

Semistationäre Messanhänger als festinstallierte Anlagen

Klaus-Ferdinand Poretschkin/Pascal Förster, Bonn*

Eine neue Geschwindigkeitsüberwachungstechnik (umgangssprachlich „Blitzer“) wird bereits jetzt und zukünftig noch häufiger auf den Straßen NRWs benutzt. Es handelt sich hierbei um einen speziellen PKW-Anhänger, der die Messtechnik enthält. Auch die kommunalen Ordnungsbehörden begehren den Einsatz der neuen Technik, haben jedoch in NRW auf Autobahnen nur an Gefahrenstellen eine Zuständigkeit zur Geschwindigkeitsüberwachung mit Technik ausschließlich in festinstallierten Anlagen. Die Kernfrage des Beitrages ist daher, ob es sich bei dem Anhänger mit dem Blitzer um eine solche festinstallierte Anlage handelt.

I. Einführung in die Thematik

1. Aktualität

Derzeit beschäftigen sich in NRW mehrere Kreisordnungsbehörden, auch im Raum Bonn, mit semistationären Geschwindigkeitsmessanlagen.¹ Das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste der Polizei NRW (LZPD NRW) erprobt die semistationären Anlagen ebenfalls.² Es handelt sich um eine neue technische Entwicklung, die nun in die Verwaltungspraxis in NRW Einzug erhält. Das Amtsgericht Mettmann hat sich jüngst ebenfalls mit den neuen technischen Geräten befasst.³

* Die Autoren sind Studenten der Rechtswissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; der Aufsatz wurde im Kontext eines Praktikums erstellt.

¹ Exemplarisch für den Raum Bonn: *Hendorf*, Rhein-Sieg-Kreis prüft neuen Blitzer, in: GA vom 28.06.2016, abrufbar unter <http://www.general-anzeiger-bonn.de/region/sieg-und-rhein/siegburg/Rhein-Sieg-Kreis-pr%C3%BCft-neuen-Blitzer-article3293852.html> (zuletzt abgerufen: 15.08.2017); *Linnarz*, Der Blitz-Anhänger bleibt erst einmal in Bonn, in: GA vom 07.06.2017, abrufbar unter <http://www.general-anzeiger-bonn.de/bonn/stadt-bonn/Der-Blitzer-Anh%C3%A4nger-bleibt-erst-einmal-in-Bonn-article3574113.html> (zuletzt abgerufen: 15.08.2017).

² Pressemitteilung des LZPD NRW vom 01.09.2016, abrufbar unter: <http://www.presseportal.de/blaulicht/pm/67238/3418439> (zuletzt abgerufen: 15.08.2017).

³ *AG Mettmann*, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16; nach Redaktionsschluss hat das OLG Düsseldorf in einem Rechtsbeschwerdeverfahren mit Beschluss v. 07.08.2017, Az. IV-3 RBs 167/17 das vorgenannte Urteil des AG Mettmann mit leicht anderer Begründung im Wesentlichen bestätigt; zum Einsatz in Mettmann: *Wolf*, Raser aufgepasst, in: DERWESTEN vom 18.11.2015, abrufbar unter: <https://www.derwesten.de/politik/raser-aufgepasst-dieser-blitzer-auf-der-a3-kann-wandern-id11299822.html> (zuletzt abgerufen am 15.08.2017).

2. Hintergrundinformationen zur Verkehrssicherheit

Durchschnittlich alle sieben Minuten verunglückt⁴ ein Mensch im Straßenverkehr in NRW. Die Zahl der im Jahr 2016 auf Autobahnen in NRW getöteten Menschen lag mit 80 Personen rund ein Drittel höher als noch im Jahr 2015.⁵ Neben nicht messbarem menschlichen Leid entstand alleine im Bereich des Polizeipräsidium Bonn ein volkswirtschaftlicher Schaden durch Verkehrsunfälle i. H. v. 181,6 Millionen €. Eine der Hauptunfallursachen bei Verkehrsunfällen mit Personenschaden ist dabei nach dem Fehlverhalten beim Abbiegen (16 %), Vorfahrtsverstößen (15 %), Abstandsverstößen (14 %) sog. nicht angepasste Geschwindigkeit an vierter Stelle mit 13 %.⁷ Diese Fakten lassen die Notwendigkeit einer effektiven Geschwindigkeitsüberwachung zur Steigerung von verkehrsnormgerechten Verhalten erkennen.

II. Problemdarstellung und Diskussion

1. Rechtliche Problematik

Die Zuständigkeit der Ordnungsbehörde bei der Verwendung von semistationären Geschwindigkeitsmessanlagen ist auf Bundesautobahnen und autobahnähnlichen Straßen (BAB) in NRW fraglich. Während die generelle Verkehrsüberwachung in den Zuständigkeitsbereich der Polizei gemäß §§ 11 Abs. 1 Nr. 3, 12 POG NRW fällt, wurde durch mehrere Gesetzesänderungen in NRW eine besondere Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für die Überwachung des ruhenden Verkehrs, aber auch für die Geschwindigkeitskontrolle an Gefahrenstellen (auch auf BAB) einge-

⁴ Das Merkmal „verunglückt“ i. S. d. Verkehrsunfallstatistik erfasst Verstorbene und Verletzte, s. hierzu: *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2016, Wiesbaden 2016, Glossareintrag Verkehrsunfall, S. 603.

⁵ *MIK NRW*, Pressemitteilung v. 20.02.2017 anlässlich der Vorstellung der Verkehrsunfallstatistik 2016.

⁶ Polizeipräsidium Bonn, Verkehrsunfallstatistik Bonn, Tischvorlage zur Pressekonferenz v. 20.02.2017, S. 7.

⁷ *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2016, Wiesbaden 2016, Abb. Fehlverhalten [...] bei Unfällen mit Personenschaden, S. 600; zu den weiteren HUU und deren Prozentzahl siehe dort.

führt.⁸ Auf letzteren beiden ist die Überwachung nur mit „in festinstallierten Anlagen“ eingesetztem technischen Gerät der Ordnungsbehörde erlaubt (§ 48 Abs. 2 S. 3 OBG NRW). Die Zuständigkeit der Ordnungsbehörde ist also auf BAB örtlich auf Gefahrenstellen und technisch auf fest installierte Anlagen begrenzt.

Daraus folgt das hier zu behandelnde rechtliche Problem: Stellen semistationäre Geschwindigkeitsmessanlagen im Einsatz eine solche festinstallierte Anlage dar? Nur dann wäre eine Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für die Geschwindigkeitsüberwachung an Gefahrenstellen auf der BAB gegeben. Auch wenn diese Problematik vom Amtsgericht Mettmann bereits erstmalig thematisiert wurde, steht eine Beurteilung durch die Literatur noch aus (s. o.), da das Schrifttum bisher zwar sehr umfangreich zu dem Thema Geschwindigkeitsüberwachung im Allgemeinen publiziert hat, nicht aber zu der hier gestellten Zuständigkeitsfrage.⁹

2. Technischer Hintergrund

Bei semistationären Geschwindigkeitsmessanlagen handelt es sich um Messsysteme, die automatisch ohne Anwesenheit von Messpersonal die Geschwindigkeit von heranfahrenden Verkehrsteilnehmern messen. Der Vorteil der Systeme ist, dass kein Messpersonal benötigt wird, was die Kräfteverfügbarkeit erhöht und Personalkosten spart. Ebenso reduziert sich der Auf-/Abbauaufwand, da die Systeme mehrere Tage am Stück an derselben Stelle eingesetzt werden können. Für den Markt bedeutsam sind insbesondere die *Semistation* des Unternehmens *Jenoptik* und der *Enforcement Trailer* des Unternehmens *Vitronic*. Diese sind beide im Wesentlichen gleich konstruiert. Bei beiden Geräten handelt es sich um zwei große, schwere Metallkästen auf einem Anhänger. Im oberen Bereich befindet sich ein Slot zum Einsetzen der herstellereigenen Messsysteme. Im unteren Teil sitzt ein Akkumulator für die Energieversorgung sowie weiteres Zubehör und reguläre Anhängertechnik. An der Messstelle müssen die Anhänger vor dem Betrieb ausgerichtet und abgesenkt werden. Die Messung der Geschwindigkeit geschieht nach der einmaligen Einrichtung durch das System autonom. Personal wird für den Messbetrieb nicht benötigt. Das System kann bis zu eine Woche durchgehend messen. Wichtig ist, dass der Anhänger selbst länger vor Ort verbleiben kann. Für den längeren Verbleib vor Ort sind die Anhänger gegen natürliche und unnatürliche Einwirkungen besonders gesichert.¹⁰

3. Diskussion – Normauslegung

a) Wortlaut

Wie bereits genannt, ist der entscheidende Ausdruck im Gesetz die „festinstallierte Anlage“. Dieser Ausdruck besteht aus drei Teilen: 1. fest, 2. installieren und 3. Anlage, wobei es sich bei 1./2. nicht um bestehende Rechtsbegriffe handelt.

aa) Begriffsdefinitionen

(1) fest

Zunächst ist festzustellen, dass das Gesetz den Begriff „fest“ nicht als eigenständiges Wort benutzt, sondern in Verbindung mit dem Verb „installieren“, die zusammen das Kompositum „festinstallieren“ bilden. Die Bedeutung des Adjektivs ist in all seinen Facetten ähnlich. Es beschreibt eine gewisse Dauerhaftigkeit, Robustheit und Widerstandsfähigkeit.¹¹ In Verbindung mit einem anderen Wort soll dies somit dem verknüpften Wort (hier: „installieren“, s. u.) die genannten Attribute zuordnen.

(2) installieren

Das Wort „installieren“ kommt vom lateinischen Wort „installare“. Dieses bedeutet: Jemanden in ein kirchliches Amt einsetzen.¹² Diese ehemalige Bedeutung hat sich jedoch gewandelt. Das Wort meint eine technische Einrichtung einzubauen, anzuschließen, zu errichten oder einzurichten.¹³

(3) Anlage

Der Begriff „Anlage“ ist ein feststehender Rechtsbegriff, der in verschiedenen Rechtsgebieten verwendet bzw. z. T. definiert wird und meint – was allen Rechtsgebieten gemeinsam ist – jedenfalls eine technische Einrichtung.¹⁴

(4) Zwischenergebnis

Daraus können nun die folgenden Definitionselemente für den Ausdruck „festinstallierte Anlage“ abgeleitet werden: 1. gewisse Dauerhaftigkeit sowie Robustheit (fest), 2. Ein-

⁸ Zum Verhältnis der Straßenverkehrs- zur Ordnungsbehörde s. *Kniesel*, Straßenverkehrsrecht in: *Denniger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 1085 Rn. 23-25; zur Gesetzesgenese als Entwicklung der Zuständigkeit s. u.

⁹ *AG Mettmann*, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16, Rn. 32, 35, verneint eine festinstallierte Anlage und damit eine Zuständigkeit, dort wird als Rechtsfolge ein Beweiserhebungsverbot genannt, ausführliche Diskussion in Rn. 33-34.

¹⁰ S. hierzu Herstellerangaben *Jenoptik AG* und *Vitronic Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme GmbH*, digital verfügbar.

¹¹ *Dudenredaktion* (Hrsg.), Duden, Band 10 – Bedeutungswörterbuch, 2. Aufl., Mannheim 1985, S. 254.

¹² *Dudenredaktion* (Hrsg.), Duden, Band 7 – Das Herkunftswörterbuch. Etymologie der deutschen Sprache, 4. Aufl., Mannheim 2006, S. 365.

¹³ *Dudenredaktion* (Hrsg.), Duden, Band 10 – Bedeutungswörterbuch, 2. Aufl., Mannheim 1985, S. 355.

¹⁴ Z. B. § 29 Abs. 1 BauGB, § 2 Abs. 1 BauO NRW, § 3 Abs. 5 BImSchG, jeweils mit Unterschieden u. a. bei den Anforderungen der Dauerhaftigkeit und Ortsfestigkeit.

richtung, Anschluss oder Einbau vor Ort (installieren),
3. technisches Gerät oder technische Einrichtung (Anlage).

bb) Anwendung der Begriffsdefinitionen

(1) Anlage

Semistationäre Geschwindigkeitsmessanlagen sind komplexe technische Geräte. Sie stellen eine Stromversorgung vor Ort sicher, können mit einem Messgerät bestückt werden, sind durch eine panzerähnliche Hülle geschützt, ermöglichen Datentransfer und sind mit sonstigen technischen Feinassen ausgerüstet. Sie stellen somit eine Anlage dar. Das schon im Rahmen des Anlagenbegriffs denkbare Merkmal der Ortsfestigkeit wird im Rahmen des Merkmals „fest“ berücksichtigt.

(2) festinstalliert

Wie bereits oben konstatiert muss das Gerät vor Ort eingerichtet, angeschlossen oder eingebaut werden. Das Installieren¹⁵ kann also sowohl eng als auch weit verstanden werden. In einem engen Verständnis müsste die Anlage eingebaut werden, in einem weiten Verständnis reicht ein einfaches Einsetzen oder anschließen aus.

(aa) Verbindung mit dem Boden

Vor dem Betrieb der beiden Messanlagen müssen sie zunächst vor Ort genau ausgerichtet sowie auf den Boden abgesenkt werden. Von einer weiteren elektronischen Aktivierung oder ähnlichen Vorgängen vor dem Messen kann auch ausgegangen werden. Dies tut einem weiten Verständnis des Verbs installieren genüge. Fraglich bleibt, ob es auch dem engen Verständnis, dem des Installierens als Einbauen, nachkommt. Im Vergleich zu einem herkömmlichen stationären Blitzer denkt man in diesem Zusammenhang an ein in den Boden einbetoniertes Rohr. Dies dürfte jedoch eher statischen Gründen geschuldet sein als der Erfüllung des Merkmals einbauen. So ist zum Beispiel auch eine Trockenmauer, wo weder Mörtel noch ein Fundament zwangsläufig vorhanden sind, die Steine also nur durch ihr Eigengewicht zusammenhalten, unstreitig ein Bauwerk. Auch im Baurecht kommt es nicht auf ein Eindringen in den Boden an, sondern lediglich auf eine faktische Verbindung mit dem Boden jedenfalls durch eigene Schwere.¹⁶

¹⁵ Die Tatsache, dass hier das Wort "installieren" anstatt "installierte" analysiert wird, ist insoweit unbeachtlich, als dass das Partizip II in diesem Zusammenhang lediglich ausdrückt, dass der Installationsvorgang abgeschlossen worden ist. Dies ist spätestens mit dem Absenken jedoch erfolgt. An der grundlegenden Bedeutung des Wortes ändert seine Flexion nichts.

¹⁶ So auch § 2 Abs. 1 S. 2 BauO NRW: „Eine Verbindung mit dem Erdboden besteht auch dann, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Erdboden ruht oder [...] dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden.“

Der gleiche Gedankengang greift auch für die beiden Anhänger. Sind sie erst einmal an der Messstelle abgesenkt, so sind die etwa anderthalb Tonnen schweren Anhänger nur extrem schwer bis gar nicht mehr zu verrücken. Sie sind im heruntergefahrenen Zustand darauf ausgelegt, an der Stelle zu bleiben (Zielsetzung). Das AG Mettmann stellt andererseits auf die feste Verarbeitung mit dem Boden ab, da sonst das Merkmal „fest“ überflüssig wäre.¹⁷ Gegen dieses Argument spricht, dass dies rechtsgebietsvergleichend der Dogmatik im Baurecht widerspräche und dass es bei der Festheit dem Wortlaut nach (s. o.) nicht nur auf die Verbundenheit mit dem Boden, sondern auch auf die Dauerhaftigkeit in Kombination ankommt (zeitliches Element, s. u.). Eine Verbindung von Gerät und Boden ist gerade nicht vom Wortlaut verlangt, dann wäre enger wohl z. B. der Wortlaut „festgebaut“ oder „festverbunden“ verwendet worden. Spezielle Schutzvorrichtungen schützen gegen natürliche Gefahren wie Wind und Wetter sowie unnatürliche Einwirkungen durch Vandalismus. Es kann also auch von einem Einbauen gesprochen werden, womit auch nach einem engen Verständnis die Anhänger installiert werden.

(bb) Abbaubarkeit

Dem kann nicht entgegen gehalten werden, dass die semistationäre Messanlage wieder abgebaut werden kann, weil auch der Ausbau von konventionellen Messanlagen (Starenkasten auf Metallrohr) grundsätzlich möglich ist.¹⁸ Das AG Mettmann kritisiert, dass der Aufwand zum Umsetzen ähnlich gering sei wie bei einem Stativ und die Einsatzzeit von mobilen Geräten mit Akkumulatoren und Speicherkapazitäten beliebig verlängert werden könne.¹⁹ Dies verkennt, dass ein Umsetzen nur mit einem Hilfsmittel (Dienst-Kfz) nach Vorbereitung des Anhängers i. S. e. Mobilisierung möglich ist, was nicht mit einem einklappbaren und leicht wegtragbaren Stativ vergleichbar ist, und dass die künstliche Verlängerung des Einsatzes nicht der Praxis entspricht sowie auch unpraktikabel wäre. Dieses Defizit will die neue Technik gerade beseitigen.

(cc) Anknüpfungsmerkmal für Dauerhaftigkeit

Fraglich bleibt jedoch, ab wann von einer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden kann. Zur Beantwortung dieser Frage kann man an eine Vielzahl von Zeiträumen denken, sowie an objektive oder subjektive Elemente anknüpfen. Als zeitliches Minimum kann sicherlich zumindest länger als ein Tag (24 h) bzw. eine Dienstschrift des Messbeamten (8 h) angesehen werden, da dies normalerweise die

¹⁷ AG Mettmann, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 28, sowie Rn. 27 mit Hinweis auf Ziff. 47.2.2 VwV OBG Bbg, s.u.

¹⁸ Andere Ansicht AG Mettmann, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 29, das auf die Bewegbarkeit abstellt und wegen der Mobilität keinen wesentlichen Unterschied zur Stativmessung sieht.

¹⁹ AG Mettmann, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 31 f.

Dauer einer Überwachung durch mobile Geräte darstellt. Als maximaler Zeitraum sind sicher Jahre, wenn nicht sogar Jahrzehnte anzusehen, da stationäre Messanlagen als konventionelle Blitzer für sehr lange Zeit einbetoniert am Straßenrand stehen. Zwischen diesen beiden Extremen kann an jeden weiteren temporalen Anknüpfungspunkt für eine Dauerhaftigkeit gedacht werden. Daneben ist es fraglich, ob es auf eine subjektive oder objektive Sichtweise ankommt. Genügt es, dass eine Absicht der Ordnungsbehörde besteht, den Blitzer lange an einer Stelle stehen zu lassen, oder muss er tatsächlich lange dort stehen. Hier ist wohl an die subjektive Sicht anzuknüpfen, da ansonsten die stationäre Messanlage erst nach einer gewissen Standarddauer als eine festinstallierte Anlage zu qualifizieren wäre, was ein unbefriedigendes Ergebnis darstellen würde.

(dd) Vergleich StVO und technische Leistungsfähigkeit stationärer Messanlagen

Im Zusammenhang mit einer Abstellzeitdauer und Anhängern fällt der Blick auf § 12 Abs. 3b S. 1 StVO. Diese Regelung bestimmt, dass Kraftfahrzeuganhänger ohne Zugfahrzeug nicht länger als zwei Wochen an einer Stelle geparkt werden dürfen.²⁰ Ob diese Zwei-Wochen-Grenze als Maßgabe für die hier thematisierten Anhänger heranzuziehen ist, ist jedoch wegen des anderen Regelungszusammenhangs (Parkplatzkapazität, Sondernutzung, etc.) und eines anderen Adressaten (Verkehrsteilnehmer statt Behörde) fraglich. Allenfalls kann die Zwei-Wochen-Grenze als Wertung einer ersten Annäherung dienen.

Ein Vergleich des Zeitraums mit der Einsatzfähigkeit eines stationären Blitzers, die durch die Speicherkapazität begrenzt ist, ist verfehlt, da es hier um die Begrenzung durch das eingesetzte technische Gerät geht, nicht um Dauerhaftigkeit der installierten Anlage.

(ee) Gefahrenstellenbezogene Dauerhaftigkeit

Es erscheint sinnvoll, einen eigenen, thematisch angepassten Zeitrahmen zu entwickeln. „[D]ie Überwachung“ in § 48 Abs. 2 S. 3 OBG NRW wird im vorherigen Satz (§ 48 Abs. 2 S. 2 OBG NRW) näher erläutert. Neben der Erklärung, was überwacht werden darf, nämlich Geschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen (sachbezogen), gibt es auch eine Regelung zum wo, nämlich nur an Gefahrenstellen (ortsbezogen). Es ist also naheliegend, die Dauer einer solchen festinstallierten Anlage an die Dauer der Gefahrenstelle zu knüpfen, da ein Überwachen ohne vorliegende Gefahrenstelle nicht erlaubt wäre. Dies erscheint insbesondere richtig, da die Gefahr und die Gefah-

renabwehr zentrale Begriffe des Sicherheitsrechts sind.²¹ Wo sich Gefahrenstellen befinden, wird mit einem Blick auf die Statistik deutlich, die belegt, dass u. a. Baustellen auf BAB Unfallhäufungsstellen sind (s. o.), was die Verwaltungsvorschrift zum OBG NRW auch aufgreift.²² Dies belegt auch die Verkehrsunfallstatistik des PP Köln für den Autobahnpolizeibezirk Köln (Zust. gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 5 POG NRW), denn von 12.131 Verkehrsunfällen im dortigen Autobahnpolizeibezirk ereigneten sich im Jahr 2016 1.333 in Baustellen, also knapp 9 %.²³ Eine Baustelle ist grundsätzlich nur zeitlich begrenzt vorhanden, sogar gerade darauf ausgelegt, fertig gestellt zu werden. Insbesondere Wanderbaustellen, die sich über einen langen Zeitraum erstrecken und sich örtlich verschieben, bestätigen diesen Gedankengang. Trotzdem sind auch hier festinstallierte Anlagen erlaubt. Geht es also um die hier analysierte Zeitdauer, so muss diese an die begrenzte Zeitspanne, in der die Gefahrenstelle existiert, geknüpft sein. Daher ist ein gefahrenstellenbezogener Dauerhaftigkeitsbegriff einschlägig, der auch schon bei Tagen und Wochen vorliegen kann.

cc) Zwischenergebnis Wortlaut

Die Analyse des Wortlauts ergibt, dass semistationäre Geschwindigkeitsmessanlagen im einsatzbereiten Zustand als festinstallierte Anlage an Gefahrenstellen zu qualifizieren sind.

b) Systematik

Eine Analyse der systematischen Stellung des § 48 Abs. 2 S. 3 OBG NRW erscheint wenig ergiebig. Die Norm regelt besondere Zuständigkeiten der Ordnungsbehörden. Die Verkehrsüberwachung fällt nach Landesrecht grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Polizei (§§ 11, 12 POG NRW). Die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden zur Geschwindigkeitsüberwachung wurde erst in mehreren Gesetzesänderungen geschaffen (s. u.).

aa) Regel-Ausnahme-Verhältnis/Zuständigkeits-erweiterung

Diese besondere Zuständigkeit legt zunächst einen restriktiven Umgang in der Anwendung der Regelung nahe (Regel-Ausnahme-Verhältnis). Es muss allerdings beachtet werden, dass der Gesetzgeber sich bewusst hierfür entschieden hat. Von Bedeutung ist auch, dass für BAB

²⁰ , in: Burmann, Heß, Hühnermann, Jahnke (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 24. Aufl., München 2016, § 12 StVO Rn. 74.

²¹ Borsdorff, Eintrag Gefahr, in: Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 764; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., Tübingen 2017, zu den Schutzgütern S. 55, Rn. 108, zum Gefahrenbegriff S. 38 ff., Rn. 77 ff.

²² S. VwV zum OBG NRW unter Ziffer 48.25 S. 2 Nr. 2.

²³ Polizeipräsidium Köln (Hrsg.), Verkehrsunfallentwicklung 2016, Autobahnen im Regierungsbezirk Köln, S. 4, 10.

das zusätzliche Erfordernis der festinstallierten Anlagen aufgestellt wurde und somit bereits eine Beschränkung der Zuständigkeit enthält.

bb) Doppelte Begrenzung (Gefahrenstellen/ „Festinstalliertheit“)

Zudem ist die Zuständigkeitserweiterung doppelt begrenzt: Nur an Gefahrenstellen und nur mit festinstallierten Anlagen, sodass keine hohen Anforderungen an die „Festinstalliertheit“ zu stellen sind, um eine praktische Relevanz der Norm zu gewährleisten.

cc) Abgrenzung mobil – stationär als innere Systematik/Auslegungshilfe VwV OBG NRW

Die VwV zum OBG NRW kann als Auslegungshilfe herangezogen werden, die der Ordnungsbehörde in Ziff. 48.24 nur Zuständigkeit für stationäre Anlagen zuweist. Daraus könne geschlossen werden, dass der Begriff „festinstalliert“ eigentlich „stationär“ meint.²⁴ Diese Bezeichnung klärt aber nicht den hier vorliegenden Grenzbe- reich zwischen stationär und mobil. Das ist die Kernfrage, die nicht bloß mit einer Begriffsübertragung beantwortet werden kann, zumal bei der Schaffung des Gesetzes und der VwV semistationäre Anlagen nicht verbreitet waren. Das AG Mettmann leitet aus der Baumusterprüfbescheinigung der Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) ab, dass es sich um eine mobile Anlage handele.²⁵ Diese Einschätzung der PTB mag unter technischen Gesichtspunkten richtig sein, muss sich aber nicht zwingend in die rechtliche Beurteilung des OBG einfügen und hat ebenfalls nur Indizwirkung, zumal mit der neuen Technik zugleich die neue technische Kategorie „semistationär“ nötig wird.

dd) Zwischenergebnis Systematik

Letztendlich kann die systematische Auslegung nicht abschließend klären, ob eine semistationäre Anlage eine festinstallierte Anlage ist.

c) Telos

Als Ziele sind die Sicherheit des Verkehrs und des Personals denkbar.

aa) Verkehrssicherheit

Zunächst liegt es nahe, dass durch Kontrollen der Ordnungsbehörde die Verkehrssicherheit erhöht werden soll. Wie bereits o. g. besteht ein logischer Zusammenhang

zwischen Geschwindigkeitskontrollen und Unfallzahlen. Grundsätzlich gilt, dass je mehr kontrolliert wird, desto eher sinken die Unfallzahlen.²⁶ Aus diesem Blickwinkel sollte der Begriff der festinstallierten Anlage weit aufgefasst werden, um eine höhere Sicherheit zu gewährleisten. Dies folgt auch aus der Schutzpflicht des Staates für das Leben und die körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.²⁷

Darüber hinaus ist zu betonen, dass der Einsatz der semistationären Messanlagen ausschließlich dem Anliegen der Verkehrssicherheit, tatbestandlich begrenzt auf Gefahrenstellen, dient und nur diesem dienen darf. Ein Missbrauch der Zuständigkeitserweiterung zu häuslicheren Zwecken ist rechtswidrig und schadet darüber hinaus der Akzeptanz dieser Maßnahmen.²⁸

bb) Sicherheit des Messpersonals

Die Absicht, dass die Ordnungsbehörden nur festinstallierte Anlagen benutzen sollen, kann in der Sicherheit der Beamten gesehen werden. Der Einsatz von mobilem Messgerät ist mit örtlichem Personalaufwand verbunden. Die mobilen Überwachungsgeräte können auf den Autobahnen unstreitig nur von der Polizei benutzt werden. Die Polizei ist regelmäßig im Gegensatz zur Ordnungsbehörde für die Gefahren auf der Autobahn jedoch speziell geschult.²⁹ Eine Intention des Gesetzgebers kann wohl im Fernhalten des Ordnungsbehördenpersonals von entsprechenden

²⁶ Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.), Verbesserung der Verkehrssicherheit auf einbahnig zweistreifigen Außerortsstraßen (AOSI) – Bewertung der Maßnahmen, in: Forschung kompakt 02/13, S. 1 f.; ausführlich u.a. zur offenen Geschwindigkeitsüberwachung: Jährig, Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf einbahnigen Landstraßen, Dresden 2012, S. 48 ff., 52 f. (hinsichtlich der Unfallreduzierung um durchschnittlich 32 % durch offene Geschwindigkeitsüberwachung), 53 m. w. N., 71 (hinsichtlich der sinkenden Anzahl der Geschwindigkeitsverstöße), 72 (hinsichtlich der Verschiebung der Geschwindigkeitsüberschreitungsklassen in einen langsameren Bereich); Landtag NRW, Drucksache 10/5034, S. 6 (hinsichtlich einer nur punktuellen Wirksamkeit an der Gefahrenstelle).

²⁷ Zur Schutzpflicht des Staates: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl., München 2016, S. 96 ff., Rn. 91 ff.; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2014, S. 155, 157, Rn. 180 f., 188 ff.

²⁸ Zu fiskalischen Erwägungen als gesetzeszweckwidrige (s.o., Telos) Erwägungen als Ermessensfehler, verkehrsspezifisch: VG Düsseldorf, Urt. v. 15.12.2016, Az. 6K – 7687/15 sowie Bick/Kiepe, Geschwindigkeitsüberwachung – Neue Tendenzen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, NZV 1990, 329 (332); gefahrenabwehrspezifisch: Kugelmann, in: Möstl/Kugelmann, PolG NRW Kommentar, BeckOK, § 3 Rn. 51; allgemein: Ruffert, in: Knack (Begr.)/Henneke, VwVfG Kommentar, 10. Aufl., Köln 2014, § 40 Rn. 55, S. 51 ff.

²⁹ Für NRW: FHöV NRW, Senatsbeschluss v. 28.06.2016, Modulübersicht zum Studiengang Polizeivollzugsdienst (B.A.), Modul GS 6 (Verkehrssicherheitsarbeit), S. 30 ff., Modul GS 7.3 (Durchführen von Fahrzeugkontrollen, dort: „Berücksichtigung der Eigensicherung“), Modul HS 1.5.3 (Verkehrsüberwachung), S. 65, HS 2.6.3 (Maßnahmen bei Verkehrsunfällen), S. 98.

²⁴ So auch AG Mettmann, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 25.

²⁵ AG Mettmann, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 33.

Gefahren gesehen werden. Die Benutzung der Anhänger erfolgt mit minimalem Wartungs- und Betriebsaufwand (s. o.) also gerade nur punktuell Personaleinsatz. Gegen dieses Argument wird angeführt, dass auch bei einer Vielzahl der anderen Geräte nicht zwingend Personal z. B. für den sog. aufmerksamen Messbetrieb erforderlich ist. Das eingesetzte Personal diene dem Diebstahl- und Sabotageschutz.³⁰ Aber selbst dieses Personal entfällt durch die robuste Ausstattung der semistationären Anlagen vor Ort. Die Installation vor Ort ist durch das einfache Absenken beispielsweise nachts bzw. zu verkehrsarmen Zeiten im Zweifel sogar ungefährlicher als umfangreiche Bauarbeiten zum Errichten stationärer Anlagen, welche die Ordnungsbehörde zweifelsfrei ausführen darf.

cc) Zwischenergebnis Telos

Zur teleologischen Auslegung kann festgehalten werden, dass der Schutz der Verkehrsteilnehmer und der Schutz der Beamten im Vordergrund stehen. Die semistationären Anlagen erfüllen beide Ziele.

d) Historie

aa) Gesetzesgenese

Nach dem zweiten Weltkrieg sollte die Gefahrenabwehr „entpolizeilicht“ bzw. rekommunalisiert werden. Dies galt insbesondere für das junge NRW in der britischen Zone, was für eine in Abgrenzung zur Polizei ordnungsbehördenfreundliche Auslegung spricht.³¹ Erstmals erhielten die Ordnungsbehörden mit der Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden vom 25. September 1979 eine Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit.³² Im Jahr 1990 wurden im § 48 Abs. 3 OBG NRW aF die Sätze 2 und 3 angefügt,³³ die ausdrücklich eine Zuständigkeit für die Kreisordnungsbehörden zur Geschwin-

digkeitsüberwachung normierten, aber nur außerhalb von BAB mittels in festinstallierten Anlagen eingesetztem technischen Gerät. Der damalige Satz 3 schloss einen Einsatz auf der BAB explizit aus.³⁴

Bereits 1994 wurden die Sätze 2 und 3 des § 48 Abs. 3 OBG NRW aF erneut geändert.³⁵ Durch diese Gesetzesänderung wurde es den Ordnungsbehörden erlaubt, auch auf BAB mit in festinstallierten Anlagen eingesetzten technischen Gerät und außerhalb dieser auch mit mobilen Geräten Geschwindigkeiten zu überwachen. Es handelt sich also um eine bewusste, räumliche Zuständigkeitserweiterung gegenüber der Regelung von 1990, was für eine weite Auslegung spricht. Spätestens seit 1990 lässt sich also die Tendenz des parlamentarischen Willens erkennen, Zuständigkeiten zu erweitern, was für eine weite Auslegung spricht.

bb) Begründung des parlamentarischen Willens

Die Protokolle und sonstigen Unterlagen zum Gesetzgebungsverfahren sind bezüglich der Kontrollen auf den BAB wenig aufschlussreich. Allerdings können mit der personellen Entlastung der Polizei und der Erhöhung der Verkehrssicherheit können zwei grundsätzliche Gedanken des Gesetzgebers festgestellt werden.³⁶

(1) Entlastung der Polizei

Diese personelle Entlastung der Polizei erfolgt sowohl direkt als auch indirekt. Dadurch dass die Geschwindigkeits- und Lichtzeichenanlagenkontrolle nunmehr auch durch die Ordnungsbehörde durchgeführt wird, wird die Polizei direkt in der Verkehrskontrolle entlastet. Da die Polizei auch durch die Bearbeitung von Verkehrsunfällen beschäftigt wird, ist es naheliegend, dass eine Verringerung der Unfallzahlen durch Geschwindigkeitsüberwachung mit einer indirekten Entlastung von der Polizei einhergeht.

(2) Verkehrssicherheit

Wie bereits oben dargestellt, sind die Häufigkeit von Geschwindigkeitskontrollen und Verkehrskontrollen antiproportional verknüpft. Daraus ergibt sich, dass die Kontrollen durch die Ordnungsbehörde möglichst effektiv sein sollten. Eine solche Effektivität lässt sich durch Erhöhung der Kontrollanlagenzahl erreichen. Besonders interessant ist eine Äußerung im Gesetzesentwurf zur Gesetzesänderung im Jahr 1990. Hier werden festinstallierte

³⁰ AG Mettmann, Urte. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 33.

³¹ Boldt/Stolleis, Die Polizei der Nachkriegszeit, in: Denniger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., München 2012, S. 28 f., Rn. 67 f.; Rhein, OBG NRW mit Erläuterungen, Stuttgart 2004, S. 321, Rn. 1, dort Verweis auf die entsprechende Vorschrift im OBG Bbg (§ 47), die jedoch explizit eine Geschwindigkeitsüberwachung auf der BAB ausschließt, § 47 Abs. 3 S. 2 OBG Bbg, was wegen der Parallelität zwischen OBG NRW und OBG Bbg im Rechtsvergleich gegen den Einsatz der semistationären Anlagen spricht. Dies kann wegen der unterschiedlichen Länderjurisdiktion jedoch nur ein Indiz sein, weswegen der Rechtsvergleich, den das AG Mettmann, Urte. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 27 zu Ziff. 47.2.2 VwV OBG Bbg zieht, nur begrenzt aussagekräftig ist; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., Heidelberg 2016, S. 275 f., Rn. 449, zum Einheitssystem, Rn. 447 f., zum Trennungssystem Rn. 449 f.

³² Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1979, S. 652.

³³ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1990, S. 201, dort noch Abs. 3.

³⁴ Kritisch zu dieser Gesetzesänderung insgesamt: Bick/Kiepe, NZV 1990, 329 (329 ff.).

³⁵ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1994, S. 1115, dort noch Abs. 3.

³⁶ Landtag NRW, Drucksachen 11/7599, S. 5 f. (Gesetzesentwurf); 11/8079; Plenarprotokolle 11/138; 11/148; Zuschriften 11/3683; 11/3586; Vorlagen 11/3334; 11/3493, S. 2.

Überwachungsanlagen dadurch von mobilen Anlagen unterschieden, dass diese (festinstallierten Anlagen) für den Verkehrsteilnehmer erkennbar wären.³⁷ Allein die äußere Anlage ohne Technik bewirke schon eine Änderung des Fahrverhaltens i. S. e. Geschwindigkeitsminderung.³⁸ Diese Geschwindigkeitsminderung tritt wegen der Sichtbarkeit des Anhängers, ggf. sogar mit Warnmarkierung, auch bei den semistationären Anlagen ein, was für die Annahme einer festinstallierten Anlage spricht.

cc) Ergebnis historische Auslegung

Die historische Auslegung lässt die Absicht des Gesetzgebers erkennen, dass eine möglichst effektive Kontrolle zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei gleichzeitiger Entlastung der Polizei gewünscht ist. Somit sollte das Gesetz offen für die neue Technik und weit auszulegen sein.

III. Zusammenfassung und Ergebnis

Zunächst kann festgehalten werden, dass die systematische Auslegung die Frage der festinstallierten Anlage kaum beantworten kann. Auch der teleologische Ansatz klärt die Frage nicht direkt, macht aber deutlich, dass der Ausdruck im Sinne einer effektiven Gefahrenwehr für die Rechtsgüter Leben und körperliche Integrität weit zu verstehen ist. In eine ähnliche Richtung geht die historische Auslegung, die zum einem ergibt, dass die Gesetzesänderung eine erhöhte Verkehrssicherheit und Entlastung der Polizei erzielen sollte. Dies legt wieder eine möglichst weite Interpretation des Ausdrucks nahe. Zum anderen geben die Gesetzesunterlagen einen ersten Hinweis auf die Beschaffenheit der festinstallierten Anlage in Abgrenzung zur mobilen Geschwindigkeitsüberwachung. Festinstallierte Anlagen sind für den Verkehrsteilnehmer sichtbar. Am ergiebigsten ist die Analyse des Wortlauts, welcher auch semistationäre Anlagen umfasst.

Daher handelt es sich bei semistationären Anlagen zur Geschwindigkeitsüberwachung um fest installierte Anlagen i. S. v. § 48 Abs. 2 S. 3 OBG NRW. Folglich ist die Zuständigkeit der Ordnungsbehörde für die Geschwindigkeitsüberwachung an Gefahrenstellen auch mit semistationären Anlagen auf der BAB gegeben.

³⁷ Landtag NRW, Drucksache 10/5034, S. 6.

³⁸ *AG Mettmann*, Urt. v. 14.02.2017, Az. 32 OWI 461/16 Rn. 26.