



Niedersächsisches Ministerium  
für Inneres und Sport

# Verkehrsüberwachung durch Abschnittskontrolle

*- Pilotprojekt in Niedersachsen -*



Stand: 19.12.2018



## Das Pilotprojekt

Die Abschnittskontrolle bezeichnet ein System zur Überwachung der Geschwindigkeiten im Straßenverkehr, bei dem die Geschwindigkeit nicht an einem bestimmten Punkt, sondern die Durchschnittsgeschwindigkeit über eine längere Strecke gemessen wird.

Nach den Erfahrungen in mehreren europäischen Ländern zeigen diverse dort betriebene Abschnittskontrollanlagen bisher durchgängig positive Wirkungen auf die Verkehrssicherheit.

Daher hat sich bereits im Jahr 2009 der 47. Deutsche Verkehrsgerichtstag (VGT) im Arbeitskreis V mehrheitlich für die Durchführung eines Modellversuchs in einem Bundesland ausgesprochen. Zu diesem Zweck forderte der VGT den Gesetzgeber auf, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, da nach der geltenden Rechtslage diese Art der Überwachung einen Eingriff in das Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ darstellt.

Der VGT hat die Durchführung eines Modellversuchs seinerzeit an vier Kriterien gebunden:

- „Section Control“ soll nur an Unfallhäufungsstrecken zulässig sein,
- die erhobenen Daten dürfen ausschließlich für die Geschwindigkeitsüberwachung verwendet werden; eine Verknüpfung mit anderen Registern oder gespeicherten Daten ist unzulässig,
- es ist technisch sicher zu stellen, dass Daten zu Fahrzeugen, mit denen die Geschwindigkeit nicht überschritten worden ist, nach Abschluss der Messung sofort automatisch und spurenlos gelöscht werden; Zugriffe auf die Daten während der Messung sind auszuschließen und
- der überwachte Streckenabschnitt soll mit gut sichtbarem Hinweisschild angekündigt werden.

Vor dem Hintergrund der Empfehlungen des VGT fasste der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) im Jahr 2010 einen Vorstandsbeschluss „Abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control)“ und ist nach Vorabinformation des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf die Bundesländer zugegangen.

Im Ergebnis stellte sich der Sachstand bis zum Jahr 2014 – trotz positiver Interessenbekundungen der Akteure – nach wie vor unverändert dar; bis dahin hatte kein Bundesland eine „Abschnittskontrolle“, auch nicht versuchsweise realisiert. Die Hinderungsgründe hierzu lagen vordergründig in den Anforderungen des Datenschutzes in rechtlicher und technischer Hinsicht und des in dem Zusammenhang unzureichenden Vorhandenseins einer gesetzlichen Eingriffsbefugnis.

Auch Niedersachsen hatte sich mit den Anforderungen auseinandergesetzt und kam im Herbst 2014 zu dem Ergebnis:



Der gegenwärtige technische Stand der Entwicklung der Überwachungsanlagen lässt nach dem geltenden Recht nun die Durchführung eines Pilotprojektes zu.

## **Das Grundprinzip**

Die Geschwindigkeitsüberwachungsanlage dient der amtlichen Verkehrsüberwachung auf einem festen, maximal zwei Fahrstreifen in gleicher Fahrtrichtung umfassenden Streckenabschnitt. Hierzu werden Fahrzeuge mit einer über einem eingestellten Auslösegrenzwert liegenden Geschwindigkeit erfasst und dokumentiert.

Die Geschwindigkeitsüberwachungsanlage verfügt über einen Ein- und einen Ausfahrtsquerschnitt. In diesen wird das betreffende Fahrzeug innerhalb eines definierten Messfeldes am Beginn und am Ende des überwachten Streckenabschnitts durch eine mit einem Zeitstempel versehene Heckfotoaufnahme (Spurkamera-Foto) erfasst. Aus der zwischen den Zeitstempeln liegenden Zeitdifferenz und der Länge des eichamtlich vermessenen Streckenabschnitts wird der Wert der vorzuwerfenden Durchschnittsgeschwindigkeit berechnet.

Die Fahrzeugidentifizierung an den Querschnitten erfolgt anhand der Heckfotoaufnahmen. Hierzu wird das amtliche Kennzeichen automatisiert extrahiert und nicht rückführbar anonymisiert. Überschreitet der Wert der vorzuwerfenden Durchschnittsgeschwindigkeit einen frei einstellbaren Auslösegrenzwert, so erfolgt hinter dem Ausfahrtsquerschnitt eine Frontfotoaufnahme zur Fahreridentifizierung. Eine mit der Frontfotoaufnahme erstellte weitere Heckfotoaufnahme dient der zweifelsfreien Identifizierung und Zuordnung von Fahrzeugen, auch mit Anhängern, bzw. von Motorrädern.

## **Die Pilotstrecke**

Im Rahmen der Streckenauswahl erfolgte die Berücksichtigung der thematischen Empfehlungen des 47. VGT aus dem Jahr 2009. Dazu zählte insbesondere das Vorhandensein einer Unfallhäufungsstrecke (drei Unfälle mit getöteten oder schwerverletzten Personen auf etwa einem Streckenkilometer in einem Zeitraum von drei Jahren). Eine gleichlautende Vorgabe für das Pilotvorhaben stellte im Vorfeld ebenso die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen (LfD) bindend heraus.

Darüber hinaus stand in Niedersachsen vor dem Hintergrund der hohen Anzahl der bei Straßenverkehrsunfällen tödlich Verunglückten auf sogenannten „Außerortsstrecken“ die Errichtung einer Abschnittskontrolle auf einer (ein- oder mehrstreifigen) Bundes- oder Landstraße im Fokus.



Unter Beachtung dieser Kriterien ist zu Beginn des Jahres 2015 der zweistreifige Fahr-  
bahnabschnitt an der Bundesstraße 6 im südlichen Teil der Region zwischen den Ort-  
schaften Gleidingen und Laatzen in Fahrtrichtung Hannover als Pilotstrecke ausgewie-  
sen worden.

Diese zweistreifige Richtungsfahrbahn weist keinen Standstreifen auf und es besteht  
eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h. Dabei beträgt die durchschnittli-  
che Tagesverkehrsmenge werktags mehr als 15.000 Fahrzeuge. Darüber hinaus sind  
durch polizeiliche Geschwindigkeitsüberwachungen in den letzten Jahren auch zahl-  
reiche Geschwindigkeitsüberschreitungen im Fahrverbotsbereich zur Anzeige ge-  
bracht worden.

## **Die Pilotanlage**

Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland diverse Herstellerfirmen Abschnittskontroll-  
anlagen als Produkt anbieten, jedoch eine solche bisher noch nicht von der Physika-  
lisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zum Betrieb in Deutschland zugelassen worden  
war, vollzog die Polizei Niedersachsen für die Errichtung der Anlage an der Pilotstrecke  
in Niedersachsen ein bundesweites Vergabeverfahren. Hierbei erhielt im Frühjahr 2015  
die Firma JENOPTIK Robot GmbH den Zuschlag.

Die Firma JENOPTIK Robot GmbH reichte im Anschluss die erforderlichen Unterlagen  
zur Baugenehmigung ein und nach deren Zustimmung erfolgten bis zum Sommer 2016  
Aufbau und Installation der Anlage. Dabei beträgt die Länge der erstellten und ge-  
eichten Messstrecke 2.183 Meter.

## **Die Zustimmung der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen**

Bereits im Sommer 2014 erfolgte im Rahmen des Abstimmungsverfahrens zur Vorberei-  
tung des Pilotvorhabens in Bezug auf die materiell-rechtlichen Voraussetzungen die  
Zustimmung des seinerzeitigen Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersach-  
sen (LfD), sofern

- die Anlage nur zur Feststellung einer etwaigen Geschwindigkeitsüberschreitung  
genutzt wird und die erhobenen Daten somit zu keinen anderen Zwecken ge-  
nutzt werden,
- die Feststellung der Geschwindigkeitsübertretung bzw. der Nicht-Übertretung  
unverzüglich erfolgt,
- technisch gesichert ist, dass Nichttrefferfälle (die Durchschnittsgeschwindigkeit  
ergibt keine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit) sofort spu-  
renlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht  
werden und



- die Anlage nach ihrer Installation in einem Pilotzeitraum von maximal 18 Monaten auf Grundlage der Generalklausel des niedersächsischen Gefahrenabwehrrechts betrieben wird.

Nach Prüfung der erforderlichen datenschutzrechtlichen und -technischen Unterlagen (wie z.B. technische Vorabkontrolle, IT-Sicherheitskonzept sowie Implementierungskonzept) ist im März 2018 ebenso die Zustimmung der LfD in Bezug auf die technisch-organisatorischen Voraussetzungen für den Pilotbetrieb erfolgt.

## **Die rechtliche Grundlage**

Weiterhin ist im Rahmen der Vorbereitung des Pilotprojektes untersucht worden, ob die derzeitigen rechtlichen Grundlagen der in Niedersachsen zu erprobenden Abschnittskontrolle, bei der es sich zweifelsohne ausschließlich um eine Maßnahme der Verkehrsüberwachung handeln wird, konsistent beibehalten werden können.

Dabei erfolgte ebenso die Betrachtung, ob eine rechtliche Verankerung neuer und speziellerer Rechtsgrundlagen erforderlich wäre. Dazu gehörte auch die Behandlung der Frage, ob eine rechtliche Verankerung nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder in die originäre Gesetzgebungskompetenz des Landes Niedersachsen fällt.

Hierzu ist begleitend ein Rechtsgutachten an Herrn Prof. Dr. jur. Dieter Müller vom Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten Bautzen in Auftrag gegeben worden.

Die Rechtsgrundlage der Datenerhebung zum Zweck der Ahndung eines ordnungswidrigen Verkehrsverhaltens ist § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO in Verbindung mit dem § 46 Abs. 1 OWiG. Hierfür steht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG außer Frage und bedarf daher keiner weiteren Betrachtung.

Hinsichtlich des Regelungsgegenstandes der Verkehrsüberwachung kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass gemäß Art. 70 Abs. 1 GG eine originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht.

Aber selbst nach einer anderen zu vertretenden Auffassung, besteht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG jedenfalls eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, von der der Bund bislang nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.

Für die Maßnahme im Rahmen der Verkehrsüberwachung ist die polizeiliche Generalermächtigung gemäß § 11 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) für den Pilotbetrieb über 18 Monate als Rechtsgrundlage ausreichend. Dies wird auch von der LfD bestätigt.

Um eine Rechtsgrundlage über das Pilotprojekt hinaus für einen Regel- und Dauerbetrieb zu schaffen, sind in Niedersachsen bereits konkrete Schritte zur Verankerung einer



Spezialermächtigung im Landesrecht eingeleitet. So befasst sich Niedersachsen gegenwärtig mit der Einführung einer Neufassung des Polizeigesetzes, das eine entsprechende spezielle Norm beinhalten wird.

Es ist zu erwarten, dass diese Neufassung bereits in der Phase des Pilotbetriebs in Kraft tritt.

## **Das Konformitätsbewertungsverfahren der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und des Mess- und Eichwesens Niedersachsen**

Mit Beendigung der Installationstätigkeiten stellte die Firma JENOPTIK Robot GmbH im Sommer 2016 bei der PTB den Antrag zur Konformitätsbewertung und zum Betrieb dieses Anlagentyps. Am 06. November 2018 erteilte die PTB für diese Anlage im Rahmen des gesetzlich geforderten Konformitätsbewertungsverfahrens (Modul B) die Baumusterprüfbescheinigung. Nachfolgend führte das Mess- und Eichwesen Niedersachsen (MEN) das gesetzlich geforderte Modul F der Konformitätsbewertung und anschließend die Gesamteichung der Anlage durch. Mit Datum vom 13. Dezember 2018 liegt der Eichschein für die Anlage vor.

### **Der Pilotbetrieb**

Niedersachsen hat sich dazu entschieden, den Pilotbetrieb auf einen Zeitraum von maximal 18 Monaten zu terminieren und dabei insbesondere die Messungen im „Echtbetrieb“ vorzusehen. Dies bedeutet, dass bei entsprechenden Geschwindigkeitsüberschreitungen Ahndungsmaßnahmen eingeleitet werden. Der Starttermin des Pilotbetriebes konnte somit folglich erst nach erfolgreichem Abschluss der Konformitätsbewertung durch die PTB liegen.

Für die Phase des Pilotbetriebes ist die Polizeidirektion Hannover als örtlich zuständige Polizeibehörde mit der verantwortlichen Durchführung der amtlichen Verkehrsüberwachung beauftragt.

Während die zuständige Bußgeldbehörde bei der Region Hannover mit Beginn der projektbegleitenden Vorbereitungsmaßnahmen in die Verfahrensabläufe eingebunden worden ist, erfolgte zwischenzeitlich auch eine breite Information und Beteiligung der Justiz.

### **Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation**

Unabhängig vom Konformitätsbewertungsverfahren führt eine von dem sonstigen Verfahren unabhängige Stelle der PTB eine gesonderte wissenschaftliche Begleitung zur



Einführung der Abschnittskontrollanlage durch. Deren Untersuchungen begannen bereits vor der öffentlichen Bekanntmachung der Pilotstrecke und gliedern sich in mehrere Phasen der Vorher-Nachher-Betrachtung.

Anhand erster Ergebnisse ist bereits während der Installation und Konformitätsbewertung festzustellen, dass die Abschnittskontrolle den Verkehrsfluss harmonisiert und die Verkehrssicherheit erhöht. Weitere Untersuchungsphasen und deren Erkenntnisse folgen.