
Datum: 16.01.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 29. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 29 K 3891/23
ECLI: ECLI:DE:VGD:2025:0116.29K3891.23.00

Schlagworte: Datenverarbeitung, Verkehrsüberwachung, Messanlage, Aufsichtsbehörde, Anordnung, Durchfahrtsverbot, Lastkraftwagen, Anlieger, JI-Richtlinie, Ordnungsbehörde, Gefahrenabwehr, Ordnungswidrigkeit, Verfolgung, Anfangsverdacht, Verbot

Normen: Art. 58 Abs 2 Buchst. f DSGVO; Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO; § 100h StPO; § 3 DSG NRW

Leitsätze:

1. Die Ausschlussklausel des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO bezieht sich nicht auf der allgemeinen Gefahrenabwehr dienendes, präventives Handeln der Ordnungsbehörden. 2. Für die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der DSGVO und der JI-Richtlinie ist der Schwerpunkt der Tätigkeiten entscheidend, denen die Datenverarbeitung dient.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung der beklagten Aufsichtsbehörde, den Betrieb einer stationären Verkehrsüberwachungsanlage auf der C.-straße in Q.-N., die zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen installiert ist, einzustellen. 2

Bei der C.-straße handelt es sich um eine Ortsdurchfahrt durch den bewohnten Stadtteil N.. 3
Zugleich bietet die C.-straße eine direkte Verbindung vom M. im Süden des Stadtteils N. zur Anschlussstelle an die Bundesautobahn „Q.-F.“ im Norden des Stadtteils N.. Diese Lage führte mit der Entwicklung des M.s in der Zeit von 1998-2009 zu einer Zunahme des Lkw-Verkehrs auf der C.-straße in Höhe von 786 %, obwohl für das M. mit den Zufahrtsstraßen über die I.-straße und über die Umgehungsstraße X.-straße / U.-straße zwei weitere Zugänge zum Bundesautobahnnetz geschaffen wurden. Durch die Zunahme des Lkw-Verkehrs kam es in der Folge für die Anwohnenden der C.-straße zu Überschreitungen der zulässigen Lärm- und Abgasbelastung. Zur Verringerung dieser Immissionen wurde auf der C.-straße zwischen den Kreuzungen mit den Straßen Y.-straße / X.-straße und P.-straße durch das Verkehrszeichen 253 (mit Zusatzzeichen) ein Durchfahrtsverbot für Lastkraftwagen ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 Tonnen erlassen. Ausgenommen sind der Anliegerverkehr, insbesondere der öffentliche Personennahverkehr und die Wirtschaftsbetriebe Q..

Nachdem die alleinige Beschilderung und sporadische Kontrolle durch die Polizei zu keiner befriedigenden Verbesserung der Situation geführt hatte und das Durchfahrtsverbot vielfach missachtet wurde, wurde durch die damals zuständige Polizei im Jahre 2016 eine stationäre Messanlage auf der C.-straße errichtet, welche die Einhaltung des Durchfahrtsverbots und der zulässigen Höchstgeschwindigkeit überwacht. Die Anlage wird seit 2017 von der Klägerin betrieben. 4

Die Messanlage in der C.-straße löst aus, wenn Fahrzeuge die zulässige 5
Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h überschreiten oder Lkw die Säule passieren, bei denen aufgrund ihrer Abmessungen davon auszugehen ist, dass sie dem Durchfahrtsverbot für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 7,5 t unterfallen. Bei der Auslösung erfasst die Messanlage die betreffenden Fahrzeuge und fertigt ein Frontfoto an, auf welchem das Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen und die fahrende Person erkennbar sind. Die aufgezeichneten Daten werden einmal wöchentlich mittels eines mobilen Datenträgers von der Anlage in die Räumlichkeiten des Bürger- und Ordnungsamtes verbracht und dort weiter ausgewertet und verarbeitet. Bei der Auswertung der Aufzeichnungen werden die Treffer aussortiert, bei denen ein Gesamtgewicht erkennbar unter 7,5 t gegeben ist oder bei denen offensichtlich ein Anliegen vorliegt. Dies betrifft insbesondere die Fahrzeuge des öffentlichen Personennahverkehrs und der Wirtschaftsbetriebe Q.. Bei den übrigen aufgezeichneten Fahrzeugen, die über ein zulässiges Gesamtgewicht ab 7,5 t verfügen, und dies ggf. durch einen Abgleich der Kfz-Daten bestätigt wurde, werden sodann die Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet und die Kfz-Halter zum Tatvorwurf angehört. Sollte im Rahmen dieser Anhörung ein straßenverkehrsrechtliches Anliegen nachgewiesen werden, wird das Ordnungswidrigkeitenverfahren eingestellt. Kann kein straßenverkehrsrechtliches Anliegen nachgewiesen werden, erfolgt der Erlass eines Bußgeldbescheides.

Mit Schreiben vom 3. Februar 2022 sprach die Beklagte eine Beanstandung aus, die die 6
Klägerin nicht zu einer Änderung des Betriebs der Anlage bewogen hat.

Nach Anhörung der Klägerin mit Schreiben vom 9. Februar 2023 ordnete die Beklagte unter 7
dem 4. Mai 2023 an, den Betrieb der stationären Überwachungsanlage, die an der C.-straße

in Q.-N. zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen installiert ist, binnen vier Wochen ab Erhalt dieses Schreibens in seiner jetzigen Form einzustellen. Zur Begründung führte sie aus: Der Betrieb der Überwachungsanlage sei in der jetzigen Form datenschutzrechtlich nicht zulässig. Eine erhebliche Anzahl von Fahrzeugen werde von der Anlage aufgenommen, ohne dass Verstöße der Fahrer gegen das Durchfahrtsverbot vorlägen. Jede Datenverarbeitung bedürfe angesichts des damit verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer rechtlichen Grundlage, deren Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Dazu gehöre auch die nur temporäre Speicherung eines Fahrzeug-Kennzeichens und damit erst recht das Fotografieren der Fahrzeugführenden. Die Voraussetzungen des einzig in Betracht kommenden § 100h Abs. 1 Nr. 1 Strafprozessordnung (StPO) i.V.m. § 46 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) lägen in einer Vielzahl der erfassten Fälle nicht vor. Der Regelungsgehalt der Verweisungsnorm des § 46 Abs. 1 OWiG sei auf Bußgeldverfahren beschränkt. Ein solches Verfahren stehe allerdings beim Passieren der Kontrollstelle beziehungsweise Auslösen des Fotos (noch) nicht in Rede. Das Fotografieren der Fahrzeuge anhand ihrer Abmessungen sei als vorgelagerte Ermittlung anzusehen. Die Erfassung der äußeren Abmessungen eines Fahrzeugs erweise sich vor dem Hintergrund der großen Anzahl an falschen Treffern nicht als geeignet, um zum Zeitpunkt der Aufnahme des Bildes eine Aussage darüber zu treffen, ob die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit in Rede stehe. Vielmehr sei stets im Nachhinein eine Auswertung erforderlich, die erstmalig dazu geeignet sei, ein aussagekräftiges Ergebnis zu erzielen. Die Datenerhebung sei als größtenteils anlasslos zu bewerten. Des Weiteren setzten die Maßnahmen des § 100h StPO einen Anfangsverdacht voraus. Ausweislich der Messergebnisse liege nur bei einem geringen Teil der aufgrund ihrer Größe fotografierten Fahrzeuge ein Verstoß gegen das Durchfahrtsverbot vor. Eine für einen Anfangsverdacht ausreichende Wahrscheinlichkeit könne damit anhand der Abmessungen des Fahrzeugs als verdachtsbegründender Umstand nicht hergeleitet werden. Zudem liege ein Anfangsverdacht anerkanntermaßen nicht vor, wenn offensichtlich sei, dass ein Rechtfertigungsgrund zugunsten des Verdächtigen eingreife. Dieser sei bei allen Verkehrsteilnehmenden gegeben, die ein Anliegen nachweisen könnten. Jedenfalls sei der Einsatz der Messanlage angesichts des erheblichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Fahrer sowie der technikbedingt in großer Menge erhobenen personenbezogenen Daten bei geringer Erfolgsquote unverhältnismäßig. Aufgrund der besonders hohen Eingriffsintensität sei ein Rückgriff auf § 3 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) nicht möglich. Eine spezialgesetzliche Regelung existiere derzeit nicht.

Hiergegen hat die Klägerin am 1. Juni 2023 Klage erhoben, mit der sie geltend macht: Rechtsgrundlage für die Datenerfassung und -verarbeitung durch die streitgegenständliche Messstelle in der C.-straße in N. sei § 46 Abs. 1 OWiG in Verbindung mit § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO. Bei der Datenerfassung durch die stationäre Messanlage liege ein Anfangsverdacht im Einzelfall auf das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit vor. Auch bei Anliegerfahrzeugen bestehe aufgrund des zulässigen Gesamtgewichts ab 7,5 t ein grundsätzlicher Verstoß gegen das Durchfahrtsverbot, welcher durch ein Anliegen entfalle. In dem im Bescheid zu Grunde gelegten Vergleichszeitraum hätten insgesamt 194.155 Fahrzeuge die Messanlage passiert. Davon seien 3.241 Fahrzeuge aufgrund der Erfüllung der Auslösevoraussetzungen aufgezeichnet worden, so dass eine Auslösung verdachtsabhängig bei lediglich 1,67 % der die Anlage passierenden Fahrzeuge erfolgt sei. Das unterscheide die Anlage von der sogenannten „Section Control“, bei der eine verdachtsunabhängige Aufzeichnung aller die Messstelle passierenden Fahrzeuge einschließlich der automatisierten Kennzeichenauslesung erfolge. Schließlich sei beachtlich, dass nach § 63c Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten aufgrund immissionsschutzrechtlicher

Vorschriften oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz vor Abgasen eine verdachtsunabhängige stichprobenartige Überprüfung durch mobile Geräte zulässig sei. Die streitgegenständliche Messanlage arbeite demgegenüber nicht verdachtsunabhängig. Sowohl im Falle der echten als auch im Falle der unechten Treffer – dies seien Fahrzeuge, die grundsätzlich dem Durchfahrtsverbot unterfielen, aber aufgrund eines verkehrsrechtlichen Anliegens von dem Durchfahrtsverbot ausgenommen seien – liege ein Anfangsverdacht für das Bestehen einer Ordnungswidrigkeit dem Grunde nach vor, so dass die Aufzeichnung gesetzlich legitimiert sei. Verdachtsunabhängige Nichttreffer erfasse die stationäre Messanlage gerade nicht. Die Anlage diene auch einem legitimen Zweck. Die stationäre Messanlage habe zu einer erheblichen Reduktion des Schwerlastverkehrs durch Einhaltung des Durchfahrtsverbots in der C.-straße geführt. Ein ebenso geeignetes, milderer Mittel existiere nicht. Der Betrieb der Messanlage sei auch im engeren Sinne verhältnismäßig, da er der Verringerung der Immissionen für die Anwohnenden der C.-straße in N. durch die Einhaltung des Durchfahrtsverbots und damit Verringerung des Schwerlastverkehrs diene. Durch diese Maßnahmen würden mithin Leben und Gesundheit im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GG der Anwohnenden geschützt. Demgegenüber würden die Fahrzeugführenden aufgrund eines bestehenden Anfangsverdachts erfasst. Sie hätten damit selbst die Ursache für die Erfassung gesetzt. Die Datenverarbeitung sei durch das Gesetz legitimiert und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werde daher durch eine Schranke in zulässiger Weise beschränkt.

Die Klägerin beantragt, 9

den Bescheid der Beklagten vom 4. Mai 2023 aufzuheben. 10

Die Beklagte beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Sie bezieht sich zur Begründung auf den angefochtenen Bescheid und führt ergänzend aus: 13
Andere die Anlage passierende Fahrzeuge (PKW, Motorräder, Fahrräder etc.) seien für die Beurteilung hinsichtlich der Frage des Vorliegens eines Anfangsverdachts nicht entscheidend. Vielmehr komme es darauf an, dass die Anlage zunächst den gesamten Schwerlastverkehr aufnehme. Innerhalb der Gruppe der fotografierten Fahrzeuge passiere ein großer Teil erlaubterweise die Anlage. Ein anderer Teil verfüge nicht über ein zulässiges Gesamtgewicht von 7,5 t.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der 14
Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe 15

Die Klage hat keinen Erfolg. 16

Sie ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) 17
statthaft. Bei der auf Art. 58 Abs. 2 Buchst. f der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) gestützten Anordnung handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt.

18

Vgl. zur Verwarnung: Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 15. Juni 2022 – 16 A 857/21 –, juris Rn. 25.

Die gegen die Klägerin gerichtete Anordnung der beklagten Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) stellt einen rechtsverbindlichen Beschluss einer Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 78 Abs. 1 DSGVO dar. 19

Die Klage, die – abweichend von § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO – in dem hier vorliegenden Verfahren nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) nicht gegen das Land Nordrhein-Westfalen, sondern gemäß § 20 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BDSG gegen die Aufsichtsbehörde zu richten ist, 20

vgl. OVG NRW, Urteil vom 15. Juni 2022 – 16 A 857/21 –, juris Rn. 27, 21

ist auch im Übrigen zulässig. 22

Die Klage ist aber unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 4. Mai 2023 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 23

Die datenschutzrechtliche Anordnung an die Klägerin, den Betrieb der stationären Überwachungsanlage, die an der C.-straße in Q.-N. zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen installiert ist, in der derzeitigen Form einzustellen, findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 58 Abs. 2 Buchst. f DSGVO. 24

Der Bescheid ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Die Beklagte ist als Aufsichtsbehörde für den Erlass des Bescheides zuständig. Dabei kann für die Frage ihrer Zuständigkeit offenbleiben, ob sie sich aus § 26 Satz 1 DSG NRW ergibt oder aus § 60 Abs. 1 Satz 1 DSG NRW. Denn die Beklagte ist sowohl für die Überwachung der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Anwendungsbereich der DSGVO und anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz bei den öffentlichen Stellen (§ 26 Satz 1 DSG NRW) als auch nach § 60 Abs. 1 Satz 1 DSG NRW zuständig. Nach dieser Bestimmung obliegt die Aufsicht über die Einhaltung und Überwachung der Vorschriften von Teil 3 des DSG NRW sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken des § 35 DSG NRW der Beklagten. Teil 3 des DSG NRW setzt die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (JI-Richtlinie – JI-RL) um. Ist der Anwendungsbereich der DSGVO eröffnet, ergibt sich die Zuständigkeit der Beklagten für die Wahrnehmung der Befugnisse des Art. 58 Abs. 2 DSGVO aus § 28 Abs. 2 Satz DSG NRW. Erfolgt die Datenverarbeitung durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten und der Strafvollstreckung (vgl. § 35 Abs. 1 DSG NRW), folgt die Befugnis der Beklagten zum Erlass einer Maßnahme nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. f DSGVO aus § 60 Abs. 3 DSG NRW. 25

Die Klägerin wurde vor Erlass der Anordnung mit Schreiben vom 9. Februar 2023 gemäß § 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) angehört. 26

27

Der Bescheid genügt ferner dem Bestimmtheitsgebot gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG NRW. Für die Klägerin, an die sich der Bescheid richtet, ist klar und unzweideutig erkennbar, dass nach der Anordnung der Betrieb der stationären Überwachungsanlage an der C.-straße in Q.-N. nur einzustellen ist, soweit diese der Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen dient. Nicht erfasst ist ersichtlich die mit der Messanlage ebenfalls überwachte zulässige Höchstgeschwindigkeit.

Der Bescheid ist auch materiell rechtmäßig. Die von der Beklagten beanstandete Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Klägerin ist rechtswidrig, weil es an der erforderlichen Rechtsgrundlage für die Verarbeitung fehlt. Die Beklagte kann daher aufsichtsrechtliche Maßnahmen ergreifen. Die Beklagte hat die Einstellung des Betriebs der stationären Überwachungsanlage, die an der C.-straße in Q.-N. zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen installiert ist, zudem ermessensfehlerfrei angeordnet. 28

Rechtsgrundlage für die Verhängung eines Verbots des Betriebs der Messanlage zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen in der jetzigen Form ist Art. 58 Abs. 2 Buchst. f DSGVO. 29

Die tatbestandlichen Voraussetzungen liegen vor. Nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. f DSGVO verfügt jede Aufsichtsbehörde – hier die Beklagte – über die Befugnis, eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen. Voraussetzung für die Ausübung von Abhilfebefugnissen nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO ist, dass ein Datenschutzverstoß vorliegt oder unmittelbar bevorsteht. 30

Vgl. Nguyen, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage 2022, Art. 58 DSGVO, Rn. 2; Matzke, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, 50. Edition, Stand: 01.11.2024, Art. 58 DSGVO, Rn. 18. 31

Maßgeblich für die Feststellung eines Datenschutzverstoßes ist vorliegend, anders als offenbar die Beklagte annimmt, ob die beanstandete Datenverarbeitung durch den Betrieb der Überwachungsanlage zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung genügt. Die Vorschriften der §§ 35 ff. DSG NRW, die zur Umsetzung der Richtlinie für Justiz und Inneres ergangen sind, sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken des § 35 DSG NRW sind nicht einschlägig. Denn die Überwachung des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen durch die Klägerin mittels der stationären Messanlage stellt keine unter die JI-Richtlinie fallende Datenverarbeitung zum Zwecke der Strafverfolgung oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO dar. 32

Der Betrieb der streitgegenständlichen Überwachungsanlage zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen fällt in den sachlichen Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung. 33

Nach Art. 2 Abs. 1 DSGVO gilt die Verordnung für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen. Dabei bezeichnet „Verarbeitung“ gemäß Art. 4 Nr. 2 DSGVO jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das 34

Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung.

Bei dem Betrieb der Überwachungsanlage handelt es sich um Datenverarbeitungsvorgänge im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Bei einem Überschreiten der Abmessungen von passierenden Lkw erfasst die Messanlage die betreffenden Fahrzeuge und fertigt ein Frontfoto an, auf welchem das Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen und die fahrende Person erkennbar sind. Diese Daten werden von der Überwachungsanlage aufgezeichnet. Durch diesen Vorgang werden personenbezogene Daten des Fahrzeugführers erhoben, erfasst, gespeichert und anschließend verwendet. 35

Der Betrieb der Überwachungsanlage fällt nicht unter die Ausschlussklausel des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO. 36

Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Definition des sachlichen Anwendungsbereichs der DSGVO, wie sie in deren Art. 2 Abs. 1 enthalten ist, sehr weit ist und dass die in Art. 2 Abs. 2 DSGVO vorgesehenen Ausnahmen von diesem Anwendungsbereich eng auszulegen sind. 37

Vgl. EuGH, Urteil vom 30. März 2023 – C-34/21 –, juris Rn. 33, m.w.N. 38

Nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO findet die Datenschutz-Grundverordnung keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. 39

Der Ausnahmetatbestand hat Datenverarbeitungen mit dem Ziel der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten zum Gegenstand. Er erfasst sowohl die repressive Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten durch Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Ordnungsbehörden nach Maßgabe des Strafprozess- oder Ordnungswidrigkeitenrechts als auch die präventive Verhinderung oder Verhütung von Straftaten durch die Polizei. 40

Bäcker, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, 50. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 2 DSGVO Rn. 26 unter Verweis auf Erwägungsgrund 12 der JI-RL. 41

Soweit unter den Ausnahmetatbestand des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO auch Datenverarbeitungen zum Schutz vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit fallen, ist dieser Zusatz eng auszulegen. Andernfalls wären große Teile der Ordnungsverwaltung vom sachlichen Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommen, was mit dem Ziel des europäischen Datenschutzrechts, einer Harmonisierung des Datenschutzes auch im öffentlichen Sektor, 42

Bäcker, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, 50. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 2 DSGVO Rn. 28; vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 10, 43

und der bereits erwähnten, sehr weiten Definition des Anwendungsbereichs der DSGVO, 44

vgl. EuGH, Urteil vom 30. März 2023 C-34/21, juris Rn. 33, 45

unvereinbar wäre. 46

Der Schutz vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit fällt aus dem sachlichen Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung nur insoweit heraus, als ein enger Bezug zu den Tätigkeitsfeldern der Verhütung und Verfolgung von Straftaten besteht. Das setzt insbesondere voraus, dass es sich um eine zuständige Behörde im Sinne von Art. 3 Nr. 7 JI-RL handelt, deren Datenverarbeitungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen können.	47
Vgl. Bäcker, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, 50. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 2 DSGVO Rn. 29; ähnlich: Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Auflage 2024, Art. 2 DSGVO, Rn. 29.	48
Zuständige Behörde ist nach der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 7 JI-RL eine staatliche Stelle, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zuständig ist, oder eine andere Stelle oder Einrichtung, der durch das Recht der Mitgliedstaaten die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, übertragen wurde.	49
Die allgemeinen Ordnungsbehörden – zu denen die Klägerin gehört – werden hiervon nur erfasst, soweit sie Ordnungswidrigkeiten repressiv verfolgen und ahnden.	50
Vgl. Bäcker, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, 50. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 2 DSGVO Rn. 29; Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Auflage 2024, Art. 2 DSGVO, Rn. 29.	51
Auf der allgemeinen Gefahrenabwehr dienendes, präventives Handeln der Ordnungsbehörden bezieht sich die Ausschlussklausel des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO nicht.	52
Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2. Auflage 2025, Art. 2 DSGVO, Rn. 40; Pabst, in: Schwartmann/Pabst, Landesdatenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, § 35 Rn. 21.	53
Dementsprechend hat der Landesgesetzgeber für das präventive Handeln der Ordnungsbehörden in § 24 Abs. 2 Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG) die Geltung der Datenschutz-Grundverordnung und des 1. und 2. Teils des Datenschutzgesetzes NRW angeordnet, während für Ordnungsbehörden, soweit sie Ordnungswidrigkeiten verfolgen, ahnden sowie Sanktionen vollstrecken, gemäß § 35 Abs. 2 DSG NRW die Vorschriften der §§ 35 ff. DSG NRW gelten, mit denen die JI-Richtlinie umgesetzt wird.	54
Die Klägerin ist örtliche Ordnungsbehörde und hat als solche gemäß § 1 Abs. 1 OBG die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Als Kreisordnungsbehörde ist die Klägerin gemäß § 48 Abs. 2 Satz 4 OBG zuständig für die Überwachung der Einhaltung unter anderem des durch das Zeichen 253 der Anl. 2 zu § 41 Abs. 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) angeordneten Verbots für bestimmte Streckenabschnitte; einen entsprechenden Antrag der Klägerin hat die Bezirksregierung Düsseldorf als zuständige Aufsichtsbehörde genehmigt (§ 48 Abs. 2 Satz 5 OBG).	55

Zugleich ist die Klägerin Ahndungsbehörde. Sie kann gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 3 der Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden vom 25. September 1979,

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=2&menu=0&bes_id=3524&aufgehoben=N&anw_nr=57,

Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG verfolgen und ahnden, die u.a. bei der Überwachung der Einhaltung des durch Zeichen 253 angeordneten Verbots festgestellt werden. So führt die Auswertung der Messergebnisse in einem Teil der Fälle zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren und gegebenenfalls zum Erlass eines Bußgeldbescheids durch die Klägerin. 58

Da das im Betrieb der Überwachungsanlage liegende Handeln der Klägerin mithin sowohl präventiven als auch repressiven Charakter haben kann, ist für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der DSGVO maßgeblich, ob die streitgegenständliche Überwachung des Lkw-Verkehrs mithilfe der Messanlage als Maßnahme der Gefahrenabwehr einzuordnen oder ob sie dem Tätigkeitsbereich der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuzuordnen ist. Dabei kann die Ordnungsbehörde auch beide Funktionen gleichzeitig ausfüllen, wenn sie sowohl zu präventiven als auch zu repressiven Zwecken tätig wird. Im Falle dieser sogenannten doppelunktionalen Maßnahmen ist anhand ihres erkennbaren Schwerpunkts zu bestimmen, ob sie der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung gedient haben. 59

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. September 1979 – IV A 2597/78 – juris Rn. 25 m.w.N.; Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Rn. 178. 60

Damit einhergehend ist auch für die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der DSGVO und der JI-Richtlinie der Schwerpunkt der Tätigkeiten entscheidend, denen die Datenverarbeitung dient. 61

Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2. Auflage 2025, Art. 2 DSGVO Rn. 40 m.w.N. 62

Bei der Bestimmung des Schwerpunkts des ordnungsbehördlichen Handelns muss der Sachverhalt im Allgemeinen einheitlich betrachtet werden, es sei denn, dass einzelne Teile des Geschehensablaufs objektiv abtrennbar sind. 63

Danach ist schon fraglich, ob der Betrieb der Überwachungsanlage – nur der Betrieb als solcher ist Gegenstand der angefochtenen Anordnung – eine solche doppelfunktionale Tätigkeit der Klägerin darstellt. Der Sachverhalt ist zeitlich und inhaltlich in zwei getrennte Vorgänge aufgeteilt. Zunächst werden mit der stationären Überwachungsanlage Bildaufnahmen von Lkw angefertigt und gespeichert, die bestimmte Abmessungen überschreiten. Einmal wöchentlich werden die aufgezeichneten Daten sodann in einem zweiten, zeitlich nachgelagerten Schritt mittels eines mobilen Datenträgers in die Räumlichkeiten des Bürger- und Ordnungsamtes verbracht und dort von der Klägerin weiter ausgewertet und verarbeitet. Das spricht dafür, dass es sich um zwei getrennte behördliche Tätigkeiten bzw. Datenverarbeitungen zu unterschiedlichen Zwecken handelt. Während die Klägerin bei der Überwachung der Einhaltung des Durchfahrtsverbots mit präventiver Zielsetzung tätig wird, erfolgt der Übergang in die repressive Tätigkeit erst im zweiten Schritt mit der Auswertung der erhobenen Daten. 64

Das kann aber dahinstehen. Denn auch wenn der Geschehensablauf vom Fotografieren und Speichern der Aufnahmen von Fahrzeugen, die bestimmte Abmessungen überschreiten, bis zur Auswertung der erhobenen Daten als einheitliche Tätigkeit betrachtet wird, ist die Überwachung des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen auf der C.-straße mithilfe der stationären Messanlage nach ihrer objektiven Zweckrichtung schwerpunktmäßig der Gefahrenabwehr zuzuordnen.

Nach Angaben der Klägerin wurde das Durchfahrtsverbot für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 7,5 t zur Verringerung der zuvor die zulässigen Werte für Anwohner überschreitenden Lärm- und Abgasimmissionen erlassen. Die stationäre Messanlage auf der C.-straße wurde errichtet, nachdem das Durchfahrtsverbot trotz der Beschilderung und sporadischen Kontrolle durch die zuvor zuständige Polizei vielfach missachtet wurde. Die Messanlage überwacht, soweit hier von Interesse, die Einhaltung des Durchfahrtsverbots. Zweck der für die Verkehrsteilnehmer sichtbaren Überwachungsanlage ist es damit, die Fahrzeugführer von Lkw, die keine Anlieger sind, zur Beachtung des Durchfahrtsverbots anzuhalten. Ziel der Überwachung ist ferner die Verringerung der Immissionen für die Anwohnenden der C.-straße in N. durch die Einhaltung des Durchfahrtsverbots und damit Reduzierung des Schwerlastverkehrs. Die Überwachungsanlage dient mithin neben der Einhaltung der Verkehrsregeln auch präventiv dem Schutz von Leben und Gesundheit im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz der Anwohnenden. Die Klägerin ist, wie sich aus dem Verwaltungsvorgang ergibt, im Übrigen selbst der Auffassung, dass sie auf der Grundlage von § 48 Abs. 2 OBG tätig wird. 66

Soweit durch den Betrieb der Überwachungsanlage auch Ordnungswidrigkeiten verhütet werden, steht dies dem gefahrenabwehrrechtlichen Charakter der Tätigkeit nicht entgegen. Im Gegenteil ist die Verhütung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der Prävention zuzurechnen. 67

Vgl. unter Bezugnahme auf § 1 Absatz 1 Satz 2 PolG NRW: VG Düsseldorf, Urteil vom 15. Dezember 2016 – 6 K 7687/15 –, juris Rn. 34; Wolfgang/Hendricks/Merz, Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2011, Rn. 41a m.w.N.; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2014, S. 83, Rn. 4 ff.; zur Videoüberwachung einer kommunalen Einrichtung: VGH München, Urteil vom 30. Mai 2023 – 5 BV 20.2104 –, GRUR-RS 2023,12517, Rn. 26. 68

Die Verfolgung und Ahndung des Verkehrsverstoßes stellt demgegenüber lediglich ein (notwendiges) Zwischenziel bzw. Mittel dar, um das Ziel der Beachtung der Verkehrsregeln zu erreichen. 69

Vgl. zu polizeilichen Geschwindigkeitskontrollen: VG Düsseldorf, Urteil vom 15. Dezember 2016 – 6 K 7687/15 –, juris Rn. 37. 70

Die Einstufung der streitgegenständlichen Überwachungstätigkeit als in erster Linie präventiven Zwecken dienend wird nicht zuletzt auch dadurch bestätigt, dass die Klägerin bei einem Teil der von der Anlage erfassten Fahrten von vorneherein nicht zum Zwecke der Verfolgung und Ahndung einer Ordnungswidrigkeit tätig wird und auch nicht werden darf. Dabei handelt es sich um die von der Klägerin als „unechte Treffer“ bezeichneten Fahrten, die nach Auswertung der Daten unmittelbar aussortiert werden, ohne dass Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden. Hierunter fallen sowohl die erkennbar als Anlieger berechtigten Fahrten als auch die die Abmessungen überschreitenden Lkw unter dem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 t. 71

Liegt der Schwerpunkt der Überwachung mithin in der Gefahrenabwehr, richtet sich die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung durch die von der Klägerin betriebene Messanlage zum Zwecke der Kontrolle der Einhaltung des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 t insgesamt nach der DSGVO.

Die Datenverarbeitung zum Zwecke der Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lastkraftwagen in der jetzigen Form ist rechtswidrig. 73

Eine Datenverarbeitung im Sinne der DSGVO bedarf einer Rechtfertigung entsprechend den Bestimmungen in Art. 6 DSGVO, da nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO die Verarbeitung personenbezogener Daten nur rechtmäßig ist, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist. 74

Die Voraussetzungen des allein in Betracht kommenden Erlaubnistatbestands in Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DSGVO liegen nicht vor. Danach ist die Verarbeitung nur rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. 75

Die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der DSGVO setzt nicht nur voraus, dass davon ausgegangen werden kann, dass die Stellen eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe wahrnehmen, sondern auch, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Wahrnehmung einer solchen Aufgabe auf einer Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der DSGVO beruht. 76

Vgl. EuGH, Urteil vom 20.10.2022 – C-306/21 –, BeckRS 2022, 28062 Rn. 52; EuGH, Urteil vom 2. März 2023 – C-268/21 –, juris Rn. 31 f. 77

Die Datenverarbeitung zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgenden Aufgabe ist mithin nur erlaubt, wenn eine Rechtsvorschrift den Verantwortlichen zur entsprechenden Verarbeitung verpflichtet bzw. ermächtigt. 78

Vgl. Albrecht, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Art. 6 DSGVO, Rn. 6 m.w.N. 79

Zwar dürfte die von der Klägerin wahrgenommene Aufgabe der Gefahrenabwehr durch Überwachung der Einhaltung des durch § 41 Abs. 1 Zeichen 253 StVO angeordneten Verbots im öffentlichen Interesse liegen. Es fehlt aber an einer Rechtsgrundlage, die die Datenerhebung durch den Einsatz einer Kamera zum Zweck der Überwachung des Durchfahrtsverbots durch die Klägerin vorsieht. § 15a PolG NRW, der die Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel durch die Polizei regelt, ist auf Ordnungsbehörden nicht entsprechend anwendbar. In § 24 Abs. 1 OWiG, der die entsprechende Anwendung der Vorschriften des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen regelt, ist § 15a PolG NRW gerade nicht erfasst. 80

Auf die Vorschrift in § 100h StPO i.V.m. § 46 OWiG kann sich die Klägerin bei der präventiven Überwachungsmaßnahme nicht stützen. Nach dem eindeutigen Wortlaut von § 46 OWiG gilt der Verweis auf die Strafprozessordnung nur für das Bußgeldverfahren. Die obergerichtliche Rechtsprechung zieht diese Regelung überwiegend als Rechtsgrundlage für die Anfertigung von Bildaufnahmen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr heran, wenn der Verdacht eines Verkehrsverstoßes gegeben ist. 81

Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 5. Juli 2010 – 2 BvR 759/10 –, juris Rn. 11 m.w.N.

Ein Ordnungswidrigkeitsverfahren leitet die Klägerin aber frühestens im zweiten Schritt nach manueller Sichtung der zunächst zum Zwecke der Gefahrenabwehr erhobenen Daten ein, und dies auch nur in einem Teil der Fälle. 83

Allein auf der Grundlage der mit der Messanlage erhobenen Daten ist die Verfolgung und Ahndung eines Verstoßes gegen das Durchfahrtsverbot schon nicht möglich. Um einen etwaigen Verstoß gegen das durch § 41 Abs. 1 Zeichen 253 StVO angeordnete Verbot mit der Folge eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens feststellen zu können, müssen die aufgezeichneten Daten erst noch weiter ausgewertet und verarbeitet werden. Bereits die Notwendigkeit einer manuellen Sichtung verdeutlicht, dass dort keineswegs, wie die Klägerin vorträgt, die „aufgezeichneten Ordnungswidrigkeiten“ ausgewertet werden. Denn anders als eine Geschwindigkeitsüberschreitung stellt die (bildauslösende) Überschreitung der Abmessungen eines Lkw allein noch keinen Verkehrsverstoß dar und begründet für sich genommen auch keinen Anfangsverdacht. Soweit die Klägerin auch bei Anliegerfahrzeugen einen Anfangsverdacht mit der Begründung annimmt, es bestehe aufgrund des zulässigen Gesamtgewichts ab 7,5 t ein grundsätzlicher Verstoß gegen das Durchfahrtsverbot, welcher durch das Anliegen entfallt, trifft die Begründung nicht zu. Die Ausnahme durch das Zusatzzeichen „Anlieger frei“ bedeutet vielmehr, dass von vorneherein kein Verstoß gegen das Verkehrsverbot gemäß § 41 Abs. 1 Zeichen 253 StVO vorliegt, wenn der Verkehrsvorgang der durch das genannte Zusatzzeichen getroffenen Ausnahmeregelung unterfällt. 84

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 17. Juni 2002 – 5 A 1533/01 –, juris Rn. 3. 85

Auch Lkw, die die Abmessungen überschreiten, aber unter dem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 t liegen, dürfen die C.-straße passieren und verstoßen nicht gegen das Durchfahrtsverbot. 86

Das kann letztlich aber dahinstehen. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Klägerin zumindest bei einem Teil der Fahrzeuge, die aufgrund Überschreitens der Abmessungen von der Messanlage erfasst wurden, auch zum Zwecke des Betriebes eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens tätig wird und sie sich für diesen Teil der Fälle auf die Rechtsgrundlage in § 100h StPO i.V.m. § 46 OWiG stützen könnte, bleibt es dabei, dass es jedenfalls für die erkennbar mit einem Anliegen passierenden Fahrzeuge (Müllabfuhr, ÖPNV) sowie die die Abmessungen überschreitenden Lkw unter 7,5 t an einer Rechtsgrundlage für die gerade auch auf diese Unbeteiligten zielende Datenverarbeitung fehlt. Schon deshalb ist die Datenverarbeitung rechtswidrig. 87

Die allgemeine Vorschrift zur Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in § 3 Abs. 1 DSGVO NRW in Verbindung mit § 48 Abs. 2 OBG kommt als Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung ebenfalls nicht in Betracht. 88

Nach § 3 DSGVO NRW ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist. 89

§ 3 Abs. 1 DSGVO NRW enthält eine subsidiäre allgemeine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen. 90

Vgl. zur ähnlichen Vorschrift in § 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG): BVerwG, Urteil vom 20. März 2024 – 6 C 8/22 –, juris Rn. 28.	
Als Brückennorm in enger Verbindung mit dem jeweiligen Fachrecht kann sie bei Datenverarbeitungen mit geringer Eingriffsintensität grundsätzlich Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen sein.	92
Vgl. zu § 3 BDSG: BVerwG, Urteil vom 20. März 2024 – 6 C 8/22 –, juris Rn. 28, 35.	93
Für die streitgegenständliche Datenverarbeitung in Form der Erhebung, Erfassung und Speicherung personenbezogener Daten jedes Fahrzeugführers, dessen Lkw die Abmessungen überschreitet, genügt die Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 1 DSGVO NRW in Verbindung mit § 48 Abs. 2 OBG jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normenklarheit und die Verhältnismäßigkeit.	94
Als Grundrechtseingriffe bedürfen Übermittlungen personenbezogener Daten einer eigenen, hinreichend bestimmten und normenklaren Rechtsgrundlage.	95
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, juris Rn. 108, m.w.N.	96
Erhöhte Anforderungen an die Normenklarheit und die Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlage gelten dann, wenn eine Datenverarbeitung schwerwiegend in die Grundrechte der betroffenen Person eingreift.	97
Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2024 – 6 C 8/22 –, juris Rn. 44; Schwartmann/Herrmann/Mühlenbeck, in: Schwartmann/Pabst, Landesdatenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, § 3 Rn. 20.	98
Datenverarbeitungen mit hoher Eingriffsintensität sind durch den Gesetzgeber spezialgesetzlich zu normieren. Die den Eingriff legitimierende, gesetzliche Grundlage muss klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahme vorsehen, damit die Adressaten ihr Verhalten darauf einrichten können.	99
Schwartmann/Herrmann/Mühlenbeck, in: Schwartmann/Pabst, Landesdatenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, § 3 Rn. 20 m.w.N.	100
Um eine solche tief in die Privatsphäre einwirkende Datenverarbeitung handelt es sich hier. Die Überwachung des Durchfahrtsverbots durch Fertigung eines Frontfotos, auf dem das Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen und die fahrende Person erkennbar sind, stellt einen Grundrechtseingriff von erheblichem Gewicht dar.	101
Vgl. dazu: BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 142/15 –, juris Rn. 96 ff.	102
Die Verkehrsüberwachung bezieht sich unmittelbar auf persönliche Merkmale der fahrenden Person. Mithilfe des Fotos lässt sich der Personenbezug ohne weiteres herstellen. Darüber hinaus werden das Fahrzeug und das Kennzeichen erfasst; auch damit ist eine Identifizierung möglich. Erschwerend zu berücksichtigen ist weiterhin insbesondere, dass die erhobenen Daten unterschiedslos, also auch im Nichttrefferfall (von der Klägerin als „unechte Treffer“ bezeichnet), gespeichert und nicht etwa nach einem Datenabgleich sofort vollständig wieder gelöscht werden. Im Gegenteil werden sie im Anschluss weiter ausgewertet und die Daten dadurch zumindest der auswertenden Person bekannt.	103

Das Eingriffsgewicht erhöhend zeichnet sich die Überwachung durch die Messanlage dadurch aus, dass sie sich schon ihrem Prinzip nach – weil Fahrzeuge mit bestimmten Abmessungen erfasst werden –, nicht auf Fahrer beschränkt, die einen Verkehrsverstoß begehen, sondern sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen erstrecken, die, wie Lkw mit offensichtlichem Anliegen und Lkw unter 7,5 t, von vornherein hierzu keinen Anlass gegeben haben. Die Messanlage kann jedes Fahrzeug erfassen, das die Abmessungen überschreitet. Solche Informationserhebungen haben grundsätzlich eine erhöhte Eingriffsintensität.	
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 142/15 –, juris Rn. 98.	105
Ein derart intensiver Eingriff in das Datenschutzrecht der betroffenen Personen bedarf einer spezialgesetzlichen Grundlage, an der es, wie oben ausgeführt, vorliegend fehlt.	106
Die Verbotsanordnung der Beklagten ist ermessensfehlerfrei ergangen. Sie ist insbesondere verhältnismäßig. Die Anordnung der Einstellung des Betriebs der Messanlage zur Kontrolle des Durchfahrtsverbots für Lkw in seiner jetzigen Form dient dem legitimen Zweck, einen datenschutzkonformen Zustand zu schaffen. Sie ist auch geeignet, diesen Zustand herzustellen. Auch die Erforderlichkeit liegt vor. Ein milderer, gleich effektives Mittel wie das Verbot des Betriebs der Überwachungsanlage in der jetzigen Form war für die Beklagte nicht gegeben, nachdem die Klägerin im Verwaltungsverfahren zu erkennen gegeben hat, dass sie an ihrer Rechtsauffassung festhält. Zudem ist es technisch nicht möglich, zwischen zulässigen und unzulässigen Durchfahrten von Lkw über 7,5 t zu differenzieren bzw. die großen, aber unter dem zulässigen Gesamtgewicht liegenden Lkw auszunehmen, so dass der Betrieb der Messanlage, soweit sie der Kontrolle des Durchfahrtsverbots dient, in ihrer jetzigen Form vollständig eingestellt werden muss. Die Anordnung ist schließlich auch angemessen, d. h. verhältnismäßig im engeren Sinn. Der mit der Anordnung verfolgte Zweck steht nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs. Das Verbot dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der die Anlage passierenden Fahrzeugführer. Dem steht das Interesse der Klägerin an der Einhaltung des Durchfahrtsverbots und das damit verbundene Immissionsschutzinteresse der Anwohner gegenüber. Bei einer Abwägung ist aber zu berücksichtigen, dass die Überwachungsanlage erheblich und rechtswidrig in die Rechte der Fahrer eingreift, die tatsächlich nicht gegen das Durchfahrtsverbot verstoßen. Dieser Eingriff kann nur durch ein Verbot des Betriebs der Messanlage vermieden werden. Dem Schutz der Anlieger kann hingegen auch dadurch Rechnung getragen werden, dass die Einhaltung des Durchfahrtsverbots durch die Klägerin häufig kontrolliert wird.	107
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 Zivilprozessordnung.	108
Rechtsmittelbelehrung	109
Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils kann bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf schriftlich beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	110
Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich einzureichen.	111

Der Antrag ist zu stellen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.	112
Beschluss	113
Der Wert des Streitgegenstandes wird auf	114
5.000,- Euro	115
festgesetzt.	116
Gründe	117
Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 2 GKG. Der festgesetzte Wert entspricht dem Auffangstreitwert.	118
Rechtsmittelbelehrung	119
Gegen diesen Beschluss kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf der genannten Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt.	120