

Inhalt

Vorwort	V
A. Die Industrie als Partner für die Verkehrssicherheit	1
I. <i>Geschwindigkeitsüberwachungstechnik als industrielle Kernkompetenz</i>	1
II. <i>Motive für das Angebot von Produktlösungen für die öffentliche Hand</i>	2
III. <i>Finanzierung der Public Private Partnerships</i>	3
IV. <i>Gutachtenauftrag</i>	4
B. Die Zulässigkeit von Verkehrssicherheitspartnerschaften zur Geschwindigkeitsüberwachung als Gegenstand der Untersuchung	5
I. <i>Die Industrie als Verwaltungshelfer</i>	5
II. <i>Verkehrsüberwachung und Einbeziehung Privater als Rechtsproblem</i>	5
C. Abgrenzung der Untersuchung	7
I. <i>Beschränkter Gegenstand der Untersuchung</i>	7
II. <i>Konzentration auf die Rechtslage in Deutschland ohne Vergabe- und Haushaltsrecht</i>	7
III. <i>Keine Berücksichtigung föderaler organisationsrechtlicher Ausgestaltungen</i>	8
IV. <i>Zur unterstellten Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der amtlichen Erfassung von Geschwindigkeitsverstößen im Straßenverkehr</i>	9
D. Gang der Untersuchung	11
E. Zur ordnungspolitischen Entscheidung einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben als Grundlage für Verkehrssicherheitspartnerschaften	13
I. <i>Allgemeine Privatisierungs- und Antiprivatisierungsargumente</i>	13
II. <i>Privatisierungs- und Antiprivatisierungsargumente für den Sektor Sicherheit einschließlich Verkehrssicherheit</i>	15
III. <i>Nord-Süd-Sicherheitspartnerschaftsgefälle</i>	16
F. Privatisierung und Sicherheit als offene Brücken- und Verbundbegriffe	17
I. <i>Klärungsbedarf hinsichtlich der Übertragungsfähigkeit von Polizeiaufgaben auf Private</i>	17
II. <i>Privatisierung als unbestimmter Rechtsbegriff</i>	18
III. <i>Die Multifunktionalität des Sicherheitsbegriffs</i>	19

G.	Sicherheit als Staatsaufgabe und Privatisierungen im Sicherheitssektor	21
<i>I.</i>	<i>Sicherheit als staatliche Kernaufgabe und formelle Staatsaufgabe in einer offenen Sicherheitsverfassung</i>	21
<i>II.</i>	<i>Verkehrssicherheit und Geschwindigkeitsüberwachung als Aufgabe der Polizei</i>	22
1.	Geschwindigkeitskontrolle unter hoheitlichem Regelungs- und Überwachungsvorbehalt	22
2.	Geschwindigkeitsmessungen zwischen Prävention und Repression.....	24
<i>III.</i>	<i>Keine Privatisierung „des“ Sicherheitssektors</i>	26
<i>IV.</i>	<i>Prinzipielle Wahlfreiheit bei der Aufgabenerledigung im Gewährleistungsstaat</i>	26
<i>V.</i>	<i>Zur Vereinbarkeit von Privatisierungen im Sicherheitssektor mit den Staatsstrukturprinzipien und den Grundrechten</i>	27
1.	Sozialstaatliche, demokratiestaatliche, rechtsstaatliche und grundrechtliche Erwägungen	27
a.	Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.....	28
b.	Datenschutz und grundrechtliche Schutzpflichten	29
aa.	Sensibilität der erhobenen Daten – Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	29
bb.	Grundrechtliche Schutzpflichten und Grundrechtsschutz durch technische Verfahren	30
(1)	Zur Gewährleistungsverantwortung der Verwaltungsbehörden	30
(2)	Grundrechtsschutz durch technische Verfahren.....	31
2.	Staatliches Gewaltmonopol versus Gewaltregulierungsmonopol.....	32
<i>VI.</i>	<i>Vereinbarkeit von Privatisierungen mit Verwaltungsorganisationsbestimmungen</i>	34
1.	Verwaltungsträgervorbehalt	34
2.	Beamtenvorbehalt.....	34
<i>VII.</i>	<i>Die Beleihung mit Staats- und Sicherheitsaufgaben</i>	39
<i>VIII.</i>	<i>Die Verwaltungshilfe bei der Erledigung von Staatsaufgaben</i>	41
1.	Der Status des Verwaltungshelfers.....	41
2.	Der Verwaltungshelfer als Hilfspolizeibeamter.....	46
3.	Der Verwaltungshelfer und Arbeitnehmerüberlassung.....	47
<i>IX.</i>	<i>Die Organisationsprivatisierung in Verbindung mit der Erledigung von Staatsaufgaben</i>	48
<i>X.</i>	<i>Public und Police Private Partnership zur Wahrnehmung von Staatsaufgaben</i>	49
<i>XI.</i>	<i>Zur Notwendigkeit von Verkehrssicherheitspartnerschaften zur wirksamen Geschwindigkeitsüberwachung</i>	51
<i>XII.</i>	<i>Plädoyer für eine Unterstützung Privater bei der Überwachung des fließenden Verkehrs</i>	53

H.	Rechtliche Zulässigkeit von Verkehrssicherheitspartnerschaften zur wirksamen Geschwindigkeitsüberwachung	55
<i>I.</i>	<i>Allgemeine Zulässigkeit nach der Erlasslage in den Bundesländern</i>	55
1.	Unklarer Befund und lückenhafte Erlasssituation	55
2.	Der konkrete Erlassbefund	56
<i>II.</i>	<i>Beteiligungsvarianten nach der Erlasslage</i>	61
<i>III.</i>	<i>Spezielle Zulässigkeit nach Beteiligungsvarianten</i>	62
1.	Zum Einsatz privater Dritter zur technischen Unterstützung bei der Geschwindigkeitsüberwachung	62
a.	Zur Notwendigkeit einer differenzierenden Betrachtung	62
b.	Zur Bedeutung des sachgerechten Einsatzes der Verkehrsüberwachungstechnik	63
2.	Zum Einsatz von Hilfspolizeibeamten und überlassenen Arbeitnehmern zur Unterstützung bei der Geschwindigkeitsüberwachung	64
a.	Einsatz von Hilfspolizeibeamten	64
b.	Einsatz Privater im Wege der Arbeitnehmerüberlassung („Beauftragtenmodell“)	65
3.	Zum Einsatz privater Dritter zur Unterstützung bei der Geschwindigkeitsüberwachung bei fehlenden Regelungen	66
4.	Zum Einsatz privater Dritter zur Unterstützung bei der Geschwindigkeitsüberwachung bei ausdrücklichem Verbot	67
a.	Zur Bindung an Richtlinienverbote	67
b.	Richtlinienverbote und staatliche Ermessensausübung	69
c.	Richtlinienverbote als Schutzpflichtverletzung	70
5.	Zum Einsatz privater Dritter bei der Datenerhebung und der Datenverarbeitung	70
a.	Datenerhebung und Datenverarbeitung nach der Erlasslage	70
b.	Datenerhebung und Datenverarbeitung als verfassungs- und datenschutzrechtliche Fragestellung	72
c.	Datenverarbeitung bei der Geschwindigkeitsüberwachung als Beauftragung nach § 11 BDSG	72
aa.	Die örtliche Ordnungsbehörde als „Herrin des Verfahrens“	72
bb.	Zur Anwendbarkeit bereichsspezifischer Datenschutzrechtregelungen	74
(1)	Präventiver oder repressiver Kontext ?	75
(2)	§ 49c OWiG und Auftragsdatenverarbeitung	77
(3)	Anwendbarkeit von Landesrecht, insbesondere der polizeilichen Regelungen zur Datenverarbeitung	81
cc.	Zur Abgrenzung von Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung	82
(1)	Weisungsbefugnis und Wahrnehmung von Verwaltungsfunktionen – typische Gemengelage im Bereich des IT-Outsourcings	84
(2)	Differenzierung nach Sinn und Zweck der datenschutzrechtlichen Privilegierung	87
(a)	Gefahredanke	87
(b)	Überwachbarkeit	88

dd. Kriterien für die Einzelfallbeurteilung.....	89
ee. Zur Vereinbarkeit der Beauftragung mit dem Verfassungsrecht.....	89
d. Automatische und personale Datenverarbeitung.....	90
6. Zum Einsatz Dritter bei automatischer Verkehrsüberwachung.....	90
<i>IV. Vorgehen bei der Beurteilung einzelner Prozessschritte und Tätigkeiten.....</i>	<i>91</i>
<i>V. Zur Zulässigkeit der Übertragung einzelner Prozessschritte und Tätigkeiten an private Dienstleister.....</i>	<i>92</i>
1. Dienstleistungsangebot für stationäre Geschwindigkeitsüberwachung und Auftragserteilung.....	92
2. Finanzierung der Überwachungstätigkeit.....	93
3. Vom Projektmanagement bis zur Inbetriebnahme des Messplatzes.....	94
a. Projektmanagement und Messplatzaufbau als Verwaltungshelfertätigkeit.....	94
b. Inbetriebnahme und Auslösung des CAL-Fotos.....	95
4. Eichunterstützung.....	96
5. Temporäre Speicherung der Daten auf dem Server privater Dienstleister zur Datenaufbereitung.....	97
6. Aufbereitung und Bereitstellung der Daten für die amtliche Kontrollauswertung.....	99
7. Korrektur der Daten gemäß Vorgabe der Behörde.....	103
8. Vollständige Löschung der Rohdaten und der aufgearbeiteten Daten.....	103
9. Jährliche Unterstützung bei der Eichung des Messplatzes und des Messgerätes.....	105
10. Instandhaltung des Messplatzes und des Messgerätes.....	107
11. Wiederinbetriebnahme nach Behebung von Schadensfällen.....	108
12. Versicherung des Equipments.....	108
13. Demontage nach Vertragsende.....	109
<i>VI. Zur Zulässigkeit der Übertragung weiterer Prozessschritte und Tätigkeiten auf private Dienstleister.....</i>	<i>109</i>
1. Messplatzauswahl.....	109
a. Festlegung des Messortes als originär polizeiliche Aufgabe.....	109
b. Ermessensausübung als originär polizeiliche Aufgabe.....	110
2. Prüfung der Beschilderung, der Eichsiegel und Messplatz-Zustandes.....	112
a. Beschilderungskontrolle.....	112
b. Prüfung der Eichsiegel und des Messplatz-Zustandes.....	113
3. Einstellung des Fotoauslösegrenzwertes.....	113
4. Registrierung der Geschwindigkeitsübertretung, Fotoauslösung, Signatur.....	114
a. Grundsätzliche Zulässigkeit einer Verwaltungshilfe.....	114
b. Beaufsichtigung und Kontrolle des Verwaltungshelfers im Rahmen des „Vorab-Ermessens“.....	115
c. Selbständige Messungen im Wege der Arbeitnehmerüberlassung.....	119
d. Datenschutzrechtliche Aspekte.....	120
5. Datenabholung durch Beschäftigte der Behörde.....	120
6. Übergabe der Datenträger an die Bußgeldstelle zur Prüfung der Datenintegrität und Authentizität nach vorgeschriebenem Programm.....	121
7. Archivierung der Rohdaten und Datensicherung.....	122
8. Amtliche Kontrollauswertung.....	123
a. Kontrollauswertung als behördliche Ermessenstätigkeit.....	123

b.	Kontrollauswertung und fiskalische Interessen	126
aa.	Arbeitnehmerüberlassung	127
bb.	Beleihung	127
9.	Daten-Download und Übernahme der Daten in das Ordnungswidrigkeitenverfahren	129
10.	Halteanfrage bei dem Kraftfahrt-Bundesamt	130
11.	Versand Anhörungsbogen/Bußgeldbescheid/Wechsel von Verwarnungs- zu Bußgeld	131
12.	Fristenüberwachung, Vereinnahmung Verwarnungs- oder Bußgeld	133
I.	Juristische Anforderungen für eine Beteiligung Privater an der Geschwindigkeitsüberwachung	135
I.	<i>Prüfkriterien für eine Beteiligung Privater</i>	<i>135</i>
II.	<i>Partnerschaftsregeln</i>	<i>136</i>
1.	Ausgestaltung des Grundverhältnisses	137
a.	Allgemeine Voraussetzungen der Aufgabenübertragung	137
b.	Zuverlässigkeit, Sach- und Fachkunde sowie Leistungsfähigkeit	137
c.	DIN 77200 als Qualitätsnachweis	138
d.	Gesetzesbindung der Sicherheitsdienstleister	140
e.	Vergaberechtliche Voraussetzungen	140
2.	Ausgestaltung des Betriebsverhältnisses	140
a.	Pflichten und Rechte	140
aa.	Beleihung	140
bb.	Verwaltungshilfe	142
b.	Aufsichts-, Einwirkungs- und Überwachungsrechte	144
aa.	Beleihung	144
bb.	Verwaltungshilfe	147
c.	Haftung	148
aa.	Beleihung	148
bb.	Verwaltungshilfe	149
d.	Datenschutz bei Auftragsverarbeitung	150
aa.	Die Anforderungen des § 11 BDSG	150
bb.	Datengeheimnis, Datenschutzbeauftragter und Einhaltung technischer Anforderungen	153
cc.	Zum Datenschutz nach der Erlasslage	154
e.	Finanzierung und Aufwendungsersatzanspruch	155
aa.	Beleihung	155
bb.	Verwaltungshilfe	156
cc.	Vorgaben für die Ermessensausübung	158
3.	Ausgestaltung der Beendigung des Grund- und Betriebsverhältnisses	158
a.	Auftragsbeendigung	158
b.	Kündigung	159
c.	Insolvenz	160
III.	<i>Antrags- und Zustimmungsverfahren für die kommunalen Ordnungsbehörden</i>	<i>161</i>
J.	Zusammenfassung der Ergebnisse	163

Anhang	171
<i>I. Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009 der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Auszug)</i>	173
<i>II. Auszug aus dem Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik v. 23.11.2001 (S.111-115)</i>	175
<i>III. Sicherheits- und Ordnungsrecht</i>	183
1. § 29 HmbSOG – Hilfspolizisten und Feuerwehrhelfer.....	183
2. § 99 HeSOG – Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte	183
<i>IV. Ausgewählte Erlasse und Auskünfte</i>	185
1. Erlass zur Verfolgung und Ahndung von Verstößen im ruhenden Verkehr sowie von Geschwindigkeitsverstößen durch Gemeinden des Bayerischen Staatsministeriums des Innern v. 12.5.2006. Az.: 1 C 4–3618.3011–13 – (AllMBI 2006 S. 161).....	185
2. Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten... im Straßenverkehr durch die Ordnungsbehörden im Land Brandenburg, Runderlass des Ministerium des Innern v. 15.9.1996	197
3. Erlass zur Geschwindigkeitsüberwachung im öffentlichen Straßenverkehr des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommerns v. 22.12.1995 i. d. F. v. 1.3.2003 einschließlich Anhang 1 bis 3 (Az.: V 510-621-24-603).....	208
4. Grundsätze für die Verkehrsüberwachung durch Polizei und Kommunen, Runderlass des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt v. 6.3.2009, Punkt 12. RdErl. des MI vom 6. März 2009 (MBI. LSA S. 208) – 23.3-12320	219
5. Auskunft zur Geschwindigkeitsüberwachung im öffentlichen Verkehrsraum des baden-württembergischen Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr v. 26.1.2010.	224
Literatur	225