

Section Control

Eva Souhrada-Kirchmayer

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2, 1014 Wien
eva.souhrada-kirchmayer@bka.gv.at

Schlagnote: Section Control, abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung, Datenschutzgesetz 2000, DSG 2000, StVO, KFG, Verfassungsgerichtshof, VfGH, Gesetzesprüfungsverfahren

Abstract: Der Verfassungsgerichtshof hat ein Gesetzesprüfungsverfahren zur Beurteilung der Verfassungskonformität der einschlägigen materiengesetzlichen Bestimmungen, die die so genannte „Section Control“ regeln, eingeleitet. Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, dass die rechtlichen Grundlagen der Section Control sich aus dem Zusammenhang zwischen Materiengesetzen (StVO, KFG) und den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes 2000 ergeben.

1. Wesen und Vorteile der Section Control

Gegenstand dieses Referates sind Rechtsfragen des Datenschutzes im Zusammenhang mit der abschnittbezogenen Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control), wobei besonders auf das beim Verfassungsgerichtshof anhängige Gesetzesprüfungsverfahren Bezug genommen werden soll.¹

1.1 Was ist die „Section Control“?

Seit August 2003 werden auf Österreichs Autobahnen als „Section Control“ bezeichnete technische Einrichtungen zur Geschwindigkeitsüberwachung eingesetzt. Von herkömmlichen Radargeräten unterscheidet sich diese Form der Kontrolle insbesondere durch den Umstand, dass Kfz-Kenn-

1 Bei Redaktionsschluss (15. April 2007) lag noch kein zugestellter Beschluss des VfGH in dieser Angelegenheit vor.

2 Vgl im Folgenden *Kunnert, G.*, Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control) aus datenschutzrechtlicher Sicht, in: ZVR 2006/17, 78 ff, sowie die Ausführungen der BReg in der mündlichen Verhandlung des VfGH am 7. Dezember 2006.

zeichen unabhängig von einer Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ermittelt werden. Das Instrument der abschnittsbezogenen Kontrolle zielt darauf ab, die Einhaltung der vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit nicht nur an einem Messpunkt, sondern auf einer ganzen Fahrtstrecke zu überwachen. Zu diesem Zweck werden am Beginn und am Ende des Streckenabschnitts Kontrollbrücken errichtet. Solcherart entsteht ein „Einfahrtsquerschnitt“ und ein „Ausfahrtsquerschnitt“. Über jedem Fahrstreifen eines Querschnitts werden Digitalkameras, Lichtsensoren, Blitzgeräte und Laserscanner montiert. Letztere dienen als Klassifizierungssensoren: Über die Erfassung der Fahrzeugkubatur erfolgt die Bestimmung der Fahrzeugkategorie. Die Laserzone ist zudem mit einer Zeitnehmung gekoppelt. Die Erfassungsgeräte eines Querschnitts sind an eine Recheneinrichtung angeschlossen, den sog. Einfahrtsrechner bzw. Ausfahrtsrechner. Beide sind über einen Auswerterechner miteinander verbunden.

Die Rechner sind durch gesonderte Datenübertragungswege vernetzt. Datenspeicherung und Datentransport erfolgen verschlüsselt, vollautomatisch und grundsätzlich ohne Bedienerzugriffe.

Die Verschlüsselung erfolgt mittels asymmetrischer Signatur. Die Daten können – nach Stand der Technik – in einem Fremdsystem nicht entschlüsselt werden. Der Verschlüsselungsalgorithmus kann an den Stand der Technik angepasst werden. Alle Einrichtungen im Bereich des Systems, welche Daten speichern, werden unter Verschluss gehalten. Das System „Section Control“ überwacht bis zu vier Fahrspuren und verschiedene höchstzulässige Geschwindigkeiten. Die unterschiedlichen Geschwindigkeitsvorgaben werden automatisch auseinander gehalten. Von jedem Kraftfahrzeug wird beim Durchfahren eines Erfassungsquerschnitts (am Beginn und am Ende der Messstrecke) ein digitales Heckbild erstellt und am Erfassungsquerschnitt verschlüsselt zwischengespeichert. Die Kennzeichen der Fahrzeuge werden am Erfassungsquerschnitt ausgewertet und inklusive der festgestellten Kraftfahrzeugkategorie an den Auswerterechner übermittelt. Wird vom Auswerterechner eine Übertretung festgestellt, so werden automatisch Daten mit Bezug zum Fahrzeug angefordert und ein „Übertretungsdatensatz“ (s. dazu gleich unten) gespeichert. Der Zugriff auf zwischengespeicherte Erfassungsdaten kann dabei nur durch den Auswerterechner erfolgen. Wird hingegen festgestellt, dass keine Übertretung vorliegt, werden die an den Erfassungsquerschnitten zwischengespeicherten Daten gelöscht. Darüber hinaus werden alle an den Erfassungsquerschnitten zwischengespeicherten Daten nach längstens acht Minuten automatisch im Erfassungssystem gelöscht, wenn innerhalb dieses Zeitraums keine Übertretung erkannt wurde.

Die „Übertretungsdatensätze“ entsprechen vom Informationsgehalt her einem herkömmlichen Radarfoto. Sie beinhalten neben dem Foto des Fahrzeugs und des Kennzeichens das Datum und den Zeitpunkt der Übertretung, die zu dieser Zeit erlaubte Höchstgeschwindigkeit und die festgestellte Durchschnittsgeschwindigkeit. Das System „Section Control“ dient nur der Überwachung und Berechnung von Geschwindigkeitsüberschreitungen, ist aber nicht an Datenbanken angebunden, in denen die Zulassungsbesitzer gespeichert sind. Die Übertretungsdatensätze können über den bei der Behörde (zB bei der Verkehrsabteilung der Bundespolizeidirektion Wien) befindlichen Bedienrechner vom Auswerterechner angefordert und nach Entschlüsselung übernommen werden. Die Übermittlung der Datensätze an die Behörde erfolgt nur aufgrund eines „Abrufs“ durch die Behörde, nicht selbständig durch das System. Nur die Verwaltungsstrafbehörde hat in der Folge die Möglichkeit festzustellen, wer Zulassungsbesitzer des betreffenden Fahrzeugs ist. Nach Anforderung der Übertretungsdaten werden diese im Auswerterechner des Systems „Section Control“ automatisch gelöscht. Auch bei einem Übertragungsfehler können die Übertretungsdaten nicht mehr (neu) generiert werden.

1.2 Vorteile des Systems

Der Wert dieses Systems wird vor allem darin gesehen, dass dieses eine nach Fahrzeugkategorien differenzierende automatische Geschwindigkeitskontrolle sowie eine sofortige automatische Anpassung an verkehrslage- oder umweltbedingte kurzfristige Änderungen der vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit ermöglicht. Argumentiert wird auch damit, dass die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung keinen Raum mehr für sog. „Radarbremsen“ lasse, die zwar unmittelbar vor einem ihnen bekannten Standort einer Radarkontrolle die Geschwindigkeit reduzieren, danach aber sofort wieder beschleunigen.³ Von den Befürwortern des Systems wird darauf hingewiesen, dass sich das System „Section Control“ als wirkungsvolle Überwachungsmöglichkeit der erlaubten Höchstgeschwindigkeiten – insbesondere an potentiell für die Verkehrssicherheit kritischen Stellen, wie etwa Tunneln oder Baustellen – mit vor allem hoher generalpräventiver Wirkung erwiesen hat.⁴

³ Vgl. *Kunnert*, aaO.

⁴ Vgl. Ausführungen der BReg in der mündlichen Verhandlung am 7. Dezember 2006.

2. Das Verfahren vor dem VfGH

2.1 Der Prüfungsbeschluss⁵

Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Prüfungsbeschluss vom 26. Juni 2006 davon aus, „dass **§ 134 Abs 3b 1. Satz KFG 1967**⁶ die Ermächtigung enthält, automatische Geschwindigkeitsmesssysteme, mit denen die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit eines Fahrzeugs auf einer bestimmten Wegstrecke gemessen werden kann, zur Feststellung einer Geschwindigkeitsüberschreitung zu verwenden. Diese Bestimmung scheint somit die Datenermittlung und -verwendung mithilfe eines automatischen Geschwindigkeitsmesssystems vorzusehen. **§ 100 Abs 5b StVO 1960**⁷ dürfte demgegenüber das Bestehen automatischer Geschwindigkeitssysteme voraussetzen [...]. Der Gerichtshof nimmt an, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen die Rechtsgrundlagen für die Erfassung von personenbezogenen Daten iSd § 4 Abs 1 Z 1 DSG 2000 – im vorliegenden Fall in Form von Kfz-Kennzeichen – mittels eines automatischen Geschwindigkeitsmesssystems sind.“ Des Weiteren zitiert der VfGH § 1 DSG 2000 und führt weiter aus: „Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes muss eine Ermächtigungsnorm iSd § 1 Abs 2 DSG 2000 ausreichend präzise, also für jedermann vorhersehbar, bezeichnen, unter welchen Voraussetzungen die Ermittlung bzw die Verwendung der Daten für die Wahrnehmung konkreter Verwaltungsaufgaben zulässig ist. Der jeweilige Gesetzgeber muss somit iSd § 1 Abs 2 DSG 2000 eine materienspezifische Regelung in dem Sinn vorsehen, dass die Fälle zulässiger Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz konkretisiert und begrenzt werden. Die im DSG 2000 enthaltenen einfachgesetzlichen Ausführungsvorschriften bezüglich der allgemeinen Grund-

⁵ Prüfungsbeschluss des VfGH aaO.

⁶ § 134 Abs 3b KFG 1967, BGBl. Nr. 267, idF BGBl. I Nr. 80/2002, erster Satz, lautet:

(3b) Zur Feststellung einer Überschreitung einer ziffernmäßig festgesetzten Höchstgeschwindigkeit können auch automatische Geschwindigkeitsmesssysteme verwendet werden, mit denen die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit eines Fahrzeuges auf einer bestimmten Wegstrecke gemessen werden kann.

⁷ § 100 Abs 5b StVO 1960, BGBl. Nr. 159, idF BGBl. I Nr. 80/2002 lautet:

(5b) Werden zur Feststellung einer Überschreitung einer ziffernmäßig festgesetzten Höchstgeschwindigkeit automatische Geschwindigkeitsmesssysteme verwendet, mit denen die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit eines Fahrzeuges auf einer bestimmten Wegstrecke gemessen werden kann, gilt die Messstrecke als Ort der Begehung der Übertretung. Wurden dabei auf der Messstrecke im Messzeitraum mehrere Geschwindigkeitsübertretungen begangen, so gelten diese als eine Übertretung. Erstreckt sich die Messstrecke auf den Sprengel mehrerer Behörden, so ist die Behörde zuständig, in deren Sprengel das Ende der Messstrecke fällt.

sätze für die Verwendung von Daten (vgl den 2. Abschnitt des DSG 2000) reichen nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes für die Beschränkung des Grundrechts auf Datenschutz iSd § 1 Abs 2 DSG 2000 nicht aus“. In weiterer Folge nimmt der VfGH auf Art 8 EMRK Bezug und führt aus, „dass ein Gesetz, das einen Eingriff in die durch Art 8 EMRK gewährleisteten Rechte gesetzlich vorsieht, mit ausreichender Genauigkeit die Umstände festlegen muss, unter denen ein solcher Eingriff zulässig ist.“ Der Gerichtshof bezweifelt, dass ausreichend geregelt sei, in welchen konkreten Situationen und unter welchen Verwendungsbeschränkungen Daten ermittelt werden dürfen, wer die Datenerhebung anzuordnen hat, auf wessen Anordnung die Daten verwendet werden und für welche Zwecke und für welchen Zeitraum sie gespeichert werden dürfen. Weiters fehlt nach der vorläufigen Auffassung des Gerichtshofes eine Konkretisierung des Begriffes der „bestimmten Wegstrecke“.

2.2 Die Ausführungen der Bundesregierung⁸

In ihren Ausführungen bezweifelt die Bundesregierung zunächst die **Präjudizialität** der in Prüfung gezogenen Bestimmungen. Das Gesetzesprüfungsverfahren sei hinsichtlich des § 100 Abs 5b StVO 1960 als unzulässig anzusehen, weil gegen diese Bestimmung keine Bedenken geäußert wurden. Hinsichtlich des § 134 Abs 3b 1. Satz KFG 1967 sei das Verfahren ebenfalls unzulässig, weil diese Bestimmung nicht präjudiziell sei und auch ein untrennbarer Zusammenhang mit § 100 Abs 5b StVO 1960 nicht bestehe.

In der Sache selbst führt die BReg aus, dass zur Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des oben geschilderten Systems auch die einfachgesetzlichen Bestimmungen des DSG 2000 heranzuziehen seien. Auch die Verwendungsbeschränkungen und die Regelungen über die Speicherung und Löschung der ermittelten Daten ergeben sich aus dem DSG 2000. Es sei daher nicht ersichtlich, weshalb die Bestimmungen des 2. Abschnittes des DSG 2000 – sofern sie nicht in verfassungswidriger Weise ausgelegt werden – keine zulässigen Beschränkungen des Grundrechts nach § 1 Abs 2 DSG 2000 darstellen sollen.⁹

Zur Frage der **Auftraggebereigenschaft** führte die BReg aus, dass „Auftrageber“ der Section Control im Sinne des § 4 Z 4 DSG 2000 die für die

⁸ Ausführungen der BReg in der mündlichen Verhandlung des VfGH am 7. Dezember 2006.

⁹ Vgl auch VfSlG 12.166/1989, worin der VfGH § 7 Abs 2 DSG [1978] (der § 8 Abs 3 Z 1 DSG 2000 entspricht) als mit dem Grundrecht nach § 1 Abs 2 DSG [1978] iVm Art 8 Abs 2 EMRK vereinbar erachtet hat. Dies müsse nach Auffassung der BReg auch für das DSG 2000 gelten.

Verkehrspolizei zuständige Behörde sei: Gemäß § 94 b Abs 1 lit a StVO 1960 gehöre zur Verkehrspolizei unter anderem die Überwachung der Einhaltung straßenpolizeilicher Vorschriften. Die Zuständigkeit ergebe sich aus den §§ 94 ff StVO 1960; die Verkehrspolizei auf Autobahnen obliege gemäß § 94 a Abs 1 leg cit der Landesregierung.

Zur **datenschutzrechtlichen Qualifikation** der Daten wurde ausgeführt, dass die im System erfassten und in digitaler, verschlüsselter Form zwischengespeicherten Daten keinen direkten Personenbezug aufweisen: Bei dem am Erfassungsquerschnitt erstellten digitalen Bild handle es sich um eine Heckaufnahme, sodass die Person nicht erkennbar sei. Durch Kennzeichen und Kraftfahrzeugkategorie allein sei ein direkter Personenbezug nicht herstellbar. Da die Identität der Betroffenen vom datenschutzrechtlichen Auftraggeber also nicht bestimmt werden könne, seien die im System „Section Control“ erfassten und gespeicherten Daten **indirekt personenbezogene Daten** iSd § 4 Z 1 DSG 2000.

Die Verknüpfung der Daten mit den Inhalten der Zulassungsdatenbank durch die Verwaltungsstraßenbehörde – wodurch ein direkter Personenbezug hergestellt wird – sei nicht mehr Teil des Systems „Section Control“, sondern erfolge in einem davon getrennt zu beurteilenden zweiten Schritt. Diese Tätigkeit der Verwaltungsstraßenbehörde unterscheide sich qualitativ nicht von der Verwendung von Radarfotos für Zwecke des Verwaltungsstrafverfahrens und sei nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Zur **Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung** wurde von der BReg Folgendes ausgeführt: Gemäß § 7 Abs 1 DSG 2000 dürfen Daten nur verarbeitet werden, soweit Zweck und Inhalt der Datenanwendung von den gesetzlichen Zuständigkeiten oder rechtlichen Befugnissen des jeweiligen Auftraggebers gedeckt sind und die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht verletzen. Die gesetzliche Zuständigkeit zur Datenermittlung ergebe sich, wie oben ausgeführt, aus der StVO 1960. Die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen seien gemäß § 8 Abs 2 DSG 2000 nicht verletzt, da im System „Section Control“ nur indirekt personenbezogene Daten verwendet würden.

Zu den **Verwendungsbeschränkungen** wurde darauf hingewiesen, dass gemäß § 6 Abs 1 Z 2 und Z 3 DSG 2000 die Daten ausschließlich für jenen Zweck verwendet (s. § 4 Z 8 leg cit) werden dürfen, für den sie ermittelt wurden und nur soweit sie für diesen Zweck wesentlich sind und nicht darüber hinausgehen. Eine Verwendung der Daten für einen anderen als den ursprünglichen Zweck ist grundsätzlich nicht zulässig: Eine solche Verwendung für andere Zwecke gelte datenschutzrechtlich als Übermitt-

lung (§ 4 Z 12 leg cit) und sei daher nur unter den dafür geltenden Voraussetzungen (insb. nach den §§ 7 bis 9 leg cit) zulässig.

Was die **Dauer der zulässigen Datenspeicherung** anbelangt, so dürfen gemäß § 6 Abs 1 Z 5 DSG 2000 Daten nur solange in personenbezogener Form aufbewahrt werden, als dies für die Erreichung der Zwecke, für die sie ermittelt wurden, erforderlich ist. Sobald Daten für den Zweck der Datenanwendung nicht mehr benötigt werden, gelten sie gemäß § 27 Abs 1 (vierter Satz) DSG 2000 als unzulässig verarbeitete Daten und sind zu löschen. Ergebe die Geschwindigkeitsmessung also, dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit nicht überschritten wurde, so würden die Daten nicht weiter benötigt und seien daher umgehend zu löschen. Dem werde vom System der „Section Control“ entsprochen.

Der Begriff der „bestimmten Wegstrecke“ bedeute eine streckenlängen- bzw entfernungsmäßig durch Anfangs- und Endpunkt festgelegte Wegstrecke. Die Festlegung derartiger Wegstrecken orientiere sich an den Zielen der StVO; dementsprechend würden derartige Kontrollstrecken an bestimmten gefährlichen Stellen (Tunnels, Baustellen udgl) errichtet.

Aus dem **Zusammenhalt** der materiengesetzlichen Bestimmungen mit den Bestimmungen des DSG 2000 ergebe sich daher eine ausreichende Rechtsgrundlage für die „Section Control“.

3. Zusammenfassung

Es scheint schwierig, Prognosen zum Ausgang des Gesetzesprüfungsverfahrens zu stellen.¹⁰ Neben der Möglichkeit, der Argumentation der BReg zu folgen, besteht die nicht unwahrscheinliche Variante, dass der VfGH die materiengesetzlichen Regelungen trotz der Anwendbarkeit des DSG 2000 als zu vage erachtet und eine nähere Determinierung fordert sowie eine Frist zur Sanierung der Bestimmungen setzt.

Unwahrscheinlich scheint eher die Variante, dass er das System der „Section Control“ per se für nicht mit § 1 DSG 2000 vereinbar und somit überhaupt nicht als sanierbar erachtet.¹¹

10 Dafür, dass auch die Meinungsbildung des VfGH in dieser Angelegenheit nicht einfach war, scheint die Tatsache zu sprechen, dass nach einem Beschluss in der Dezember-Session 2006 noch kein endgültiger Beschluss gefasst und die Entscheidung vertagt wurde.

11 Von *Kunnert*, aaO, wird die Meinung der absoluten Unvereinbarkeit der Section Control mit dem Grundrecht auf Datenschutz vertreten.

Aus datenschutzpolitischer Sicht ist vor allem die Klärung einer Frage von besonderem Interesse: Würde der VfGH weiterhin die im Prüfungsbeschluss geäußerte Meinung vertreten, dass die allgemeinen Bestimmungen des DSG 2000 nicht ausreichen und immer eine hinreichende Determinierung im Materiengesetz selbst stattzufinden habe, so würde das bedeuten, dass alle Einzelheiten einer Datenverwendung im jeweiligen Materiengesetz selbst zu regeln wären. Es müssten somit alle Grundsätze, die derzeit im DSG 2000 horizontal geregelt sind, „vervielfacht“ werden. Dass dies aus legistischer Sicht sehr aufwendig wäre, liegt auf der Hand. Fraglich wäre auch, ob bei einer derartigen Judikatur das bisherige Zusammenwirken zwischen im DSG 2000 geregelten Generalklauseln (wie etwa § 8 Abs 3 Z 1 DSG 2000) und dem jeweiligen Materiengesetz überhaupt noch möglich wäre.¹²

¹² Gemäß § 8 Abs 3 Z 1 DSG 2000 sind schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen nicht verletzt, wenn die Verwendung der Daten für einen Auftraggeber des öffentlichen Bereichs eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrnehmung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgabe ist.