

GUTACHTEN

**betreffend die 36. StVO-Novelle zur Einführung
automationsunterstützter Zufahrtskontrollen**

Inhaltsverzeichnis

I. Sachverhalt und Problemstellung.....	3
II. VfGH-Judikatur zur Section Control (insb VfSlg 18.146)	4
A. Das Section-Control-Erkenntnis des VfGH.....	4
1. Ausgangslage.....	4
2. Sachverhalt	4
3. Rechtliche Beurteilung	5
B. Schlussfolgerungen: Überwachung nur für besonders gefahrenträchtige Abschnitte	6
C. Anwendbarkeit auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen	10
D. Enge Grenzen des Einsatzes automationsunterstützter Zufahrtskontrollen unter Zugrundelegung des Section-Control-Erkenntnisses.....	12
Executive Summary zu Kapitel II (VfGH-Judikatur zur Section Control [insb VfSlg 18.146])	14
III. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen und unzulässige Vorratsdatenspeicherung	15
A. Definition und Anwendbarkeit der Judikatur auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen	15
B. Vorliegen von Vorratsdatenspeicherung bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen	16
1. Sich unmittelbar aus § 98h StVO ergebende Vorratsdatenspeicherung	16
2. Exkurs: Section Control und Vorratsdatenspeicherung	20
C. Die Judikatur des EuGH: Wann Vorratsdatenspeicherung unzulässig ist	21
1. Grundlegende Entscheidungen: Vorratsdatenspeicherung nur in eklatanten Ausnahmefällen	21
2. Aktuelle Judikatur: Verhältnismäßigkeit und Grenzen der Vorratsdatenspeicherung	23
3. Subsumption: Beachtet § 98h StVO die neue Rsp?.....	26
4. Schutzinteressen und Verhältnismäßigkeit; „Vorratsdatenspeicherung“ bei der „Section Control“	28
Executive Summary zu Kapitel III (Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen und unzulässige Vorratsdatenspeicherung)	32
IV. Technische Umsetzungsprobleme und ihre rechtliche Bedeutung	34
A. Datenlecks, Hackerangriffe und ihre grundrechtliche Bedeutung	34
B. Gesichts- und Objekterkennung im Lichte des Grundsatzes der Datenminimierung.....	36
Executive Summary zu Kapitel IV (Technische Umsetzungsprobleme und ihre rechtliche Bedeutung)	37

V. Weitere verfassungsrechtliche Probleme	37
A. Versammlungsfreiheit	37
B. Gerichts- und Verwaltungsaufwand	39
Executive Summary zu Kapitel V (Weitere verfassungsrechtliche Probleme).....	41
VI. Vollzug und verfahrensrechtliche Aspekte	42
A. Zuständigkeit.....	43
B. Verkürzte Verfahren	44
1. Anonymverfügung	44
2. Strafverfügung	48
3. Ordentliches Verfahren.....	50
Executive Summary zu Kapitel VI (Vollzug und verfahrensrechtliche Aspekte).....	52
VII. Gesamt-Executive Summary	53

I. Sachverhalt und Problemstellung¹

Mit der 36. Novelle der Straßenverkehrsordnung wurde die Möglichkeit geschaffen, bestimmte Fahrverbote und Gebote sowie Fußgängerzonen, Schulstraßen und den Omnibussen vorbehaltene Verkehrsflächen durch automationsunterstützte Zufahrtskontrollen zu überwachen.² § 98h StVO erlaubt dazu unter bestimmten Voraussetzungen den Einsatz bildverarbeitender technischer Einrichtungen, mit denen Kennzeichen sowie Ort und Zeit der Straßenbenützung erfasst werden können, um Verstöße gegen die genannten straßenpolizeilichen Vorschriften festzustellen. Die überwachten Bereiche sind durch Verordnung festzulegen und entsprechend kenntlich zu machen.³

Im Folgenden ist zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen die damit verbundene Erfassung und Speicherung personenbezogener Daten mit verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Maßgeblich sind dabei insbesondere das

¹ Für ihre wertvolle Unterstützung bei der Ausarbeitung danke ich Herrn Univ.-Ass. Mag. Karl Schellenbacher und Herrn Mag. Benedikt Winkler herzlich.

² § 98h Abs 1 iVm § 52 lit a) Z 1, Z 2, Z 6a, Z 7a, Z 7f, § 52 lit b) Z 17a, § 53 Abs 1 Z 9a, Z 26a, § 53 Abs 1 Z 24 f StVO.

³ § 98h Abs 1 StVO.

Section-Control-Erkenntnis des VfGH⁴ und die Rechtsprechung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung.⁵ Darüber hinaus sind weitere grundrechtliche, technische und vollzugsrechtliche Fragen zu prüfen, die sich aus dem Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen ergeben.

II. VfGH-Judikatur zur Section Control (insb VfSlg 18.146)

A. Das Section Control Erkenntnis des VfGH

1. Ausgangslage

Seit August 2003 werden auf Straßenabschnitten in Österreich Maßnahmen der abschnittsbezogenen Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control) eingesetzt.⁶ Dabei werden Fahrzeuge zu Beginn und am Ende einer überwachten Strecke mittels Kameras erfasst. Durch den Abgleich von Kennzeichen und Zeitstempeln wird die Durchschnittsgeschwindigkeit des Fahrzeugs im Überwachungszeitraum berechnet. Liegt diese über der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, wird ein Verwaltungsstraßverfahren eingeleitet.⁷ Rechtsgrundlage für diese Maßnahme waren bis zum Inkrafttreten der 22. StVO-Novelle § 100 Abs 5b StVO und § 134 Abs 3b KFG.⁸

2. Sachverhalt

Mit Straferkenntnis vom 7.3.2005 wurde gegen den Beschwerdeführer eine Verwaltungsstrafe verhängt, weil er auf der Donauuferautobahn (A 22) im Kaisermühlentunnel mit seinem Kfz die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h überschritten habe, wobei die Überschreitung mit dem automatischen Geschwindigkeitsmesssystem (Section Control) festgestellt worden ist.⁹ Gegen das

⁴ VfSlg 18.146.

⁵ Vgl ua EuGH 8.4.2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland und Seitlinger ua*, ECLI:EU:C:2014:238; EuGH 2.3.2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152; EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370.

⁶ Kunnert, Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control) aus datenschutzrechtlicher Sicht, ZVR 2006, 78 (78).

⁷ <https://www.autorevue.at/ratgeber/section-control> (abgerufen am 1.8.2026).

⁸ Zotter, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (188); s zur Funktionsweise vertiefend Kunnert, Das „Section Control“-Erkenntnis des VfGH vom 15. Juni 2007 und seine Bedeutung für die Auslegung des Datenschutzgrundrechts sowie des Grundsatzes der hinreichenden Bestimmtheit von Gesetzen, Jahrbuch Öffentliches Recht 2008, 251 (254 ff).

⁹ VfSlg 18.146.

Straferkenntnis erhob der Beschwerdeführer Berufung, welcher mit Bescheid des UVS Wien keine Folge gegeben wurde. Gegen diesen Bescheid richtet sich die auf Art 144 B-VG gestützte Beschwerde.¹⁰ Bedenken an der Verfassungskonformität der Bestimmungen haben den VfGH zur Einleitung eines amtswegigen Gesetzesprüfungsverfahrens veranlasst. Diese Bedenken stützten sich va auf § 1 Abs 1 DSG 2000 sowie Art 8 EMRK. Insb war für den Gerichtshof nach seinem Prüfbeschluss unklar, was unter dem Begriff „bestimmte Wegstrecke“ in § 100 Abs 5b StVO zu verstehen sei:

„Besondere Vorschriften für das Strafverfahren

*§ 100. [...] (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.“*

3. Rechtliche Beurteilung

Der VfGH erkannte, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen eines staatlichen Grundrechtseingriffs nur auf Basis einer gesetzlichen Grundlage zulässig ist. Diese Grundlage muss den Eingriff hinreichend präzise und vorhersehbar bestimmen.¹¹ Anders als im Prüfbeschluss angenommen, kam das Höchstgericht in seinem Erkenntnis zum Schluss, dass eine derartige hinreichende Präzision und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Grundlage (§ 100 Abs 5b StVO) gegeben war. Die im Prüfbeschluss aufgeworfenen Fragen ließen sich aus den Regelungen der StVO sowie aus den im 2. Abschnitt des DSG 2000 enthaltenen allgemeinen Grundsätzen über die Verwendung von Daten beantworten.¹²

Was die Frage nach der Bedeutung der Wortfolge „bestimmte Wegstrecke“ in § 100 Abs 5b StVO anbelangt, kam der VfGH zum Ergebnis, dass diese Formulierung verfassungskonform ausgelegt werden konnte. Die Bestimmung erlaubte keineswegs

¹⁰ VfSlg 18.146.

¹¹ VfSlg 18.146; Bauer, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (280).

¹² VfSlg 18.146; Bauer, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (280).

eine durchgehende Überwachung sämtlicher Wegstrecken im Bundesgebiet, sondern war im Lichte des § 1 Abs 2 DSG 2000 zurückhaltend anzuwenden bzw auszulegen.¹³ Sie war sohin implizit dahingehend determiniert, dass es auf der überwachten Strecke besonders notwendig sein muss, die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit straßenpolizeilich zu überwachen, um damit einer besonderen Gefahrensituation zu begegnen. Dies ergab sich für den VfGH bereits aus dem Hinweis der Bundesregierung in ihren Äußerungen in der Sache, dass für automatische Geschwindigkeitsmesssysteme die Behörde "besonders gefahrenträchtige Streckenabschnitte, wie Tunnelanlagen, Baustellen und gefahrenreiche Freilandstrecken auswählen" solle.¹⁴

Unter Zugrundelegung dieser verfassungskonformen Auslegung war für den VfGH eine Verfassungswidrigkeit der Bestimmung nicht gegeben. Als weitere Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit sah der VfGH die Anordnung der Datenerhebung durch automatische Geschwindigkeitsmesssysteme mittels Verordnung an, um dem Rechtsschutz zu genügen.¹⁵

B. Schlussfolgerungen: Überwachung nur für besonders gefahrenträchtige Abschnitte

Die Überwachung von Straßenabschnitten im Rahmen der Section Control ist somit nach der Rsp nur dann zulässig, wenn dies besonders notwendig ist, um damit besonderen Gefahrensituationen wie Tunnelanlagen, Baustellen und gefahrenreichen Freilandstrecken zu begegnen.¹⁶

Mit dem Plan, die Rsp des VfGH umzusetzen und die Verkehrsüberwachung mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen zu kodifizieren erließ der Gesetzgeber durch die 22. StVO-Novelle¹⁷ neue Bestimmungen in den §§ 98a ff StVO.¹⁸ Darin wird von

¹³ *Souhrada-Kirchmayer*, Section Control im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2008, 161 (163); VfSlg 18.146; *Bauer*, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (281).

¹⁴ VfSlg 18.146; *Bauer*, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (281).

¹⁵ *Liehr*, Grundrechtsbeschränkungen durch moderne Technologien, dargestellt am Beispiel der Section Control, FS Machacek/Matscher, 2008, 281; *Bauer*, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (281).

¹⁶ VfSlg 18.146; *Bauer*, Zur Zulässigkeit von Section Control-Anlagen, ZVR 2007, 280 (281).

¹⁷ Bundesgesetz mit dem die Straßenverkehrsordnung 1960 (22. StVO-Novelle) und das Kraftfahrzeuggesetz 1967 geändert werden, BGBl I 2009/16 (22. StVO-Novelle).

¹⁸ *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (188).

den vom VfGH genannten Kriterien abgewichen: § 98a StVO erlaubt den Einsatz von Section Control Anlagen nicht nur, wenn dies zur Erhöhung oder Gewährleistung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren dringend erforderlich ist. Vielmehr nennt er auch Belästigungen, insb durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe und den Umweltschutz als legitime Interessen zur Errichtung von Section Control Anlagen.¹⁹ Diese Gefahren oder Belästigungen durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe sowie der Umweltschutz finden im VfGH-Erkenntnis keine entsprechende Grundlage.

Obwohl das in einzelnen Literaturstellen²⁰ unkritisch hingenommen wurde, ist das Ergebnis verfassungsrechtlich nicht tragfähig: Zwar ist zutreffend, dass die StVO Verkehrsbeschränkungen aus unterschiedlichen Gründen ermöglicht (etwa auch Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs, Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insb durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe).²¹ Dies ändert jedoch nichts an der verfassungsrechtlichen Dimension der automationsunterstützten Überwachung von Straßenabschnitten. Irreführend ist daher die Bemerkung²², wonach dem VfGH Erkenntnis nicht eindeutig entnommen werden könne, dass Section Control Anlagen ausschließlich zu Zwecken der Verkehrssicherheit eingesetzt werden dürften. Diese Behauptung stützt sich auf die ebenso irreführende These²³, wonach die StVO dem Interesse der Verkehrssicherheit keine höhere Bedeutung gegenüber Interessen des Umwelt- und Lärmschutzes einräumen würde. Dabei ist zu beachten:

Einerseits nennt der VfGH für die Zulässigkeit des Einsatzes von Section Control Anlagen nicht ausschließlich das Interesse der Verkehrssicherheit. Vielmehr relevant ist die besondere Notwendigkeit, einer „besonderen Gefahrensituation zu begegnen“.²⁴ Der Hinweis des Gerichtshofs und der Bundesregierung auf besonders gefahrenträchtige Streckenabschnitte, wie Tunnelanlagen, Baustellen und gefahrenreiche

¹⁹ *Liehr*, Grundrechtsbeschränkungen durch moderne Technologien, dargestellt am Beispiel der Section Control, FS Machacek/Matscher, 2008, 281 (282 f); *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189).

²⁰ *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189 f); *Pürstl*, StVO-ON¹⁶ § 98a Anm 2 (Stand 15.9.2023, rdb.at).

²¹ *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189); § 43 Abs 1 und 2 StVO.

²² *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189).

²³ *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189).

²⁴ VfSlg 18.146; *Souhrada-Kirchmayer*, Section Control im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2008, 161 (169).

Freilandstrecken zeigt zwar, dass ein besonderer Fokus auf die Verkehrssicherheit gesetzt wird. Zumindest theoretisch könnte nach dem VfGH aber auch anderen, gleichwertigen Gefahren durch Section Control Anlagen begegnet werden. Keine solche gleichwertige Gefahr liegt jedenfalls bei der Fernhaltung von Belästigungen, insb durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe vor, weil Belästigungen keine Gefahren darstellen. Selbst der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe ist normalerweise kein – gegenüber den vom VfGH genannten Interessen – gleichwertiges Interesse: Zum einen sind nämlich Gefahren solcherart – bspw durch Schadstoffe – ein im mitteleuropäischen Raum immer seltener auftretendes Phänomen.²⁵ Grund dafür ist auch die Einführung neuer Pflichttechnik in Fahrzeugen.²⁶ Im Jahr 2023 wurden in Österreich für alle relevanten Luftschadstoffe die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen eingehalten.²⁷ Seit 2019 werden in Wien sämtliche EU-Grenzwerte, seit 2020 sogar die nationalen Grenzwerte eingehalten.²⁸

Zum anderen hatte der VfGH bei den von ihm genannten besonderen Gefahrensituationen offensichtlich akut auftretende und sich aktuell manifestierende Gefahren vor Augen, wie sich insb aus den im Erkenntnis genannten Beispielen (Tunneln, Baustellen, gefahrenreiche Freilandstrecken)²⁹ ergibt. Auch beim Umweltschutz handelt es sich um einen von der VfGH Rsp nicht erfassten Zweck. Erstens ist nämlich die Einflussmöglichkeit durch den Einsatz von Section Control Anlagen auf das Schutzgut Umweltschutz minimal. Zweitens ist die unmittelbare Betroffenheit gering. Nur eklatante, akut auftretende und sich aktuell manifestierende Gefahren sollten daher die Möglichkeit der Errichtung einer Section Control Anlage begründen.

Andererseits ist auch dem Argument³⁰, die StVO enthalte keine Bewertung oder Abwägung der Interessen „Verkehrssicherheit“ und „Lärm- bzw Umweltschutz“

²⁵ S dazu <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/emissions-of-air-pollutants-from> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026), wonach seit 1990 die meisten Arten von Emissionen im Transportsektor erheblich reduziert wurden.

²⁶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/emissions-of-air-pollutants-from> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

²⁷ *Umweltbundesamt*, Austria's Annual Air Emission Inventory 1990-2023, S 13.

²⁸ <https://presse.wien.gv.at/presse/2025/01/02/wiener-luftqualitaet-weiterhin-auf-sehr-gutem-niveau> (zuletzt abgerufen am 11.8.2026); *Stadt Wien*, IG-L Jahresbericht Wien 2024, <https://www.digital.wienbibliothek.at/urn/urn:nbn:at:AT-WBR-1930901> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

²⁹ VfSlg 18.146.

³⁰ *Zotter*, Die technische Verkehrsüberwachung im Lichte der 22. StVO-Nov, ZVR 2009, 188 (189).

entgegenzutreten: Bei einem Grundrechtseingriff wie dem Einsatz von Section Control Anlagen ist nicht die Interessenlage der StVO beachtlich, sondern eine allgemeine Interessenlage. Nicht jeder Zweck sollte daher nach der Vorstellung des VfGH eine Rechtfertigung für den Einsatz von Section Control Anlagen darstellen, sondern nur ausgewählte, besonders schwerwiegende Gründe. Die Lösung des VfGH ist das Ergebnis einer grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung wegen Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 DSG 2000. Die Einschränkung auf die in einem Gesetz enthaltenen Schutzgüter würde dem Grundkonzept dieser grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung zuwiderlaufen. Maßgeblich sind stattdessen stets sämtliche, allgemein infrage kommenden Interessen.

Die einfachgesetzliche Grundlage der Section Control³¹ ist daher mit Verfassungswidrigkeit behaftet, weil sie derartige Maßnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung auch aus – vom VfGH nicht genannten – Gründen des Schutzes vor Belästigungen durch Lärm, Geruch und Schadstoffen sowie aus Gründen des Umweltschutzes zulässt. Diese Verfassungswidrigkeit hat sich jedoch noch in keinem Anlassfall manifestiert: Soweit ersichtlich wurden sämtliche bisher errichteten Section Control Anlagen aus verfassungsrechtlich legitimen Gründen – insb aus Gründen der Verkehrssicherheit – errichtet.³²

Insofern kann aber auch dem Bericht des Verkehrsausschusses³³ nur partiell zugestimmt werden, wonach *„die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung sowie sonstige bildverarbeitende technische Einrichtungen zur Verkehrsüberwachung nur dort zur Anwendung gelangen, wo besonderen Gefahrensituationen begegnet werden muss. Dies ist beispielsweise der Fall bei besonders gefahrenträchtigen Streckenabschnitten wie Tunnelanlagen, Baustellen, unfallträchtigen Straßenabschnitten oder solchen, wo besonders viele Verkehrsverstöße stattfinden oder dort, wo Grenzwerte zum Schutz von*

³¹ § 98a StVO.

³² Vgl etwa zuletzt Verordnung des Bundesministers für Innovation, Mobilität und Infrastruktur über eine abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung auf der A 2 Süd Autobahn im Bereich der Tunnelkette Pack – Herzogbergtunnel (Section Control-Messstreckenverordnung Herzogbergtunnel 2025), BGBl II 197/2025; Verordnung des Bundesministers für Innovation, Mobilität und Infrastruktur über eine abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung 2025 im Bereich Knoten Prater bis Anschlussstelle Simmeringer Haide der A 4 Ost Autobahn (Section Control-Messstreckenverordnung A 4 Knoten Prater 2025 Phase 2), BGBl II 196/2025.

³³ AB 74 BlgNR 24. GP 3.

*Mensch und Umwelt tatsächlich überschritten werden, wobei die Maßnahmen als besonders geeignet erscheinen müssen, die konkrete Gefährdungssituation zu verbessern.*³⁴ Wie bereits erwähnt ist nämlich etwa die Nennung des Umweltschutzes als Interesse, welches den Einsatz von Section Control Anlagen ermöglichen soll, nicht von der VfGH Rsp gedeckt. Auch ein Einsatz an Orten mit besonders vielen Verkehrsverstößen entspricht diesem Konzept nicht.

C. Anwendbarkeit auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen

Im Folgenden gilt es zu prüfen, inwiefern die in Bezug auf Section Control Anlagen getroffenen Feststellungen sich auch auf andere Verkehrsüberwachungsmaßnahmen mittels Bildverarbeitung, insb jene § 98h StVO, übertragen lassen:

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 bejaht:³⁵ Die erfassten Fahrzeugkennzeichen sind Angaben, über Betroffene, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist. Schließlich können mithilfe des Kennzeichens Halter und in weiterer Folge über die Lenkerauskunft Lenker des Fahrzeuges ermittelt werden.³⁶ Das erforderliche schutzwürdige Interesse an der Geheimhaltung ist anzunehmen.³⁷ Zwar wurden in Umsetzung der DSGVO das Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018³⁸ und das Datenschutz-Deregulierungs-Gesetz 2018³⁹ erlassen. Das Grundrecht auf Datenschutz hat dadurch jedoch keine Änderung erfahren und besteht daher im selben Umfang wie zum Zeitpunkt des VfGH Erkenntnisses fort.⁴⁰

Jede Verwendung von personenbezogenen Daten stellt einen Eingriff in das Grundrecht dar. Betroffen sind daher ebenso sämtliche Überwachungsmaßnahmen, welche

³⁴ AB 74 BlgNR 24. GP 3.

³⁵ VfSlg 18.146.

³⁶ Souhrada-Kirchmayer, Section Control im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2008, 161 (163); Liehr, Grundrechtsbeschränkungen durch moderne Technologien, dargestellt am Beispiel der Section Control, FS Machacek/Matscher, 2008, 281 (282 f).

³⁷ Souhrada-Kirchmayer, Section Control im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2008, 161 (163); Liehr, Grundrechtsbeschränkungen durch moderne Technologien, dargestellt am Beispiel der Section Control, FS Machacek/Matscher, 2008, 281 (282 f).

³⁸ Bundesgesetz, mit dem das Datenschutzgesetz 2000 geändert wird, BGBl I 120/2017 (Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018).

³⁹ Bundesgesetz, mit dem das Datenschutzgesetz geändert wird, BGBl I 24/2018 (Datenschutz-Deregulierungs-Gesetz 2018)

⁴⁰ Feiler/Forgó, EU-DSGVO² (2022) zu § 1 DSG Rz 2.

personenbezogene Daten aufzeichnen.⁴¹ Auch bei der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle kommt es zu einer solchen Verwendung durch Überwachung und Aufzeichnung personenbezogener Daten (zumindest Kennzeichen⁴²).⁴³ Die Maßnahme ist daher für die Betroffenen Lenker ein Eingriff in das Datenschutzgrundrecht.

Dieser Grundrechtseingriff ist dem Grundrechtseingriff beim Einsatz von Section Control Anlagen sehr ähnlich: In beiden Fällen werden personenbezogene Daten (Kennzeichen) samt Ort und Datum der Ein- bzw. Ausfahrt durch bildverarbeitende Einrichtungen erfasst. Das Kamerasystem zur Kennzeichenerfassung ist ähnlich aufgebaut und ermöglicht einen 24/7-Betrieb. Im Gegensatz zu anderen Geschwindigkeitsmesssystemen bzw. Verkehrsüberwachungssystemen (Radarboxen, Lasermessgeräte, Ampelblitzer, etc.) verarbeiten sowohl Section Control als auch automationsunterstützte Zufahrtskontrolle Daten unabhängig von einem Verstoß.⁴⁴

Die geplanten Maßnahmen automationsunterstützter Zufahrtskontrollen sind dabei sogar eingriffsintensiver als die Section Control: Während bei der Section Control Daten, die keine Verstöße betreffen, idR sofort nach Durchfahrt durch das „Ausfahrtsportal“ gelöscht werden können, ist das bei der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle oft nicht möglich.⁴⁵ Außerdem erfassen Section Control Anlagen idR nur zwei Überwachungspunkte, während es bei Zonen mit automationsunterstützter Zufahrtskontrolle in vielen Fällen wesentlich mehr sind. Für die Wiener Innenstadt sind beispielsweise 26 Überwachungspunkte geplant.⁴⁶

Darüber hinaus ist zu beachten, dass unterschiedslose Überwachungsmaßnahmen – wie Section Control und automationsunterstützte Zufahrtskontrollen – Bürgern ein Gefühl der Überwachung vermitteln können. Dieses Gefühl der Überwachung wiederum kann

⁴¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 829.

⁴² Vgl. etwa jüngst DSB 26.9.2024, 2024-0.112.476; BVwG 23.9.2022, W137 2252921-1.

⁴³ § 98h Abs 2 StVO.

⁴⁴ S. dazu auch Kunnert, Das „Section Control“-Erkenntnis des VfGH vom 15. Juni 2007 und seine Bedeutung für die Auslegung des Datenschutzgrundrechts sowie des Grundsatzes der hinreichenden Bestimmtheit von Gesetzen, Jahrbuch Öffentliches Recht 2008, 251 (281).

⁴⁵ S. dazu die im Kapitel III.B genannten Gründe.

⁴⁶ S. auch dazu die Ausführungen zur Vorratsdatenspeicherung. In der Wiener Innenstadt etwa sind 26 Überwachungspunkte an Ein- und Ausfahrten sowie Überwachungspunkte bei sämtlichen Tiefgaragen geplant (<https://www.derstandard.at/story/3000000264632/sima-verkehrsberuhigte-wiener-innenstadt-kommt-in-naechster-legislaturperiode> [zuletzt abgerufen am 1.8.2026]).

die Ausübung von Grundrechten – bspw der Versammlungsfreiheit – beeinträchtigen.⁴⁷ Erfahrungsgemäß finden auf Autobahnen und Freilandstraßen wesentlich seltener Kundgebungen statt als in innerstädtischen Gebieten, wie bspw der Wiener Innenstadt. Umso eklatanter sind daher auch die potenziellen Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten, wenn nicht Autobahnen oder Freilandstraßen, sondern für die demokratische Willensbildung zentrale Kundgebungsorte überwacht werden. Auch in dieser Hinsicht sind daher automationsunterstützte Zufahrtskontrollen noch eingriffsintensiver als Section Control Anlagen.

Der VfGH schränkt in seinem Erkenntnis zwar die gewonnenen Lösungsansätze auf den im Verfahren problematisierten Einsatz von Section Control Anlagen ein.⁴⁸ Naturgemäß lassen sich die Ausführungen allerdings auch auf Systeme mit ähnlicher Funktionsweise übertragen. Dazu zählen jedenfalls automationsunterstützte Zufahrtskontrollen nach § 98h StVO.

D. Enge Grenzen des Einsatzes automationsunterstützter Zufahrtskontrolle unter Zugrundelegung des Section-Control-Erkenntnisses

Wendet man in weiterer Folge die im Rahmen des Section-Control-Erkenntnisses gewonnenen Lösungsansätze und Vorgaben auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen an, dann ergeben sich daraus enge verfassungsrechtliche Grenzen für deren Einsatz. § 98h StVO trägt diesen Grenzen in wesentlichen Teilen Rechnung.⁴⁹ Entscheidend ist allerdings, dass die darin zum Ausdruck kommenden verfassungsrechtlichen Wertungen⁵⁰ auch bei der Auslegung und Anwendung der Bestimmung konsequent gewahrt werden. Würden die gesetzlichen Grenzen aufgeweicht, liefe der grundrechtliche Schutz in diesem Bereich gänzlich leer:

⁴⁷ BVerfG 120, 378 Rz 78 und 171; VfSlg 20.356; *Kunnert*, Das „Section Control“-Erkenntnis des VfGH vom 15. Juni 2007 und seine Bedeutung für die Auslegung des Datenschutzgrundrechts sowie des Grundsatzes der hinreichenden Bestimmtheit von Gesetzen, *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2008, 251 (285); s dazu im Detail noch Kapitel V.A.

⁴⁸ VfSlg 18.146.

⁴⁹ Vgl im Gegensatz dazu der Ministerialentwurf, 62/ME 28. GP.

⁵⁰ S dazu auch die auf das VfGH-Erkenntnis sowie die Vorratsdatenspeicherungsjudikatur des EuGH Bezug nehmenden Erläuterungen, ErlRV 411 BlgNR 28. GP 3 f und 12 f.

§ 98h StVO lässt automationsunterstützte Zufahrtskontrollen dann zu, wenn ihr Einsatz aus Gründen der Verkehrssicherheit, der Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit sowie der Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit „dringend erforderlich erscheint“. Während der Ministerialentwurf⁵¹ noch den Umweltschutz sowie den Schutz vor Lärm- und Geruchsbelästigungen als mögliche Schutzinteressen für die Errichtung automationsunterstützter Zufahrtskontrollen nannte, finden sich diese im beschlossenen Gesetzestext zurecht nicht mehr. Damit nennt der beschlossene § 98h StVO – im Gegensatz zum Ministerialentwurf – grundsätzlich keine untergeordneten, von der VfGH-Rsp nicht erfassten Schutzinteressen mehr.

Problematisch ist jedoch, dass die Erläuterungen zur Regierungsvorlage neben den im Gesetz ausdrücklich genannten Schutzinteressen weiterhin deutlich untergeordnete Ziele anführen.⁵² Genannt werden etwa positive Auswirkungen auf die Umwelt, die Lebensqualität der Innenstadtbewohner und die Attraktivität des Tourismusstandortes. Diese sollen sich nach den Erläuterungen als Folgewirkung einer konsequenten Kontrolle und Einhaltung von Ge- und Verboten ergeben.⁵³ Entscheidend ist aber: Diese Interessen finden sich nur in den Materialien, nicht im Gesetz selbst. Eine konkrete automationsunterstützte Zufahrtskontrolle kann daher zB nicht mit dem Ziel gerechtfertigt werden, die Lebensqualität der Innenstadtbewohner zu verbessern. Ein solcher Einsatz wäre weder von § 98h StVO noch von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gedeckt. Ebenso wenig dürfen die Materialien dazu herangezogen werden, den Anwendungsbereich des § 98h StVO auszudehnen. Die Rechtsprechung des VfGH legt vielmehr das Gegenteil nahe: eine enge Auslegung und den Einsatz dieser Überwachungstechnik nur in akuten, besonderen Gefahrensituationen.⁵⁴

⁵¹ § 98h StVO idF Ministerialentwurf; 62/ME 28. GP 3.

⁵² ErlRV 411 BlgNR 28. GP 1 und 11.

⁵³ ErlRV 411 BlgNR 28. GP 1 und 11.

⁵⁴ Vgl VfSlg 18.146.

Executive Summary zu Kapitel II (VfGH-Judikatur zur Section Control [insb VfSlg 18.146])

- § 100 Abs 5b StVO **normierte den Einsatz von Section Control Anlagen** auf österreichischen Straßenabschnitten.
- In seiner Entscheidung aus 2007 erkannte der VfGH, dass die darin enthaltene Wortfolge **„bestimmte Wegstrecke“ verfassungskonform ausgelegt** werden konnte: Section Control Anlagen dürfen nur eingesetzt werden, wenn dies **„besonders notwendig ist [...], um damit einer besonderen Gefahrensituation zu begegnen“**. Beispielhaft wurden besonders gefahrenträchtige Streckenabschnitte wie **Tunnelanlagen, Baustellen und gefahrenreiche Freilandstrecken** genannt.
- Zwar wurde diese Rsp in weiterer Folge **verfassungswidrig gesetzlich verankert**: Auch Schutz vor **Lärm-, Geruchs- und Schadstoffbelästigungen sowie der Umweltschutz** wurden **unzulässigerweise** als mögliche Gründe für den Einsatz von Section Control Anlagen einfachgesetzlich verankert. Diese **Verfassungswidrigkeit hat sich jedoch noch nicht durch Erlass einer entsprechenden Verordnung** – bspw einer „Lärmschutz-Section-Control-Verordnung“ – **verwirklicht**. Das ändert jedoch nichts daran, dass weiterhin der **Einsatz von Section Control Anlagen nur aus den vom VfGH genannten Gründen zulässig ist**.
- **Section Control und automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** sind sich technisch und hinsichtlich ihrer Funktionsweise **sehr ähnlich**. **Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** können dabei aufgrund einer größeren Zahl von Überwachungspunkten und längerer Speicherzeiträume **sogar eingriffsintensiver** sein. **Die Rsp zur Section Control ist daher auch auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen zu übertragen**.
- § 98h StVO trägt den Vorgaben des VfGH in wesentlichen Punkten Rechnung: **Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen dürfen nur eingesetzt werden, wenn dies aus Gründen der Verkehrssicherheit, der körperlichen Unversehrtheit oder zur Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit dringend erforderlich erscheint**. Diese Grenzen sind jedoch auch

bei der **Auslegung und Anwendung der Bestimmung strikt einzuhalten**. Untergeordnete Ziele wie **Umweltschutz, eine höhere Lebensqualität oder die Attraktivität eines Tourismusstandortes** können den Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen **nicht rechtfertigen**. Zulässig ist eine solche Überwachung **nur zur Abwehr einer aktuellen, besonderen, entsprechend schwerwiegenden und beeinflussbaren Gefahrensituation**.

III. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen und unzulässige Vorratsdatenspeicherung

A. Definition und Anwendbarkeit der Judikatur auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen

„Vorratsdatenspeicherung“ ist die „Anordnung einer unterschieds- und anlasslosen Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat“.⁵⁵ Dabei geht es darum, einen späteren justiziellen oder sicherheitspolizeilichen Zugriff auf diese Daten zu ermöglichen.⁵⁶ Die Zulässigkeit einer Vorratsdatenspeicherung ist geprägt von der Judikatur des EuGH. Das Höchstgericht hat sich unter dem Aspekt der anlasslosen Speicherung von Telekommunikationsdaten iZm der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation⁵⁷ sowie der von ihm 2014 aufgehobenen Vorratsdatenspeicherungs-RL⁵⁸ in einer Vielzahl von Entscheidungen mit der Zulässigkeit von Vorratsdatenspeicherung auseinandergesetzt.

Zwar liegt im Fall der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle kein unmittelbarer Bezug zu einem von der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation determinierten Sachverhalt, weshalb diese nicht anzuwenden ist. Die mit der

⁵⁵ Veeck/Jechel, Der EuGH zur Vorratsdatenspeicherung - Völlige Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung? LTZ 2024, 340 (349).

⁵⁶ VfSlg 19.892.

⁵⁷ RL 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl L 2002/201, 37 idF L 2009/337, 11.

⁵⁸ RL 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl L 2006/105, 54 (Vorratsdatenspeicherungs-RL).

Zufahrtskontrolle verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten fällt jedoch in den Anwendungsbereich der DSGVO.⁵⁹ Insoweit liegt eine unionsrechtlich geregelte Fallgestaltung vor. Damit geht einerseits in diesem Rahmen die Anwendbarkeit der in der GRC enthaltenen Grundrechte einher.⁶⁰ Andererseits verbürgt der vom EuGH in der Vorratsdatenspeicherungs-Rsp angewendete Art 7 GRC dieselben Rechte wie Art 8 EMRK⁶¹ und der ebenso vom EuGH angewendete Art 8 GRC ist eng mit § 1 Abs 1 DSG verbunden.⁶² Auch hängt die Frage der anlasslosen Speicherung von Kommunikationsdaten qualitativ eng mit der Frage der Zulässigkeit der Speicherung von Standortdaten zusammen. Die vom EuGH mit Blick auf die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten (Art 7 und Art 8 GRC) gelösten Rechtsfragen lassen sich daher auf die Frage der Speicherung von Daten für automationsunterstützte Zufahrtskontrollen übertragen. Auch der VfGH hätte sich daher bei einer Beurteilung der Zulässigkeit automatisierter Zufahrtskontrollen an der Rsp des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung zu orientieren.

B. Vorliegen von Vorratsdatenspeicherung bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen

1. Sich unmittelbar aus § 98h StVO ergebende Vorratsdatenspeicherung

Wie bereits erwähnt, ist die Vorratsdatenspeicherung die „Anordnung einer unterschieds- und anlasslosen Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat“.⁶³ Dabei geht es darum, einen späteren justiziellen oder sicherheitspolizeilichen Zugriff auf diese Daten zu ermöglichen.

Wie in den vom EuGH behandelten Fällen sieht auch das System automationsunterstützter Zufahrtskontrollen die Speicherung personenbezogener Daten vor: § 98h Abs 2 StVO nennt die Erfassung von Kennzeichen sowie Ort und Zeit der

⁵⁹ Vgl Art 2 Abs 1 DSGVO.

⁶⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 684.

⁶¹ Grabenwarter/Frank, B-VG² Art 8 EMRK Rz 2 (Stand 1.1.2025, rdb.at).

⁶² S dazu mit Hinweis auf die Unterschiede zwischen den beiden Grundrechten Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 25 (Stand 1.4.2019, rdb.at). Auch nach der Rsp des VfGH hat Art 8 GRC keinen über § 1 DSG hinausgehenden Schutzgehalt (VfSlg 19.673/2012; Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 25 [Stand 1.4.2019, rdb.at]).

⁶³ Veeck/Jechel, Der EuGH zur Vorratsdatenspeicherung - Völlige Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung? LTZ 2024, 340 (349).

Straßenbenützung. Das Kennzeichen ist als personenbezogenes Datum iSv Art 4 Z 1 DSGVO zu qualifizieren.⁶⁴

Zwar räumt die Bestimmung ein, dass Daten, die keine Fälle von Verstößen betreffen, unverzüglich und in nicht rückführbarer Weise zu löschen sind, wobei die Berücksichtigung einer zulässigen Verweildauer (Grace Period) zulässig sein soll.⁶⁵ Wie sich insb aus der Berichterstattung zur geplanten Umsetzung einer automatisierten Zufahrtskontrolle in der Wiener Innenstadt⁶⁶ ergibt, ist diese Löschung der Daten, wenn kein Verstoß vorliegt, jedoch in einigen Fällen gar nicht unverzüglich möglich: § 98h StVO nennt einen dieser Fälle ausdrücklich, nämlich die zulässige Verweildauer: In Wien etwa sind Ausnahmen vom geplanten Fahrverbot für Fahrzeuge vorgesehen, die sich nicht mehr als 30 Minuten in der Innenstadt aufhalten.⁶⁷

Eine weitere, in Wien geplante Ausnahme betrifft Fahrzeuge, die in der Innenstadt in Tiefgaragen parken.⁶⁸ Auch diese sollen weiterhin in die Innenstadt einfahren dürfen. Derartige Ausnahmen sind auch verfassungsrechtlich zwingend geboten, weil Zufahrtsbeschränkungen, die etwa nur Anrainer ausnehmen würden, schwerwiegende Folgen für die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit⁶⁹, die Erwerbsfreiheit⁷⁰ und den Vertrauensschutz⁷¹ hätten. Wäre bspw die Zufahrt zu Tiefgaragen in der Wiener Innenstadt für andere Personen als Anrainer untersagt, so würde das einen unverhältnismäßigen Eingriff in die genannten Grundrechtspositionen der Tiefgaragenbetreiber bedeuten. Der Großteil ihrer Einnahmequelle würde nämlich ohne objektive Rechtfertigung entzogen. Derartige Ausnahmen lassen sich jedoch nicht umsetzen, wenn Daten nicht bis zur Ausfahrt aus der Innenstadt bzw bis zur Einfahrt in eine Tiefgarage gespeichert werden. Eine Speicherung von Daten ist daher nach der geplanten Funktionsweise jedenfalls erforderlich, um Verstöße etwa gegen eine

⁶⁴ Vgl etwa jüngst DSB 26.9.2024, 2024-0.112.476; BVwG 23.9.2022, W137 2252921-1.

⁶⁵ § 98h Abs 2 S 2 StVO.

⁶⁶ Vgl <https://wien.orf.at/stories/3300105/> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026); <https://www.derstandard.at/story/3000000264504/verkehrsberuhigte-innenst228dte-hanke-legt-stvo-novelle-vor> (zuletzt abgerufen 1.8.2026).

⁶⁷ S dazu <https://wien.orf.at/stories/3300105/> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

⁶⁸ S dazu <https://wien.orf.at/stories/3300105/> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

⁶⁹ Vgl Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK.

⁷⁰ Vgl Art 6 StGG.

⁷¹ Ua abgeleitet aus dem Gleichheitssatz nach Art 2 StGG sowie Art 7 B-VG.

maximale Aufenthaltsdauer oder die Zulässigkeit der Benützung von Tiefgaragen zu sanktionieren.

Auch andere Szenarien sind denkbar, in denen Daten von materiell zufahrtsberechtigten Personen teilweise unbestimmt lange gespeichert werden: Etwa, wenn Hotelgäste in vom Hotel betriebenen Tiefgaragen parken, welche nicht eigens für Zwecke der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle überwacht werden. Hier werden regelmäßig ein nachträglicher (also nach dem Einfahren erfolgender) Antrag auf Genehmigung der Zufahrt gestellt und die Daten bis zur Feststellung der Berechtigung gespeichert werden müssen. Ähnliches gilt bei der Zufahrt von Taxis. In Wien etwa ist vorgesehen, dass diese die Innenstadt weiterhin befahren dürfen.⁷² Hier soll bereits bei der Einfahrt anhand der TX-Endung am Kennzeichen die Zulässigkeit der Zufahrt automatisiert festgestellt werden. Taxikennzeichen, welche diese Endung nicht aufweisen, sind jedoch genauso wie Taxis mit TX-Kennzeichen materiell zur Einfahrt berechtigt. Auch hier ist daher eine nachträgliche Meldung und die Speicherung bis zur Beendigung dieses Prozesses erforderlich. Die Speicherdauer ist dabei nicht absehbar, weil sie von der Bearbeitungszeit des jeweiligen Antrags abhängt.

Die Speicherung in all diesen Fällen ist auch insofern anlasslos und erfolgt auf Vorrat, als zum Zeitpunkt der Erfassung und Speicherung von Daten bei der Einfahrt kein konkreter Tatverdacht gegen die einfahrende Person besteht. Ein solcher Tatverdacht würde auch dem grundrechtlich verankerten Prinzip der Unschuldsvermutung zuwiderlaufen (s dazu Kapitel VI.B.2 dieses Gutachtens). Wie bei der Erfassung und Speicherung von Telekommunikationsdaten sind auch bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen mehrheitlich Personen und Daten von der Überwachung und Speicherung betroffen, welche keine (Verwaltungs-)Straftat begangen haben oder begehen werden. Zwar ist im Fall der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle insofern ein Zusammenhang zu einer Verwaltungsübertretung gegeben, als die konkrete Einfahrt rechtswidrig erfolgt, **falls nicht innerhalb von 30 Minuten eine Ausfahrt, eine Einfahrt in eine Tiefgarage oder eine nachträgliche Meldung erfolgt**. Das ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass die Person im Einfahrtszeitpunkt noch keinen objektiven Tatbestand einer

⁷² <https://www.derstandard.at/story/3000000266203/verkehrsberuhigte-wiener-innenstadt-welche-neue-regelung-die-spoe-vorschlaegt> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

(Verwaltungs-)Straftat gesetzt hat, der einen Anlass für eine Überwachung geben würde. Die Daten werden daher anlasslos und auf Vorrat für den nur potenziell eintretenden Fall gespeichert, dass später ein Verstoß festgestellt wird. Auch was das Kriterium der unterschiedslosen Speicherung anbelangt ist zu beachten, dass die Daten von unbescholtenen Personen einbezogen werden. Innerhalb der Gruppe von Personen, die ohne Ausnahmegenehmigung in die Zone einfahren, wird nämlich nicht differenziert. Es wird also kein Unterschied gemacht zwischen Personen, die sich unrechtmäßig in der zufahrtsbeschränkten Zone aufhalten, und solchen, die dort rechtmäßig sind. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts besteht – wie erwähnt – etwa, weil Personen die Zone innerhalb von 30 Minuten wieder verlassen, eine Tiefgarage aufsuchen oder einer sonst verfassungsrechtlich erforderlichen Ausnahme unterliegen. § 98h Abs 2 StVO sieht zwar vor, dass Daten, die einen Verdacht auf einen Verstoß betreffen, grundsätzlich spätestens nach einem Jahr zu löschen sind, sofern kein Verwaltungsstrafverfahren anhängig ist. Unklar bleibt jedoch, welche Daten überhaupt unter diese Bestimmung fallen und wie sich die einjährige Löschfrist zu der allgemeinen, Löschungsregelung verhält, die eine sofortige Löschung vorsieht, wenn kein Verstoß vorliegt.⁷³ Fest steht jedenfalls, dass damit auch Daten von Lenkern, die sich vollkommen rechtmäßig verhalten haben, bis zu einem Jahr gespeichert werden können. Das ist im Verhältnis zur Schwere der in Betracht kommenden Verwaltungsübertretung eine sehr lange Dauer. Je nachdem, welche Daten von dieser besonderen Löschfrist erfasst sind, ist darüber hinaus nicht ausgeschlossen, dass Daten rechtmäßig handelnder Lenker sogar noch länger gespeichert werden.

Damit besteht in diesen Fällen kein Zusammenhang zwischen den gespeicherten Daten und den zu ahndenden Verstößen.⁷⁴ Die Speicherung erfolgt daher faktisch unterschiedslos.

Damit bestätigt sich die Annahme, dass es sich bei der geplanten Maßnahme ihrem Charakter nach um eine Form der Vorratsdatenspeicherung handelt. Die Speicherung

⁷³ § 98h Abs 2 S 2 StVO.

⁷⁴ S dazu EuGH 21.12.2016, C-203/15 und C-698/15, *Tele2 Sverige und Watson ua*, ECLI:EU:C:2016:970, Rn 106.

erfolgt unterschiedslos und anlasslos und unterliegt daher denselben unions- und verfassungsrechtlichen Anforderungen wie die vom EuGH beanstandeten Systeme.

2. Exkurs: Section Control und Vorratsdatenspeicherung

Die in Österreich seit 2003 eingesetzte Section Control ist ein technisches System der Geschwindigkeitsüberwachung, das auf ausgewählten Straßenabschnitten verwendet wird.⁷⁵ Dabei werden Fahrzeuge zu Beginn und am Ende einer überwachten Strecke mittels Kameras erfasst. Durch den Abgleich von Kennzeichen und Zeitstempeln wird die Durchschnittsgeschwindigkeit berechnet. Liegt diese über der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, wird ein Verwaltungsstrafverfahren eingeleitet.⁷⁶

Bei genauerer Betrachtung weist auch die Funktionsweise der Section Control wesentliche Merkmale einer vom EuGH behandelten Vorratsdatenspeicherung auf. Das Kfz-Kennzeichen ist als personenbezogenes Datum iSd Art 4 Z 1 DSGVO einzuordnen.⁷⁷ Die erhobenen Daten können nicht unmittelbar bei der Einfahrt ausgewertet werden, sondern müssen bis zur Ausfahrt gespeichert und anschließend mit den dort erfassten Daten abgeglichen werden. Erst dieser Abgleich zeigt, ob eine Geschwindigkeitsübertretung vorliegt. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die Daten sämtlicher Fahrzeuge gespeichert, die den überwachten Straßenabschnitt befahren. Die Speicherung erfolgt damit unabhängig davon, ob überhaupt ein Verdacht auf eine Verwaltungsübertretung besteht. Erst nach der Auswertung werden die Daten jener Lenker gelöscht, die sich rechtmäßig verhalten haben.

Diese Funktionsweise stellt strukturell eine Form der vom EuGH beanstandeten Vorratsdatenspeicherung dar: Auch hier werden große Datenmengen unterschiedslos von einer Vielzahl unbescholtener Personen erhoben, ohne dass im Erfassungszeitpunkt ein objektiver Tatverdacht vorliegt. Dass die Speicherung in der Section Control letztlich nur für eine kurze Dauer erfolgt, ändert wenig am Charakter der Maßnahme. Nach dem EuGH gilt dies hinsichtlich des Zugangs zu solchen Daten va dann, wenn der Datensatz geeignet ist, sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person

⁷⁵ § Art 98a StVO.

⁷⁶ <https://www.autorevue.at/ratgeber/section-control> (abgerufen am 1.8.2026).

⁷⁷ Vgl etwa jüngst DSB 26.9.2024, 2024-0.112.476; BVwG 23.9.2022, W137 2252921-1.

zuzulassen.⁷⁸ Entscheidend ist, dass personenbezogene Daten anlasslos erfasst und für den bloß potenziellen Fall einer Rechtsverletzung gespeichert werden. Damit besteht die Gefahr, dass genaue Zeit-Weg Diagramme erstellt werden können, die genau solche Schlüsse auf das Privatleben zulassen. Zu den Konsequenzen der Folgen der Einordnung von Section Control und automationsunterstützter Zufahrtskontrolle als Vorratsdatenspeicherung siehe unter Kapitel III.C.4.

C. Die Judikatur des EuGH: Wann Vorratsdatenspeicherung unzulässig ist

1. Grundlegende Entscheidungen: Vorratsdatenspeicherung nur in eklatanten Ausnahmefällen

Schon früh hat sich der EuGH mit der Frage auseinandergesetzt, ob und unter welchen Voraussetzungen die Speicherung von Kommunikationsdaten „auf Vorrat“ – also anlasslos – als zulässig zu betrachten ist.⁷⁹ Dabei hat er eine solche Vorratsdatenspeicherungen stets nur unter engsten Voraussetzungen als rechtmäßig eingestuft bzw diese uU sogar gänzlich verboten:

Bereits im April 2014 erklärte das Höchstgericht die Regelung der Vorratsdatenspeicherungs-RL, wonach Telekommunikationsanbieter verpflichtet waren, auf Vorrat nahezu alle Telekommunikationsdaten anlasslos, ausnahmslos und flächendeckend bis zu 24 Monate zu speichern, für primärrechtswidrig.⁸⁰ Die zugrundeliegende Rechtsnorm stellte einen eklatanten Eingriff in die in Art 7 und Art 8 GRC verbürgten Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten dar.⁸¹ Zwar diene die Überwachung insofern dem Gemeinwohl, als sie den Zweck der Bekämpfung schwerer Kriminalität und damit der öffentlichen Sicherheit verfolgte. Jedoch beschränkten sich der Datenzugang der Behörden nicht auf schwerwiegende Straftaten, die RL bewirkte einen nahezu

⁷⁸ EuGH 20.9.2022, C-793/19 und C-794/19, *Deutschland / SpaceNet AG und Telekom Deutschland GmbH*, ECLI:EU:C:2022:702, Rn 88; EuGH 2.3.2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, Rn 39.

⁷⁹ Vgl die zentralsten Entscheidungen EuGH 8.4.2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland und Seitlinger ua*, ECLI:EU:C:2014:238; EuGH 2.3.2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152; EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370.

⁸⁰ *Roßnagel*, EuGH: Datenschutzrecht: EuGH lockert Voraussetzungen zur Vorratsdatenspeicherung, EuZW 2024, 657 (665).

⁸¹ *Kreul*, Nein, aber ... Die Vorratsdatenspeicherung in Europa, MR-Int 2022, 60 (65).

flächendeckenden Eingriff in die Grundrechte der europäischen Bevölkerung, sah eine pauschale Speicherdauer vor und wies ein unzureichendes Schutzniveau gegen missbräuchliche Verwendung auf.⁸²

2016 konkretisierte das Höchstgericht, dass das Unionsrecht einer allgemeinen und unterschiedslosen Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten⁸³ entgegensteht. Auch eine gezielte Vorratsspeicherung dieser Daten war nur dann zulässig, wenn sie ausschließlich der Bekämpfung schwerer Straftaten diene und dabei auf das absolut Notwendigste beschränkt war.⁸⁴ Nationale Behörden durften nur infolge einer vorherigen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten erlangen und Ausnahmen waren auf das absolut Notwendigste zu beschränken.⁸⁵

Diese Rsp bestätigte der EuGH in weiterer Folge: Eine pauschale Speicherung von Telefon- und Internetverbindungsdaten ohne spezifischen Verdacht auf Terrorismus oder schwere Straftaten war unzulässig. Ausnahmefälle betrafen etwa ernste Bedrohungen der nationalen Sicherheit.⁸⁶

Diesen strengen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Vorratsdatenspeicherung würde die Normierung einer automationsunterstützten Zufahrtskontrolle nicht genügen. Der EuGH beschränkte die Zulässigkeit derartiger Eingriffe auf eng begrenzte Ausnahmefälle, insbesondere auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität oder die Abwehr ernsthafter Bedrohungen der nationalen Sicherheit.

⁸² *Kreul*, Nein, aber ... Die Vorratsdatenspeicherung in Europa, MR-Int 2022, 60 (65).

⁸³ Diese beiden Begriffe sind im Sinne von Art 2 lit b) und c) der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (RL 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl L 2002/201, 37 idF L 2009/337, 11) zu verstehen: „Verkehrsdaten“ meint Daten, die zum Zwecke der Weiterleitung einer Nachricht an ein elektronisches Kommunikationsnetz oder zum Zwecke der Fakturierung dieses Vorgangs verarbeitet werden. „Standortdaten“ meint Daten, die in einem elektronischen Kommunikationsnetz oder von einem elektronischen Kommunikationsdienst verarbeitet werden und die den geografischen Standort des Endgeräts eines Nutzers eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes angeben.

⁸⁴ EuGH 21.12.2016, C-203/15 und C-698/15, *Tele2 Sverige und Watson ua*, ECLI:EU:C:2016:970; *Kreul*, Nein, aber ... Die Vorratsdatenspeicherung in Europa, MR-Int 2022, 60 (65).

⁸⁵ *Kreul*, Nein, aber ... Die Vorratsdatenspeicherung in Europa, MR-Int 2022, 60 (65).

⁸⁶ EuGH 6.10.2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790; *Kreul*, Nein, aber ... Die Vorratsdatenspeicherung in Europa, MR-Int 2022, 60 (65).

2. Aktuelle Judikatur: Verhältnismäßigkeit und Grenzen der Vorratsdatenspeicherung

Jüngst ist der EuGH zwar von seiner Rsp insofern abgewichen, als er urteilte, dass eine Vorratsdatenspeicherung für die Ermittlung von Straftätern bei nicht schwerwiegenden Taten nicht allgemein unzulässig ist.⁸⁷ Er stellte jedoch strenge Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer Vorratsdatenspeicherung auf:

Im Vorabentscheidungsverfahren betreffend eine französische Rechtsnorm, welche eine Vorratsdatenspeicherung zur Ermittlung von Urheberrechtsdelikten vorsah, sprach der EuGH aus, dass diese Vorratsdatenspeicherung zulässig sei, wenn:

- eine strikte Trennung der Datenkategorien vorgenommen wird, sodass gewährleistet wird, dass keine genauen Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person ermöglicht werden,
- der Zugang zu diesen Daten ausschließlich dazu dient, die verdächtige Person zu identifizieren und strenge Garantien angesetzt werden, um zu gewährleisten, dass keine genauen Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person möglich sind,
- die Verknüpfung von Daten – weil diese genaue Schlüsse auf das Privatleben ermöglicht – nur nach gerichtlicher Kontrolle und jedenfalls nicht automatisiert erfolgen darf und
- das System regelmäßig durch unabhängige Stellen auf Gefahren eines missbräuchlichen bzw unberechtigten Zugangs und einer missbräuchlichen bzw unberechtigten Nutzung geprüft wird.⁸⁸

Der EuGH hatte jedoch bei Aufstellen dieser Voraussetzungen stets nur den konkreten Anlassfall vor Augen, weshalb ein Freibrief für die Zulässigkeit einer allgemeinen Vorratsdatenspeicherung auch nach der neuen Rsp jedenfalls nicht vorliegt:

So betont das Höchstgericht, dass die Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten einen Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf den

⁸⁷ Veeck/Jechel, Der EuGH zur Vorratsdatenspeicherung - Völlige Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung? LTZ 2024, 340 (349); EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370.

⁸⁸ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 165; Thiele, EuGH: Vorratsdatenspeicherung zur Verfolgung von Urheberrechtsverstößen (Plenum), jusIT 2024, 151 (151).

Schutz personenbezogener Daten (Art 7 und Art 8 GRC) bedeutet.⁸⁹ Im Falle der Speicherung von IP-Adressen ohne die Verknüpfung mit anderen Daten einer Person besteht jedoch nach dem EuGH keine Möglichkeit, genaue Schlüsse auf ihr Privatleben zu ziehen, weshalb der Eingriff in ihre Grundrechte nicht als schwer zu werten ist.⁹⁰ Liegt demnach kein schwerer Eingriff in die Grundrechte einer Person vor, so kann dieser Eingriff durch das Ziel der Bekämpfung von Straftaten allgemein gerechtfertigt sein, wenn dieses Ziel in einem angemessenen Verhältnis zum Grundrechtseingriff steht.⁹¹

Damit der Grundrechtseingriff (die Vorratsdatenspeicherung) gerechtfertigt ist, muss er daher geeignet sein, dem öffentlichen Interesse der Bekämpfung von Straftaten zu dienen, er muss das gelindeste Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellen und es bedarf einer Interessensabwägung zwischen Grundrechtseingriff und öffentlichem Interesse.

Insb die Frage nach dem gelindesten Mittel ist dabei im vom EuGH beurteilten Fall wesentlich anders zu werten als bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen: Der Zugang zu IP-Adressen stellt nämlich die einzige Ermittlungsmaßnahme dar, die eine effektive Identifizierung des Täters einer online begangenen Straftat ermöglicht.⁹² Im Zusammenhang mit Internetkriminalität mag daher die vom EuGH bejahte Frage, ob die Vorratsdatenspeicherung unter engen Voraussetzungen tatsächlich das gelindeste Mittel zur Identifizierung des Täters darstellt, zutreffen. Hinsichtlich der Überwachung und Durchsetzung von Fahrverboten stehen dagegen weitaus gelindere Mittel der Überwachung und Durchsetzung zur Verfügung: Denkbar wären etwa Stichprobenkontrollen, „Planquadrante“ oder physische Zufahrtskontrollen mittels Poller oder Schranken.⁹³ Vorratsdatenspeicherung stellt also in diesem Fall jedenfalls nicht das gelindeste Mittel zur Identifizierung des Täters dar. Soweit die Materialien darüber hinaus Stichprobenkontrollen und „Planquadrante“ als weniger effektiv und weniger effizient

⁸⁹ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 69.

⁹⁰ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 82.

⁹¹ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 116.

⁹² EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 117; so auch schon EuGH 6.10.2020, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, *La Quadrature du Net ua*, ECLI:EU:C:2020:791, Rn 154.

⁹³ Vgl dazu ErlRV 411 BlgNR 28. GP 1 und 11.

gegenüber automationsunterstützten Zufahrtskontrollen bezeichnen⁹⁴ übersieht der Gesetzgeber Wesentliches: Stichprobenkontrollen stellen im System der Verkehrspolizei den Regelfall dar. Nur in Ausnahmefällen, etwa bei Geschwindigkeitsüberwachungen durch „Radarboxen“ oder bei Section Control Anlagen werden ortsfeste Systeme verwendet, die einen 24/7-Betrieb ermöglichen. Einer Begründung, weshalb gerade im Fall automationsunterstützter Zufahrtskontrollen eine derart eingriffsintensive, in der Verkehrsüberwachung unübliche Maßnahme erforderlich sei, entbehren jedoch die Materialien.

Auch die Frage der Interessenabwägung zwischen dem Grundrechtseingriff und dem öffentlichen Interesse ist wesentlich anders zu werten als in der vom EuGH beurteilten Sachlage: Die Aufzeichnung der Ein- und Ausfahrt in eine geographische Zone ermöglicht zumindest theoretisch konkrete Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person. Der EuGH hat zwar festgehalten, dass der bloße Zugang zu Identitätsdaten allein zur Ermittlung des betreffenden Benutzers ohne die Möglichkeit einer Verknüpfung zur erfolgten Kommunikation keinen schwerwiegenden Eingriff in die genannten Grundrechte darstellt.⁹⁵ Übertragen auf den Fall automationsunterstützter Zufahrtskontrollen durch Kameras bedeutet dies allerdings, dass sehr wohl ein schwerwiegender Eingriff vorliegt, wenn die vorgenommene Route innerhalb der zufahrtsbeschränkten Zone oder die Destination einer Person zumindest in Ansätzen feststellbar sind. Weil das geplante System automationsunterstützter Zufahrtskontrollen jeweils auch den Standort der Ein- und Ausfahrt feststellen soll und Fahrzeuge regelmäßig nur von einer Person verwendet werden, kann eine solche Feststellung von Route oder Destination einer konkreten Person nicht ausgeschlossen werden.

Zu beachten ist ebenso, dass die bspw für die Wiener Innenstadt geplanten Zufahrtsbeschränkungen Ausnahmen für Garagen vorsehen.⁹⁶ Derartige Ausnahmen sind auch aufgrund der grundrechtlichen Erwerbsfreiheit zwingend geboten. Die Überwachung findet jedoch demnach nicht nur bei Ein- und Ausfahrten in und aus der

⁹⁴ ErlRV 411 BlgNR 28. GP 1 und 11.

⁹⁵ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370, Rn 133.

⁹⁶ Vgl <https://www.derstandard.at/story/3000000266203/verkehrsberuhigte-wiener-innenstadt-welche-neue-regelung-die-spoe-vorschlaegt> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

zufahrtsbeschränkten Zone statt, sondern auch innerhalb dieser. Das verschärft die Gefahr der Möglichkeit zur Erstellung von Zeit-Weg Diagrammen und bewirkt einen noch intensiveren Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten (Art 7 und Art 8 GRG).

Auch handelt es sich im Fall automationsunterstützter Zufahrtskontrollen um Maßnahmen, die zur Aufklärung von bloßen Verwaltungsübertretungen eingesetzt werden. Die in § 98h Abs 1 StVO genannten Übertretungen, für die die Möglichkeit einer automationsunterstützten Zufahrtskontrolle vorgesehen sind, sind allesamt als leichte Verstöße zu werten. Nur in besonderen Extremsituationen resultieren daraus ernsthafte Gefahren für Leben, Gesundheit oder Eigentum. Gänzlich anders ist die Situation im vom EuGH beurteilten Fall von Urheberrechtsverletzungen, wo erwiesenermaßen hohe Schäden entstehen.⁹⁷ Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Grundrechtseingriff und öffentlichem Interesse wird bei der Überwachung bloß geringfügiger Verwaltungsübertretungen nicht ohne Weiteres entsprochen. Erforderlich ist vielmehr der Nachweis besonderer Umstände, die eine derart eingriffsintensive Überwachungsmaßnahme ausnahmsweise rechtfertigen können.⁹⁸

3. Subsumption: Beachtet § 98h StVO die neue Rsp?

Selbst wenn man ungeachtet dieser Einschränkungen die vier vom EuGH in seiner Entscheidung aus 2024⁹⁹ entwickelten Kriterien für die Zulässigkeit von Vorratsdatenspeicherung auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen übertragen würde, wären ihrem Einsatz sehr enge Grenzen gesetzt. Generell implizieren die Strenge und Tragweite der vom EuGH auch nach neuer Rsp aufgestellten Kriterien für die

⁹⁷ Vgl EUIPO Bericht Online Copyright Infringement in the European Union 2017-2022:

https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/reports/2023_online_copyright_infringement_in_eu/2023_online_copyright_infringement_in_eu_FullR_en_en.pdf (zuletzt abgerufen am 1.8.2026), S 20, wonach etwa im Jahr 2022 innerhalb der EU 36,03 Milliarden Zugriffe errechnet wurden. Die Schäden werden dabei als „erheblich“ bezeichnet (EUIPO Bericht Online Copyright Infringement in the European Union 2017-2023: https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/reports/2024_online_copyright_infringement/2024_online_copyright_infringement_in_the_EU_FullR_en_en.pdf [zuletzt abgerufen am 1.8.2026]), S 10).

⁹⁸ Vgl Thiele, EuGH: Vorratsdatenspeicherung zur Verfolgung von Urheberrechtsverstößen (Plenum), *iusIT* 2024, 151 (151).

⁹⁹ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370.

Zulässigkeit einer Vorratsdatenspeicherung, dass der Gerichtshof dabei Straftaten von erheblichem Gewicht vor Augen hatte. Minimalste Verwaltungsübertretungen – wie die gegenständlichen nach der StVO – auf diese Weise zu überwachen, war dabei offensichtlich nicht auf dem Schirm des Höchstgerichts.

Fraglich ist bereits, wie nach § 98h StVO die geforderte Trennung von Datenkategorien (Punkt 1)¹⁰⁰ umgesetzt werden soll. Mangels entsprechender Regelung ist davon auszugehen, dass die Einhaltung dieser Voraussetzung nicht beachtet wurde. Eine Verknüpfung von Daten ist jedoch jedenfalls dann erforderlich, wenn der Täter ausgeforscht werden soll bzw die Fotos als Beweis in einem Verwaltungsverfahren herangezogen werden sollen. Im Fall einer Verknüpfung der Datenkategorien sieht der EuGH die Pflicht zur Kontrolle durch ein Gericht bzw durch eine unabhängige Verwaltungsstelle vor (Punkt 3).¹⁰¹ Auch dieses Kriterium wurde offenbar außer Acht gelassen.

In Bezug auf Punkt 2¹⁰² (Datenzugang darf ausschließlich der Identifikation der verdächtigen Person dienen; strenge Garantien nötig, um Schlüsse auf das Privatleben zu verhindern) ist nicht erkennbar, inwiefern die Rechtsgrundlage für automationsunterstützte Zufahrtskontrollen darauf Bezug nimmt. Besondere Garantien, die explizit auf diese Problematik hinweisen, sind jedenfalls nicht ersichtlich (s zur Problematik der missbräuchlichen Verwendung auch den nächsten Absatz, Punkt 4).

Was schließlich die regelmäßige Prüfung des Systems durch unabhängige Stellen auf Gefahren eines missbräuchlichen bzw unberechtigten Zugangs und einer missbräuchlichen bzw unberechtigten Nutzung anbelangt (Punkt 4)¹⁰³, so ist auch dafür offenbar keine gesetzliche Vorkehrung getroffen. Einer solchen bedürfte es jedenfalls in besonderer Weise, weil mit der Überwachung der Ein- und Ausfahrten ganzer Stadtteile insb durch bildverarbeitende Einrichtungen besondere Missbrauchsgefahren gegenüber

¹⁰⁰ Gemeint sind im konkreten Anlassfall des EuGH Identitäts-, Verkehrs-, und Standortdaten (*Hartl/Vogel*, Lockerung der Voraussetzungen zur Vorratsdatenspeicherung, NJW 2024, 2099 [2107]); EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370 Rn 86 ff.

¹⁰¹ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370 Rn 141.

¹⁰² EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370 Rn 165.

¹⁰³ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370 Rn 165.

bloß streifenpolizeilicher Überwachung einhergehen. Fraglich ist zudem, wie gesetzliche Vorkehrungen zur Verhinderung des missbräuchlichen Zugangs bzw der missbräuchlichen Nutzung effektiv ausgestaltet sein könnten. Jedenfalls geht das Kriterium über das etwa in Art 32 Abs 1 lit d) DSGVO aufgestellte Erfordernis eines Verfahrens zur regelmäßigen Überprüfung, Bewertung und Evaluierung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung hinaus. Der EuGH fordert nämlich im Gegensatz zur DSGVO explizit eine Evaluierung durch eine externe Stelle,¹⁰⁴ wohingegen nach der DSGVO derartiges nicht zwingend nötig ist.

Auch in der beschlossenen Fassung des § 98h StVO werden diese Grundsätze nicht ausreichend berücksichtigt. Während andere Kritikpunkte – etwa die ursprünglich zu weit gefassten Schutzinteressen – mittlerweile in wesentlichen Punkten bereinigt wurden, bleiben die vier vom EuGH aufgestellten Anforderungen weiterhin offen.

4. Schutzinteressen und Verhältnismäßigkeit; „Vorratsdatenspeicherung“ bei der „Section Control“

Die Zulässigkeit automationsunterstützter Zufahrtskontrollen nach der EuGH-Rsp zur Vorratsdatenspeicherung richtet sich insbesondere nach den durch die Maßnahme verfolgten Zielen. Diese Ziele sind in § 98h Abs 1 StVO geregelt. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen können demnach eingesetzt werden, wenn dies zur Erhöhung oder Gewährleistung der Verkehrssicherheit oder der Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit sowie der Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit dringend erforderlich erscheint.¹⁰⁵ Es handelt sich dabei um Schutzinteressen, die nach Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich rechtfertigen könnten. Dabei ist jedoch im Einzelnen nicht ersichtlich, wie diese Ziele durch automationsunterstützte Zufahrtskontrollen praktisch verwirklicht werden sollen.

Die von § 98h Abs 1 StVO genannten StVO-Verstöße, welche mittels automationsunterstützter Zufahrtskontrolle überwacht werden können, erfüllen vielfach

¹⁰⁴ EuGH 30.4.2024, C-470/21, *La Quadrature du Net ua und lutte contre la contrefaçon*, ECLI:EU:C:2024:370 Rn 165.

¹⁰⁵ § 98h Abs 1 StVO; *Nedbal-Bures*, Die 36. StVO-Novelle - Auswirkungen auf die Vollziehung, ZVR 2026, 291 (293 f).

eine Ordnungsfunktion und nicht unmittelbar eine Verkehrssicherheits- oder Gesundheitsschutzfunktion: § 52 lit a) Z 1 (Fahrverbot in beiden Richtungen) etwa dient regelmäßig der Beschränkung des Verkehrsaufkommens und damit nicht unmittelbar der Verkehrssicherheit, dem Gesundheitsschutz oder der Abwehr von Gefahren.¹⁰⁶

Daneben wäre auch für jeden konkreten Einzelfall eines Systems automationsunterstützter Zufahrtskontrollen eine Prüfung des Nutzens der Maßnahme zur Erreichung des verfolgten, legitimen Ziels (bspw Verkehrssicherheit, körperliche Unversehrtheit, etc) durchzuführen. In der Wiener Innenstadt bspw, wo Zufahrten in die Zone innerhalb der Ringstraße beschränkt werden sollen, zeigt sich dabei folgendes Bild: Durchschnittlich ereigneten sich im 1. Wiener Gemeindebezirk zwischen 2018 und 2024 pro Jahr 271 Unfälle mit Personenschaden. Davon passierten nur 86 Unfälle pro Jahr innerhalb des Rings. Das macht insgesamt bloß 1,7 % aller Verkehrsunfälle in Wien aus. Auch die Verletzungsschwere ist innerhalb des Rings geringer als im übrigen Bezirk sowie im restlichen Wien.¹⁰⁷ Dient also die eingriffsintensive Maßnahme automationsunterstützter Zufahrtskontrolle dem grundsätzlich legitimen Zweck der Verkehrssicherheit, so steht dieser Eingriff dennoch in einem Missverhältnis zum bloß geringen zu erwartenden Nutzen für dieses Schutzgut.

Würde man in der verkehrssicheren Inneren Stadt automationsunterstützte Zufahrtskontrollen für zulässig erachten, so würde man damit die Büchse der Pandora öffnen: Derartige Systeme wären dann nicht nur in der Inneren Stadt möglich, sondern in ganz Wien. Ein solches System wäre grundrechtlich betrachtet jedenfalls nicht mehr zulässig. Daran wird deutlich, wie zentral auch in diesem Bereich die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ist.

§ 98h StVO nennt damit zwar grundsätzlich legitime, in der Praxis jedoch – mittels automationsunterstützten Zufahrtskontrollen – vielfach nicht realisierbare Schutzinteressen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde diskutiert, die Maßnahme daneben noch aus anderen Gründen zuzulassen. Genannt wurde etwa die

¹⁰⁶ Vgl OGH 25.5.2016, 2 Ob 70/16g, wo das Fahrverbot nur der Verhinderung der „Gefahr“ der Massierung des Verkehrs diene. Der Terminus „Gefahr“ ist dabei jedoch nicht iSd in § 98h StVO zu verstehen, sondern iSe Missstandes.

¹⁰⁷ Diese Daten beruhen auf einer Auskunft des ÖAMTC zur Unfallanalyse in 1010 Wien.

Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm oder Geruch.¹⁰⁸ Dabei handelt es sich jedoch um klar untergeordnete Interessen. Eine eingriffsintensive Maßnahme wie die automationsunterstützte Zufahrtskontrolle, die auf einem in Teilen mit der Vorratsdatenspeicherung vergleichbaren System beruht, können diese Schutzinteressen jedenfalls nicht rechtfertigen. Was eine Lärm- oder Geruchsbelästigung ist, ist außerdem eine Wertungsfrage, die sich nicht exakt und allgemein festlegen lässt. Eine solche Überwachung aus derart untergeordneten Gründen wäre insbesondere in dieser Allgemeinheit jedenfalls nicht verhältnismäßig.

Auch der Umweltschutz war noch im Ministerialentwurf der 36. StVO-Novelle als möglicher Grund für den Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen genannt.¹⁰⁹ Neben der Frage, inwiefern Umweltschutz den Einsatz einer solchen Maßnahme überhaupt rechtfertigen könnte, spricht gegen eine Nennung dieses Schutzinteresses, dass automationsunterstützte Zufahrtskontrollen vielfach gar keine Veränderung des Umweltschutzes bewirken würde.¹¹⁰ Die Stadt Wien etwa rechnet für das von ihr geplante Konzept mit 30 % weniger Einfahrten.¹¹¹ Dass mit einer Verkehrsreduktion allerdings nicht immer eine deutliche Emissionsreduktion und damit Umweltschutz einhergeht, zeigt sich am Beispiel der City Maut in Stockholm: Der Verkehr wurde dort um 10-15 % reduziert, CO₂ Emissionen jedoch nur um 3 %.¹¹² Umgelegt auf die bloß etwa 3 km² große Wiener Innenstadt¹¹³ bedeutet das eine minimale zu erwartende Emissionsreduktion. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen sind daher in der Regel nicht einmal geeignet, den Umweltschutz als öffentliches Interesse zu verwirklichen. Insofern erfolgte die Streichung des Umweltschutzes als mögliches Schutzinteresse zur Errichtung automationsunterstützter Zufahrtskontrollen zurecht.

¹⁰⁸ S dazu noch 62/ME 28. GP 3.

¹⁰⁹ 62/ME 28. GP 3.

¹¹⁰ S in diesem Zusammenhang auch das umstrittene „Bahnzwang“-Erkenntnis des VfGH, VfGH 6.10.2025, G 216/2024; dazu *Bußjäger/Kaschka*, Der "Bahnzwang" vor dem VfGH, RdU 2026, 24; *Piska/Schellenbacher/Laaber*, Klimaschutzjudikatur auf dem Holzweg, ecolex 2026, 629; *Piska*, Klimaschutz vor Gericht: Droht jetzt Degrowth per Urteil? ÖKO+ 2/2026, 16.

¹¹¹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221013_OTS0155/simafiglpi-pal-leixner-zu-verkehrsberuhigung-innere-stadt-kuenftig-13-weniger-einfahrten-taeglich-23-weniger-abgestellte-fahrzeuge (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹¹² *Kaiser*, Rahmenbedingungen und Wirkungen einer Citymaut in Wien (Diplomarbeit, 2023), 32.

¹¹³ <https://www.wien.gv.at/pdf/ma23/bezirke-in-zahlen-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

In einem Vorentwurf waren auch „andere wichtige Gründe“ als legitime Interessen für den Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen genannt. Eine solch weite Nennung möglicher Schutzgüter hätte jedenfalls den vom EuGH genannten Kriterien nicht entsprochen und wäre überdies ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Bestimmtheitsgebot.¹¹⁴ In weiterer Folge wurde die Wortfolge „oder aus anderen wichtigen Gründen“ aus dem Entwurf gestrichen und damit zumindest dieser einzelne Kritikpunkt entschärft.

Die Errichtung automationsunterstützter Zufahrtskontrollen unterliegt damit einer doppelten Begrenzung. Einerseits sind die Vorgaben des § 98h StVO und die darin ausdrücklich genannten Schutzinteressen maßgeblich. Ein Einsatz außerhalb dieser gesetzlichen Grenzen ist unzulässig. Andererseits ist bei der Auslegung auch die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen. Aus ihr ergeben sich zusätzliche, enge Grenzen für den Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen, die zwingend einzuhalten sind.

Ähnliche Überlegungen betreffen auch die Situation bei der Section Control: Zwar ermöglicht hier die Rechtsgrundlage¹¹⁵ grds abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachungen unter anderem zur Fernhaltung von Belästigungen durch Lärm, Geruch und Schadstoffe und damit zu einem nicht von der Vorratsdatenspeicherungsjudikatur des EuGH gedecktem Interesse. Dieses Problem der gesetzlichen Grundlage hat sich jedoch – soweit ersichtlich – noch nicht durch Erlassung einer entsprechenden Section Control Verordnung manifestiert. Vielmehr sind Section Control Anlagen in Österreich an besonders gefährlichen Streckenabschnitten wie Tunneln, Baustellen oder anderen Orten mit einer hohen Unfallgefahr eingesetzt.¹¹⁶ Die Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf diesem Wege vermag auch

¹¹⁴ S insb Art 18 B-VG.

¹¹⁵ § 98a StVO.

¹¹⁶ Vgl etwa zuletzt Verordnung des Bundesministers für Innovation, Mobilität und Infrastruktur über eine abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung auf der A 2 Süd Autobahn im Bereich der Tunnelkette Pack – Herzogbergtunnel (Section Control-Messstreckenverordnung Herzogbergtunnel 2025), BGBl II 197/2025; Verordnung des Bundesministers für Innovation, Mobilität und Infrastruktur über eine abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung 2025 im Bereich Knoten Prater bis Anschlussstelle Simmeringer Haide der A 4 Ost Autobahn (Section Control-Messstreckenverordnung A 4 Knoten Prater 2025 Phase 2), BGBl II 196/2025.

tatsächlich eine Erhöhung bzw Gewährleistung der Verkehrssicherheit zu bewirken. Die Maßnahmen sind daher geeignet, das verfolgte Ziel auch praktisch zu verwirklichen.

Zu beachten ist allerdings, dass bei der Section Control der Grundrechtseingriff insofern geringer wirkt, als eine Speicherung der personenbezogenen Daten nur für einen idR sehr kurzen Zeitraum (wenige Minuten) erfolgt. Außerdem werden ausschließlich Ein- und Ausfahrt in bzw aus dem Streckenabschnitt durch zwei Überwachungspunkte erfasst. Anders ist das bei der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle: Neben der Überwachung bspw von Garagen innerhalb der zufahrtsbeschränkten Zone sind auch Kameras an sämtlichen Ein- und Ausfahrten geplant. Davon soll es etwa in der Wiener Innenstadt 26 geben.¹¹⁷ An all diesen Orten findet daher eine Überwachung statt, weshalb die Gefahr der Erstellung von Zeit-Weg Diagrammen wesentlich größer ist als bei der Section Control.

Im Ergebnis bedeutet das, dass bei der Section Control der Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten weniger schwerwiegend ist bzw erhebliche Bedenken gegen die Rechtsgrundlage noch nicht zu Tage getreten sind. Demgegenüber ist auch das öffentliche Interesse an derartigen Geschwindigkeitsüberwachungen von größerem Gewicht, weil sie tatsächlich der Verkehrssicherheit und der körperlichen Gesundheit und Unversehrtheit dienen. Im Gegensatz zu Maßnahmen automationsunterstützter Zufahrtskontrollen ist daher die Section Control unter Berücksichtigung der Vorratsdatenspeicherungsjudikatur des EuGH zulässig. Sie stellt eine insgesamt weniger eingriffsintensive Maßnahme dar.

Executive Summary zu Kapitel III (Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen und unzulässige Vorratsdatenspeicherung)

→ Die vom EuGH mit Blick auf die **anlasslose Speicherung von Telekommunikationsdaten** entwickelte Rsp zur **Vorratsdatenspeicherung** ist auch auf **automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** übertragbar. In beiden

¹¹⁷ <https://www.derstandard.at/story/3000000264632/sima-verkehrsberuhigte-wiener-innenstadt-kommt-in-naechster-legislaturperiode> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

Fällen sind insbesondere die **Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten (Art 7 und Art 8 GRC)** betroffen.

- Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen können **wesentliche Merkmale einer Vorratsdatenspeicherung** aufweisen, weil **personenbezogene Daten von sich rechtmäßig verhaltenden Personen anlass- und unterschiedslos gespeichert werden**. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Daten zwischen Ein- und Ausfahrt gespeichert werden müssen, um erst nachträglich feststellen zu können, ob ein Verstoß vorliegt.
- Gleiches gilt, wenn die **Berechtigung zur Zufahrt erst nach der Einfahrt festgestellt werden kann**, etwa bei bestimmten Garagenbenützern, Hotelgästen oder Taxis. Auch hier werden **Daten materiell berechtigter Personen zunächst auf Vorrat gespeichert**.
- Nach seiner ursprünglichen Rsp lässt der EuGH eine **allgemeine und unterschiedslose Vorratsdatenspeicherung nur in engsten Ausnahmefällen** zu, insbesondere zur **Bekämpfung schwerer Kriminalität oder zur Abwehr ernsthafter Bedrohungen der nationalen Sicherheit**. Diesen Voraussetzungen würde eine automationsunterstützte Zufahrtskontrolle zur Ahndung bloßer Verwaltungsübertretungen nicht genügen.
- In seiner **neueren Rsp** hat der EuGH eine **Vorratsdatenspeicherung unter engen Voraussetzungen auch zur Verfolgung weniger schwerwiegender Straftaten zugelassen**. Er verlangt dafür jedoch insbesondere eine **strikte Trennung der Datenkategorien, besondere Garantien beim Datenzugang, eine unabhängige Kontrolle bei der Verknüpfung von Daten sowie eine regelmäßige Prüfung des Systems durch unabhängige Stellen**. § 98h StVO berücksichtigt diese **Anforderungen nicht ausreichend**.
- Auch unter dem **Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit** bestehen erhebliche **Bedenken**. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen dienen der **Verfolgung vergleichsweise geringfügiger Verwaltungsübertretungen**, während zugleich **gelindere Überwachungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen**. Wegen der Erfassung von Ein- und Ausfahrtsorten und möglicher weiterer Kontrollpunkte können zudem theoretisch **Rückschlüsse auf Bewegungen und Aufenthaltsorte einzelner Personen** ermöglicht werden.

- § 98h StVO nennt mit der Verkehrssicherheit, der körperlichen Unversehrtheit und der Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit **grundsätzlich legitime Schutzinteressen**. Ihr bloßes Vorliegen reicht jedoch nicht aus. Im konkreten Einzelfall muss die **automationsunterstützte Zufahrtskontrolle zur Verwirklichung des jeweiligen Schutzinteresses tatsächlich geeignet und dringend erforderlich sowie insgesamt verhältnismäßig sein**. Diese Voraussetzungen werden vielfach nicht erfüllt sein.
- Auch die **Section Control** weist strukturell Merkmale einer **Vorratsdatenspeicherung** auf. Der Grundrechtseingriff ist dort jedoch regelmäßig **weniger schwerwiegend**: Die Speicherung erfolgt nur für **kurze Zeit**, die **Überwachung beschränkt sich grundsätzlich auf zwei Kontrollpunkte und die Maßnahme dient an besonders gefährlichen Straßenabschnitten unmittelbar der Verkehrssicherheit bzw dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit**. Sie ist daher gegenüber automationsunterstützten Zufahrtskontrollen grundrechtlich wesentlich weniger problematisch.

IV. Technische Umsetzungsprobleme und ihre rechtliche Bedeutung

A. Datenlecks, Hackerangriffe und ihre grundrechtliche Bedeutung

Zentrales Element der Frage nach der Verfassungskonformität bzw Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme wie jener der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle ist auch die Fehleranfälligkeit des Systems. Ist etwa der Schutz personenbezogener Daten nicht hinreichend gewährleistet, so kann darin eine Grundrechtsverletzung (Art 8 GRC, Art 8 EMRK, § 1 Abs 1 DSG) liegen.

Ein Eingriff in das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten (Art 8 GRC) etwa liegt vor, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden.¹¹⁸ Zur Auslegung des Begriffs „Verarbeitung“ ist seit Inkrafttreten der DSGVO die entsprechende Begriffsbestimmung

¹¹⁸ Ennöckl, EuGH zur Veröffentlichung von EU-Agrarbeihilfen: (vorläufiges) Ende der Transparenz, ÖJZ 2011, 955 (956 f).

in Art 4 Z 2 heranzuziehen.¹¹⁹ Erfasst ist daher die gesamte Verwendung personenbezogener Daten von ihrer Erhebung über ihre Aufbewahrung und Weitergabe bis hin zu ihrer Vernichtung.¹²⁰ Jede dieser Maßnahmen stellt daher einen Grundrechtseingriff dar, wenn es sich um personenbezogene Daten handelt.

Liegt ein Eingriff vor, so ist in der Folge eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, um festzustellen, ob der Eingriff gerechtfertigt ist oder eine Verletzung des Grundrechts darstellt. Zu prüfen ist daher, ob der Eingriff einem legitimen Ziel dient, geeignet ist, dieses Ziel zu verwirklichen, das gelindeste Mittel darstellt und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.¹²¹ Insb im Rahmen der Frage nach dem gelindesten Mittel ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber hinreichende Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch und unberechtigttem Zugang bzw unberechtigter Nutzung der Daten festgelegt hat.¹²² Der EuGH hat dabei ausgesprochen, dass es nicht reicht, solche Garantien bloß gesetzlich zu verankern: Vielmehr ist erforderlich, dass die Maßnahmen einen wirksamen Schutz vor den genannten Gefahren darstellen.¹²³ Auch iZm automationsunterstützten Zufahrtskontrollen sind daher solche Schutzmaßnahmen vor Missbrauch und unberechtigttem Zugang erforderlich.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass staatliche Maßnahmen iZm mit dem Umgang mit Daten regelmäßig fehleranfällig sind und ein hinreichender Schutz nicht immer gegeben ist. Ein Datenleck gab es 2020 bspw iZm der britischen Kennzeichenerfassung „Automatic Number Plate Recognition“ (ANPR), wo 8,2 Millionen Verkehrsdaten aus Sheffield online verfügbar gemacht wurden.¹²⁴ Ebenso zu einem Sicherheitsversagen kam es 2021 bei einem Dienstleister des „California Department of Motor Vehicles“ (DMV): Dabei wurden etwa 38 Millionen Aufzeichnungen, welche über einen Zeitraum von 20 Monaten anfielen, kompromittiert.¹²⁵ Auch in Österreich kommen Datenlecks regelmäßig vor: Hervorzuheben ist dabei etwa der Hackerangriff auf die Kärntner Landesverwaltung,

¹¹⁹ Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 46 (Stand 1.4.2019, rdb.at).

¹²⁰ Art 4 Z 2 DSGVO; Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 46 (Stand 1.4.2019, rdb.at).

¹²¹ Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 97-102 (Stand 1.4.2019, rdb.at).

¹²² Riesz in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar² Art 8 Rz 100 (Stand 1.4.2019, rdb.at); EuGH 17. 10. 2013, C-291/12, Schwarz, ECLI:EU:C:2013:670, Rz 55; EuGH 8.4.2014, C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger ua, ECLI:EU:C:2014:238, Rz 54.

¹²³ Vgl etwa EuGH 6.10.2015, C-362/14, Schrems I, ECLI:EU:C:2015:650, Rz 91.

¹²⁴ <https://bbc.com/news/uk-england-south-yorkshire-52469992> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹²⁵ <https://www.sfgate.com/bayarea/article/California-DMV-hit-data-breach-ransomware-attack-15959944.php> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

durch den zumindest 250 Gigabyte Daten abgeflossen sind und 250 Reisepassdaten gestohlen wurden.¹²⁶ Wie der Rechnungshof in einem Bericht feststellte war das IT-Sicherheitsmanagement im Land Kärnten lückenhaft.¹²⁷

B. Gesichts- und Objekterkennung im Lichte des Grundsatzes der Datenminimierung

Der Grundsatz der Datenminimierung ist in Art 5 Abs 1 lit c) DSGVO bestimmt, dass Daten „dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein“¹²⁸ müssen. Mit anderen Worten: Die Datenverarbeitung ist auf das Unvermeidbare zu reduzieren.¹²⁹

§ 98h StVO sieht zwar grundsätzlich Maßnahmen vor, um die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zu reduzieren: Bspw ist eine Erfassung bloß einiger weniger Parameter zur Feststellung eines Verstoßes vorgesehen (Kennzeichen, Ort und Zeit der Straßenbenützung).¹³⁰ Daneben ist eine Unkenntlichmachung von anderen Personen als dem Fahrzeuglenker (bspw Beifahrer oder Passanten) und anderen Kennzeichen als dem des betroffenen Autos vorgesehen.¹³¹ Diese Unkenntlichmachung soll nach den Materialien durch Verpixelung erfolgen. Voraussetzung dafür ist in einem ersten Schritt die Erkennung von Gesichtern und Objekten.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass moderne Gesichts- und Objekterkennungssysteme nicht fehlerfrei funktionieren. Insb bei Gesichtserkennungssystemen hängt darüber hinaus die Fehleranfälligkeit davon ab, zu welcher demographischen Gruppe ein Individuum zählt. Die Wahrscheinlichkeit eines falschen Ergebnisses ist daher abhängig von Geschlecht, Alter und Herkunft.¹³²

¹²⁶ <https://kaernten.orf.at/stories/3160012/> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹²⁷ https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/Meldungen_2024/IT-Sicherheit_des_Landes_Kaernten.html (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹²⁸ Art 5 Abs 1 lit c) DSGVO.

¹²⁹ *Hötzendorfer/Tschohl/Kastelitz in Knyrim*, DatKomm Art 5 DSGVO Rz 34 (Stand 7.5.2020, rdb.at).

¹³⁰ § 98h Abs 2 StVO.

¹³¹ § 98h Abs 5 StVO.

¹³² https://pages.nist.gov/frvt/reports/demographics/nistir_8280.pdf (zuletzt abgerufen am 1.8.2026). Dabei werden zwar in erster Linie Gesichtserkennungssysteme behandelt, die zwischen unterschiedlichen Gesichtern differenzieren sollen. Eng damit verbunden ist die allgemeine Frage der Erkennbarkeit von Gesichtern.

Executive Summary zu Kapitel IV (Technische Umsetzungsprobleme und ihre rechtliche Bedeutung)

- Der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** verpflichtet bei Eingriffen in die **Grundrechte auf Datenschutz und Schutz personenbezogener Daten zu wirksamen Maßnahmen gegen Missbrauch, unberechtigten Zugang und unberechtigte Nutzung der erhobenen Daten**. Die bloße gesetzliche Anordnung entsprechender Schutzmaßnahmen reicht nicht aus; sie **müssen auch praktisch wirksam sein**.
- Die Erfahrung zeigt, dass auch **staatliche Systeme zur Verarbeitung großer Datenmengen Sicherheitsrisiken unterliegen**. Datenlecks und Hackerangriffe können daher auch bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen **nicht ausgeschlossen werden und sind bei der grundrechtlichen Beurteilung der Maßnahme zu berücksichtigen**.
- Nach dem Grundsatz der Datenminimierung dürfen **nur jene personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die für die Feststellung eines Verstoßes erforderlich sind**. § 98h StVO sieht daher insbesondere die **Unkenntlichmachung nicht erforderlicher Gesichter und Kennzeichen** vor. Da die dafür eingesetzten technischen Systeme **nicht fehlerfrei arbeiten, ist auf eine möglichst zuverlässige technische Umsetzung dieser Vorgaben besonderes Augenmerk zu legen**.

V. Weitere verfassungsrechtliche Probleme

Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen können auch andere als die im Rahmen dieses Gutachtens bereits genannten Grundrechte beeinträchtigen.

A. Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit ist sowohl in Art 12 StGG als auch in Art 11 EMRK verankert. Eine Versammlung im Sinne des Art 12 StGG ist nach ständiger Rechtsprechung des VfGH eine Vereinigung von Personen in der Absicht, gemeinsam zu wirken.¹³³ Erforderlich

¹³³ VfSlg 4.586, 10.443, 11.832, 17.600; *Muzak*, B-VG⁶ Art 11 MRK Rz 2 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

ist eine gewisse Assoziation der Zusammengekommenen in Form von gemeinsamer Debatte oder Diskussion.¹³⁴ Grundrechtlich geschützt sind auch sog Spontanversammlungen, also spontane Meinungsäußerungen, die nicht angemeldet sind.¹³⁵

Ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit liegt grundsätzlich bei jeder behördlichen Maßnahme vor, die die freie Entscheidung des Einzelnen, eine Versammlung zu organisieren oder daran teilzunehmen, intentional beschränkt, sowie bei repressiven Maßnahmen, die an eine solche Entscheidung intentional anknüpfen.¹³⁶

Der VfGH hat jedoch erkannt, dass nicht nur solche Maßnahmen, welche unmittelbar in die Versammlungsfreiheit eingreifen, Auswirkungen auf die Ausübung dieses Grundrechts haben können. In VfSlg 20.356 bspw sprach er aus, dass die verdeckte, automatische Datenerfassung von Fahrzeugen und Fahrzeuglenkern zu einem „Gefühl der Überwachung“ führen kann. Dieses Gefühl der Überwachung wiederum kann Rückwirkungen auf die freie Ausübung von Grundrechten – wie bspw der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit – haben.¹³⁷ Das Erkenntnis referenziert dabei auf das deutsche Bundesverfassungsgericht, welches hinsichtlich eines Systems zur automatisierten Kennzeichenerfassung ähnliches ausgesprochen hat.¹³⁸ Im Gegensatz zum VfGH nennt das Bundesverfassungsgericht die „Verdecktheit“ der Maßnahme nicht als Voraussetzung für das Entstehen von Auswirkungen auf die Ausübung der genannten Grundrechte. Vielmehr kommt es nach dem Bundesverfassungsgericht darauf an, dass die Überwachungsmaßnahme unterschieds- und anlasslos erfolgt.¹³⁹ Die Heimlichkeit einer solchen Ermittlungsmaßnahme führt demnach lediglich zur Erhöhung des Gewichts der gesetzgeberischen Freiheitsbeeinträchtigung.¹⁴⁰

Die Herangehensweise des Bundesverfassungsgerichts ist präziser: Es ist nämlich gerade nicht die Heimlichkeit der Maßnahme, welche ein Gefühl der Überwachung und

¹³⁴ VfSlg 12.161, 15.109, 15.680); *Muzak*, B-VG⁶ Art 11 MRK Rz 2 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

¹³⁵ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 812.

¹³⁶ *Muzak*, B-VG⁶ Art 11 MRK Rz 3 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

¹³⁷ VfSlg 20.356; vgl dazu *Bierbauer/Piska*, COVID-19: Grundrechtsdogmatik in der Krise? ZTR 2021, 69 (74).

¹³⁸ BVerfG 120, 378, Rz 78 und 173.

¹³⁹ BVerfG 120, 378, Rz 78 und 173.

¹⁴⁰ BVerfG 120, 378, Rz 79.

damit negative Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten bewirkt. Viel eher ist es das Wissen, dass die Überwachung anlasslos erfolgt und damit vor allem das Verhalten von sich rechtskonform verhaltenden Menschen betrifft. Für den konkreten Fall automationsunterstützter Zufahrtskontrollen und einer Person, die einer Versammlung fernbleibt, weil sie weiß, dass der Versammlungsort grundsätzlich mit Kameras überwacht werden könnte, bedeutet das: Aus der Perspektive dieser Person macht es keinen Unterschied, ob sie aufgrund einer konkreten Ankündigung (wie zB einem Schild) weiß, dass der Versammlungsort überwacht wird, oder nicht. Eher sogar wird sie im Wissen um eine konkrete Überwachungsmaßnahme der Versammlung fernbleiben. Das Gefühl der Überwachung und damit eine Auswirkung auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit besteht daher unabhängig davon, ob im konkreten Fall die Überwachungsmaßnahme heimlich erfolgt.

Diese Problematik verschärft sich, wenn im konkreten Fall Straßenzüge überwacht werden sollen, die auch tatsächlich regelmäßig der Ausübung der Versammlungsfreiheit dienen. Bspw finden in der Wiener Innenstadt jährlich hunderte Demonstrationen statt.¹⁴¹ Dass gerade hier eine großflächige Überwachung zum Zwecke des automationsunterstützten Zufahrtsmanagements stattfinden soll, gefährdet die angesprochene Grundrechtsausübung potenziell erheblich.

B. Gerichts- und Verwaltungsaufwand

Verwaltungsökonomie und eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes gelten als öffentliche Interessen. Sie können als allgemeine Rechtfertigungsgründe im Rahmen der Prüfung der (Un)sachlichkeit einer Norm herangezogen werden.¹⁴²

Aus dem Sachlichkeitsgebot wiederum in Verbindung mit Art 126b Abs 5 B-VG wird ein verfassungsrechtliches Effizienzgebot abgeleitet.¹⁴³ Es handelt sich dabei um ein Rechtsgebot, das sowohl Gesetzgebung als auch Vollziehung bindet.¹⁴⁴ Der Inhalt dieses Rechtsgebotes stützt sich insb auf die Kontrollmaßstäbe des Rechnungshofes, dessen

¹⁴¹ 2024 fanden in ganz Wien rund 13.000 Demonstrationen statt. Vgl <https://www.sn.at/panorama/oesterreich/demos-zusammenhang-regierungsverhandlungen-171567253> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹⁴² Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 770.

¹⁴³ Muzak, B-VG⁶ Art 126b Rz 9 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

¹⁴⁴ Kroneder-Partisch in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) zu Artikel 126b B-VG Rz 36.

Überprüfung sich auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken hat.¹⁴⁵ Aus dem Umstand, dass die Verfassung diese Kontrollmaßstäbe normiert, kann geschlossen werden, dass die kontrollunterworfenen Stellen auch zur Einhaltung dieser Maßstäbe verpflichtet sind.¹⁴⁶

Erstmals erfolgte diese Linie des VfGH im Einleitungsbeschluss eines Verfahrens zur Grunderwerbssteuer.¹⁴⁷ Diese war mit einer Vielzahl von kasuistischen Ausnahmetatbeständen versehen, die zu einem enormen Verwaltungsaufwand führten. Im Verhältnis zum Steuerertrag war dieser Aufwand unverhältnismäßig. In seinem Einleitungsbeschluss erkannte der VfGH darin einen Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, weil eine effiziente, an den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit orientierte Verwaltungstätigkeit geradezu gehemmt erschien.¹⁴⁸ Die Besonderheit des Falls lag zwar darin, dass die Grunderwerbssteuer primär fiskalischen Interessen dient und daher in besonderer Weise wirtschaftliche Interessen relevant sind. Art 126b Abs 5 B-VG ist allerdings neutral formuliert und sieht die Prüfung auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht ausschließlich für derartige Konstellationen vor, die mit fiskalischen Interessen zusammenhängen. Zwar wurde der Gedanke im Erkenntnis in weiterer Folge nicht fortgeführt, weil bereits andere Grundrechtsverletzungen zur Verfassungswidrigkeit der zugrundeliegenden Norm führten.¹⁴⁹ Der VfGH wiederholte jedoch in der Folge – auch in Zusammenhängen mit anderen Interessenlagen – seine Ausführungen und bildete das verfassungsrechtliche Effizienzgebot heraus.¹⁵⁰

Zwar ist das Effizienzgebot kein selbstständiger Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle des VfGH. Es kann jedoch zur Auslegung anderer

¹⁴⁵ Art 126b Abs 5 B-VG; *Kroneder-Partisch* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) zu Artikel 126b B-VG Rz 36.

¹⁴⁶ *Kroneder-Partisch* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) zu Artikel 126b B-VG Rz 36.

¹⁴⁷ VfSlg 11.190.

¹⁴⁸ VfSlg 11.190; *Lang*, KEst-neu mit ausreichender Legistvakanz grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, ÖZW 2012, 15 (27).

¹⁴⁹ VfSlg 11.190.

¹⁵⁰ Vgl insb VfSlg 13.176; VfSlg 14.473; VfSlg 14.805.

Verfassungsbestimmungen – bspw. des aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Sachlichkeitsgebots – herangezogen werden.¹⁵¹

Entsprechend dieser Vorgabe ist auch der vorliegende Fall automationsunterstützter Zufahrtskontrollen – wie in diesem Gutachten mehrfach aufgezeigt – ein grundrechtssensibles Thema mit zahlreichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese verschärfen sich und betreffen auch das verfassungsrechtliche Effizienzgebot, wenn die Maßnahme mit einem erheblichen Verwaltungs- und Gerichtsaufwand einhergeht.

Ein solcher Verwaltungs- bzw. Gerichtsaufwand ist regelmäßig Folge eines Systems kamerabasierter Zufahrtskontrollen, wie folgende Beispiele verdeutlichen: In Mailand sahen sich Richter nach Einführung des Ecopass-Systems mit Einsprüchen überlastet.¹⁵² In Aversa wurde nach Einführung der ZTL über eine Flut von Einsprüchen berichtet.¹⁵³ Der Gesetzgeber geht in den Erläuterungen zur 36. StVO-Novelle zwar davon aus, dass automationsunterstützte Zufahrtskontrollen effizienter sind als Stichprobenkontrollen und Planquadratrate.¹⁵⁴ Die Praxis zeigt jedoch, dass sich diese Erwartung vielfach nicht erfüllt. Solche Gerichts- und Verwaltungsüberlastungen können die Ineffizienz und folglich in Kombination mit anderen verfassungsrechtlichen Problemen die Verfassungswidrigkeit der Maßnahme bewirken.

Executive Summary zu Kapitel V (Weitere verfassungsrechtliche Probleme)

→ Anlass- und unterschiedslose Überwachungsmaßnahmen können bei **Betroffenen ein Gefühl der Überwachung** hervorrufen. Dieses kann sich auch auf die **Ausübung anderer Grundrechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit, auswirken.**

¹⁵¹ *Wiederin*, Gemeinwohl, Effizienzprinzip und Rechtspersönlichkeit der Bundesländer, wbl 2015, 669 (678).

¹⁵² <https://www.ilgiornale.it/news/allarme-dei-giudici-pace-sommersi-ricorsi-ecopass.html> (abgerufen am 1.8.2026).

¹⁵³ <https://www.pupia.tv/2018/08/caserta-provincia/aversa-multe-per-ztl-valanga-di-ricorsi-al-giudice-di-pace/424128> (zuletzt abgerufen am 1.8.2026).

¹⁵⁴ ErlRV 411 BlgNR 28. GP 1 und 11.

- Dieses Problem verschärft sich, wenn **Bereiche überwacht werden, die regelmäßig für Versammlungen genutzt werden**. Das gilt insbesondere für **innerstädtische Bereiche wie die Wiener Innenstadt**, in denen häufig Demonstrationen stattfinden.
- Die Praxis zeigt zudem, dass automationsunterstützte Verkehrsüberwachungssysteme mit **erheblichem Verwaltungs- und Gerichtsaufwand verbunden sein können**. So führten vergleichbare Systeme in **Italien zu einer großen Zahl an Einsprüchen und einer erheblichen Belastung der zuständigen Gerichte**.
- Ein **erheblicher Verwaltungs- und Gerichtsaufwand** kann dem **verfassungsrechtlichen Effizienzgebot** zuwiderlaufen. Führt ein System automationsunterstützter Zufahrtskontrollen zu massenhaften Verfahren, Einsprüchen und behördlichen Belastungen, kann dies in Verbindung mit den übrigen verfassungsrechtlichen Bedenken die **Verfassungswidrigkeit der Maßnahme** begründen.

VI. Vollzug und verfahrensrechtliche Aspekte

In § 98h Abs 1 StVO sind jene Verstöße enthalten, für deren Kontrolle die Möglichkeit der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle grundsätzlich zulässig ist. Diese taxative Aufzählung enthält die Verbote „Fahrverbot (in beide Richtungen)“, „Einfahrt verboten“, „Fahrverbot für alle Kfz außer einspurige Motorräder“, „Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge“ sowie „Fahrverbot für Omnibusse“.¹⁵⁵ Weiters ist die Verletzung des Gebotes des „Geh- und Radwegs“¹⁵⁶ und die unberechtigte Befahrung von Fußgängerzonen,¹⁵⁷ Schulstraßen¹⁵⁸ oder Straßen und Fahrstreifen für Omnibusse in dieser Aufzählung enthalten.¹⁵⁹ Wird gegen eine dieser Vorschriften zumindest dem Tatbild nach verstoßen und dies per bildverarbeitenden technischen Einrichtungen aufgezeichnet, stellt sich die Frage des weiteren Vorgehens der zuständigen Behörde. Bei

¹⁵⁵ § 52 lit a Z 1, Z 2, Z 6a, Z 7a, Z 7f StVO.

¹⁵⁶ § 52 lit b Z 17a StVO.

¹⁵⁷ § 53 Abs 1 Z 9a StVO.

¹⁵⁸ § 53 Abs 1 Z 26a.

¹⁵⁹ § 53 Abs 1 Z 24 und Z 25 StVO.

einem tatsächlichen Verstoß würde eine Verwaltungsübertretung gem § 99 Abs 3 lit a StVO vorliegen, welche im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens geahndet werden könnte. Damit verbunden sind insb Fragen der Zuständigkeit sowie der anzuwendenden Verfahrensart, die im Folgenden näher erörtert werden.

A. Zuständigkeit

Die Überwachung per Kamera betrifft Aspekte der Verkehrspolizei; jener der Sanktionierung einer nicht erlaubten Einfahrt ist im Verwaltungsstrafverfahren zu erledigen. Nach § 94b StVO sind die Bezirksverwaltungsbehörden für die Durchführung der Verkehrspolizei zuständig. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Durchführung allfälliger Verwaltungsstrafverfahren ergibt sich aus § 26 Abs 1 VStG. Eine Ausnahme hiervon besteht jedoch in jenen Gemeinden, in denen die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist.¹⁶⁰ Den Landespolizeidirektionen obliegt dabei gem § 95 Abs 1 StVO grundsätzlich die Handhabung der Verkehrspolizei wie auch des Verwaltungsstrafrechts.¹⁶¹ Diese Kompetenzen sollen jedoch im Zusammenhang mit den in der 36. StVO-Novelle taxativ enthaltenen Verstößen – sofern diese mit automationsunterstützten Zufahrtskontrollen festgestellt wurden – bei den Bezirksverwaltungsbehörden verbleiben;¹⁶² eine Ausnahme von der bisherigen Regelung.

Die Zuständigkeitsübertragung der Verkehrspolizei an die Landespolizeidirektionen bedurfte des Vorgehens mittels „paktierter Gesetzgebung“.¹⁶³ So schreibt Art 15 Abs 4 B-VG vor, dass durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes zu regeln ist, inwieweit Angelegenheiten der Straßenpolizei (mit Ausnahme der örtlichen Straßenpolizei) für das Gebiet einer Gemeinde, in dem die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, der Landespolizeidirektion die Vollziehung übertragen wird. Der VfGH hält dazu fest, dass auch die Angelegenheiten des Verwaltungsstrafrechts auf dem Gebiet der Straßenpolizei übertragen werden können.¹⁶⁴ So kommt es zu einer Kompetenzübertragung von einem Landesorgan

¹⁶⁰ Vgl Art 78c B-VG und § 8 SPG.

¹⁶¹ Vgl dazu auch § 26 Abs 2 VStG.

¹⁶² § 95 Abs 1b StVO.

¹⁶³ Näher dazu *Muzak*, B-VG⁶ (2020) Art 15 B-VG Rz 51; *Vogl* in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 15 Abs 4 B-VG Rz 31ff; *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht – Kommentar, Art 15 Abs 4 B-VG Rz 12ff.

¹⁶⁴ VfSlg 8.343.

(Bezirksverwaltungsbehörde) auf ein Bundesorgan (Landespolizeidirektion), wodurch dieses besondere gesetzliche Vorgehen erforderlich wird.

Durch § 95 Abs 1b StVO idF 36. StVO-Novelle soll es zu einer Rückübertragung einzelner Kompetenzen von Bundesbehörden auf Landesbehörden kommen, was die Frage nach sich zieht, ob es auch dafür einer paktierten Gesetzgebung bedarf. Nach überwiegender Ansicht und Praxis¹⁶⁵ wird diese Frage zu bejahen sein.

Auch der Bundesgesetzgeber geht davon aus, dass es der Vornahme einer paktierten Gesetzgebung bedarf.¹⁶⁶ Die dafür erforderliche Normierung auf Bundesebene erfolgte durch die Einfügung des § 95 Abs 1b StVO. Der Erlass eines inhaltsgleichen Landesgesetzes würde die Rückübertragung der darin genannten Kompetenzen bewirken. § 95 Abs 1c StVO knüpft daran noch eine weitere Konsequenz: So ist in Gemeinden, für die die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, eine automationsunterstützte Zufahrtskontrolle nur zulässig, wenn bereits eine Rückübertragung der diesbezüglichen Kompetenzen auf die Bezirksverwaltungsbehörden erfolgt ist. Die Verwendung automationsunterstützter Zufahrtskontrollen in den Städten des § 8 SPG¹⁶⁷ ist daher nur zulässig, wenn zuvor ein Landesgesetzes erlassen wurde, welches die diesbezüglichen Kompetenzen auf die Bezirksverwaltungsbehörden rücküberträgt.

B. Verkürzte Verfahren

1. Anonymverfügung

Nach § 49a VStG besteht für die Behörde die Möglichkeit, geringfügige Verwaltungsübertretungen im Wege einer Anonymverfügung zu ahnden.¹⁶⁸ Diese ist

¹⁶⁵ Vgl etwa ErläutRV 859 BlgNR 22. GP 10; *Funk*, Die Übertragung von Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei auf Bundespolizeibehörden, JBl 1971, 188; differenzierend aber befürwortend aus praktischen Überlegungen *Pürstl*, Der „ruhende Verkehr“ im Bereich von Bundespolizeibehörden; Überwachung und Verfahren durch die Bezirksverwaltungsbehörden? ZVR 1997, 74 (76); aA *Wiederin* in *Korinek/Holoubek*, Art 15 Abs 4 B-VG Rz 15.

¹⁶⁶ ErlRV 411 BlgNR 28. GP 10 f.

¹⁶⁷ Dies sind die Gemeinden Eisenstadt, Rust, Graz, Leoben, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Villach, Linz, Steyr, Wels, Salzburg, Sankt Pölten, Wiener Neustadt, Schwechat und die im Gebiet der Gemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf gelegenen Teile des Flughafens Wien-Schwechat sowie Wien.

¹⁶⁸ Vgl dazu *Fischerlehner*, Die abgekürzten Verfahren im Verwaltungsstrafrecht (2007) 71 ff; *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahren⁷ (2023) Rz 867 ff; *Kolonovits/Muzak/Stöger*, Verwaltungsverfahren¹² (2024) Rz 1158 ff; *N. Raschauer*, in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), Kommentar zum VStG³ (2023) § 49a; *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahren⁶ (2018) 603 ff; *Weilguni*, in *Lewisch/Fister/Weilguni*, VStG (2013) § 49a.

dabei einer Person zuzustellen, von der die Behörde mit Grund annehmen kann, dass sie den Täter kennt oder leicht feststellen kann.¹⁶⁹ Wenn der darin enthaltene Strafbetrag fristgerecht eingezahlt wird, kommt es zu keiner weiteren Ausforschung des unbekannten Täters und es dürfen keine Verfolgungshandlungen gesetzt werden.¹⁷⁰ Dies ermöglicht eine Verfahrensverkürzung, da ohne Durchführung eines Ermittlungsverfahrens unmittelbar eine Geldstrafe vorgeschrieben werden kann. Damit wird bewusst auf eine aufwändige Sachverhaltsaufklärung verzichtet. Ein Vorgehen mittels Anonymverfügung ist nur dann zulässig, wenn der jeweilige Tatbestand im Vorhinein in einer Verordnung genau umschrieben und für den Verstoß eine fixe Strafhöhe festgelegt wurde. Liegt eine derartige Verordnung vor und beruht die Anzeige auf der dienstlichen Wahrnehmung eines Organs der öffentlichen Aufsicht oder auf Verkehrsüberwachung mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen kann die Behörde eine Anonymverfügung vorschreiben.¹⁷¹

Die Novelle BGBl I 57/2018 hat die Zuständigkeit zum Erlass solcher Verordnungen grundlegend geändert. Während zuvor die Bezirksverwaltungsbehörden oder – etwa in Wien – die LPD als Sicherheitsbehörde erster Instanz befugt waren, Tatbestände per Verordnung zu bestimmen, ist nunmehr aus Gründen der Einheitlichkeit der Strafpraxis, der Rechtssicherheit und der Transparenz¹⁷² „das oberste Organ“ zuständig. Soweit die Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen,¹⁷³ hat dieses einzelne Tatbestände zu Verwaltungsübertretungen zu erklären, für die eine Behörde durch Anonymverfügung eine im Vorhinein festgesetzte Geldstrafe bis zu 365 € vorschreiben darf. Für die Verhängung von Verkehrsstrafen nach der StVO ist unter „oberstes Organ“ wohl der zuständige Bundesminister, derzeit also der Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur zu verstehen.¹⁷⁴ Eine entsprechende Verordnung wurde zwar erst kürzlich –

¹⁶⁹ § 49a Abs 5 VStG.

¹⁷⁰ § 49a Abs 7 VStG.

¹⁷¹ § 49a Abs 2.

¹⁷² Vgl ErlRV 193 BgNR 26 GP 10.

¹⁷³ Spezielle Ausnahmen finden sich etwa in §§ 29 Abs 2 Z 1, 30b BStMG oder § 100 Abs 5c StVO, wo bereits unmittelbar aufgrund des Gesetzes ein Vorgehen durch Anonymverfügung vorgesehen ist.

¹⁷⁴ Vgl zur diffizilen Frage der Feststellung, was unter „oberstes Organ“ iSd Bestimmung zu verstehen ist und den zutreffenden verfassungsrechtlichen Bedenken *Pürstl*, Anonym-, Computerstraf- und Organstrafverfügungen – alles verfassungskonform? ZVR 2020, 196.

im Sommer 2026 – erstmals erlassen.¹⁷⁵ Sie tritt allerdings erst mit 1. Jänner 2027 in Kraft.¹⁷⁶ Daraus folgt jedoch prinzipiell noch nicht zwingend, dass aus diesem Grund ein Vorgehen per Anonymverfügung bis 1. Jänner 2027 einer rechtlichen Grundlage entbehren würde. So normiert § 69 Abs 20 Z 3 VStG, dass „Verordnungen, die auf Grund der §§ 47 Abs. 2 und 49a Abs. 1 in der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2018 geltenden Fassung erlassen wurden, [...] bis zur Erlassung von Verordnungen auf Grund der §§ 47 Abs. 2 und 49a Abs. 1 weiter in Kraft [bleiben].“ Die bisher je nach politischem Bezirk ergangenen „Anonymverfügungsverordnungen“ kommen somit nach wie vor zur Anwendung.¹⁷⁷ Die Fortgeltung bedeutet jedoch nicht, dass die ehemals zuständigen Organe ihre Regelungsbefugnis behalten hätten. Vielmehr ist die Weitergeltung statisch. Änderungen, Ergänzungen oder Anpassungen der Strafhöhen sind nicht mehr möglich. Dies ergibt sich sowohl aus dem klaren Wortlaut der Übergangsbestimmung als auch aus der systematischen Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundesministers. In der Lit wird daher zutreffend festgehalten, dass jede materielle Veränderung – sei es die Aufnahme neuer Tatbestände oder die Anpassung bestehender Strafsätze – rechtswidrig wäre.¹⁷⁸

Verstöße gegen die in § 95 Abs 1 b idF 36. StVO-Novelle taxativ aufgezählten Ge- bzw Verbote können bei einer ersten Betrachtung zumindest dem Anschein nach per Anonymverfügung erledigt werden. Erstens besteht (exemplarisch am Beispiel Wien demonstriert) die Möglichkeit, einen Verstoß gegen ein Fahrverbot des § 52 Z 1 StVO in Wien durch eine Anonymverfügung iHv 56 € zu ahnden.¹⁷⁹ Zweitens würde die

¹⁷⁵ Verordnung des Bundesministers für Innovation, Mobilität und Infrastruktur über die Einhebung von Anonymverfügungen nach der Straßenverkehrsordnung (Anonymverfügungsverordnung Straßenpolizei – AnonymVV Straßenpolizei), BGBl II 208/2026.

¹⁷⁶ § 2 AnonymVV Straßenpolizei.

¹⁷⁷ Vgl ua Verordnung der Bezirkshauptmannschaft St. Pölten vom 23.6.2017 gemäß § 49a Abs. 1 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG) betreffend Übertretungen der Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO) und der Kurzparkzonen-Überwachungsverordnung (abrufbar unter https://www.noel.gv.at/noel/St-Poelten/BHPL_KFG_vom_21.12.2016.pdf) und die Verordnung der Landespolizeidirektion Wien vom 15.1.2014, worin die Tatbestände, die unter Verwendung automationsunterstützter Datenverarbeitung durch Anonymverfügung und Strafverfügung geahndet werden können, bestimmt und die dabei zu verhängenden Strafen im Vorhinein festgesetzt werden, Amtsblatt der Stadt Wien vom 13. 2. 2014 Nr 7 S 6 (abrufbar unter <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/pdf/abl/abl2014007s7-17.pdf>).

¹⁷⁸ Pürstl, ZVR 2020, 200.

¹⁷⁹ Verordnung der Landespolizeidirektion Wien vom 15. Jänner 2014, worin die Tatbestände, die unter Verwendung automationsunterstützter Datenverarbeitung durch Anonymverfügung und Strafverfügung geahndet werden können, bestimmt und die dabei zu verhängenden Strafen im Vorhinein festgesetzt werden, Amtsblatt der Stadt Wien vom 13. 2. 2014 Nr 7 S 11.

Aufzeichnung durch eine automationsunterstützte Zufahrtskontrolle der geforderten „Verkehrsüberwachung mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen“ iSd § 49a Abs 2 VStG entsprechen. Ein genauerer Blick auf den Telos und die bisherigen Anwendungsfälle von Anonymverfügungen zeichnet jedoch ein anderes Bild. So eignet sich die Anonymverfügung charakteristisch für Sachverhalte, in denen der Täter unbekannt und zugleich der Tatbestand eindeutig und kaum mit Ausnahmen behaftet ist. Klassischer – und wohl auch der einzige vom Gesetzgeber intendierte Fall¹⁸⁰ – ist die Zustellung an den Zulassungsbesitzer etwa bei Geschwindigkeitsüberschreitungen, die per Radar oder Section-Control aufgezeichnet wurden, ohne davor eine Lenkererhebung durchzuführen. Das Vorliegen einer Verwaltungsübertretung ist in diesen Fällen durch das Messsystem zweifelsfrei feststellbar, da die Sachlage so eindeutig ist, dass eine nachträgliche Rechtfertigung regelmäßig ausscheidet.

Demgegenüber können bei der Einfahrt in innerstädtische Fahrverbotszonen zahlreiche, typischerweise relevante Ausnahmetatbestände vorliegen (zB 30-minütige Zufahrt, Anrainer, Taxis, Garagenbenützer, Handwerker, Lieferdienste, etc). Diese sind entweder mit dem Kennzeichen verknüpft oder an persönliche Berechtigungen des Fahrzeuglenkers gebunden. Hier ist die Befugnis zur Einfahrt häufig die Regel, nicht die Ausnahme. Die bloße Einfahrt in eine Fahrverbotszone erlaubt daher nicht den sicheren Schluss auf eine Verwaltungsübertretung. So kann es am Erfordernis einer „Tat“ iSd § 49a VStG mangeln, die Grundlage jeder Anonymverfügung sein muss. Wird dennoch eine Anonymverfügung zugestellt, geschieht dies auf Basis einer unsicheren Vermutung, dass eine Verwaltungsübertretung vorliegen könnte. Ganz anders als dies beim bisherigen Vorgehen per Anonymverfügung der Fall ist, wo das Vorliegen einer Verwaltungsübertretung als beinahe sicher gilt und lediglich die Person des Täters (noch) nicht ermittelt wurde.

Auch wenn diese Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit einer Anonymverfügung nicht mehr ausdrücklich im Gesetz normiert ist,¹⁸¹ muss weiterhin davon ausgegangen werden, dass „Art der Tat und das Ausmaß ihrer Folgen es nicht erforderlich machen [dürfen], auf die Person des Täters und das Verschulden Bedacht zu nehmen“.¹⁸² Bei Fahrverboten

¹⁸⁰ Vgl N. Raschauer, in N. Raschauer/Wessely, Kommentar zum VStG § 49a Rz 9.

¹⁸¹ Vgl noch § 49a Abs 2 Z 2 idF vor BGBl I 2013/33.

¹⁸² N. Raschauer, in N. Raschauer/Wessely, Kommentar zum VStG § 49a Rz 15.

kann es aber gerade von der Person des Lenkers abhängen, ob eine Ausnahmegenehmigung besteht. Damit ist die Täteridentität entscheidungsrelevant, was der Konstruktion der Anonymverfügung widerspricht. Um eine Anonymverfügung in diesem Kontext überhaupt rechtlich tragfähig zu machen, müsste ein lückenloses System bestehen, das sämtliche Ausnahmegenehmigungen automatisiert erfasst und abgleicht. Nur so ließe sich mit der nötigen Wahrscheinlichkeit feststellen, dass tatsächlich eine Verwaltungsübertretung vorliegt. In der Praxis ist ein solches System kaum vollständig realisierbar, zeigt sich doch, dass die Einfahrt aufgrund einer dem Fahrzeuglenker individuell zukommenden Einfahrtsberechtigung möglich sein könnte. Dabei erfolgt die entsprechende Genehmigung regelmäßig erst im Nachhinein. Auch diese Umstände verdeutlichen, dass die Anonymverfügung für die Ahndung innerstädtischer Fahrverbote kein massentaugliches Vollzugsinstrument darstellt.

2. Strafverfügung

Wenn eine Anonymverfügung nicht zulässig oder zweckmäßig ist, könnte die Erlassung einer Strafverfügung nach § 47 VStG in Betracht kommen.¹⁸³ Hierbei handelt es sich – genauso wie bei der Anonymverfügung – um eine Erledigung in einem verkürzten Verfahren, das ohne umfangreiche Ermittlungsmaßnahmen auskommt. So kann, wenn das „strafbare Verhalten aufgrund von Verkehrsüberwachungen mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen festgestellt wird, [...] die Behörde ohne weiteres Verfahren durch Strafverfügung eine Geldstrafe bis zu 600 € festsetzen“.¹⁸⁴ Während die Anonymverfügung auf den Fall zugeschnitten ist, dass die Behörde den Täter nicht kennt und lediglich (zumeist) den Zulassungsbesitzer adressiert, setzt die Strafverfügung auf eine individualisierte Zurechnung und somit die Kenntnis des Beschuldigten voraus. Bei beiden Verfahren darf es jedoch zu keinem detaillierten Ermittlungsverfahren kommen.

Die Verhängung einer Strafverfügung berührt dabei unmittelbar den in Art 6 Abs 2 EMRK verankerten Grundsatz der Unschuldsvermutung. Demnach wird bis zum gesetzlichen

¹⁸³ Vgl dazu *Fischerlehner*, Verwaltungsstrafrecht 7 ff; *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrensrecht⁷ Rz 857 ff; *Kolonovits/Muzak/Stöger*, Verwaltungsverfahrensrecht¹² Rz 1153 ff; *N. Raschauer*, in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), VStG §§ 47 - 49; *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht⁶ 600 ff; *Weilguni*, in *Lewisch/Fister/Weilguni*, VStG §§ 47 – 49.

¹⁸⁴ § 47 Abs 1 VStG.

Nachweis seiner Schuld vermutet, dass der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte unschuldig ist. Unter den Begriff des Strafrechts fällt nach hM auch das Verwaltungsstrafrecht.¹⁸⁵ Bei einer Erledigung per Strafverfügung wird ohne die Durchführung eines Beweisverfahrens von der Schuld des Täters ausgegangen. Durch die Zustellung der Strafverfügung wird zumindest mittelbar ein Schuldvorwurf gemacht, ohne dass es tatsächlich zu einem nachweislichen Fehlverhalten der Person gekommen sein muss. Dabei ist jedoch nach der Rsp des EGMR und VfGH eine gesetzliche Rechts- und Tatsachenvermutung hinsichtlich des Verschuldens und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit einer Person möglich, sofern es sich „innerhalb vernünftiger Grenzen hält (within reasonable limits), die die Bedeutung dessen in Betracht ziehen, was auf dem Spiel steht und die die Rechte der Verteidigung beachten“.¹⁸⁶ Im Fall der Strafverfügung sind diese Anforderungen dabei erfüllt.¹⁸⁷ Es handelt sich nur um geringfügige Verwaltungsübertretungen, die Betroffenen können Einspruch erheben und damit ein ordentliches Verfahren erzwingen. Gleichwohl ist die Behörde verpflichtet, bereits bei der Erlassung einer Strafverfügung den Grundsatz der materiellen Wahrheit (§ 25 Abs 2 VStG) zu beachten. Sie darf also keine Strafverfügung erlassen, wenn Umstände bekannt sind, die die Strafbarkeit ausschließen, oder wenn die Besonderheit des Einzelfalls die Einleitung eines ordentlichen Verfahrens erforderlich macht.¹⁸⁸ Dabei kann auch die Notwendigkeit der Ermittlung, ob eine Ausnahmegenehmigung für die Einfahrt in eine Verkehrszone vorliegt, davon umfasst sein. Dies wird die zuständige Behörde durch Abgleich mit Datenbanken und/oder durch Erkundigung beim Lenker erheben müssen.

Die Frage, wie weit die Behörde vor Erlassung einer Strafverfügung ermitteln darf, ist bislang nicht abschließend geklärt. Nach *Fischerlehner*¹⁸⁹ kann die Behörde noch einzelne überschaubare Erhebungsschritte setzen; längere oder komplexe Ermittlungen sind hingegen unzulässig, weil sie den Zweck der Verfahrensbeschleunigung konterkarieren würden. Parteien- oder Zeugenvernehmungen gelten bereits als zu

¹⁸⁵ Berka, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 1584; Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensrecht¹² Rz 971; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ Rz 648. Vgl VfSlg 12162/1989.

¹⁸⁶ Vgl EGMR 7. 10. 1988, 10519/83, Salabiaku; 25. 9. 1992, 13191/87, Pham Hoang; 30. 3. 2004, 53984/00, Radio France; vgl auch VfSlg 11.195/1986, 12.649/1991.

¹⁸⁷ Vgl ua N. Raschauer, in N. Raschauer/Wessely (Hrsg), VStG § 47 Rz 5.

¹⁸⁸ Sprinzel, Das abgekürzte Verfahren im VStG (Teil I), ZVR 1999, 2.

¹⁸⁹ Fischerlehner, Verwaltungsstrafrecht 26.

aufwändig. Die Feststellung des Fahrzeuglenkers nach § 103 Abs 2 KFG wird hingegen als zulässige, noch einfache Maßnahme eingestuft, da sie routinemäßig durchführbar ist.

Besonders heikel könnte die Anwendung der Strafverfügung bei durch automationsunterstützte Zufahrtskontrollen überwachten innerstädtischen Fahrverboten sein. Hier kann die Behörde nicht allein aus der Bildaufzeichnung schließen, dass eine Tat begangen wurde. Gerade in jenen Fällen, in denen unterschiedliche materiellrechtliche Berechtigungen die Einfahrt in eine Fahrverbotszone gestatten, entspricht es dem Grundsatz der materiellen Wahrheit, vor der Erlassung einer Strafverfügung von Amts wegen zu prüfen, ob eine Berechtigung zur Einfahrt vorliegt. So wird festzustellen sein, ob eine Ausnahmegenehmigung bestand (zB für Anrainer, Lieferdienste, Handwerker). Diese Feststellung erfordert regelmäßig weitere Ermittlungen. Ein automatischer Abgleich mit bestehenden Datenbanken könnte ein gangbarer Weg sein, sofern die Datenqualität hoch und Vollständigkeit gewährleistet ist. Reicht ein solcher Abgleich nicht aus, wird die Behörde im Regelfall verpflichtet sein, den Lenker zu kontaktieren und zu prüfen, ob ein berechtigter Grund zur Einfahrt vorlag. Schon dies deutet darauf hin, dass ein Verfahren mittels Strafverfügung hier vielfach an seine Grenzen stößt. Sobald es über bloße Routineermittlungen hinausgeht, ist der Weg des ordentlichen Verfahrens zu beschreiten.

3. Ordentliches Verfahren

Das ordentliche Verwaltungsstrafverfahren ist anzuwenden, wenn eine Ahndung im verkürzten Verfahren nicht möglich oder nicht sachgerecht ist.¹⁹⁰ Es bildet die Regelform des Verwaltungsstrafrechts und dient der umfassenden Sachverhaltsaufklärung auf Grundlage des Grundsatzes der materiellen Wahrheit (§ 25 Abs 2 VStG). Die Behörde hat jedenfalls ein ordentliches Verfahren durchzuführen, wenn Umstände Zweifel am Vorliegen einer Tat oder an der Verantwortlichkeit des Beschuldigten aufwerfen. Dies gilt besonders dort, wo zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten den Anwendungsbereich des Tatbestands durchbrechen. Bei innerstädtischen Fahrverboten ist nicht ohne Weiteres erkennbar, ob eine Einfahrt unberechtigt war; die bloße Bildfeststellung reicht in solchen

¹⁹⁰ Vgl dazu *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁷ Rz 830 ff; *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*¹² Rz 1158 ff; *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁶ 582 ff.

Fällen nicht aus. Vielmehr können ergänzende Ermittlungsschritte erforderlich sein, um beurteilen zu können, ob ein rechtswidriges Verhalten vorlag.

Vor der Einleitung eines ordentlichen Verfahrens sollte die Behörde jedenfalls prüfen, ob eine einfach durchzuführende Erkundigung den anfänglichen Verdacht aufklären kann. Dies gilt insb bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen, wo die bloße Bildfeststellung nicht ohne Weiteres die Frage beantwortet, ob eine Einfahrt gerechtfertigt war oder nicht. Eine formlose Anfrage beim Fahrzeuglenker oder ein Abgleich mit einschlägigen Datenbanken kann in vielen Fällen schnell Klarheit schaffen. Ähnlich einer „Ausforschung“, wenn der Täter einer Verwaltungsübertretung noch unbekannt ist, wird dies noch in einem Vorstadium der Einleitung des Verwaltungsstrafverfahrens anzusiedeln sein.¹⁹¹ Solche vorangehenden Maßnahmen sind nicht nur prozessökonomisch geboten, sie dienen auch der Wahrung des aus Art 7 B-VG und Art 2 StGG abgeleiteten Willkürverbots der Verwaltung.¹⁹² Ein behördliches Vorgehen, das ohne vorherige, zumutbare Abklärung ein Strafverfahren einleitet, droht in diesem Fall willkürlich zu sein, wenn es auf lapidaren Wahrscheinlichkeiten beruht und zentrale Ausnahmegenehmigungen außer Acht lässt.

Bringt die Vorabprüfung keine Klärung, ist ein ordentliches Ermittlungsverfahren einzuleiten. Die Oficialmaxime verpflichtet die Behörde zur umfassenden Sachaufklärung; zugleich trifft den Beschuldigten eine Mitwirkungspflicht bei der Ermittlung des Sachverhaltes.¹⁹³ Diese ist jedenfalls dort anzunehmen, wo es der Behörde nicht selbständig möglich ist, den entscheidungsrelevanten Sachverhalt selbst festzustellen.¹⁹⁴ Hier ist bspw an die Möglichkeit der an eine Person ausgestellten Befugnis zur Einfahrt zu denken, von der die Behörde selbst keine Kenntnis erlangen konnte. Die Mitwirkungspflicht darf dabei jedoch nicht so weit gehen, dass die Behörde kein ordentliches Ermittlungsverfahren durchführt, zu dem sie eigentlich verpflichtet

¹⁹¹ Vgl dazu *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁶ 558; *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*¹² Rz 1121; *Fister*, in *Lewisch/Fister/Weilguni*, *VStG* § 35 Rz 5.

¹⁹² Vgl dazu ua *Muzak*, *B-VG*, Art 2 StGG Rz 18 ff.

¹⁹³ Vgl ua *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*¹² Rz 1148

¹⁹⁴ Vgl *N. Raschauer*, in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), *VStG* § 25 Rz 13.

wäre.¹⁹⁵ Die Behörde hat daher alle für die Klarstellung des Sachverhaltes erforderlichen Beweise zu erheben.¹⁹⁶

Das System der automationsunterstützten Zufahrtskontrolle sollte so ausgestaltet sein, dass die zentralen Tatbestandselemente zuverlässig festgestellt werden können, sodass die zuständige Behörde nur mehr ergänzende Details zu erheben hat. Ist das System unvollständig oder nicht hinreichend zuverlässig, obliegt es der Behörde oder der zuständigen fachlichen Stelle, zeitnah manuelle Ermittlungen durchzuführen. Diese Ermittlungen sollten so organisiert sein, dass sie in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufzeichnung erfolgen. Nach Abschluss der maßgeblichen Prüfungen sind die zu diesem Zweck genutzten Aufzeichnungen zu löschen.

Executive Summary zu Kapitel VI (Vollzug und verfahrensrechtliche Aspekte)

- Die 36. StVO-Novelle sieht vor, dass **Verstöße**, die durch automationsunterstützte Zufahrtskontrollen festgestellt werden, auch im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist (§ 8 SPG), **von den Bezirksverwaltungsbehörden zu ahnden** sind.
- Das führt zu einer teilweisen **Rückübertragung von Kompetenzen** der Landespolizeidirektionen auf die Bezirksverwaltungsbehörden. Dafür ist nach Auffassung des Bundesgesetzgebers und der herrschenden Lehre erneut eine **paktierte Gesetzgebung** erforderlich.
- Der Einsatz **automationsunterstützter Zufahrtskontrollen in den Gemeinden des § 8 SPG ist daher nur zulässig, wenn die betreffenden Zuständigkeiten zuvor durch Landesgesetz auf die Bezirksverwaltungsbehörden rückübertragen wurden.**
- Die **Anonymverfügung** ist auf **klar abgegrenzte, massenhaft vorkommende Übertretungen** zugeschnitten, bei denen der **Täter nicht bekannt** ist und **Ausnahmetatbestände praktisch ausgeschlossen** sind. Für innerstädtische

¹⁹⁵ Vgl VwGH 26. 1. 1995, 94/19/0413.

¹⁹⁶ Vgl N. Raschauer, in N. Raschauer/Wessely (Hrsg), VStG § 25 Rz 15.

Fahrverbotszonen mit zahlreichen notwendigen Ausnahmeregelungen ist dieses Instrument hingegen **ungeeignet**, da eine bloße Einfahrt noch keinen sicheren Schluss auf eine Übertretung zulässt.

- Eine **Strafverfügung** setzt die **Kenntnis des Täters** voraus und ermöglicht eine rasche Ahndung einfacher Sachverhalte. In Konstellationen mit zahlreichen Ausnahmegenehmigungen stößt sie jedoch an ihre praktischen Grenzen, da **regelmäßig Ermittlungen** erforderlich sind, die über das zulässige Maß eines verkürzten Verfahrens hinausgehen werden.
- Das **ordentliche Verfahren** ist zwar aufwendiger, stellt jedoch die einzige rechtsstaatlich verlässliche Form der Ahndung dar, wenn Tatbestand und Verantwortlichkeit nicht zweifelsfrei feststehen. Bei innerstädtischen Zufahrtskontrollen ist es regelmäßig geboten, da nur **durch eine individuelle Prüfung festgestellt werden kann, ob eine Ausnahmegenehmigung bestand**. Diese gewährleistet die Einhaltung des Grundsatzes der materiellen Wahrheit, die Wahrung der Unschuldsvermutung sowie den Schutz vor willkürlicher Bestrafung.

VII. Gesamt-Executive Summary

- § 100 Abs 5b StVO **normierte den Einsatz von Section Control Anlagen** auf österreichischen Straßenabschnitten.
- In seiner Entscheidung aus 2007 erkannte der VfGH, dass die darin enthaltene Wortfolge „**bestimmte Wegstrecke**“ **verfassungskonform ausgelegt** werden konnte: Section Control Anlagen dürfen nur eingesetzt werden, wenn dies „**besonders notwendig ist [...], um damit einer besonderen Gefahrensituation zu begegnen**“. Beispielhaft wurden besonders gefahrenträchtige Streckenabschnitte wie **Tunnelanlagen, Baustellen und gefahrenreiche Freilandstrecken** genannt.
- Zwar wurde diese Rsp in weiterer Folge **verfassungswidrig gesetzlich verankert**: Auch Schutz vor **Lärm-, Geruchs- und Schadstoffbelästigungen sowie der Umweltschutz** wurden **unzulässigerweise** als mögliche Gründe für den Einsatz von Section Control Anlagen einfachgesetzlich verankert. Diese **Verfassungswidrigkeit hat sich jedoch noch nicht durch Erlass einer**

entsprechenden Verordnung – bspw einer „Lärmschutz-Section-Control-Verordnung“ – **verwirklicht**. Das ändert jedoch nichts daran, dass weiterhin der **Einsatz von Section Control Anlagen nur aus den vom VfGH genannten Gründen zulässig ist**.

- **Section Control und automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** sind sich technisch und hinsichtlich ihrer Funktionsweise **sehr ähnlich**. **Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** können dabei aufgrund einer größeren Zahl von Überwachungspunkten und längerer Speicherzeiträume **sogar eingriffsintensiver** sein. **Die Rsp zur Section Control ist daher auch auf automationsunterstützte Zufahrtskontrollen zu übertragen**.
- § 98h StVO trägt den Vorgaben des VfGH in wesentlichen Punkten Rechnung: **Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen dürfen nur eingesetzt werden, wenn dies aus Gründen der Verkehrssicherheit, der körperlichen Unversehrtheit oder zur Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit dringend erforderlich erscheint**. Diese Grenzen sind jedoch auch bei der **Auslegung und Anwendung der Bestimmung strikt einzuhalten**. Untergeordnete Ziele wie **Umweltschutz, eine höhere Lebensqualität oder die Attraktivität eines Tourismusstandortes** können den Einsatz automationsunterstützter Zufahrtskontrollen **nicht rechtfertigen**. Zulässig ist eine solche Überwachung **nur zur Abwehr einer aktuellen, besonderen, entsprechend schwerwiegenden und beeinflussbaren Gefahrensituation**.
- Die vom EuGH mit Blick auf die **anlasslose Speicherung von Telekommunikationsdaten** entwickelte Rsp zur **Vorratsdatenspeicherung** ist auch auf **automationsunterstützte Zufahrtskontrollen** übertragbar. In beiden Fällen sind insbesondere die **Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten (Art 7 und Art 8 GRC)** betroffen.
- Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen können **wesentliche Merkmale einer Vorratsdatenspeicherung** aufweisen, weil **personenbezogene Daten von sich rechtmäßig verhaltenden Personen anlass- und unterschiedslos gespeichert werden**. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Daten zwischen

Ein- und Ausfahrt gespeichert werden müssen, um erst nachträglich feststellen zu können, ob ein Verstoß vorliegt.

- Gleiches gilt, wenn die **Berechtigung zur Zufahrt erst nach der Einfahrt festgestellt werden kann**, etwa bei bestimmten Garagenbenützern, Hotelgästen oder Taxis. Auch hier werden **Daten materiell berechtigter Personen zunächst auf Vorrat gespeichert**.
- Nach seiner ursprünglichen Rsp lässt der EuGH eine **allgemeine und unterschiedslose Vorratsdatenspeicherung nur in engsten Ausnahmefällen** zu, insbesondere zur **Bekämpfung schwerer Kriminalität oder zur Abwehr ernsthafter Bedrohungen der nationalen Sicherheit**. Diesen Voraussetzungen würde eine automationsunterstützte Zufahrtskontrolle zur Ahndung bloßer Verwaltungsübertretungen nicht genügen.
- In seiner **neueren Rsp** hat der EuGH eine **Vorratsdatenspeicherung unter engen Voraussetzungen auch zur Verfolgung weniger schwerwiegender Straftaten zugelassen**. Er verlangt dafür jedoch insbesondere eine **strikte Trennung der Datenkategorien, besondere Garantien beim Datenzugang, eine unabhängige Kontrolle bei der Verknüpfung von Daten sowie eine regelmäßige Prüfung des Systems durch unabhängige Stellen**. § 98h StVO berücksichtigt diese **Anforderungen nicht ausreichend**.
- Auch unter dem **Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bestehen erhebliche Bedenken**. Automationsunterstützte Zufahrtskontrollen dienen der **Verfolgung vergleichsweise geringfügiger Verwaltungsübertretungen, während zugleich gelindere Überwachungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen**. Wegen der Erfassung von Ein- und Ausfahrtsorten und möglicher weiterer Kontrollpunkte können zudem theoretisch **Rückschlüsse auf Bewegungen und Aufenthaltsorte einzelner Personen** ermöglicht werden.
- § 98h StVO nennt mit der Verkehrssicherheit, der körperlichen Unversehrtheit und der Fernhaltung von Gefahren für die körperliche Gesundheit **grundsätzlich legitime Schutzinteressen**. Ihr bloßes Vorliegen reicht jedoch nicht aus. Im konkreten Einzelfall muss die **automationsunterstützte Zufahrtskontrolle zur Verwirklichung des jeweiligen Schutzinteresses tatsächlich geeignet und**

dringend erforderlich sowie insgesamt verhältnismäßig sein. Diese Voraussetzungen werden vielfach nicht erfüllt sein.

- Auch die **Section Control** weist **strukturell Merkmale einer Vorratsdatenspeicherung** auf. Der Grundrechtseingriff ist dort jedoch regelmäßig **weniger schwerwiegend**: Die Speicherung erfolgt nur für **kurze Zeit**, die **Überwachung beschränkt sich grundsätzlich auf zwei Kontrollpunkte und die Maßnahme dient an besonders gefährlichen Straßenabschnitten** unmittelbar der **Verkehrssicherheit** bzw dem **Schutz der körperlichen Unversehrtheit**. Sie ist daher gegenüber automationsunterstützten Zufahrtskontrollen grundrechtlich wesentlich weniger problematisch.

- Der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet bei Eingriffen in die Grundrechte auf Datenschutz und Schutz personenbezogener Daten zu wirksamen Maßnahmen gegen Missbrauch, unberechtigten Zugang und unberechtigte Nutzung der erhobenen Daten**. Die bloße gesetzliche Anordnung entsprechender Schutzmaßnahmen reicht nicht aus; sie **müssen auch praktisch wirksam sein**.

- Die Erfahrung zeigt, dass auch **staatliche Systeme zur Verarbeitung großer Datenmengen Sicherheitsrisiken unterliegen**. Datenlecks und Hackerangriffe können daher auch bei automationsunterstützten Zufahrtskontrollen **nicht ausgeschlossen werden und sind bei der grundrechtlichen Beurteilung der Maßnahme zu berücksichtigen**.

- Nach dem Grundsatz der Datenminimierung dürfen **nur jene personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die für die Feststellung eines Verstoßes erforderlich sind**. § 98h StVO sieht daher insbesondere die **Unkenntlichmachung nicht erforderlicher Gesichter und Kennzeichen vor**. Da die dafür eingesetzten technischen Systeme **nicht fehlerfrei** arbeiten, ist auf eine **möglichst zuverlässige technische Umsetzung dieser Vorgaben besonderes Augenmerk zu legen**.

- Anlass- und unterschiedslose Überwachungsmaßnahmen können bei **Betroffenen ein Gefühl der Überwachung** hervorrufen. Dieses kann sich auch auf die **Ausübung anderer Grundrechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit, auswirken.**
- Dieses Problem verschärft sich, wenn **Bereiche überwacht werden, die regelmäßig für Versammlungen genutzt werden.** Das gilt insbesondere für **innerstädtische Bereiche wie die Wiener Innenstadt**, in denen häufig Demonstrationen stattfinden.
- Die Praxis zeigt zudem, dass automationsunterstützte Verkehrsüberwachungssysteme mit **erheblichem Verwaltungs- und Gerichtsaufwand verbunden sein können.** So führten vergleichbare Systeme in **Italien zu einer großen Zahl an Einsprüchen und einer erheblichen Belastung der zuständigen Gerichte.**
- Ein **erheblicher Verwaltungs- und Gerichtsaufwand** kann dem **verfassungsrechtlichen Effizienzgebot** zuwiderlaufen. Führt ein System automationsunterstützter Zufahrtskontrollen zu massenhaften Verfahren, Einsprüchen und behördlichen Belastungen, kann dies in Verbindung mit den übrigen verfassungsrechtlichen Bedenken die **Verfassungswidrigkeit der Maßnahme** begründen.
- Die 36. StVO-Novelle sieht vor, dass **Verstöße**, die durch automationsunterstützte Zufahrtskontrollen festgestellt werden, auch im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist (§ 8 SPG), **von den Bezirksverwaltungsbehörden zu ahnden** sind.
- Das führt zu einer teilweisen **Rückübertragung von Kompetenzen** der Landespolizeidirektionen auf die Bezirksverwaltungsbehörden. Dafür ist nach Auffassung des Bundesgesetzgebers und der herrschenden Lehre erneut eine **paktierte Gesetzgebung** erforderlich.
- Der Einsatz **automationsunterstützter Zufahrtskontrollen in den Gemeinden des § 8 SPG** ist daher nur zulässig, wenn die betreffenden Zuständigkeiten

zuvor durch Landesgesetz auf die Bezirksverwaltungsbehörden rückübertragen wurden.

- Die **Anonymverfügung** ist auf **klar abgegrenzte, massenhaft vorkommende Übertretungen** zugeschnitten, bei denen der **Täter nicht bekannt** ist und **Ausnahmetatbestände praktisch ausgeschlossen** sind. Für innerstädtische **Fahrverbotszonen** mit zahlreichen notwendigen Ausnahmeregelungen ist dieses Instrument hingegen **ungeeignet**, da eine bloße Einfahrt noch keinen sicheren Schluss auf eine Übertretung zulässt.
- Eine **Strafverfügung** setzt die **Kenntnis des Täters** voraus und ermöglicht eine rasche Ahndung einfacher Sachverhalte. In Konstellationen mit zahlreichen Ausnahmegenehmigungen stößt sie jedoch an ihre praktischen Grenzen, da **regelmäßig Ermittlungen** erforderlich sind, die über das zulässige Maß eines verkürzten Verfahrens hinausgehen werden.
- Das **ordentliche Verfahren** ist zwar aufwendiger, stellt jedoch die einzige rechtsstaatlich verlässliche Form der Ahndung dar, wenn Tatbestand und Verantwortlichkeit nicht zweifelsfrei feststehen. Bei innerstädtischen Zufahrtskontrollen ist es regelmäßig geboten, da nur **durch eine individuelle Prüfung festgestellt werden kann, ob eine Ausnahmegenehmigung bestand**. Diese gewährleistet die Einhaltung des Grundsatzes der materiellen Wahrheit, die Wahrung der Unschuldsvermutung sowie den Schutz vor willkürlicher Bestrafung.