RS Vfgh 2014/6/27 G47/2012 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 27.06.2014

Index

10/10 Grundrechte, Datenschutz, Auskunftspflicht
25/01 Strafprozess
41/01 Sicherheitsrecht
91/01 Fernmeldewesen

Norm

B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsumfang
B-VG Art140 Abs1 Z1 litc
B-VG Art140 Abs1 Z2
TelekommunikationsG 2003 §1, §92 ff, §98, §99, §102a, §102b, §102c
StPO §134, §135
SicherheitspolizeiG §53 Abs3a, Abs3b
DSG 2000 §1
EMRK Art8
EU-Grundrechte-Charta Art7, Art8
VfGG §65a

Leitsatz

Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen des TelekommunikationsG 2003, der StPO und des SicherheitspolizeiG über die Vorratsdatenspeicherung wegen unverhältnismäßigen Eingriffs in das Recht auf Datenschutz und das Recht auf Privat- und Familienleben; gravierender Grundrechtseingriff durch die angeordnete Speicherungsverpflichtung der Anbieter öffentlicher Kommunikationsdienste und den Zugriff auf diese Daten (Beauskunftung) durch Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden; keine Verhältnismäßigkeit der Regelungen angesichts der Streubreite des Eingriffs, des Kreises und der Art der betroffenen Daten und der daraus folgenden Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung; Beauskunftung nicht nur zwecks Aufklärung schwerer Straftaten vorgesehen; Kreis der Delikte zu weit gefasst; nahezu gesamte Bevölkerung von anlassloser Speicherung betroffen; Missbrauchspotential nicht ausreichend berücksichtigt; Regelungen über die Löschung der Daten nicht hinreichend bestimmt; Zulässigkeit der Individualanträge; Zurückweisung des Gesetzesprüfungsantrags der Kärntner Landesregierung als zu eng gefasst

Rechtssatz

Ungültigerklärung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie mit Urteil des EuGH C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger ua, vom 08.04.2014, ua auf Grund eines Vorabentscheidungsersuchens des VfGH (VfSlg 19702/2012); keine Beschränkung der zeitlichen Wirkung der Ungültigerklärung; daher zeitliche Zurückwirkung. Die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie wurde damit mit Wirkung ex tunc aus dem Bestand des Unionsrechts ausgeschieden.

Eine unmittelbare Anwendung von Bestimmungen der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie oder anderer unionsrechtlicher Bestimmungen, die den VfGH allenfalls zur Wahrnehmung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts veranlassen müsste und die sich insbesondere auf die Zulässigkeit der Individualanträge auswirken würde, kommt daher nicht in Betracht.

Zurückweisung des Antrags der Kärntner Landesregierung als zu eng gefasst.

Dadurch, dass die Landesregierung zwar eine Vielzahl an Bestimmungen im TelekommunikationsG 2003 (TKG 2003) angefochten hat, nicht aber jene Bestimmungen in der StPO und im SicherheitspolizeiG (SPG), die die "Beauskunftung" der Vorratsdaten regeln, hat sie nicht alle Bestimmungen angefochten, die für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Regelungen über die Vorratsdatenspeicherung eine untrennbare Einheit bilden.

Zulässigkeit der Individualanträge.

Auf Grund der Anordnung in §102a TKG 2003 sind die dort genannten Anbieter verpflichtet, bestimmte, den Zweitantragsteller betreffende Daten zu speichern. Die Verpflichtung und Ermächtigung zur Speicherung trifft den Zweitantragsteller unmittelbar in seiner Rechtssphäre, ohne dass es noch eines konkretisierenden Rechtsaktes bedürfte oder ein solcher vorgesehen wäre.

Im Hinblick auf die Besonderheiten der Vorratsdatenspeicherung stand kein anderer zumutbarer Weg (Feststellungbescheide oder Entscheidungen der ordentlichen Gerichte) zur Verfügung.

Durch die Verpflichtung zur Speicherung nach §102a TKG 2003 und die Auskunftserteilung nach den §135 Abs2a StPO sowie §53 SPG liegt ein großer Kreis an Daten vor, die entweder bei den Anbietern von öffentlichen Kommunikationsdiensten oder (nach Erteilung von Auskünften) bei den Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden gespeichert sind. Die Speicherungsverpflichtung trifft nicht nur jene Anbieter, mit denen der Zweitantragsteller Verträge hatte oder hat, sondern auch die Anbieter der "Kommunikationspartner" des Zweitantragstellers. Der Zweitantragsteller ist mit einer kaum überblickbaren Anzahl an Anbietern konfrontiert, die über ihn auf Grund des §102a TKG 2003 Daten gespeichert haben könnten. Es ist praktisch nicht möglich, zu eruieren, welcher Anbieter welche Daten in welchen Zeiträumen gespeichert hat oder speichert.

Unzulässigkeit des Antrags, soweit die Aufhebung des §1 Abs4 Z5 (gemeint: Z7) TKG 2003 begehrt wird; keine Darlegung, inwiefern die Vorschrift in Widerspruch zu einer verfassungsgesetzlichen Bestimmung stehen soll und worin der geltend gemachte "untrennbare Zusammenhang" zwischen den in §102a TKG 2003 gesehenen Verfassungswidrigkeiten und der angefochtenen Bestimmung liegen soll.

Zurückweisung des Antrags auch hins der außer Kraft getretenen Bestimmungen des §102c Abs1, Abs4 und Abs5 TKG 2003 idF BGBl I 27/2011 infolge Neufassung gemäß Art2 der DSG-Novelle 2014,BGBl I 83/2013, mit Wirkung vom 01.01.2014.

Zulässigkeit auch des Individualantrags des Drittantragstellers.

Wenn der Gesetzgeber in Wahrnehmung seines Umsetzungsspielraums bei der Durchführung von Unionsrecht Regelungen schafft, die neben einem Grundrecht der GRC auch ein (anderes) verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht berühren, entscheidet der VfGH auf der Grundlage dieses Rechts, wenn es den gleichen Anwendungsbereich wie das Recht der GRC hat (VfSlg 19632/2012) und wenn die Grenzen für zulässige Eingriffe des Gesetzgebers in die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten enger oder wenigstens nicht weiter gezogen sind als in den korrespondierenden Rechten der GRC. Davon ist sowohl für Art8 EMRK als auch für §1 DSG 2000 auszugehen.

Art8 EMRK bestimmt die Auslegung des Art7 GRC dergestalt, dass er ihm ausweislich der Erläuterungen zu Art7 GRC "entspricht" und folglich die "gleiche Bedeutung und Tragweite" wie dieser hat.

§1 DSG 2000 enthält einen materiellen Gesetzesvorbehalt, der die Grenzen für Eingriffe in das Grundrecht enger zieht, als dies Art8 Abs2 EMRK tut.

Für die gesetzliche Grundlage verlangt §1 Abs2 DSG 2000 über Art8 Abs2 EMRK hinausgehend, dass die Verwendung von Daten, die ihrer Art nach besonders schutzwürdig sind, nur zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen vorgesehen werden darf und dass gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen gesetzlich festgelegt werden. Auch im Falle zulässiger Beschränkungen darf der Eingriff in das Grundrecht "jeweils nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art" vorgenommen werden.

An die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz nach §1 DSG 2000 muss ein strengerer Maßstab angelegt werden, als er sich bereits aus Art8 EMRK ergibt. Dieses Schutzniveau bleibt von der GRC auch in jenen Fällen unangetastet, in denen der Gesetzgeber über einen Spielraum in Durchführung des Unionsrechts verfügt. Vor diesem Hintergrund sind die angefochtenen Bestimmungen am Maßstab des Bundesverfassungsrechts, und zwar des §1 DSG 2000 und des Art8 EMRK, zu messen.

Bei den nach §102a TKG 2003 zu speichernden und nach §135 Abs2a StPO und §53 Abs3a Z3 sowie §53 Abs3b SPG zu beauskunftenden Daten handelt es sich um personenbezogene Daten iSd §1 Abs1 DSG 2000. Insbesondere sind alle der in den Abs2 bis Abs4 des §102a TKG 2003 angeführten Datenkategorien solche, nach denen die Identität des Betroffenen bestimmt oder zumindest bestimmbar ist. Im Hinblick vor allem auf die auch von den Antragstellern angeführten Möglichkeiten der Verknüpfung mit anderen Informationen (zB den Schlüssen, die aus gehäuften Anrufen einer bestimmten Teilnehmernummer gezogen werden können) besteht an den betroffenen Daten jedenfalls ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse iSd §1 Abs1 DSG 2000.

Die Speicherung von Daten auf Grund der Verpflichtung nach §102a TKG 2003 und der Zugriff auf diese ("Beauskunftung") durch Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden stellen einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens dar.

Regelungen, die wie die angefochtenen einen gravierenden Grundrechtseingriff bilden, können zur Bekämpfung schwerer Kriminalität zulässig sein, sofern sie mit den strengen Anforderungen des §1 DSG 2000 und Art8 EMRK im Einklang stehen.

Ausgangspunkt der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Vorratsdatenspeicherung ist die Einsicht, dass das Grundrecht auf Datenschutz in einer demokratischen Gesellschaft - in der hier bedeutsamen Schutzrichtung - auf die Ermöglichung und Sicherung vertraulicher Kommunikation zwischen den Menschen gerichtet ist. Der Einzelne und seine freie Persönlichkeitsentfaltung sind nicht nur auf die öffentliche, sondern auch auf die vertrauliche Kommunikation in der Gemeinschaft angewiesen; die Freiheit als Anspruch des Individuums und als Zustand einer Gesellschaft wird bestimmt von der Qualität der Informationsbeziehungen.

Bedeutung und Gewicht der mit der Vorratsdatenspeicherung verfolgten Ziele, wie sie der Gesetzgeber auch mit der Zweckbindung in §102a Abs1 letzter Satz TKG 2003 zum Ausdruck bringt, sind erheblich. Doch auch wenn die Regelung ausweislich des Wortlauts des Abs1 einem wichtigen öffentlichen Interesse dient, ist es angesichts der "Streubreite" des Eingriffs, des Kreises und der Art der betroffenen Daten und der daraus folgenden Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (es kann auf Daten zugegriffen werden, welche im Falle ihrer Verknüpfung nicht nur die Erstellung von Bewegungsprofilen ermöglichen, sondern auch Rückschluss auf private Vorlieben und den Bekanntenkreis einer Person zulassen) erforderlich, dass der Gesetzgeber durch geeignete Regelungen sicherstellt, dass diese Daten nur bei Vorliegen eines vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesses im Einzelfall für Strafverfolgungsbehörden zugänglich gemacht werden und dies einer richterlichen Kontrolle unterliegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass staatliches Handeln durch die rasche Verbreitung der Nutzung "neuer" Kommunikationstechnologien (zB Mobiltelefonie, E-Mail, Informationsaustausch im Rahmen des World Wide Web, etc) in den vergangenen zwei Jahrzehnten in vielerlei Hinsicht - nicht zuletzt auch im Rahmen der Bekämpfung der Kriminalität, der die Vorratsdatenspeicherung dienen soll - vor besondere Herausforderungen gestellt wurde und wird.

Die Bundesregierung ist mit ihrem Vorbringen, die in §135 Abs2a iVm §135 Abs2 Z2 bis Z4 StPO getroffene Regelung sei hinreichend differenziert und dadurch verhältnismäßig, nicht im Recht.

Es wäre dem Gesetzgeber zwar unbenommen, im Hinblick auf die Beauskunftung von Vorratsdaten auf die Aufklärung von Straftaten abzustellen, die mit einem bestimmten Strafmaß bedroht sind. Der Gesetzgeber hätte allerdings darüber hinaus sicherzustellen, dass die Schwere der Straftat - die durch die jeweilige Strafdrohung zum Ausdruck kommt - im Einzelfall den Eingriff in verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte jener Personen rechtfertigt, die durch die Beauskunftung "ihrer" Vorratsdaten betroffen sind. Insofern ist der von §135 Abs2a iVm §135 Abs2 Z2 bis 4 StPO umfasste Kreis der Delikte zu undifferenziert und als Folge dessen zu weit gefasst. Er stellt nicht sicher, dass Auskunftsersuchen nur bei Delikten zulässig sind, für die entweder schwere Strafen drohen (zB §207a StGB) oder für deren Aufklärung die Verwendung der auf Vorrat gespeicherten Daten wegen der Art der Tatbegehung in besonderem Maße notwendig ist (zB §107a Abs1 iVm Abs2 Z2 StGB).

Die Verhältnismäßigkeit der Speicherung von Daten auf Vorrat ist - ungeachtet des Vorbehalts der gerichtlichen

Bewilligung der Auskunft über Vorratsdaten (§135 Abs2a iVm §137 Abs1 StPO), der Befassung des Rechtsschutzbeauftragten und seines Beschwerderechts nach §147 Abs1 Z2a und Abs3 zweiter Satz StPO - daher schon alleine deshalb nicht gewahrt, weil durch §135 Abs2a StPO iVm §§102a, 102b Abs1 TKG 2003 nicht gewährleistet wird, dass über Vorratsdaten nur dann Auskunft erteilt wird, wenn sie zur strafprozessualen Verfolgung und Aufklärung von Straftaten dienen, die im Einzelfall eine gravierende Bedrohung der in Art8 Abs2 EMRK genannten Ziele darstellen und die einen solchen Eingriff rechtfertigen. §135 Abs2a StPO verstößt daher gegen §1 Abs2 DSG 2000.

Aufhebung auch des §134 Z2a StPO, der den Begriff "Auskunft über Vorratsdaten" für den Anwendungsbereich der StPO definiert, wegen untrennbarem Zusammenhangs mit §135 Abs2a StPO.

Weiters Aufhebung von Wortfolgen in §53 Abs3a Z3 und in §53 Abs3b SPG.

Die Erteilung von Auskünften über Vorratsdaten nach dem SPG bedarf keiner richterlichen Genehmigung. Die Befassung des Rechtsschutzbeauftragten gemäß §91c Abs1 SPG, dem "die Prüfung der nach diesem Absatz erstatteten Meldungen" - also eine Prüfung ex post - obliegt, ist jedenfalls nicht ausreichend.

Den sicherheitspolizeilichen Befugnissen zum Zugriff auf Vorratsdaten fehlt jede auf die Schwere einer drohenden Straftat bezogene Einschränkung. Lediglich Fahrlässigkeitsdelikte sind von ihnen nicht erfasst.

Im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Auskunftserteilung erweist sich auch§102a TKG 2003 als verfassungswidrig.

Der VfGH hat bereits im Beschluss VfSlg 19702/2012 betont, dass die "Streubreite" der anlasslosen Speicherung jene der bisher in seiner Rechtsprechung zu beurteilenden Eingriffe in die durch §1 DSG 2000 geschützte Rechtssphäre übertrifft, und zwar sowohl hinsichtlich des betroffenen Personenkreises als auch des Kreises und der Art der Daten sowie der Aufgaben, für die sie angeordnet wird, als auch der Modalitäten der Datenverwendung.

Von der durch §102a TKG 2003 angeordneten Vorratsdatenspeicherungsverpflichtung sind die Nutzer von Festnetz, Mobilfunk, Internet-Zugangs- und E-Mail-Diensten, somit nahezu die gesamte Bevölkerung betroffen.

Die Vorratsdatenspeicherung erfasst ausschließlich Personen, die keinerlei Anlass - in dem Sinne, dass sie ein Verhalten gesetzt hätten, das ein staatliches Einschreiten erfordern würde - für die Datenspeicherung gegeben haben. Vielmehr nutzt der ganz überwiegende Anteil der Bevölkerung öffentliche Kommunikationsdienste zur Ausübung von Grundrechten, namentlich vor allem der Meinungsäußerungs-, Informations- und Kommunikationsfreiheit.

Im Hinblick auf die Mehrheit von unbescholtenen Betroffenen wiegt die Beschränkung des Rechts auf Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten iSd §1 Abs1 DSG 2000 und ihr Recht auf Löschung aus §1 Abs3 DSG 2000 besonders schwer.

Hinsichtlich des Kreises und der Art der Daten gilt, dass von der Speicherverpflichtung bestimmte "Verkehrs-" und "Standortdaten" umfasst sind. Die Speicherung von Inhalten einer Kommunikation, insbesondere von Daten über im Internet aufgerufene Adressen, wird durch §102a Abs7 TKG 2003 ausdrücklich untersagt. Ungeachtet dessen kann im Falle einer Erteilung von Auskünften über Vorratsdaten nicht ausgeschlossen werden, dass sich aus den Vorratsdaten Schlüsse ziehen lassen, die dem Anspruch auf Geheimhaltung personenbezogener Daten, wie er durch §1 Abs1 DSG 2000 gewährleistet wird, zuwiderlaufen.

Überdies ist zu bedenken, dass angesichts der Vielzahl der Anbieter öffentlicher Kommunikationsdienste und damit von Speicherungsverpflichteten auch ein nicht überblickbarer Kreis von Personen potentiell Zugriff auf gemäß §102a TKG 2003 gespeicherte Daten hat. Das diesbezüglich bestehende Missbrauchspotential ist wiederum bei der Beurteilung der Schwere des Eingriffs zu veranschlagen. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber hinsichtlich dieses Risikos Vorkehrungen getroffen hat, die über die Anforderungen der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie, die der EuGH für mangelhaft befunden hat, hinausgehen (vgl insb die ausdrückliche Verpflichtung zur Verschlüsselung und die technischen und organisatorischen Maßnahmen der Datensicherheitsverordnung). Daneben enthält §109 TKG 2003 Strafbestimmungen, die dem Schutz vor Missbrauch dienen. Allerdings fehlen insbesondere Bestimmungen, die eine missbräuchliche Verwendung von Vorratsdaten durch die zur Speicherung verpflichteten Anbieter unter Strafe stellen.

Die "bloße" unbefugte Verwendung von Daten ist nicht mit Verwaltungsstrafe bedroht, sodass insofern ein Missbrauch dieser Daten mit den Mitteln des (Verwaltungs-)Strafrechts nicht bekämpft wird. Darüber hinaus hat die mündliche

Verhandlung ergeben, dass die Datenschutzkommission bzw die Datenschutzbehörde seit Inkrafttreten der Vorschriften über die Vorratsdatenspeicherung zur Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften nicht tätig geworden ist.

Ungeachtet des Umstandes, dass der Gesetzgeber die Speicherung von Daten auf Grund des§102a TKG 2003 zwar explizit und ausschließlich zur Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten, deren Schwere eine Anordnung nach §135 Abs2a StPO rechtfertigt, zulässt und damit einen gesetzlich festgelegten Zweck schafft, liegt bereits in der Speicherung ein Eingriff von besonderem Gewicht.

Für die Daten jener Betroffenen, die keinerlei Anlass zur Speicherung gegeben haben und somit in keinerlei Zusammenhang mit dem Speicherungszweck stehen, ist das einen Teil des Grundrechts auf Datenschutz bildende Recht auf Löschung gemäß §1 Abs3 DSG 2000 für den Zeitraum von sechs bzw sieben Monaten nicht gegeben ist. Hinzu kommt, dass Löschungsbegehren nur hinsichtlich jener speicherungspflichtigen Anbieter gestellt werden können, von denen der Betroffene weiß, dass diese ihn betreffende Vorratsdaten gespeichert haben.

Eine Speicherung auf Vorrat ohne konkreten Zweck - sei es auch nur für einen kurzen Zeitraum - wäre aber jedenfalls verfassungswidrig. Damit erfüllt auch §102a TKG 2003 - ebenso wie die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie - nicht das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen den auf Vorrat gespeicherten Daten und der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit.

Schließlich sind die Regelungen über die Löschung von Daten nicht in einer Weise bestimmt, die dem Erfordernis einer gesetzlichen Regelung iSv §1 Abs2 DSG 2000 entspräche. Im Besonderen ist unklar, ob die auf Grund der Verpflichtung aus §102a Abs1 TKG 2003 gespeicherten Daten unwiderruflich zu löschen sind. Ein Mangel der gesetzlichen Grundlage liegt auch hins der Pflichten der Betreiber und Behörden im Zusammenhang mit sogenannten "always-on-Diensten" vor.

Aufhebung des §102b ("Auskunft über Vorratsdaten"), §102c Abs2, Abs3 und Abs6 TKG 2003, §92 Abs3 Z6b (Legaldefinition des Begriffs "Vorratsdaten") und der Ziffern 22-26 in §109 Abs3 TKG 2003 (Verwaltungsstrafbestimmungen) sowie von Wortfolgen in §93, §94, §98 und §99 TKG 2003 wegen eines untrennbaren Zusammenhangs mit §102a TKG 2003.

Kostenzuspruch gem §65a VfGG an die obsiegenden Antragsteller: Die Pauschalsätze decken sämtliche Vertretungshandlungen, auch in Zwischenverfahren wie dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, ab (VfSlg 17065/2003); kein Zuspruch eines Streitgenossenzuschlags, da sich der Antrag zuG62/2012 ua hins aller Antragsteller außer dem Drittantragsteller als unzulässig erwiesen hat; Zuspruch von Barauslagen für Reisekosten aus Anlass der Teilnahme an der mündlichen Verhandlung im Verfahren C-594/12 vor dem EuGH.

Entscheidungstexte

- G47/2012 ua
  Entscheidungstext VfGH Erkenntnis 27.06.2014 G47/2012 ua

Schlagworte

Datenschutz, Fernmelderecht, Strafprozessrecht, Sicherheitspolizei, EU-Recht, EU-Recht Richtlinie, EU-Recht Vorabentscheidung, Privat- und Familienleben, Determinierungsgebot, VfGH / Prüfungsumfang, VfGH / Individualantrag, VfGH / Prüfungsgegenstand, VfGH / Prüfungsmaßstab, VfGH / Verwerfungsumfang, VfGH / Kosten

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2014:G47.2012

Zuletzt aktualisiert am

30.07.2015