für den Betroffenen und andere Verkehrsteilnehmer aufzuklären. „Die Akzeptanz verkehrsrechtlicher Ge- und Verbote entwickelt sich im Allgemeinen erst auf dem Umweg über unser soziales Gewissen, das heißt im Wesentlichen durch Einsicht. Verkehrsrechtliche Regelungen werden deshalb vor allem befolgt werden, wenn die verkehrssichernde Bedeutung erkennbar und akzeptabel ist“⁹⁸⁵

In der Dienstvorschrift aus dem Jahr 1986 heißt es zur Verkehrserziehung unter anderem: „Verkehrserziehung dient der Vertiefung der Kenntnisse über Verhaltens- und Betriebsvorschriften, (der) Förderung der Bereitschaft, diese Vorschriften zu befolgen, (und der) Festigung der Verkehrsgesinnung im Hinblick auf die angestrebte Verkehrsgemeinschaft“⁹⁸⁶. Ziel ist es, gegebenenfalls auch ohne verkehrsrechtliche Sanktionierung der festgestellten Verkehrsordnungswidrigkeit Verständnis für die Notwendigkeit der Einhaltung von Verkehrsbestimmungen zu erreichen.⁹⁸⁷ Dieses Konzept lässt sich inhaltsgleich auf die kommunale Verkehrsüberwachung übertragen. In diesem Fall

⁹⁸¹ *Hilse*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 577, Rn. 45.

⁹⁸² Vgl. *Hilse*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 577 ff., Rn. 45 ff.; PDV 100, Ausgabe 1999, Ziff. 3.23.3.1. Grundsätzlich handelt es sich bei der Verkehrserziehung jedoch um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die vor allem im Kindergarten beginnen und in der Schule fortgesetzt werden muss. (Polizeiliche) Aufklärungs- und Erziehungsmaßnahmen im Straßenverkehr können zudem nur dann Erfolg haben, wenn sie einerseits zielgruppenorientiert vorgenommen wird und die Polizei, die grundsätzlich damit betraut wird von Eltern, Erziehern, Lehrern, Verantwortlichen in Verkehrsbehörden und –verbänden, Journalisten in Fernsehen, Rundfunk und Presse sowie Mitarbeiter öffentlicher und freier Wohlfahrtsverbände unterstützt wird, wie *Hilse* diesbezüglich zutreffend formuliert hat, vgl. *Hilse*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 578, Rn. 46.

⁹⁸³ *Hilse*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 578, Rn. 46; so auch *Schipper*, Verkehrslehre für Polizeibeamte, Leitfaden für Studium und Praxis, S. 332 f.

⁹⁸⁴ *Schipper*, Verkehrslehre für Polizeibeamte, Leitfaden für Studium und Praxis, S. 333.

⁹⁸⁵ *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 154.

⁹⁸⁶ PDV 100, Ausgabe 1986, Ziff. 2.4.3.1.

⁹⁸⁷ *Hilse*, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 577 f., Rn. 45.

müssen die mit ihr betrauten Beamten und Angestellten besonders geschult und ausgestattet werden⁹⁸⁸, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können. Die Unterstützung durch Polizeibeamte ist dabei hilfreich, insbesondere in der Anfangsphase angebracht und notwendig.

Das verkehrserzieherische Gespräch kann dazu führen, dass sich ein Erziehungseffekt, auch außerhalb von verkehrsrechtlichen Sanktionen einstellen kann, indem sich die „Sanktion“ in einer verkehrserzieherischen Belehrung erschöpft. Nicht zu verwechseln ist diese Vorgehensweise mit der Erteilung einer mündlichen Verwarnung oder eines schlichten Hinweises. Die Grenzen können jedoch fließend sein. Entscheidend ist dabei die Art und Weise der Belehrung, die in erster Linie eine schlichte Information über das Fehlverhalten und den damit verbundenen Gefahren darstellen soll, nicht so sehr einen mahnenden Vorhalt.

4. Verkehrserziehung und Anhaltung

Grundvoraussetzung eines jeden erfolgreichen verkehrserzieherischen Gesprächs im Rahmen der Verkehrsüberwachung ist das Anhalten des Betroffenen unmittelbar im Anschluss an den festgestellten Verstoß.⁹⁸⁹ Denn der verkehrserzieherische Effekt bei einer Belehrung mit oder ohne Sanktion unmittelbar im Anschluss an den Verstoß ist weitaus höher anzusetzen als die Wirkung, die mit einer Sanktionierung Wochen oder Monate später einhergeht. Die Notwendigkeit des Anhaltens samt Belehrung zum Zwecke der präventiven Verkehrserziehung wird auch daran deutlich, dass sich „die Akzeptanz verkehrsrechtlicher Ge- und Verbote (...) im allgemeinen erst auf dem Umweg über unser soziales Gewissen, das heißt, im wesentlichen durch Einsicht“⁹⁹⁰ entwickelt. Sie ist weitaus höher, wenn zugleich über den Grund der Maßnahme aufgeklärt und diese damit für den betreffenden Verkehrsteilnehmer nachvollziehbar wird.

5. Schlussfolgerung

Effektive Sicherheit im Straßenverkehr ist nur im Zusammenwirken zahlreicher Faktoren zu erreichen und erschöpft sich nicht im Erlass verkehrsrechtlicher Regelungen durch den

⁹⁸⁸ So z.B. mit Warnwesten und Winkelkellen.

⁹⁸⁹ Vgl. auch *Hilse*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 578 f., Rn. 45.

⁹⁹⁰ *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 154.

Gesetzgeber.⁹⁹¹ Die Verkehrsüberwachung ist demzufolge nicht isoliert, sondern stets im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen und Tätigkeiten sowie unter Berücksichtigung des menschlichen Verhaltens zu betrachten. Die Verkehrserziehung ist demzufolge über die Anhaltung in die Verkehrsüberwachung zu integrieren.

D. Befugnisserweiterung im Einzelnen

Bei der Befugnisserweiterung sind die mit der kommunalen Verkehrsüberwachung verbundene Zielsetzung sowie die Notwendigkeit von Verkehrserziehung zu berücksichtigen. Die Erweiterung konzentriert sich auf die Ausgestaltung der Anhaltebefugnis, die Befugnis zur Überwachung der Einhaltung weiterer verkehrsrechtlicher Anordnungen i.S.d. StVZO sowie zur Rotlichtüberwachung.⁹⁹²

I. Anhaltung

1. Allgemeines

Obgleich den kommunalen Verkehrsüberwachern bereits über § 163b Abs. 1 StPO i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG eine umfassende Anhaltebefugnis zur Identitätsfeststellung samt der damit bestehenden Möglichkeit einer unmittelbaren Verfolgung zusteht, wird sie bei der Geschwindigkeitsüberwachung bislang nicht praktiziert. Bei der nachfolgend zu diskutierenden Anhaltung handelt es sich also um keine neu zu schaffende, gleichwohl aber umfassend von den Verkehrsüberwachern nutzbare Befugnis. Da sie sich bei der Geschwindigkeitsüberwachung bislang in der Verwaltungspraxis nicht durchgesetzt hat, ist sie unter dem Gesichtspunkt einer Erweiterung der Befugnisse zu erörtern. Insbesondere die mit ihr verbundenen Vor- und Nachteile sind darzulegen, zumal die Nutzung der Anhaltebefugnis auch im Bereich der Überwachung des sonstigen Verkehrs rückläufig sein soll.⁹⁹³

⁹⁹¹ *Schneider*, Die Sicherheit im Straßenverkehr als gesellschaftliche und politische Herausforderung, S. 17; vgl. ferner auch *Vester*, *Ausfahrt Zukunft*, S. 293 ff.

⁹⁹² Vgl. hierzu auch *Lehmann*, *Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990*, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

⁹⁹³ So zumindest eine Aussage aus dem StMI bezüglich der Verkehrsüberwachung in der Stadt Regensburg.

2. Vor- und Nachteile der Anhaltung

a) Vorteile

Die Vorteile der Anhaltung liegen auf der Hand. Die Gewährleistung von Verkehrssicherheit sowie die Durchsetzung kommunaler Verkehrskonzepte lassen sich nämlich nicht allein dadurch erreichen, dass der jeweilige „Verkehrssünder“ finanziell im Wege der Sanktionierung zur Rechenschaft gezogen wird und sich auf diese Weise zur Vermeidung zukünftiger Verwarnungs- oder Bußgelder ein verkehrserzieherischer Effekt einstellen soll.

Verkehrserziehung heißt insbesondere das Gespräch suchen und Aufklärung über den Grund, den Sinn und Zweck der durchgeführten Maßnahmen bzw. Sanktionierungen zu betreiben. Nur die Anhaltung ermöglicht die verkehrserzieherische Belehrung an Ort und Stelle, gegebenenfalls auch unter Verzicht auf eine Sanktionierung, wenn diese aus Opportunitätsgründen nicht zwingend angezeigt ist. Das ist beispielsweise in den Fällen vorstellbar, dass ein Verkehrsteilnehmer eine Verkehrsordnungswidrigkeit unbewusst begangen hat wie es sich für den Verkehrsüberwacher aber erst aufgrund des nach der Anhaltung erfolgenden Gesprächs herausstellt.⁹⁹⁴

Zugleich ermöglicht die Anhaltung die schnelle und unbürokratische und damit Kosten einsparende Verfolgung und Vorbereitung der Ahndung festgestellter Zuwiderhandlungen. Denn langwierige Feststellungen bezüglich des tatsächlichen Fahrzeugführers im Wege zeit- und kostenaufwändiger der Nachermittlungen lassen sich im Wege der unmittelbaren Anhaltung und der damit verbundenen Identitätsfeststellung vermeiden.⁹⁹⁵ Die Anhaltung ermöglicht den kommunalen Verkehrsüberwachern also nicht nur die Feststellung der Identität. Sie schafft zugleich die Möglichkeit, einen Verstoß unmittelbar zu sanktionieren und überdies das verkehrserzieherische Gespräch ggf. unter Verzicht auf eine Sanktionierung durchzuführen.

In der Anhaltung⁹⁹⁶ von Verkehrsteilnehmer liegen damit nicht nur verwaltungspraktische, sondern vor allem verkehrspädagogische Vorteile⁹⁹⁷, die es vor allem auch angesichts des

⁹⁹⁴ Vgl. i.E. auch *Lehmann*, Die Kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

⁹⁹⁵ So auch *Pfennigsdorf*, Erweiterung der Zuständigkeit von Geschwindigkeitsüberschreitungen und Rotlichtverstößen, PVT 1994, S. 289 ff., 289 im Hinblick auf die polizeiliche Kontrolle unmittelbar nach Rechtsverletzung.

⁹⁹⁶ Kritisch zum Anhalterrecht z.B. *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1997, S. 272 ff., 273. Demgegenüber aufgeschlossen i.E. *Lehmann*, Die

immer wieder gegenüber der Kommunalen Verkehrsüberwachung erhobenen Vorwurfs der „Wegelagerei“ zu nutzen gilt.

b) Nachteile

Eine Schwachstelle der Anhaltung samt der damit verbundenen Aufforderung zur Angabe der Personalien kann darin liegen, dass diese Maßnahmen durch kommunale Verkehrsüberwacher auf wenig oder keine Akzeptanz bei den Verkehrsteilnehmern stößt.⁹⁹⁸ Denn es ist nicht auszuschließen, dass der einzelne Verkehrsteilnehmer anders reagiert, wenn er statt von der Polizei, die sich „aufgrund der jahrzehntelangen Staatspraxis eine in der Öffentlichkeit erworbene Autorität erworben hat“⁹⁹⁹, von kommunalen Überwachungskräften angehalten wird. Eine gezielten Öffentlichkeitsarbeit sowie die Unterstützung durch Polizeikräfte, die zumindest zu Beginn der Anhaltemaßnahmen mitwirken, können den Akzeptanz- und Befolgungsproblemen entgegen wirken.

Bei der Anhaltung kann es zu einer Überforderung der Überwachungskräfte kommen, wenn sich die Verkehrsteilnehmer weigern, den Anordnungen Folge zu leisten. Auch die aus den gefahrenen Geschwindigkeiten resultierenden Gefahren bei der Anhaltung im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung sind nachteilig zu beurteilen. Allerdings folgt aus der Verwaltungsvorschrift zur Kommunalen Verkehrsüberwachung, dass für die Überwachung „nur besonders geschultes Personal“¹⁰⁰⁰ zum Einsatz kommen darf. Dass dies gegebenenfalls eine umfassende, auch mit Kosten und Zeit verbundene Schulung der Außendienstmitarbeiter zur Folge hätte, um sie auf die Reaktionen des Betroffenen sowie die Gefahren aus dem Straßenverkehr vorzubereiten, ist nicht schlechthin nachteilig. Denn es steht jeder Kommune frei, Verkehrsüberwachung zu betreiben und selbst bei Aufnahme der Tätigkeit kann sie selbst über den Umfang und den jeweiligen Personaleinsatz entscheiden. Die sich aus der Geschwindigkeit bei der Anhaltung ergebenden Gefahren eigenen sich nur bedingt als

kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141. Ausführlich zur Übertragung des Anhalterechts auf Kommunen *Albrecht*, Anhalterechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff.

⁹⁹⁷ Vgl. insoweit auch *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., 273, i.E. aber ablehnend.

⁹⁹⁸ So *Albrecht* Anhalterechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 545. Hierzu übereinstimmend auch *Rusteberg*, Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Private?, PVT 1989, S. 222 f., 223.

⁹⁹⁹ *Albrecht* Anhalterechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 545. In diese Richtung verweist auch *Rusteberg*, Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Private?, PVT 1989, S. 222 f., 223.

¹⁰⁰⁰ Bek. StMI KVÜ v. 12.05.2006, Ziff. 1.13 (AllMBI. S. 161).

Argument gegen die Anhaltebefugnis¹⁰⁰¹, da zumindest außerhalb des allgemeinen Straßenverkehrs, z.B. in Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen, prinzipiell nur geringfügige Geschwindigkeiten vorherrschen.¹⁰⁰² Bei der Anhaltung im Straßenverkehr lassen sich niedrige Geschwindigkeiten durch geeignete Maßnahmen im Vorfeld der Anhaltung erreichen wie z.B. die durch Verkehrszeichen angeordnete Herabsetzung der zulässigen Geschwindigkeit an den Haltepunkten.¹⁰⁰³

Als nachteilig kann zunächst auch der seinerzeit als Argument gegen die Anhaltebefugnis vorgebrachte Einwand gesehen werden, wonach es infolge der Anhaltung zu Problemen bei eventuell notwendigen Folgemaßnahmen kommen könnte¹⁰⁰⁴. Dabei handelt es sich beispielsweise um die erforderliche Sicherstellung des Fahrzeugs bzw. dessen Beschlagnahme bei Verdacht auf Trunkenheit oder Drogenkonsum. In diesem Fall müssten die Verkehrsüberwacher mangels entsprechender Befugnisse die Polizei herbeirufen. Dies führt aber zu keinem ernsthaften Nachteil. Denn auch beim Abschleppen ist ein Zusammenwirken zwischen Kommune und Polizei erforderlich, das in der Praxis funktioniert. Daher erscheint eine praxisgerechte Zusammenarbeit bei der Anhaltung ebenfalls möglich. Zum anderen sind die Verkehrsüberwacher auf derartige Situationen vorzubereiten.¹⁰⁰⁵

3. Ergebnis

Damit bleibt bezüglich der Anhaltung und ihrer Durchführung bei der Geschwindigkeitsüberwachung festzuhalten, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen. Aus Gründen der Vereinfachung bei der Verfolgung und Ahndung sowie aus verkehrserzieherischen Gründen ist eine Anhaltung nach einem Geschwindigkeitsverstoß zu empfehlen. Ob der hierfür notwendige Aufwand die Anhaltung im Einzelfall rechtfertigt, muss der Entscheidung der Kommune vor Ort überlassen bleiben.

¹⁰⁰¹ Siehe etwa *Albrecht*, Anhalterrechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 545; *Pfennigsdorf*, Erweiterung der Zuständigkeit von Geschwindigkeitsüberschreitungen und Rotlichtverstößen, PVT 1994, S. 289 ff., 290.

¹⁰⁰² So zutreffend *Mietzsch/Wodke*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 18.

¹⁰⁰³ Das gilt im Übrigen auch für die Anhaltung durch die Polizei.

¹⁰⁰⁴ Siehe hierzu *Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff., 273 m.w.N.

¹⁰⁰⁵ *Mietzsch/Wodke* weisen zu Recht darauf hin, dass Überwachungsmaßnahmen nur schwer vorstellbar ohne Abstimmung und Koordination mit der Polizei vor Ort erfolgen, so dass für den Fall, dass sie benötigt würde, ein schnelles Eintreffen der Polizei sichergestellt sei, vgl. *dies.*, Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 15 ff., 18.

II. Verkehrsrechtliche Anordnungen i.S.d. StVZO

An die Diskussion zur Anhaltebefugnis knüpft die Erweiterung der Befugnisse auf die Überwachung weiterer in der StVO aufgeführten verkehrsrechtlichen Anordnungen i.S.d. Verkehrszeichen nach §§ 41, 42 StVO an. Denn auch die diesbezügliche Überwachung kommt ohne die Anhaltung nicht aus.

Die für die Verkehrszeichen nach §§ 41, 42 StVO gemäß § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG bereits bestehenden Befugnisse hinsichtlich der verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 240-41 StVO („gemeinsamer Fuß- und Radweg“), 242/242-41 StVO („Fußgängerbereiche“) und 325/326-42 StVO („verkehrsberuhigte Bereiche“) sollten aus Gründen der Zielsetzung der Verkehrsüberwachung um die Überwachungsbefugnisse für die Verkehrszeichen 239-41 StVO („Fußgänger“), 250-41 StVO („Verbot für Fahrzeuge aller Art“) und 267-41 StVO („Verbot der Einfahrt“) erweitert werden wie es im Übrigen auch bereits einem Wunsch des Bayerischen Städtetages aus dem Jahr 2004 entspricht¹⁰⁰⁶, bislang aber von Seiten des Bayerischen Staatsministeriums abgelehnt wird.¹⁰⁰⁷

Hintergrund des damaligen Vorstoßes des Bayerischen Städtetages nur wenige Jahre nach Beginn der Pilotprojektes im Jahr 2001 war der aus der Praxis heraus resultierende Wunsch, interessierten Kommunen diese Zuständigkeiten im Wege einer entsprechenden Erweiterung der ZuVOWiG einzuräumen, um ihnen auf diese Weise ein Einschreiten aus Gründen der Stadtentwicklung sowie der Verkehrssicherheit an neuralgischen Punkten zu ermöglichen, weil die Landespolizei diesbezüglich nicht oder nur unzureichend tätig wäre.¹⁰⁰⁸ Seitens des Städtetages wurde ausdrücklich betont, dass es bei dem Wunsch auf Erweiterung der bisherigen Zuständigkeiten nur „um eine rein punktuelle Zuständigkeitsabrundung, die fernab jeglicher Überlegungen einer Rekommunalisierung der Polizei steht“¹⁰⁰⁹ gehe. Im Übrigen habe man bisher die Feststellung gemacht wurde, dass die am Pilotversuch beteiligten Städte gute Erfahrungen in der alltäglichen Praxis machen konnten.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁶ Siehe Schreiben des Bayerischen Städtetages v. 20.07.04 an die am Pilotprojekt des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG beteiligten Städte.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Schreiben StMI v. 17.06.04 an den Bayerischen Städtetag.

¹⁰⁰⁸ Siehe Schreiben des Bayerischen Städtetages vom 20.07.2004 an die am Pilotprojekt des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG beteiligten Städte.

¹⁰⁰⁹ Schreiben Bayerischer Städtetag vom 20.07.2004 an die am Pilotprojekt des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG beteiligten Städte.

¹⁰¹⁰ Siehe Schreiben Bayerischer Städtetag vom 20.07.2004 an die am Pilotprojekt des § 2 Abs. 5a ZuVOWiG beteiligten Städte.

Das bis heute nicht umgesetzte Anliegen des Bayerischen Städtetages ist aus Sicht kommunaler Verkehrsinteressen zu unterstützen. Es ist auch nicht einzusehen, andere verkehrsrechtliche Anordnungen i.S.d. StVO, die ebenfalls einen unmittelbaren stadtentwicklungspolitischen Bezug aufweisen, bei einer Erweiterung außen vor zu lassen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 253-41 StVO („Verbot für Kraftfahrzeuge nur mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t, Zugmaschinen, ausgenommen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse“), 255-41 StVO („Verbot für Krafträder, auch mit Beiwagen, Kleinkrafträder und Mofas“) sowie 260-41 StVO („Verbot für Krafträder, auch mit Beiwagen, Kleinräder und Mofas sowie für Kraftwagen und sonstige mehrspurige Kraftfahrzeuge“).

Die bestehende Zuständigkeit für die Überwachung des Verkehrszeichens 240-41 StVO und die erhobene Forderung nach einer Erweiterung um das Zeichen 239-431 StVO macht es erforderlich, dass die nicht erfassten Verkehrszeichen 241-41 StVO („getrennter Rad- und Fußweg“), 237-41 StVO („Radfahrer“) und 244/244a StVO („„Fahrradstraßen“) ebenfalls in den in § 2 Abs. 3 ZuVOWiG enthaltenen Katalog aufzunehmen sind. Denn die damit verbundenen verkehrsrechtlichen Anordnungen sind ebenfalls geeignet, dafür zu sorgen, dass Verkehrsströme in geordneten Bahnen ablaufen und sich auf diese Weise ein ausgewogenes Miteinander i.S.e. partnerschaftlichen Teilens des Verkehrsraums und damit zugleich ein Maximum an Verkehrssicherheit erreichen lässt. Aus Gründen des Umweltschutzes und zur Verbesserung der innerörtlichen Lebensqualität müssen auch die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 270.1/270.2-41 StVO („Beginn/Ende eines Verkehrsverbotes zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone“) in den neu umfassenden Katalog mit aufgeführt werden. Denn auf diese Weise können die Kommunen auch die Einfahrt in die sog. „Umweltzonen“ wie sie die Stadt Augsburg als erste bayerische Stadt zum 01.01.08 eingerichtet hat, die nur mit speziellen im Fahrzeug angebrachten Feinstaubplaketten befahren werden dürfen, überwachen.

III. Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Rotlichtverstößen

Die unter dem Begriff „Rotlichtverstöße“ bekannten Verkehrszuwiderhandlungen erfassen regelmäßig Verstöße gegen Lichtzeichen an Verkehrssignalanlagen, die mit Hilfe der sog. Rotlichtüberwachung erfasst werden. Die dabei zum Einsatz kommenden technischen Einrichtungen, die im Volksmund auch als „Blitzer“ oder „Starenkästen“ bekannt sind, finden

sich vorwiegend an verkehrsreichen Kreuzungen oder langen Ein- und Ausfahrtsstraßen. Die Befugnis zur Rotlichtüberwachung ist allein der staatlichen Polizei vorbehalten und wird in der Regel über die Zentrale Bußgeldstelle im Polizeiverwaltungsamt abgewickelt, § 6 Abs. 1 ZuVOWiG.

Die Notwendigkeit und das Bedürfnis, die Rotlichtüberwachung als Bestandteil der Überwachung des fließenden Verkehrs auch von Kommunen durchführen zu lassen, besteht nicht. Die Beachtung der Lichtzeichen ist einerseits eine wesentliche Voraussetzung, um Unfälle zu vermeiden. Auf der anderen Seite dient sie „lediglich“ und ausschließlich der Verkehrssicherheit ohne stadtentwicklungspolitischen Bezug.¹⁰¹¹ Die Rotlichtüberwachung sollte daher der Zuständigkeit der Polizei vorbehalten bleiben.

IV. Zusammenfassung

Die Schaffung neuer Befugnisse und die Empfehlung, Verkehrsteilnehmer im Anschluss an einen Geschwindigkeitsverstoß anzuhalten¹⁰¹² zielen allein darauf ab, die Kommunale Verkehrsüberwachung als Instrument zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Verkehrsinteressen weiter zu stärken. Mit der Anhaltung lässt sich Verkehrserziehung betreiben und Verständnis für die Verkehrsüberwachung erreichen. Es ist aber nicht beabsichtigt, die kommunale Verkehrsüberwachung als neue Form einer Gemeindepolizei zu etablieren.¹⁰¹³

E. Rechtstechnische Umsetzung der Befugnisweiterung

I. Bestehende Regelungen als ausreichende Rechtsgrundlage

Nach § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG i.V.m. § 46 Abs. 1, 2 OWiG, § 163b Abs. 1 StPO sind die Überwachungskräfte befugt, Verkehrsteilnehmer anzuhalten. Die aus § 46 Abs. 1, 2 OWiG, §

¹⁰¹¹ So zutreffend *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

¹⁰¹² Bezüglich des Anhalterechts für Kommunen siehe die eingehende Darstellung bei *Albrecht*, Anhalterechte kommunaler Bediensteter, DAR 2003, S. 537 ff., 538 mit einer umfassenden Auseinandersetzung bezüglich der Übertragung von Anhalterechten auf kommunale Verkehrsüberwacher, der sich dieser Meinung aber nicht anschließt und grundsätzlich darauf verweist, dass ein Anhalterecht für Kommunen nur durch Bundesrecht übertragen werden könne, wobei aus seiner Sicht in der Sache grundsätzlich Sicherheitsbedenken gegen eine Übertragung auf Kommunen sprechen, vgl. S. 545 f.; *Lippert*, Kommunale Verkehrsüberwachung in Thüringen, PVT 1994, S. 363 ff., 364; *Wieser*, Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2/2004, S. 7 ff., 12.

¹⁰¹³ So auch zutreffend *Lehmann*, Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff., 141.

163b Abs. 1 StPO folgende Anhaltebefugnis erfasst auch die Anhaltung nach einem Geschwindigkeitsverstoß. Eine Änderung der bisherigen Regelungen zur Anhaltebefugnis ist daher nicht erforderlich. Die Befugnis zur Überwachung einzelner Verkehrszeichen ist jedoch auf die aktuell in Art. 2 Abs. 3 ZuVOWiG aufgeführten verkehrsrechtlichen Anordnungen beschränkt, so dass insoweit eine Änderung veranlasst ist.

II. Notwendigkeit einer Änderung bzw. Ergänzung der ZuVOWiG

Die bezüglich einzelner Verkehrszeichen i.S.v. §§ 41, 42 StVO vorgeschlagene Erweiterung der Überwachungsbefugnisse erfordert einer Änderung der bestehenden Rechtslage.

Die bisherigen Befugniserweiterungen in den Jahren 1994, 2001 und 2002 bzw. im Jahr 2006 haben stets zu einer Änderung der ZuVOWiG geführt, indem die für die Kommunale Verkehrsüberwachung einschlägige Vorschrift des § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG jeweils durch Änderungen in den einzelnen Absätzen selbst oder durch ein Hinzufügen eines weiteren Absatzes abgeändert worden ist. Es bedarf also keiner Schaffung neuer Befugnisnormen. Lediglich der Katalog der in § 2 Abs. 3 ZuVOWiG aufgelisteten Verkehrszeichen ist um die aufgezeigten verkehrsrechtlichen Anordnungen zu ergänzen, wobei aufgrund der Vielzahl an Vorschlägen die Schaffung einer generellen Zuständigkeitsregelung angezeigt ist. Die formale Umsetzung der Änderung der ZuVOWiG ist Aufgabe des Gesetzgebers.

F. Zusammenfassung des 4. Kapitels

Bei den aufgezeigten Erweiterungsmöglichkeiten, insbesondere der tatsächlichen Wahrnehmung der Anhaltebefugnis, handelt es sich um eine sinnvolle Zuständigkeitsabrundung im Rahmen der Verkehrsüberwachung. Denn die Kommunen sollen mit der Verkehrsüberwachung nicht jeden denkbaren Verkehrsverstoß i.S.v. § 24 StVG erforschen, verfolgen und ahnden, sondern gezielt und effektiv gegen diejenigen Zuwiderhandlungen einschreiten können, die vor allem kommunale Verkehrsinteressen beeinträchtigen.

Der Rückzug der Polizei bei der innerörtlichen Verkehrsüberwachung mit dem Hinweis auf die gesetzlichen Möglichkeiten der Kommunen zur Durchführung von Verkehrsüberwachung

erfordert es, dass die Kommunen interessengerecht und bedarfsorientiert gegen Verkehrszuwiderhandlungen einschreiten können. Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist als effektives Instrument zur bedarfsgerechten Steuerung kommunaler Verkehrsinteressen ausdrücklich zu begrüßen und der polizeilichen Verkehrsüberwachung vorzuziehen. Die Kommunen können schneller und flexibler handeln und damit auch bürgernah im Interesse einer umfassenden innerörtlichen Verkehrssicherheit tätig werden.

Eine Erweiterung um die aufgezeigten Verkehrszeichen ist möglich. Entscheidend für ihre praktische Umsetzung sind am Ende der Wunsch der Kommunen und der politische Wille, die dafür erforderlichen Änderungen durch Ergänzung der ZuVOWiG herbeizuführen. In jedem Fall sollte aber davon abgesehen werden, eine schrittweise Angleichung an die insgesamt bestehenden polizeilichen Verkehrsüberwachungsbefugnisse wie z.B. die Anhaltung i.S.v. § 36 Abs. 5 StVO herbeizuführen von Beginn an eine Absage zu erteilen. Denn das würde nicht nur der Zielsetzung der Kommunalen Verkehrsüberwachung widersprechen. Es würde auch zu einer Ausuferung der Befugnisse führen mit der Folge, dass sie zu einer Art Gemeindepolizei umfunktioniert und damit ihren Charakter als Handlungsinstrument zur Umsetzung kommunaler Verkehrspolitik verlieren würde. Es muss aber dabei bleiben, dass es sich bei der Verkehrsüberwachung durch Städte und Gemeinden nur um eine Ergänzung zur polizeilichen Verkehrsüberwachung handelt, die allein auf die kommunalen Bedürfnisse im Straßenverkehr ausgerichtet ist.

5. Kapitel: Zusammenfassung

Die Einhaltung von Verkehrsregelungen ist auch im Wege der Kommunalen Verkehrsüberwachung zu überwachen wie sie die Städte und Gemeinden seit 1986 deutschlandweit in einem unterschiedlichen Umfang praktizieren.

Die Kommunale Verkehrsüberwachung erfasst die Erforschung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten i.S.v. § 24 StVG im ruhenden Verkehr sowie von Verstößen gegen die zulässige Geschwindigkeit und gegen die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen 239-41 StVO, 240/242-41 StVO und 325/326-42 StVO. Die Rechtsgrundlage folgt aus § 2 Abs. 3 und 4 ZuVOWiG i.V.m. Einzelvorschriften der OWiG und der StPO. Als Brückennorm in die StPO dient § 46 Abs. 1, 2 OWiG.

Die Kommunale Verkehrsüberwachung kann auf die im Grundgesetz verankerten Schutzpflichten als Legitimationsgrundlage verweisen. Sie ist Teil einer umfassenden und verfassungsrechtlich geforderten Verkehrssicherheitsarbeit. Kommunale Verkehrsüberwachung erweist sich als praktische Umsetzung der auch den Kommunen auferlegten grundgesetzlichen Schutzpflichten. Sie leistet auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung und Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssicherheit. Die Kommunale Verkehrsüberwachung ist daneben als effektives Steuerungsinstrument der Kommunen zur Umsetzung ihrer verkehrspolitischen Zielsetzungen einsetzbar. Die Kommunale Verkehrsüberwachung erfolgt nicht aus Willkür oder finanziellen Gesichtspunkten. Sie beruht auf der Überlegung, wie der Verpflichtung zur Schaffung und Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssicherheit nachhaltig und bestmöglich nachzukommen ist.

Städten und Gemeinden steht es frei, neben der Polizei Verkehrsüberwachung durchzuführen und ihren inhaltlichen Umfang festzulegen. Auch bei der personellen und organisatorischen Ausgestaltung können sie eigenverantwortlich handeln, insbesondere mit anderen Kommunen und privaten Unternehmen zusammenarbeiten. Die Beteiligung Privater an der Verkehrsüberwachung ist jedoch nur in engen Grenzen über die Einbeziehung von Mitarbeitern nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und als Verwaltungshelfer zulässig. Denn bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe, die grundsätzlich durch Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes zu erfüllen ist. Stets ist also darauf zu achten, dass dem privaten Personal nur ein untergeordneter

Beitrag zufällt und die eigentlichen Entscheidungen über die Erforschung sowie die Einleitung von Verfolgungs- und Ahndungsmaßnahmen Beamten oder Angestellten der Kommunen überlassen bleiben. Eine vollständige Privatisierung ist derzeit nicht möglich. Sie wäre nur über die Rechtsform der Beleihung zulässig, für die es allerdings an einer rechtlichen Grundlage fehlt.

Neben der Verkehrsüberwachung ist die Verkehrserziehung eine wichtige Aufgabe, um ein rücksichtsvolles Verhalten der Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr zu erreichen. Beide Aufgabenfelder ergänzen sich. Daher sollte auch bei der Kommunalen Verkehrsüberwachung ein Schwerpunkt auf das persönliche Gespräch mit dem „Verkehrssünder“ gelegt werden. Damit soll zugleich die Durchführung rein technischer Maßnahmen nachhaltig unterstützt werden. Um dieses Gespräch zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass der Verkehrsteilnehmer angehalten wird. Von der bereits zur Identitätsfeststellung bestehenden Anhaltebefugnis sollte daher umfassend Gebrauch gemacht werden. Die mit ihr verbundenen Vorteile sollten intensiv genutzt werden. „Die Akzeptanz verkehrsrechtlicher Ge- und Verbote entwickelt sich im Allgemeinen erst auf dem Umweg über unser soziales Gewissen, das heißt im Wesentlichen durch Einsicht. Verkehrsrechtliche Regelungen werden deshalb vor allem befolgt werden, wenn die verkehrssichernde Bedeutung erkennbar und akzeptabel ist“¹⁰¹⁴.

Zu allen Überlegungen hinsichtlich einer Erweiterung kommunaler Überwachungsbefugnisse soll nochmals unterstrichen werden, dass sie nicht auf die schleichende Wiedereinführung der im Zuge der Verstaatlichung der kommunalen Polizeibehörden abgeschafften Gemeindepolizeien gerichtet sind. Vielmehr handelt es sich dabei um eine bedarfsgerechte Ergänzung der aktuellen Zuständigkeitsregelungen. In Übereinstimmung mit dem Bayerischen Städtetag soll damit lediglich eine „punktuelle Zuständigkeitsabrundung“¹⁰¹⁵ erreicht werden, um neuen verkehrspolitischen Herausforderungen umfassend und wirkungsvoll begegnen zu können. Die Erweiterung der Befugnisse ist rechtlich möglich. Sie soll ausschließlich zur weiteren Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssicherheit, insbesondere zur Durchsetzung stadtentwicklungspolitischer Interessen und Zielsetzungen beitragen. Dazu wird vorgeschlagen:

- die Anhaltebefugnis auch bei der Geschwindigkeitsüberwachung zu nutzen und

¹⁰¹⁴ *Nehm*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, 31. VGT 1993, S. 153 ff., 154.

¹⁰¹⁵ Bayerischer Städtetag, Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief 6/2002, S. 16.

- die Überwachungszuständigkeiten auszuweiten auf die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Verkehrszeichen:
 - 237-41 StVO („Radfahrer“),
 - 239-41 StVO („Fußgänger“),
 - 241-41 StVO („getrennter Rad- und Fußweg“),
 - 244/244a-41 StVO („Fahrradstraßen“),
 - 250-41 StVO („Verbot für Fahrzeuge aller Art“),
 - 253-41 StVO („Verbot für Kraftfahrzeuge nur mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t, Zugmaschinen, ausgenommen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse“),
 - 255-41 StVO („Verbot für Krafträder, auch mit Beiwagen, Kleinkrafträder und Mofas“),
 - 260-41 StVO („Verbot für Krafträder, auch mit Beiwagen, Kleinräder und Mofas sowie für Kraftwagen und sonstige mehrspurige Kraftfahrzeuge“) sowie
 - 267-41 StVO („Verbot der Einfahrt“) und
 - 270.1/270.2-41 StVO („Beginn/Ende eines Verkehrsverbotes zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone“, sog. „Umweltzonen“).

Die Kommunale Verkehrsüberwachung hat sich seit ihrer Einführung vor über 20 Jahren bewährt und kontinuierlich fortentwickelt. Um ihren Erfolg auch in Zukunft sicherzustellen, bedarf es nicht nur ausreichender Möglichkeiten zum Einschreiten, sondern auch eines Verständnisses der Bürgerschaft für die Verkehrsüberwachung. Um das zu erreichen, dürfen keinesfalls fiskalische Interessen die Tätigkeit der kommunalen Verkehrsüberwacher bestimmen. Einem solchen Eindruck ist vor allem durch die sorgsame Auswahl der Überwachungspunkte und des Personals zu begegnen. Unverzichtbar sind auch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und ein breit angelegter Dialog mit der Bürgerschaft.

Literaturverzeichnis

Albrecht, Frank,

Anhalterechte kommunaler Bediensteter zur Verfolgung von Verkehrsverstößen – Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Bundes und Landesrecht, DAR 2003, S. 537 ff.

Albrecht, Frank,

Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa – Europäische Herausforderungen an die Verkehrsüberwachung in Deutschland, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), Zusammenfassung des auf dem 43. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2005 gehaltenen Referates (Presse-Information), Hamburg 2005

**Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und Verkehrssicherheit
Institut an der Universität Köln – AFO (Hrsg.),**

Verkehrssicherheit durch Verkehrsüberwachung, Bd. XXVI, Bonn – Bad Godesberg 1975

Bachmeier, Roland,

Videotechnik und Datenschutz, in: Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (Hrsg.), Technologischer Datenschutz – Neue Wege in der Videoüberwachung, Frankfurt/Main 2000, S. 19 ff.

Badura, Peter,

Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 3. Auflage, München 2003

Bayerischer Städtetag (Hrsg.),

Mehr Rechte für die städtischen Verkehrsüberwacher, Informationsbrief, Nr.6/2002, München 2002, S. 16

Bayerisches Staatsministerium des Innern - Oberste Baubehörde (Hrsg.),

Arbeitsblätter für die Bauleitplanung Nr. 6, Flächenhafte Verkehrsberuhigung,
Beispiel Ingolstadt, München 1985

Beckstein, Günther,

Perspektiven des Miteinanders von Staat und Kommunen, BayGT 2006, Aus-
gabe 11/2006, S. 387 ff.

Beine, Reinhard,

Vorwort, in: Arbeits- und Forschungsgemeinschaft für Straßenverkehr und
Verkehrssicherheit Institut an der Universität Köln – AFO (Hrsg.), Verkehrs-
sicherheit durch Verkehrsüberwachung, Bd. XXVI, S. III ff., Bonn-Bad Godes-
berg 1975

Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.),

Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage,
Berlin 1994

Bengel, Karl/Berner, Georg/Emmerig, Ernst,

Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG), Kommentar mit
weiteren einschlägigen Vorschriften und Hinweisen, Loseblatt-Ausgabe (Stand
Juni 2007), München

Benker, Siegfried,

Kommunale Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis BY 1999, Nr.
11/1999, S. 369 ff.

Berner, Georg/Köhler, Gerd Michael,

Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar, 18. Auflage, Heidelberg 2006

Berr, Wolfgang/Hauser, Josef/Schäpe, Markus,

Das Recht des ruhenden Verkehrs, Eine systematische Erläuterung der Vor-
schriften über das Halten und Parken, 2. Auflage, München 2005

Bode, Hans Jürgen,

Die gebührenpflichtige Verwarnung, DAR 1956, S. 173 ff.

Bode, Hans Jürgen,

Das Verwarnungsverfahren, DAR 1969, S. 57 ff.

Bode, Hans Jürgen,

Gerichtlicher Rechtsschutz gegen die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld?,
DAR 1986, S. 369 ff.

Boujong, Karlheinz,

Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2. Auflage,
München 2000

Bouska, Wolfgang,

Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 31. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1993, Hamburg 1993, S. 122 ff.

Bracher, Christian-Dietrich,

Gefahrenabwehr durch Private, Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Grenzen der Übertragung von Aufgaben der Gefahrenabwehr auf Private und der staatlichen Zulassung staatlicher Gefahrenabwehr, Berlin 1987

Brösicke, Arno,

Die Entwicklung des Verkehrspolizeiwesens in Deutschland, ZfV 1952/53, 1. Jahrgang, Heft 1/2, S. 268 ff.

Büdel, Janina/Gast, Matthias,

Abzocke im Tempo 30 Land?, in: PrimaSonntag, Ausgabe vom 2.12.2007, S. 2

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.),

Flächenhafte Verkehrsberuhigung Ingolstadt, Planungsvorbereitende Studie (Kurzfassung), Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Informationen zur Raumentwicklung 1983, Heft 8/9, Bonn 1983, S. 723 ff.

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.),

Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten Hintergründe, Bonn 1990

Burmann, Michael,

Staatliche Sanktionen und Verkehrssicherheit, Verfahrens- und materiellrechtliche Probleme, DAR 1994, S. 141 ff.

Burmann, Michael,

Überwachung und Ahndung von Verkehrsverstößen, DAR 1993, S. 1 ff.

Cramer, Peter,

Grundbegriffe des Rechts der Ordnungswidrigkeiten, Stuttgart 1971

David, Fritz,

Entstehungsgeschichte der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, Kommunalpraxis Spezial 2004, Nr. 2/2004, S. 3 ff.

Denninger, Ehrhard,

Polizeiaufgaben, in: Lisken, Hans/Denninger, Ehrhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001, S. 202 ff.

Döhler, Christian,

Privatisierung der Verkehrsüberwachung? – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 36. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1998, Hamburg 1998, S. 203 ff.

Dollinger, Werner,

Schlussbemerkung zum Verkehrssicherheitsprogramm 1984 der Bundesregierung, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten Hintergründe, Bonn 1990, S. 35 f.

Dreier, Horst (Hrsg.),

Grundgesetz-Kommentar, Band I, 2. Auflage, Tübingen 2004

Dreier, Horst (Hrsg.),

Grundgesetz-Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006

Drescher, Claudia,

Die Zukunft der kommunalen Verkehrsüberwachung in Bayern, BayGT 2006, Ausgabe 10/2006, S. 358 ff.

Drews, Bill/Wacke, Gerhard/ Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang,

Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Auflage, Köln 1986

Erdhofer, Manfred/Willmitzer, Reiner,

Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG), Handkommentar, 11. Auflage, München 2003

Evangelische Akademie Baden – Pressestelle (Hrsg.),

Verkehrssicherheit als gesellschaftspolitische Aufgabe, Verkehrssicherheit als gesellschaftspolitische Aufgabe, Protokoll eines verkehrspolitischen Kolloquiums vom 1. bis 3. März 1971 im Kurhaus Bad Antogast, Bad Boll 1971

Froböse, Hans-Jürgen,

Europa beginnt vor der Haustür: Verkehrssicherheitsarbeit – lokal und international, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten Hintergründe, Bonn 1990, S. 43 ff.

Gallwas, Hans-Ulrich/Wolff, Heinrich Amadeus,

Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, 3. Auflage, Stuttgart 2004

Gast, Matthias,

Melkkuh Autofahrer, in: PrimaSonntag, Ausgabe vom 2.12.2007, S. 2

Geiger, Harald,

Die Haftung des Kfz-Halters für polizeiliche Abschleppkosten, BayVBl. 1983, S. 10 ff.

Geißler, Markus,

Innerstädtische Verkehrsregelung im Geflecht divergierender Gruppeninteressen, DAR 1999, S. 345 ff.

Göhler, Erich,

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Beck'sche Kurzkommentare, Bd. 18, 14. Auflage, München 2006

Göhler, Erich,

Zur Problematik der Vereinfachung des Bußgeldverfahrens wegen Ordnungswidrigkeiten, DAR 1977, S. 1 ff.

Götz, Volkmar,

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. neu bearbeitete Auflage, Göttingen 2001

Gramm, Christof,

Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 1999, 90. Bd., Heft 3, S. 329 ff.

Gries, Ekkehard

Mehr Eigenverantwortung für mehr Sicherheit, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten Hintergründe, Bonn 1990, S. 33 f.

Gröbl Harald,

Polizei und Kommune – Arbeitsteilige Geschwindigkeitsüberwachung, PVT 1991, Heft 36, S. 97 ff.

Guntermann, Paul,

Risikofaktor Mensch im Straßenverkehr, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten Hintergründe, Bonn 1990, S. 129 ff.

Gusy, Christoph,

Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, VerwArch 2001, 92. Bd., Heft 3, S. 344 ff.

Habermehl, Kai,

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Arbeitskreis juristischer Studienliteratur, Auflage November 1984, Münster 1984

Hassemer, Winfried,

Datenschutz und Verkehrsrecht, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 33. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1995, Hamburg 1995, S. 187 ff.

Hassemer, Winfried/**Topp** Cornelia,

Neuere Entwicklungen im Bereich von Datenschutz und Straßenverkehr, DAR 1996, S. 85 ff.

Hauser, Josef,

Kommunale Verkehrsüberwachung, Die Ordnung des ruhenden Verkehrs, Rechtsstand: 1. Oktober 1990, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.), 3. Auflage, München 1990

Heise, Gerd,

Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen mit Erläuterungen, 2. Auflage, Stuttgart 1980

Henrichs, Axel,

Staatlicher Einsatz von Videotechnik – Eine Grundrechtsbetrachtung zum Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen, BayVBl. 2005, 289 ff.

Hentschel, Peter,

Straßenverkehrsrecht, Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrs-Ordnung, Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, Fahrerlaubnis-Verordnung, Fahrzeug-Zulassungsverordnung, Fahrzeug-Zulassungs-Ordnung, Bußgeldkatalog, Gesetzesmaterialien, Verwaltungsvorschriften und einschlägige Bestimmungen des StGB und der StPO Beck'sche Kurz – Kommentare, Bd. 5, 39. Auflage, München 2007

Herde, Klaus-Dieter,

Die richterliche Verfahrenseinstellung in Bußgeldsachen nach § 47 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), DAR 1984, S. 134 ff.

Herzog, Roman,

Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1992, Hamburg 1992, S. 25 ff.

Hesse, Cornelia,

Kommunale Verkehrsüberwachung, BayBgm 2000, Ausgabe 5, S. 190 f.

Hesse, Konrad,

Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995

Hesselberger, Dieter,

Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, 12. Auflage, Bonn 2001

Hetzer, Wolfgang,

Zur Bedeutung des Grundrechts auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) für polizeiliche Aufenthaltsverbote, JR 2000, Berlin 2000, S. 1 ff.

Hilse, Hans-Günther,

Der Chef fuhr einen Opel Kapitän, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit: Entwicklungen, Fakten, Hintergründe, Bonn 1990, S. 125 ff.

Hilse, Hans-Günther,

Verkehrsüberwachung, in: Lisken, Hans/Denninger, Ehrhard (Hrsg.) Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001, S. 563 ff.

Hilse, Hans-Günther/Schneider, Walter (Hrsg.),

Verkehrssicherheit: Handbuch zur Entwicklung von Konzepten, Stuttgart 1995

Hilse, Hans-Günter,

Einführung, in: Hilse, Hans-Günther/Schneider, Walter (Hrsg.), Verkehrssicherheit: Handbuch zur Entwicklung von Konzepten, Stuttgart 1995, S. 15 ff.

Hilse, Hans-Günther,

Verkehrsüberwachung, in: Hilse, Hans-Günther/Schneider, Walter (Hrsg.), Verkehrssicherheit: Handbuch zur Entwicklung von Konzepten, Stuttgart 1995, S. 300 ff.

Höfling, Wolfram,

Die Unantastbarkeit der Menschenwürde – Annäherungen an einen schwierigen Verfassungsrechtssatz, JuS 1995, S. 857 ff.

Hölzl, Josef/Hien, Eckart/Huber, Thomas,

Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand Oktober 2007, München

Hörl, Henner,

Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 31. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1993, Hamburg 1993, S. 133 ff.

Honigl, Rainer,

Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Stuttgart 1985

Honnacker, Heinz/Beinhofer, Paul,

Polizeiaufgabengesetz – PAG – Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei, 18. Auflage, Stuttgart 2004

Huppertz, Bernd,

Halten – Parken – Abschleppen, Praxishandbuch mit Rechtsprechungsübersicht sowie Verwarnungs- und Bußgeldtabellen, 3. Auflage, Stuttgart 2004

Jahn, Ralf,

Polizeiliche Abschleppmaßnahmen nach dem „Münchner Modell“ durch Einsatz sog. kommunaler Verkehrsüberwacher, BayVBl. 1990, S. 425 ff.

Jakobs, Günther,

Strafrecht Allgemeiner Teil – Die Grundlagen und die Zurechnungslehre, 2. Auflage, Berlin 1993

Janiszewski, Horst,

Straßenverkehrsrecht, Textausgabe, Sonderausgabe, 42. Auflage, München 2003

Janiszewski, Horst,

Verkehrsstrafrecht, 5. Auflage, München 2004

Janiszewski, Horst/Buddendiek, Hans,

Verwarnungs- und Bußgeldkatalog mit Punktsystem, Beck'sche Kurzkommentare, Bd. 18 a, 7. Auflage, München 2002

Janiszewski, Horst/Buddendiek, Hans,

Bußgeldkatalog mit Punktsystem, 9. Auflage, München 2004

Janiszewski, Horst/Jagow, Joachim/Burmann, Michael,

Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 19. Auflage, München 2006

Janker, Helmut,

Anmerkung zum Beschluss des OLG Stuttgart vom 01.06.1990 (Az.: 3 Ss 265/90), DAR 1991, S. 32 f.

Janker, Helmut,

Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 27. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1989, Hamburg 1989, S. 97 ff.

Janker, Helmut,

Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Privatunternehmen – rechtlich unbedenklich?, DAR 1989, S. 172 ff.

Jarras, Hans Dieter/Pieroeth, Bodo,

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 9. Auflage, München 2007

Jungk, Fabian,

Police Private Partnership, Eine Untersuchung anhand verschiedener Modelle, Hamburg 2001

Kanzlerski, Dieter/Monheim, Heiner,

Forschungsvorhaben „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“, Zwischenbericht zu den Modellplanungen, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung 1983, Heft 8/9, Bonn 1983, S. 559 ff.

Karl, Jürgen,

Privatisierung der Verkehrsüberwachung? – Contra Privatisierung der Verkehrsüberwachung (aus Sicht der Polizei), in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 36. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1998, Hamburg 1998, S. 196 ff.

Klebelsberg, Dieter

„Common Sense“ in der Verkehrserziehung, Bewusstseinsbildung und Aktionen, in: Evangelische Akademie Baden – Pressestelle (Hrsg.), Verkehrssicherheit als gesellschaftspolitische Aufgabe, Verkehrssicherheit als gesellschaftspolitische Aufgabe, Protokoll eines verkehrspolitischen Kolloquiums vom 1. bis 3. März 1971 im Kurhaus Bad Antogast, Bad Boll 1971, S. 45 ff.

Klebing, Bernd,

Die „Melkkuh“ Autofahrer auf die nächste Weide führen?, in: Main-Echo, Ausgabe vom 30.04.1999

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Bayerisches Kommunalrecht, 12 Auflage, Stuttgart 2007

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Der durch Zweckvereinbarungen „angereicherte“ Zweckverband, BayVBl. 2003, S. 257 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Anmerkung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (1. Kammer des Ersten Senats) vom 23.02.2007 (Az.: 1 BvR 2368/06), KommJur 2007, S. 229 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, München 2007

Knemeyer, Franz-Ludwig/Wehr, Matthias,

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, VerwArch 2001, 92. Bd., Heft 3, S. 317 ff.

Koßmann, Ingo,

Polizeiliche Verkehrsüberwachung unter Berücksichtigung der kommunalen Verkehrsüberwachung, in: bast (Hrsg.), Heft M 67, Mensch und Sicherheit, Bergisch - Gladbach 1996, S. 34 f.

Kruse, Klaus,

Wann und wie sollten Ordnungswidrigkeiten im Verkehr unbedingt verfolgt werden?, DAR 1978, S. 179 ff.

Kullik, Werner,

Die polizeilichen Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle des Straßenverkehrs, PVT 1989, S. 33 ff.

Kullik, Werner,

Schlechte Geschwindigkeitsakzeptanz in den 30er-Zonen, PVT 1987, S. 189 ff.

Kurth, Hans-Jürgen,

Identitätsfeststellung, Einrichtung von Kontrollstellen und Gebäudedurchsuchung nach neuem Recht, NJW 1979, S. 1377 ff.

Lambiris, Andreas,

Klassische Befugnisse im Polizeirecht, in: Heckmann, Dirk/Würtenberger, Thomas (Hrsg.), Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Bd. 2, Stuttgart 2002

Laufer, Heinz,

Bürokratisierte Demokratie?, Texte und Thesen, Bd. 157, Zürich 1983

Lang, Markus,

Videoüberwachung und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, BayVBl. 2006, S. 522 ff.

Lehmann, Peter,

Die kommunale Verkehrsüberwachung 1990, BayBgm 1991, S. 137 ff.

Limbach, Jutta,

Verkehrsrecht in guter Verfassung?, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 39. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2001, Hamburg 2001, S. 29 ff.

Lippert, Peter,

Kommunale Verkehrsüberwachung in Thüringen, PVT 1994, Heft 39, S. 363 ff.

Lisken, Hans/Denninger, Ehrhard (Hrsg.),

Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001

Löhle Ulrich/Beck, Wolf-Dieter,

Fehlerquellen bei Geschwindigkeitsmessungen, DAR 1994, S. 465 ff.

Löw, Konrad,

Ist die Würde des Menschen eine Anspruchsgrundlage?, DÖV 1958, S. 516 ff.

Ludovisy, Michael,

Anmerkung zur Entscheidung des BayObLG zur Geschwindigkeitsüberwachung vom 05.03.1997 (Az.: 1 ObOWi 785/96), DAR 1997, S. 208 f.

Mahlberg, Lothar,

Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 532, Berlin 1988

Maske, Rainer,

Nochmals. Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ 2001, S. 1248 ff.

Maunz, Theodor/Obermayer, Klaus/Berg, Wilfried/Knemeyer, Franz-Ludwig,

Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 5. Auflage, Stuttgart 1988

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.),

Grundgesetz-Kommentar (Loseblatt-Ausgabe), Stand Juni 2007, München

Maurer, Hartmut,

Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, München 2004

Meder, Theodor,

Die Verfassung des Freistaats Bayern, Handkommentar, 4. Auflage, München 1992

Melchers, Walter,

Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 27. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1989, Hamburg 1989, S. 111 ff.

Merten, Detlef,

Rechtsstaat und Gewaltmonopol, Tübingen 1975

Meyer-Goßner, Lutz,

Strafprozessordnung, Beck'sche Kurzkommentare, Bd. 6, 50. Auflage, München 2007

Mietzsch, Oliver/**Wodke**, Michael,

Grundsatzfragen der kommunalen Verkehrsüberwachung aus Sicht der kommunalen Praxis, Kommunalpraxis Spezial 2004, Nr. 2/2004, S. 15 ff.

Münch, Ingo/**Kunig**, Philip (Hrsg.),

Grundgesetz-Kommentar, 4./5. Auflage, München 2001

Nawiasky, Hans/**Schweiger**, Karl/**Knöpfle**, Franz (Hrsg.),

Die Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, (Loseblattsammlung), Stand: Juli 2005, München 2006

Nehm, Kay,

Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 31. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1993, Hamburg 1993, S. 153 ff.

Nitz, Gerhard,

Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, NZV 1998, S. 11 ff.

Payer, Werner,

Datenschutz und Verkehrsrecht, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 33. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1995, Hamburg 1995, S. 211 ff.

Perrey, Elke,

Abschleppen von Kraftfahrzeugen, Fallgruppen – neueste Rechtsprechung – Verhältnismäßigkeit – Kosten, BayVBl. 2000, S. 609 ff.

Pfennigsdorf, Horst,

Erweiterung der Zuständigkeit bei der Feststellung von Geschwindigkeitsüberschreitungen und Rotlichtverstößen mit technischen Verkehrsüberwachungsgeräten, PVT 1994, Heft 39, S. 289 ff.

Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard,

Grundrechte – Staatsrecht II, 23. Auflage, Heidelberg 2007

Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael

Michael, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 4. Auflage, München 2007

Pirath, Carl,

Die Elemente der Verkehrssicherheit, ZfV 1953, 1. Jahrgang, Heft 1/2, Juni/Juli 1953, S. 1 ff., Tübingen 1953

Pitschas, Rainer/ Aulehner, Josef,

Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVBl. 1990, S. 417 ff.

Popp, Klaus-Wolfgang,

Kommunale Verkehrsüberwachung, Die Ordnung des ruhenden Verkehrs, Rechtsstand 1994, 5. Auflage, München 1994

Prandl, Josef/Zimmermann, Hans/ Büchner, Herrmann,

Kommunalrecht in Bayern, Kommentar zur Gemeindeordnung, Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung mit ergänzenden Vorschriften, Loseblattsammlung, Stand: 107 Lieferung, 15.01.2008, Kronach

Radtke, Henning,

Privatisierung von Geschwindigkeitsüberwachung – Einbruch in das staatliche Gewaltmonopol?, NZV 1997, S. 428 ff.

Rebmann, Kurt/Roth, Werner/Herrmann, Siegfried,

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, Bd. 1, 3. Auflage, 12. Lieferung, Stand: April 2007

Riegel, Reinhard,

Die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Grundrechte für das Polizeirecht, BayVBl. 1980, S. 577 ff.

Rittsteig, Helmut,

in: Denninger, Gerhard (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3 Bände (Loseblattsammlung), 3. Auflage, Neuwied, Stand: August 2002

Roggan, Fredrik,

Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ 2001, S. 134 ff.

Ronellenfitsch, Rüdiger,

Allgemeine Betrachtungen zur Verkehrsüberwachung durch Private, DAR 1997, S. 147 ff.

Ronellenfitsch, Rüdiger,

Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Rosen, Rüdiger von (Hrsg.), Studien des Deutschen Aktieninstituts, Der Börsengang kommunaler Unternehmen, Dokumentation des Seminars vom 28. Januar 1999, Heft 4, Frankfurt am Main, 1999

Roskopf, Dieter,

Datenschutz und Verkehrsrecht, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 33. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1995, Hamburg 1995, S. 199 ff.

Rupprecht, Reinhard (Hrsg.),

Polizei-Lexikon, 2. Auflage, Heidelberg 1995

Rusteberg, Walter,

Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Private?, PVT 1989, Heft 34, S. 222 f.

Samper, Rudolf,

Polizeiaufgabengesetz, PAG, Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei und Art. 6-11 LStVG mit Erläuterungen, 15. Auflage, Stuttgart 1992

Samper, Rudolf/Honnacker, Heinz,

Polizeiorganisationsgesetz – POG, Kommentar, 5. Auflage, Stuttgart 1994

Schall, Hero,

Die richterliche Zumessung der Geldbuße bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, NStZ 1986, S. 1 ff.

Schäpe, Markus,

Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), Zusammenfassung des auf dem 43. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2005 gehaltenen Referates (Presse-Information), Hamburg 2005

Schenke, Wolf-Rüdiger,

Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2007

Schiedermaier, Rudolf,

Einführung in das bayerische Polizeirecht, München 1961

Schipper, Dieter,

Verkehrslehre für Polizeibeamte, Leitfaden für Studium und Praxis, 7. Auflage, Hilden 1991

Schmidbauer, Wilhelm/Steiner, Udo,

Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2006

Schmidt, Rolf,

Grundrechte, 5. Auflage, Grasberg bei Bremen 2004

Schmidt-Bleibtreu, Bruno,/Klein, Franz/Brockmeyer, Franz (Hrsg.),

Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, München 2004

Schmitt-Glaeser, Alexander,

Videoüberwachung öffentlicher Räume, BayVBl. 2002, S. 584 ff.

Schneider, Albert,

Die Sicherheit im Straßenverkehr als gesellschaftliche und politische Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Junge Wissenschaft, Schriften der Hochschule für Politik München (Hrsg.), Bd. 4, München 1993

Schober, Wilfried,

Raser und Parksünder endlich wirkungsvoll verfolgen, BayGT 1999, Ausgabe 09/1999, S. 237 ff.

Scholz, Ruppert,

Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, S. 7 ff.

Schulz, Norbert,

Gibt es den durch Zweckvereinbarungen „angereicherten“ Zweckverband wirklich?, BayVBl. 2003, S. 530 ff.

Schulz, Norbert/Wachsmuth, Hans-Joachim/Zwick, Wolfram/u. a.,

Kommunalverfassungsrecht Bayern, Kommentare, Texte, München 2005, Loseblattsammlung, Stand: Dezember 2007

Schurig, Roland,

Privatisierung der Verkehrsüberwachung? – Votum pro Privatisierung, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 36. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1998, Hamburg 1998, S. 185 ff.

Schuster, Wolfgang,

Verkehrsüberwachung durch Gemeinden und Private?, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), 27. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1989, Hamburg 1989, S. 117 ff.

Schwabe, Jürgen,

Rechtsfragen zum Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge, Zugleich eine Betrachtung zur Struktur der polizeilichen Standardmaßnahmen, NJW 1983, S. 369 ff.

Schwing, Hans-Dieter,

Kann die Einhaltung von Verkehrsvorschriften verbessert werden?, NZV 1999, S. 145 ff.

Seibt, Bernd,

Konzeption der Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten am Beispiel Hardenbergplatz/Breitscheidplatz Berlin, in: Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (Hrsg.), Technologischer Datenschutz – Neue Wege in der Videoüberwachung, S. 13 ff.

Stadt Nürnberg, Baureferat (Hrsg.),

Zehn Jahre Verkehrsüberwachung, Die Verkehrsüberwachung in Nürnberg: 1990 bis 2000, Nürnberg 2000

Stastny, Oswald,

Polizeiliche Verkehrsüberwachung (VÜ); Methodik und Technik, Strategie und Taktik, Stuttgart 1983

Steiner, Udo,

Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung,
DAR 1996, S. 272 ff.

Straßberger, Claus-Peter/ Blasig, Hermann,

Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in: Bayerische Verwaltungsschule
(Hrsg.), München 1985

Thiele, Hans-Ulrich,

Erste Erfahrungen bei der Geschwindigkeitsüberwachung durch eine Kreisord-
nungsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern, PVT 1991, S. 397

Vester, Frederic,

Ausfahrt Zukunft, Strategien für den Verkehr von morgen – eine Systemunter-
suchung, 3. Auflage, München 1990

Vock, Willi,

Verkehrssicherheit – soziales Grundrecht?, NZV 1993, S. 59 ff.

de Vries, Carla,

Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa, in: Deutsche Akademie für
Verkehrswissenschaft e.V. (Hrsg.), Zusammenfassung des auf dem 43. Ver-
kehrsgerichtstag 2005 gehaltenen Referates (Presse-Information), Hamburg
2005

Wächter, Kay,

Die Organisation der Verkehrsüberwachung, NZV 1997, S. 329 ff.

Weber, Klaus (Hrsg.),

Creifelds Rechtswörterbuch, 19. Auflage, München 2007

Wieser, Raimund,

Handbuch des Bußgeldverfahrens, 4. Auflage, Bayerische Verwaltungsschule
(Hrsg.), Stuttgart 2002

Wieser, Raimund,

Ordnungswidrigkeitenrecht in Fragen und Antworten, multiple-choice-Verfahren, Stuttgart 1994

Wieser, Raimund,

Rechtliche Möglichkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Kommunalpraxis Spezial 2004, Nr. 2/2004, S. 7 ff.

Wolff, Bernhard, /Harr, Rüdiger,

Zur Wirksamkeit und Bindungswirkung des „Verwarnungsgeldangebots“ nach § 56 OWiG, JR 1991, S. 273 ff.

Wintrich, Josef Marquard,

Zur Problematik der Grundrechte, Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Geisteswissenschaften, Bd. 71, Köln 1957

Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (Hrsg.),

Technologischer Datenschutz – Neue Wege in der Videoüberwachung, Frankfurt/Main 2000

Ziercke, Jörg,

Videoüberwachung als Teil der polizeilichen Sicherheitsstrategie? in: Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (Hrsg.), Technologischer Datenschutz – Neue Wege in der Videoüberwachung, Frankfurt/Main 2000, S. 25 ff.

Lebenslauf

Alexander Legler wurde am 30. Juli 1977 in Alzenau geboren, wo er 1997 sein Abitur am Spessart-Gymnasium ablegte. Er studierte von 1998 bis 2003 Rechtswissenschaften an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und der Université de Poitiers (Frankreich). Parallel hierzu belegte er in Würzburg den Begleitstudiengang im Europäischen Recht. Den juristischen Vorbereitungsdienst absolvierte er in Aschaffenburg, Brüssel und Ingolstadt. Derzeit ist der Autor als Rechtsanwalt in Aschaffenburg tätig.