

Die Notwendigkeit der datenschutzrechtlichen Aufklärung Betroffener im Rahmen der Erfassung und Verfolgung von Verkehrsverstößen im fließenden Verkehr mittels automatisierter Datenverarbeitung

Holger Brocks, Kiel*

I. Einleitung

Die Feststellung und Ahndung von Verkehrsverstößen im fließenden Verkehr durch die Polizei oder die Ordnungsbehörden wurde in den vergangenen Jahren immer mehr intensiviert. Mit ein Grund dafür – neben der unbestrittenen Notwendigkeit der Erhöhung der Verkehrssicherheit – dürften die immer besseren Geschwindigkeits-Messanlagen und der Einsatz für die Massenverarbeitung geeigneter EDV-Verfahren in den Verfolgungsbehörden sein.

Die Erhebung und Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten der Betroffenen erfolgt mittlerweile (je nach den eingesetzten Systemen) zu einem großen Teil fast vollständig automatisiert. Aus Sicht der Betroffenen handelt es sich bei dieser Datenverarbeitung um eine für sie belastende und in ihre Datenschutzrechte eingreifende behördliche Tätigkeit.

Im Nachfolgenden wird erklärt, aus welchen Gründen eine möglichst umfassende Aufklärung der Betroffenen über die im Zusammenhang mit der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten stattfindende Datenverarbeitung erforderlich ist.

II. Rechtliche Grundlagen

1. Ordnungswidrigkeitengesetz als allgemeine Rechtsgrundlage für die personenbezogene Datenverarbeitung

Die Ermächtigung zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten basiert auf den allgemeinen Regelungen des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG), den Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO), und wenn es sich um Verkehrsordnungswidrigkeiten handelt, auf §§ 24, 24a, 24c des Straßenverkehrsgesetzes (StVG).

§ 35 OWiG weist den Verwaltungsbehörden und § 53 OWiG der Polizei die Zuständigkeit für die Verfolgung von (Verkehrs)-Ordnungswidrigkeiten zu.

Die weiteren verfahrensrechtlichen Schritte dieser Stellen basieren ebenfalls auf dem OWiG sowie der StPO.

Das OWiG ermächtigt die zuständigen Behörden, nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen¹.

Der Hinweis auf das pflichtgemäße Ermessen deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber eine individuelle Prüfung jedes Vorganges im Auge hatte. Die Verfolgungsbehörde ist danach verpflichtet, zunächst festzustellen, ob es sich bei dem ihr zur Kenntnis gelangten Vorgang um eine Ordnungswidrigkeit handelt. Kommt sie zu diesem Ergebnis, muss sie entscheiden, ob sie diese verfolgt. Diese Prüfung setzt also im Grundsatz tatsächliche Einzelfallentscheidungen voraus.

¹ § 47 Abs. 1 OWiG

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

2. Besonderheit der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten

Bei der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten findet eine solche individuelle Prüfung im Grundsatz nur noch in bestimmten Fällen statt.

- a) Individuelle Entscheidungen werden im Zusammenhang mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs getroffen. In diesem Bereich treffen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsverwaltung oder der Polizei in jedem Fall vor Ort eine Einzelfallentscheidung.
- b) Im Zusammenhang mit Verkehrskontrollen entscheiden Polizeibeamte ebenfalls vor Ort individuell, ob eine Verkehrsordnungswidrigkeit oder ein sonstiger Verstoß vorliegt, der zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens Anlass gibt.
- c) Verkehrsunfälle mit oder ohne Personenschaden lösen ebenfalls eine individuelle Prüfung und Entscheidung aus.

Bei der Geschwindigkeitsüberwachung stellt sich dieses jedoch grundsätzlich anders dar.

Die Ordnungsbehörden großer Städte, der Landkreise sowie die Polizei überwachen die Geschwindigkeit des Fahrzeugverkehrs ausschließlich mittels technischer Geräte.

Die Feststellung einer Ordnungswidrigkeit erfolgt hierbei nicht mehr primär durch den Menschen (Ausnahme: Messung per Laserpistole), sondern durch eine technische Einrichtung. Lediglich die Parameter, die zur (technischen) Feststellung einer Ordnungswidrigkeit führen, werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verfolgungsbehörde festgelegt.

Die mittlerweile ausgefeilten technischen Messmethoden, die immer wieder den Vorgaben der Rechtsprechung angepasst werden, um eine Verwertbarkeit vor Gericht sicherzustellen, erlauben es, Verkehrsordnungswidrigkeiten in großer Zahl zu erfassen. Betroffene Verkehrsteilnehmer, bei denen im Rahmen einer Geschwindigkeitsmessung eine Ordnungswidrigkeit festgestellt wurde, werden nicht unmittelbar angehalten und der Verstoß durch Polizei oder Ordnungsbehörde bekanntgegeben (wobei als Nebeneffekt auch sofort die Identität des Fahrzeugführers festgestellt werden kann). Vielmehr werden alle ermittelten Verkehrsverstöße durch die technische Einrichtung zunächst für die spätere Auswertung elektronisch gespeichert. In der darauf folgenden elektronischen Datenverarbeitung werden die dokumentierten Fälle schnell und standardisiert bearbeitet.

Die Erfassung und Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Geschwindigkeitsverstößen stellt damit eine Massendatenverarbeitung dar, die regelmäßig eine große Anzahl von Personen betrifft.

Die Regelungen des OWiG stellen für die Abwicklung festgestellter (Verkehrs-)Ordnungswidrigkeiten lediglich die grundsätzliche Legitimation für die personenbezogene Datenverarbeitung nach der Feststellung einer Ordnungswidrigkeit dar. Das OWiG enthält außer den Vorschriften der §§ 49a bis 49d keine weiteren speziellen Datenverarbeitungsregelungen.

Welche Vorschriften erlauben aber ansonsten die Erhebung und Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten?

3. Rechtsgrundlagen für die Datenerhebung

Für die Feststellung und Verfolgung von Geschwindigkeitsverstößen und die damit in Zusammenhang stehende personenbezogene Datenverarbeitung bedarf es einer rechtlichen Legitimation.

In seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983² hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„1. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

2. Einschränkungen dieses Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil ferner ausgeführt, dass der Erhebungszweck im Gesetz geregelt sein müsse³.

Bereits bei der exakten Beschreibung des Erhebungszweckes ergeben sich Schwierigkeiten. Weder die Straßenverkehrsordnung (StVO) noch das Straßenverkehrsgesetz (StVG) enthalten Vorschriften, die ausdrücklich Geschwindigkeitskontrollen zur Überwachung der Einhaltung der Verkehrsregeln vorschreiben bzw. erlauben. Die StVO enthält die Grundregeln für eine möglichst gefahrungsfreie Teilnahme aller Beteiligten am Straßenverkehr und trifft u. a. Regelungen für die einzuhaltende Geschwindigkeit von Fahrzeugen⁴. Im § 49 StVO hat der Gesetzgeber festgelegt, in welchen Fällen der Verstoß gegen die Vorschriften der StVO als Ordnungswidrigkeit zu betrachten ist. Ordnungswidrig handelt u. a., wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Vorschrift über die Geschwindigkeit verstößt⁵.

Grundsätzlich werden Geschwindigkeitskontrollen zu den Standardmaßnahmen der polizeilichen und der ordnungsbehördlichen Verkehrsüberwachung gezählt. Unter „Verkehrsüberwachung“ versteht man dabei die Gesamtheit aller Maßnahmen, mit denen der Straßenverkehr beobachtet und auf Einhaltung der (Rechts-) Vorschriften kontrolliert wird, ohne dass konkrete Anhaltspunkte im Sinne der Gefahrenabwehr oder der Verdacht einer (Verkehrs-)Ordnungswidrigkeit vorliegen. Dabei besteht offensichtlich in Rechtssprechung und Literatur allgemeine Einigkeit darüber, dass die einzelnen Aufgaben der Verkehrsüberwachung als Maßnahmen der Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenvorsorge durch (schlicht-)hoheitliches Handeln erfüllt werden⁶. Nach der offensichtlich herrschenden Meinung gehören Maßnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung und die

² BVerfGE 65, 1 u. a.

³ BVerfGE 65, 1 Rd. Nr. 103, Fundstelle: www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv065001.html

⁴ § 3 StVO

⁵ § 49 Abs. 1 Nr. 3 StVO

⁶ Vgl. Bernstein: Zur Rechtsnatur von Geschwindigkeitskontrollen, NZV 1999, Heft 8, S. 317, mwN

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Ermittlung und Verfolgung der sich daraus ergebenden Verkehrsverstöße zum Gesamtkomplex der öffentlichen Sicherheit und damit zum Kern der originären Staatsaufgaben⁷.

Eine explizite Erlaubnisnorm zur personenbezogenen Datenerhebung im Zusammenhang mit der Kontrolle der Einhaltung von Geschwindigkeitsbeschränkungen ist aber nicht vorhanden, sondern lässt sich nur aus dem generellen staatlichen Auftrag an die zuständigen Behörden und die Polizei, Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenvorsorge zu betreiben, herleiten. Der Auftrag der Gefahrenabwehr richtet sich von jeher primär an die Polizei. Hierbei handelt es sich im Regelfall um sog. präventiv-polizeiliche Maßnahmen. Unstreitig als präventiv-polizeiliche Maßnahme zu beurteilen ist deshalb der Fall, wenn der Verkehr im Rahmen der allgemeinen Verkehrsüberwachung (z. B. anlässlich einer polizeilichen Streifenfahrt) daraufhin beobachtet wird, ob die Verkehrsregeln beachtet und Geschwindigkeitsbeschränkungen eingehalten werden. Daneben werden schwerpunktmäßig auch Kontrollen zur Feststellung von Alkohol- und Drogendelikten usw. durchgeführt. Diese dienen zunächst ebenfalls präventiv-polizeilichen Zwecken. Repressiven Charakter erhalten diese Maßnahmen erst in dem Moment, in dem ein Anfangsverdacht für eine Ordnungswidrigkeit (oder Straftat) vorliegt und im **konkreten Einzelfall** weitere Ermittlungen angestellt werden.

Die Erhebung der im Rahmen dieser Ermittlungen erforderlichen personenbezogenen Daten erfolgt in diesem Falle in der Regel unmittelbar und mit Kenntnis des Betroffenen. Üblicherweise wird der von dieser Maßnahme Betroffene sofort nach der Feststellung einer solchen Ordnungswidrigkeit (oder Straftat) im Rahmen der Identitätsfeststellung um seine personenbezogenen Daten zur weiteren Bearbeitung des Vorganges gebeten. Die Erhebung der personenbezogenen Daten erfolgt damit nicht nur unverzüglich, sondern auch mit Kenntnis des Betroffenen. Für diesen ist auch erkennbar, welche personenbezogenen Daten über ihn erhoben werden.

Anders verhält es sich jedoch bei der automatisierten Überwachung des fließenden Verkehrs.

Überwiegend werden – zumindest im städtischen Bereich – hier mittlerweile die Kommunen und nicht die Polizei bei der Überwachung der Geschwindigkeit tätig. Die Ermächtigung hierfür basiert in Schleswig-Holstein auf § 165 Abs. 4 des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein (LVwG)⁸. Danach sind die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr zuständigen Ordnungsbehörden unbeschadet der Zuständigkeit der Polizei befugt, die hierfür erforderliche Überwachung des Verkehrs vorzunehmen.

Damit werden auch den Ordnungsbehörden neben der Polizei die Aufgaben der Verkehrsüberwachung durch Gesetz zugewiesen. Die hiermit im Zusammenhang stehende personenbezogene Datenverarbeitung wäre, falls keine Spezialnormen die Datenverarbeitung erlauben, bereits grundsätzlich gem. § 11 Abs. 1 Nr. 3 LDSG SH zulässig, weil sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Diese Norm würde für die Datenverarbeitung der Kommunen wie für die Polizei gleichermaßen Anwendung finden.

Die Polizei und die Ordnungsbehörden überwachen den Straßenverkehr mit technischen Geräten systematisch und zielgerichtet, um die Verletzung von Verkehrsregeln festzustellen, zu dokumentieren und zu ahnden. Bei diesem Handeln steht die Ahndung an erster Stelle und hat für den Betroffenen somit eindeutig einen repressiven Charakter. Da mit der Feststellung der Ordnungswidrigkeit unmittelbar die personenbezogene Datenverarbeitung beginnt, ist zu prüfen, welche datenschutzrechtliche Regelungen zu beachten sind, um eine rechtmäßige Datenverarbeitung durchzuführen.

⁷ z. B. BayObLG, Beschluss v. 17.02.1999 – 2 ObOWi 751/98, NZV 1999 S. 1028

⁸ GVOBl. Schl.-Holst. 1992, S. 243, 543

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Insbesondere das durch die automatisierten Verfahren erfolgende „Umschlagen“ von präventiver Gefahrenabwehr in repressive Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, das nicht rechtlich geregelt ist, stellt besondere Anforderungen an die Beachtung der datenschutzrechtlichen Regeln.

Zunächst soll der Vorgang der Datenerhebung beschrieben werden:

Bei der Geschwindigkeitsüberwachung werden in der Regel zwei Verfahren genutzt:

- Stationäre Messeinrichtungen (sog. „Starenkästen“) und
- Bewegliche Messeinrichtungen.

Diese Unterscheidung ist hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Bewertung des Datenerhebungsvorganges und der daraus resultierenden Folgen erheblich.

3.1 Stationäre Messeinrichtungen

Stationäre Messeinrichtungen werden in Ortschaften in der Regel an Stellen aufgestellt, die ein hohes Unfallrisiko bergen. Die Messeinrichtung ist für den aufmerksamen Verkehrsteilnehmer offensichtlich und die Standorte den Ortskundigen nach kurzer Zeit bekannt. Auf Fernstraßen (i. d. R. Autobahnen und Bundesstraßen) werden Verkehrsteilnehmer meistens durch Hinweisschilder auf stationäre Messeinrichtungen hingewiesen. Diese erkennbar aufgestellten Messeinrichtungen dienen primär präventiven Zwecken, indem sie das Verhalten der Verkehrsteilnehmer beeinflussen sollen. Im Wissen um eine Messeinrichtung passen die Verkehrsteilnehmer in der Mehrzahl ihr Fahrverhalten den für diesen Bereich geltenden Regeln an.

Werden von solchen Messeinrichtungen Verstöße durch Erstellung eines Fotos, auf dem der Verkehrsverstoß und der Fahrzeugführer gespeichert werden, dokumentiert, kann von einer Datenerhebung mit Kenntnis des Betroffenen ausgegangen werden. Der Betroffene könnte in diesem Falle auch nicht einwenden, er habe das Gerät oder den „Blitz“ nicht gesehen.

3.2 Bewegliche Messeinrichtungen

Bewegliche Messeinrichtungen werden von der Polizei und den Ordnungsbehörden genutzt, um unangekündigt alle Überschreitungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit während des Messzeitraumes zu erfassen und zu dokumentieren. Dabei werden Zeit und Ort der Kontrollen der Allgemeinheit nicht bekannt gemacht. Die Kontrollen sind vor Ort auch nicht gleich als solche zu erkennen.

Die Fortschritte in der Technik führen zum Einsatz immer kleinerer und dabei immer leistungsfähigerer Geräte, die in Fahrzeugen aber auch separat am Fahrbahnrand eingesetzt werden. Für den Verkehrsteilnehmer sind diese Geräte oftmals tatsächlich nicht mehr erkennbar. Wegen der verbesserten, mittlerweile meist digitalen Fototechnik hat auch die Intensität des Lichtblitzes abgenommen, so dass auch nicht mehr unbedingt argumentiert werden kann, dass Betroffene spätestens zum Zeitpunkt des Blitzes wüssten, dass eine Datenerhebung stattgefunden hat⁹. Somit kann beim Einsatz beweglicher Messeinrichtungen von einer „verdeckten“ Datenerhebung gesprochen werden.

⁹ Zumindest bei Tageslicht kann diese Aussage gelten.

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Auch in der Rechtsprechung und der Rechtsliteratur werden solche Kontrollen als verdeckte oder „geheime“ Geschwindigkeitskontrollen bezeichnet¹⁰.

4. Formalrechtliche Bedingungen für eine rechtmäßige Weiterverarbeitung der erhobenen Daten

4.1 Datenerhebung mit Kenntnis der Betroffenen

Grundsätzlich sind personenbezogene Daten bei den Betroffenen mit ihrer Kenntnis zu erheben¹¹. Dieser Grundsatz ist Ausfluss aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz. Danach wäre eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß¹².

Wird ausgehend von der herrschenden Meinung, Geschwindigkeitskontrollen dienen der Gefahrenabwehr, angenommen, dass zumindest der Erhebungsvorgang dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist, findet das Landesverwaltungsgesetz Anwendung. Danach sind personenbezogene Daten bei der betroffenen Person zu erheben¹³. Sie können bei Behörden, öffentlichen Stellen oder bei Dritten erhoben werden, wenn die Erhebung nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist oder durch sie die Erfüllung der jeweiligen polizeilichen oder ordnungsbehördlichen Aufgabe erheblich erschwert oder gefährdet werden würde.

Da es i. d. R. nicht möglich (und auch nicht geplant) ist, die Verkehrsteilnehmer, bei denen durch die stationäre Messeinrichtung eine Verkehrsordnungswidrigkeit festgestellt wurde, unmittelbar danach anzuhalten und die personenbezogenen Daten festzustellen, ist eine Datenerhebung bei anderen Behörden – in diesem Fall zunächst durch eine Halteranfrage beim KBA – zulässig. Diese Datenerhebung erfolgt jedoch ohne Kenntnis des Betroffenen. Es kann von Seiten der Polizei oder der Ordnungsbehörde nicht argumentiert werden, dass ein Betroffener weiß, dass seine Halterdaten beim KBA abgerufen werden und der weitere Datenverarbeitungsvorgang nach dem „Blitz“ für ihn insoweit transparent sei.

Werden Geschwindigkeitskontrollen durch für den Verkehrsteilnehmer offenkundig installierte stationäre Messeinrichtungen vorgenommen und/oder wird hierauf durch Schilder hingewiesen, kann aber von einer Datenerhebung mit Kenntnis der Betroffenen im Grundsatz ausgegangen werden. Selbst wenn Betroffene einwenden würden, dass sie nicht bemerkt hätten, dass sie und ihr Fahrzeug durch eine Messeinrichtung erfasst und die Daten gespeichert wurden, würde eine entsprechende datenschutzrechtliche Prüfung wohl zu dem Ergebnis kommen müssen, dass die Datenerhebung rechtmäßig war. Der Betroffene hätte (abgesehen davon, dass er nicht in den Fokus einer Datenverarbeitung geraten wäre, wenn er sich an die Verkehrsregeln gehalten hätte) bei aufmerksamer Fahrweise die Messeinrichtung oder die Hinweisschilder wahrnehmen können und sein Fahrverhalten spätestens dann regelgerecht anpassen und damit eine personenbezogene Datenerhebung vermeiden können.

Unabhängig davon, dass der Betroffene unmittelbar Kenntnis erlangt, ergeben sich aus dem o. a. verfassungsrechtlichen Grundsatz Aufklärungspflichten, die im nachfolgenden Punkt beschrieben werden.

¹⁰ Vgl. Bernstein: Zur Rechtsnatur von Geschwindigkeitskontrollen, NZV 1999, Heft 8, S. 318 f., mwN

¹¹ § 13 Abs. 1 S. 1 LDSG SH

¹² BVerfGE 65, 1 Rd. Nr. 154, Fundstelle: www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv065001.html

¹³ § 178 Abs. 1 LVwG

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

4.2 Datenerhebung ohne Kenntnis der Betroffenen

Gem. § 13 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Abs. 3 LDSG SH dürfen ohne Kenntnis der Betroffenen personenbezogene Daten nur erhoben werden, wenn

1. eine Rechtsvorschrift dies erlaubt,
2. die Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner dies gebietet,
3. ...
4. ...

Wie unter 2. ausgeführt, werden Geschwindigkeitskontrollen mittels beweglicher Messeinrichtungen als verdeckte oder „geheime“ Kontrollen angesehen. Diese Kontrollen haben einen eindeutig repressiven Charakter, da sich an die Feststellung des Verkehrsverstößes planmäßig und automatisch ein Ordnungswidrigkeitenverfahren anschließt. Nur in wenigen Fällen dürften verdeckte Geschwindigkeitskontrollen mit sich unmittelbar anschließendem Anhalten des Betroffenen und der Feststellung seiner Personalien kombiniert werden¹⁴.

Die im Zusammenhang mit verdeckten Geschwindigkeitskontrollen stehende Datenerhebung erfolgt somit, weil Betroffene die Kontrollstelle nicht erkennen können – und dies auch nicht sollen – ohne ihre (vorherige) Kenntnis. Selbst wenn sie feststellen, dass sie „geblitzt“ wurden, ist es nicht mehr möglich, die personenbezogene Datenerhebung und die weitere Verarbeitung der Daten zu vermeiden oder rückgängig zu machen.

Nach der o. g. Rechtsvorschrift ist eine Datenerhebung ohne Kenntnis des Betroffenen zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt. Wie bereits unter Tz. II.2 festgestellt, ist eine explizite Rechtsgrundlage für die Datenerhebung nicht vorhanden. Die Datenverarbeitung wäre aber nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 LDSG zulässig, weil die Feststellung von Verkehrsordnungswidrigkeiten Aufgabe der zuständigen Stellen ist und die damit verbundene personenbezogene Datenverarbeitung zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

Fraglich ist jedoch, ob sich mit dieser Vorschrift tatsächlich die Datenerhebung ohne Kenntnis der Betroffenen legitimieren lässt. Eine solche Datenerhebung soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur die Ausnahme darstellen. Vorrang soll die Datenerhebung mit Kenntnis des Betroffenen haben. Der Grund hierfür ist der wesentlich tiefere Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen. Aus diesem Grund ist die Zulässigkeit von Datenerhebungen ohne Kenntnis des Betroffenen im Grundsatz auf der bundes- und landesgesetzlichen Ebene immer präzise und speziell geregelt. Verdeckte Geschwindigkeitskontrollen an ständig wechselnden Orten sind jedoch nicht die Ausnahme sondern die Regel. Geschwindigkeitskontrollen, insbesondere die verdeckten, stellen im Grundsatz nichts anderes als eine „systematische Verdachtsgewinnung“ dar¹⁵.

Davon ausgehend, dass es sich bei den verdeckten Geschwindigkeitskontrollen um Maßnahmen der Gefahrenabwehr handelt (s. dazu Tz. II.2, S. 4), müsste somit diese Datenverarbeitung durch Spezialnormen legitimiert sein.

¹⁴ So z. B. bei der Messung der Geschwindigkeit durch ein im fließenden Verkehr mitfahrendes Messfahrzeug

¹⁵ Vgl. Bernstein: Zur Rechtsnatur von Geschwindigkeitskontrollen, NZV 1999, Heft 8, S. 319, mwN

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Die Aufgaben der Polizei und der Ordnungsbehörden und die damit im Zusammenhang stehende personenbezogene Datenverarbeitung sind in Schleswig-Holstein im Landesverwaltungsgesetz (LVwG) geregelt.

Nach § 177 Abs. 1 LVwG dürfen personenbezogene Informationen (personenbezogene Daten) zum Zwecke der Gefahrenabwehr nur verarbeitet werden, soweit dies durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist oder die betroffene Person eingewilligt hat. Wie bereits auf S. 4 festgestellt, ist für systematische offene oder verdeckte Geschwindigkeitskontrollen keine explizite Rechtsvorschrift vorhanden. Aus diesem Grund fehlt auch eine ausdrückliche und damit bereichsspezifische Rechtsvorschrift, die die Datenerhebung und Weiterverarbeitung für diesen Zweck erlaubt und weitergehend regelt.

Es muss deshalb an dieser Stelle die Frage gestellt werden, ob eine personenbezogene Datenerhebung durch die Ordnungsbehörden und die Polizei im Zusammenhang mit Geschwindigkeitskontrollen überhaupt durch das Landesverwaltungsgesetz legitimiert wird.

Gem. § 178 Abs. 2 LVwG sind personenbezogene Daten offen zu erheben. Nach § 178 Abs. 2 S. 2 LVwG ist eine Erhebung, die nicht als polizeiliche oder ordnungsbehördliche Maßnahme erkennbar sein soll, nur zulässig, wenn ohne sie die Erfüllung polizeilicher oder ordnungsbehördlicher Aufgaben erheblich gefährdet werden würde. Folgt man der herrschenden Meinung, dass durch das grundsätzliche Wissen der Verkehrsteilnehmer, jederzeit in eine verdeckte Geschwindigkeitskontrolle zu geraten, die Einhaltung von Geschwindigkeitsbeschränkungen erreicht werden soll¹⁶, wäre die Erfüllung der Aufgabe durch eine erkennbare Geschwindigkeitskontrolle also scheinbar gefährdet.

Die verdeckte Datenerhebung stellt jedoch einen **erheblichen** Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen dar, der nur durch eine hinreichend präzise Ermächtigungsgrundlage zulässig wäre. Die massenhafte Erfassung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Geschwindigkeitskontrollen ist von der technischen Durchführung her mit der automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen vergleichbar¹⁷, die das Bundesverfassungsgericht nur auf der Grundlage einer normenklaren Rechtsgrundlage für zulässig erachtet. Deshalb hat das BVerfG die entsprechenden Vorschriften im LVwG im März 2008 wegen fehlender Bestimmtheit für verfassungswidrig erklärt¹⁸.

Wie oben ausgeführt, dienen die Geschwindigkeitskontrollen nach herrschender Meinung der Gefahrenabwehr, jedoch ohne dass die damit im Zusammenhang stehende Erhebung und Weiterverarbeitung der Daten der hiervon betroffenen Verkehrsteilnehmer normenklar und bereichsspezifisch geregelt ist. Lediglich die Rechtsfolgen und die zuständigen Stellen für die Verfolgung der Verstöße sind weitergehend festgelegt. Das StVG definiert Verkehrsverstöße nach der StVO als Ordnungswidrigkeit¹⁹, die von den zuständigen Ordnungsbehörden²⁰ und der Polizei²¹ auf der Grundlage des OWiG zu verfolgen sind.

§ 178 Abs. 2 S. 2 LVwG könnte somit mangels bereichsspezifischer Rechtsnormen in StVG und StVO nur hilfsweise als Legitimation für die verdeckte Datenerhebung herangezogen werden.

¹⁶ Vgl. Bernstein: Zur Rechtsnatur von Geschwindigkeitskontrollen, NZV 1999, Heft 8, S. 318 f., mwN

¹⁷ Die Fa. Vitronic (www.vitronic.de/verkehr) bietet mit ihrem Modell „PoliScan evidence“ sogar ein Kombimodell an

¹⁸ BVerfG, Urteil v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07

¹⁹ § 24 StVG

²⁰ Vgl. Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung v. 22.01.1988, GVOBl. 1988, S. 32

²¹ § 53 OWiG

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

4.3 Aufklärung der Betroffenen

Unterstellt, verdeckte Geschwindigkeitskontrollen würden tatsächlich der Gefahrenabwehr dienen²², und damit mit der Vorschrift des § 178 Abs. 2 S. 2 LVwG auch eine Datenerhebung ohne Kenntnis der Betroffenen legitimiert, sind jedoch Informationspflichten zu beachten. In diesem Falle ist die betroffene Person zu unterrichten, wenn die Daten in einer Datei gespeichert oder an Dritte übermittelt werden (§ 178 Abs. 2 S. 3 LVwG).

Spätestens mit der Zustellung des Verwarngeldangebotes oder des Bußgeldbescheides wird der Betroffene darüber aufgeklärt, dass seine Daten in einer (automatisierten) Datei gespeichert werden. Daneben muss der Betroffene auch darüber aufgeklärt werden, dass das Fahrzeugkennzeichen an das Kraftfahrt-Bundesamt zum Zwecke der Halterabfrage übermittelt wird und von dort die personenbezogenen Halterdaten an die anfragende Stelle übermittelt werden. Insofern fallen seitens der Daten verarbeitenden Stelle zwei Datenverarbeitungsvorgänge (Übermittlung an das KBA mit gleichzeitiger Erhebung der Halterdaten) zusammen. Der Betroffene ist somit auch darauf hinzuweisen, dass seine personenbeziehbaren Daten – nämlich sein Fahrzeugkennzeichen – an das KBA übermittelt werden. Die Vorschrift des § 178 Abs. 2 S. 3 LVwG ist nicht so auszulegen, dass der Hinweis auf die Speicherung in einer Datei die Aufklärung über eine Datenübermittlung entbehrlich macht. Vielmehr stehen diese beiden formalen Aufklärungsverpflichtungen nebeneinander, zumal die Dokumentation der Verkehrsordnungswidrigkeit in der weiteren Verarbeitung immer eine automatisierte Halterdatenabfrage beim KBA auslöst. Die Datenübermittlung an das KBA gehört somit untrennbar zum weiteren automatisierten Verfahren in der Daten verarbeitenden Stelle und ist damit für diese auch vorhersehbar.

Zwar beruht die **Datenerhebung** im Grundsatz auf den Regelungen des LVwG, weil die Überwachungsmaßnahmen des fließenden Verkehrs im Rahmen von Geschwindigkeitskontrollen als Gefahrabwehrmaßnahme angesehen werden. Allerdings erfolgt die **weitere Datenverarbeitung** im Rahmen der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit primär auf der Basis des Ordnungswidrigkeitengesetzes. Da dort keine weitergehenden bereichsspezifischen Regelungen zur Datenverarbeitung getroffen wurden, sind ergänzend die Regelungen des LDSG SH anzuwenden.

Es könnte eingewendet werden, dass in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren die Aufklärung des Betroffenen nicht zwingend erforderlich sei, weil sinngemäß die Vorschriften der Strafprozessordnung Anwendung finden²³. Im Rahmen von Strafermittlungen ist es rechtlich nicht zwingend erforderlich, den Betroffenen im Nachhinein über die Datenverarbeitung aufzuklären. Durch die umfassenden Akteneinsichtsrechte des Rechtsbeistands des Betroffenen²⁴ kann nachvollzogen werden, welche personenbezogenen Daten von welcher Stelle erhoben und weiterverarbeitet wurden.

Die Datenverarbeitung im Zusammenhang mit Verkehrsordnungswidrigkeiten wegen Verstoßes gegen Geschwindigkeitsbeschränkungen hat jedoch einen anderen Charakter als „normale“ Ordnungswidrigkeiten.

²² Anders OVG Münster, NJW 1997, 1596 = NZV 197, 326 =DAR 1997, 290

²³ § 46 Abs. 1 OWiG

²⁴ § 147 StPO

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, also auch bei der Verfolgung von Geschwindigkeitsüberschreitungen, gilt das sogenannte Opportunitätsprinzip. Die gesetzliche Grundlage hierfür ergibt sich aus § 47 OwiG²⁵.

Es besteht also im Bereich der Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich keine **Verpflichtung** der Verfolgungsbehörde, ein Verwarngeld- oder Bußgeldverfahren einzuleiten oder ein eingeleitetes Verfahren fortzuführen.

In „normalen“ Ordnungswidrigkeitenverfahren wird die Ordnungsbehörde sicherlich jeden Einzelfall im Sinne des Opportunitätsprinzips prüfen, ob sie den Vorgang verfolgt oder einstellt. Die Entscheidung kann sie dabei ohne vorherige Anhörung des Betroffenen treffen.

Bei der Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten kann jedoch zumindest im Verwarngeldbereich von einer individuellen Anwendung des Opportunitätsprinzips keine Rede mehr sein. Nach der automatisierten Erfassung des Verkehrsverstoßes erfolgt eine weitgehende automatisierte Weiterverarbeitung der erhobenen Daten. Die erhobenen Daten werden in der Phase durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Verfolgungsbehörde lediglich visuell abgeglichen, um das Geschlecht des Fahrzeugführers festzustellen. Danach werden die Halterdaten ermittelt, der Verwarngeldbescheid erstellt und versandt, der Betrag zum Soll gestellt und der Zahlungseingang überwacht. Diese Vorgänge laufen fast komplett nur EDV gestützt ab. Lediglich in den Fällen, in denen der Verstoß offensichtlich nicht vom Fahrzeughalter begangen worden ist, wird dem Fahrzeughalter statt einem Verwarngeldangebot eine Zeugenanhörung zugeschickt. In Bußgeldfällen läuft das Verfahren ähnlich ab. Diese Art der Massendatenverarbeitung lässt keinen Raum mehr für eine individuelle Prüfung jedes Einzelfalles und rückt diese in Richtung ausdrücklich verbotener automatisierter Einzelentscheidungen²⁶.

Wegen des repressiven Charakters der Maßnahmen der Daten verarbeitenden Stellen und der fehlenden individuellen Entscheidung muss der Betroffene **umfassend** über die in diesem Zusammenhang stehenden Datenverarbeitungsschritte aufgeklärt werden.

Die nach dem LVwG zu gebenden Hinweise reichen insbesondere im Hinblick auf die fast komplett automatisierte Verarbeitung der Daten nicht aus, um dem Betroffenen die Datenverarbeitung transparent zu machen. Die Betroffenen sind deshalb ergänzend i. S. der Regelungen des § 26 LDSG SH aufzuklären. Im Falle von verdeckten Geschwindigkeitskontrollen und damit einer Datenerhebung ohne Kenntnis der Betroffenen ergibt sich für die Daten verarbeitende Stelle eine **zwingende** Verpflichtung zur weitergehenden Aufklärung²⁷.

Danach sind Betroffene

- a) in angemessener Weise u. a. über die Rechtsvorschrift, die die Datenverarbeitung gestattet,
- b) ihre Rechte nach dem LDSG (u. a. Auskunft),
- c) den Empfängerkreis bei beabsichtigten Datenübermittlungen aufzuklären.

²⁵ Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Solange das Verfahren bei ihr anhängig ist, kann sie es einstellen.

²⁶ § 19 LDSG SH, Art. 15 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr

²⁷ § 26 Abs. 3 S. 1 LDSG

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Zu a)

Den Betroffenen ist zumindest die Rechtsgrundlage zu nennen, auf deren Grundlage die Datenerhebung erfolgte. Diese Aufklärung ist erforderlich, damit Betroffene prüfen und einschätzen können, ob die weitere Verarbeitung ihrer Daten rechtmäßig erfolgt bzw. erfolgte. Die Daten verarbeitende Stelle hat im Rahmen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes also die Verpflichtung, die rechtmäßige Erhebung der Daten gegenüber den Betroffenen nachzuweisen. Dies lässt sich aus dem Grundsatz ableiten, dass gem. § 13 Abs. 2 S. 1 LDSG SH personenbezogene Daten nur für den Zweck weiterverarbeitet werden dürfen, für den sie rechtmäßig erhoben wurden.

Zu b)

Den Betroffenen ist mitzuteilen, dass sie neben den verwaltungsverfahrensrechtlichen Einsichtsrechten einen Auskunftsanspruch und ggf. einen Akteneinsichtsanspruch nach dem LDSG SH²⁸ haben. Diese Ansprüche sind Teil des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung²⁹ und stehen den Betroffenen neben den bereichsspezifischen Rechten in einem Verwaltungsverfahren (hier: Ordnungswidrigkeitenverfahren) zu.

Keinesfalls kann deshalb ein Auskunftsbegehren oder ein Akteneinsichtersuchen als Einspruch gegen den Verwarn- oder Bußgeldbescheid gewertet werden. Selbstverständlich haben diese Ansprüche keinen Einfluss auf Fristen oder eine aufschiebende Wirkung.

Zu c)

Die Feststellung von Geschwindigkeitskontrollen löst im Rahmen der weiteren Datenverarbeitung immer die Übermittlung der Kennzeichendaten an das KBA zur Feststellung des Fahrzeughalters aus. Diese Abrufe finden in der Regel im Rahmen von ZEVI³⁰ statt. Damit ist diese Datenübermittlung als Standard der Halterdatenfeststellung anzusehen, somit für die Daten verarbeitende Stelle vorhersehbar und damit auch dem Betroffenen transparent zu machen.

Es muss also wenigstens die Rechtsgrundlage benannt werden, die es der Daten verarbeitenden Stelle erlaubt, die personenbezogenen Daten beim KBA zu erheben (und dort hin zu übermitteln). Damit erhalten die Betroffenen gleichzeitig Kenntnis davon, bei welcher Stelle die Halterdaten erhoben wurden. Es kann nämlich nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass der Mehrzahl der Betroffenen bekannt ist, woher die Ordnungsbehörde die Kenntnis über die Halterdaten erlangt hat.

Darüber hinaus ist den Betroffenen mitzuteilen, wann ihre Daten gelöscht werden. Dies ist zwar explizit nicht im LDSG vorgeschrieben. Wegen des repressiven Charakters der Datenverarbeitung sollten die Betroffenen jedoch zumindest in allgemeiner Form hierüber aufgeklärt werden. Es reicht nämlich nicht aus, den Betroffenen im Verwarn- oder Bußgeldbescheid lediglich mitzuteilen, dass ihre Daten während des Verfahrens in einer automatisierten Datei gespeichert werden. Bei dieser Formulierung bleibt die Frage offen, was nach Abschluss des Verfahrens mit den Daten geschieht. Insbesondere im Verwarngeldverfahren hat der Gesetzgeber keine Lösungsregelungen für abgeschlossene Vorgänge getroffen. In Schleswig-Holstein sind Lösungsregelungen nur in einem Erlass des Verkehrsministeriums, der von allen mit der Verfolgung von Verkehrsordnungs-

²⁸ § 27 LDSG

²⁹ BVerfGE 65, 1 Rd. Nr. 154, Fundstelle: www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv065001.html

³⁰ www.kba.de

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein 11

widrigkeiten befassten Stellen beachtet wird, festgelegt. Dieser steht aber Betroffenen nicht öffentlich zur Verfügung bzw. stellt keine die Datenverarbeitung regelnde Rechtsgrundlage dar.

Den Betroffenen wird im Verwarn- oder Bußgeldbescheid zwar mitgeteilt, dass ihr Verkehrsverstoß einen Punkteeintrag im Verkehrszentralregister nach sich ziehen wird oder zu keinem Eintrag führt. Dies ist aber nur ein Hinweis auf die Folgen des Verfahrens und nicht auf den Umgang mit dem Vorgang in der Verfolgungsbehörde.

III. Folgen der Nichtbeachtung der formalrechtlichen Aufklärungsverpflichtung

Gem. § 28 Abs. 2 LDSG SH sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist. Dies wäre der Fall, wenn bereits die Datenerhebung nicht rechtmäßig erfolgt wäre. Wie unter II. 3 ausgeführt, ist die offene wie die verdeckte Datenerhebung im Zusammenhang mit der Feststellung von Verkehrsordnungswidrigkeiten hinreichend rechtlich legitimiert und damit zulässig. Ein Lösungsanspruch ließe sich somit hieraus grundsätzlich nicht herleiten.

Dasselbe gilt für die Aufklärungsverpflichtung. Wird seitens der Daten verarbeitenden Stelle hiergegen verstoßen, führt dies zwar ebenfalls nicht zur Rechtswidrigkeit der Speicherung, wäre aber ein erheblicher Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen.

Die Aufklärungsverpflichtung kann als notwendige „Nebenpflicht“ der Daten verarbeitenden Stelle angesehen werden. Die Aufklärung ist insbesondere bei der Datenerhebung ohne Kenntnis zwingend vorgeschrieben³¹.

Findet keine oder nur eine mangelhafte Aufklärung über die Datenverarbeitung statt, ist dieser Verstoß gem. § 42 Abs. 2 LDSG datenschutzrechtlich zu beanstanden. Einer solchen Beanstandung ist von der Fachaufsichtsbehörde nachzugehen, wenn die Daten verarbeitende Stelle nicht von sich aus den erheblichen Verstoß abstellt.

Wegen des repressiven Charakters des Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung bei gleichzeitig fehlender Individualität der Bewertung des Rechtsverstoß ist ohne eine umfassende Aufklärung der Betroffenen die Frage zu stellen, ob nicht der Grundsatz an ein faires Verfahren zu Lasten der Betroffenen berührt ist. Insbesondere in den Verwarngeldverfahren und den Bußgeldverfahren ohne weitere Restriktionen (Punkte, Fahrverbot) werden Betroffene eher das Verwarngeld/Bußgeld entrichten als bei der Daten verarbeitenden Stelle hinsichtlich der Umstände der Datenverarbeitung nachzufragen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass die Betroffenen in ihre Überlegungen das Risiko einbeziehen, bei einer Nachfrage ein förmliches Bußgeldverfahren mit für sie höheren Kosten auszulösen.

Bisher war die Frage des Fehlens einer umfassenden Aufklärung über die Datenverarbeitung und die daraus ggf. resultierenden Rechtsfolgen scheinbar noch nicht Gegenstand eines Gerichtsverfahrens. Denkbar wäre jedoch, dass im Falle einer solchen gerichtlichen Prüfung durchaus die Frage des Beweisverwertungsverbotes wegen rechtsfehlerhafter Vorgehensweise der Ordnungsbehörde aufkommen könnte.

³¹ Vgl. § 26 Abs. 3 LDSG SH: „Werden die Daten ohne Kenntnis der Betroffenen erhoben, so sind diese in angemessener Weise zu unterrichten.“

* Der Autor ist zuständiger Mitarbeiter für Verkehrsrecht im Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

IV. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen:

1. Eine bereichsspezifische Vorschrift, die die personenbezogene Datenerhebung im Rahmen von Geschwindigkeitskontrollen explizit erlaubt, ist nicht vorhanden.
2. Die Erfassung und Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten erfolgt fast ausschließlich automatisiert.
3. Es handelt sich um Massenverfahren, in denen das Opportunitätsprinzip nicht mehr einzelfallbezogen angewendet wird.
4. In der Regel handelt es sich um verdeckte Datenerhebungen.
5. Der Eingriff ist repressiv.
6. Die Verarbeitung der Daten der Betroffenen ist für diese nicht transparent.

Insbesondere wegen der fehlenden bereichsspezifischen Ermächtigungsnorm zur Datenerhebung im Zusammenhang mit der automatisierten Überwachung des fließenden Verkehrs ist es erforderlich, dieses Defizit zu Lasten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen auszugleichen.

Daraus ergibt sich die erhöhte Verpflichtung der Verfolgungsbehörden, dem verfassungsrechtlichen Anspruch der Betroffenen auf eine für sie transparente Datenverarbeitung Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund **muss** in den Verwarn- und Bußgeldbescheiden eine umfassende Aufklärung über die Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung erfolgen sowie Hinweise zu den Auskunftsrechten nach allgemeinem Datenschutzrecht und zur Löschung gegeben werden.