

An die
Präsidentin des Abgeordnetenhauses
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 23. Dezember 2011

Betrifft: Kameragestützte mobile Sicherheitsüberwachung

Einführung

Nach Artikel 6 des Polizeigesetzes von 1993 und Artikel 47 des Ausländergesetzes aus dem Jahr 2000 ist die Königliche Marechaussee (KMar) dafür zuständig, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf Ausländer zu kontrollieren. In diesem Rahmen führt die KMar an den Binnengrenzen mit Belgien und Deutschland eine operative Ausländerkontrolle, die sogenannte Mobile Sicherheitsüberwachung (mobiel toezicht veiligheid/MTV), durch.¹ Die MTV dient dazu, in einem möglichst frühen Stadium gegen den illegalen Aufenthalt – möglicherweise im organisierten Rahmen – vorzugehen, womit ein Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden migrationsbedingten Kriminalität geleistet wird.

Mit diesem Schreiben informiere ich Sie, auch im Namen des Ministers der Verteidigung, über den Zweck und den rechtlichen Rahmen des Kamerasystems »@MIGO-BORAS« (**m**obiel **i**nformatie **g**estuurd **o**ptreden – *better operational result and advanced security*), das die KMar zur Unterstützung der MTV entwickelt hat. Damit komme ich meiner am 8. Dezember 2011 im Rahmen der Ausschussberatungen (Justiz und Inneres, Stockholmer Programm) gemachten Zusage nach.

Zweck und Wirkung des Systems

Im Koalitionsvertrag² ist festgeschrieben, dass der Einsatz der MTV intensiviert und dem illegalen Aufenthalt entgegengewirkt wird.³ Für eine effektivere und effizientere Nutzung der Möglichkeiten der MTV hat die KMar »@MIGO-BORAS« entwickelt. Dieses System soll die KMar bei der Durchführung ihrer Aufgaben im Bereich der Durchsetzung des Ausländergesetzes technisch unterstützen.

Das System »@MIGO-BORAS« besteht aus fünfzehn festinstallierten und sechs mobilen Kameras, die an den wichtigsten Grenzübergängen zu Belgien und Deutschland zum Einsatz kommen. In diesem Rahmen werden Verkehrsmuster wahrgenommen, und auf der Grundlage allgemeiner Daten und Zielgruppenprofile wird gemeldet, welches passierende Fahrzeug für eine Kontrolle in Frage kommen könnte. So wird die Auswahl im Hinblick auf MTV-Kontrollen beschleunigt und objektiviert, was eine sinnvolle Ergänzung zu der Praxis darstellt, die derzeit auf Grund der professionellen Erfahrung des KMar-Personals gehandhabt wird. Auf diese Weise werden die Kontrollen optimiert und das Personal effizienter eingesetzt.

Rechtlicher Rahmen

Im allgemeinen Sinn findet beim Überschreiten der Binnengrenzen der EU-Mitgliedstaaten der unmittelbar wirksame Schengener Grenzkodex⁴ Anwendung. Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen berührt nicht die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden, sofern die

¹ Art. 50 Ausländergesetz in Verbindung mit Art. 4.17a Ausländererlass

² Grenzüberschreitende Kriminalität, die in den Niederlanden von in anderen Ländern ansässigen Ausländern, Illegalen und Menschenschmugglern begangen wird, wird härter bekämpft, u. a. durch mobile Grenzkontrollen der Königlichen Marechaussee (S. 24).

³ TK 19637, Nr. 1435, 8. Juli 2011. (Regierungskonzept zum illegalen Aufenthalt, S. 5).

⁴ Verordnung (EG) 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Amtsblatt EU 2006, L 105/1).

Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat. Artikel 21 des Schengener Grenzkodex sieht die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen treffen, die für die Wahrung der öffentlichen Ordnung und der Rechtsordnung an den Binnengrenzen erforderlich sind. Die niederländischen MTV-Kontrollen sind hierfür ein Beispiel.

Der Schengener Grenzkodex enthält keine Bestimmungen über eine Kameraüberwachung an den Binnengrenzen. Die Europäische Kommission ist kürzlich in dem Entwurf eines Leitfadens zum Funktionieren der Schengenzone auf den Einsatz der Kameraüberwachung, speziell der automatischen Kennzeichenerfassung (Automatic Number Plate Recognition/ANPR) an den Binnengrenzen, eingegangen. Sie kommt dabei zu dem Schluss, dass die Kameraüberwachung an den Binnengrenzen an sich zulässig ist, sofern dies im Rahmen des Schengener Grenzkodex geschieht und nicht die Wirkung von Grenzkontrollen hat.

In meinem Brief vom 8. November 2011⁵ habe ich darauf hingewiesen, dass die MTV mit dem Schengener Grenzkodex in Übereinstimmung gebracht worden ist. Der »Vreemdelingenbesluit 2000« (Ausländererlass 2000) enthält Garantien, damit die MTV nicht die Wirkung von Grenzkontrollen haben kann. Die MTV-Kontrollen werden in einem Gebiet bis zu 20 Kilometer ab der Grenze zu Belgien und Deutschland durchgeführt, und zwar höchstens 90 Stunden pro Monat und 6 Stunden pro Tag am selben Verkehrsweg. Diese Garantien gelten auch für den Einsatz des »MIGO-BORAS-Systems« zwecks technischer Unterstützung der MTV-Kontrollen.

Innerhalb des Rahmens, den die europäischen und die nationalen Rechtsvorschriften vorgeben, kann »MIGO-BORAS« auf unterschiedliche Art und Weise bei der Wahrnehmung ausländerrechtlicher Aufgaben eingesetzt werden.

1. Anonyme Erhebung und Analyse von Daten zwecks Erstellung von Profilen

Mit Hilfe der Kameras werden Daten von passierenden Fahrzeugen anonym erhoben und analysiert, zum Beispiel Fahrzeugtypen, Anzahl der Fahrzeuge, Herkunft der Kennzeichen; so werden Erfahrungsdaten generiert, die der Erstellung allgemeiner Profile dienen. Auf der Grundlage dieser Profile können dann später Fahrzeuge angehalten werden. Die Basis dieses Vorgehens bildet die allgemeine Befugnis zur Ausübung der Ausländeraufsicht. Im Übrigen zeigen die Leitlinien zur automatischen Kennzeichenerfassung der Datenschutzbehörde (College bescherming persoonsgegevens) von 2009, dass die Nutzung der automatischen Kennzeichenerfassung zur Durchführung strategischer Analysen möglich ist.⁶ Die letztendliche Zusammenstellung der aus der anonymen Erhebung und Analyse hervorgehenden Profile muss im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften zum Diskriminierungsverbot stehen. Bei der Erhebung der Informationen zwecks Analyse der Daten wird keine unmittelbare Verfolgung eingeleitet, weil dies im Widerspruch zu den Garantien in Bezug auf die Intensität und Häufigkeit der Kontrollen im Sinne von Artikel 4.17a des Ausländererlasses stehen würde.

2. Beobachtung und Auswahl zwecks Anhalten von Fahrzeugen

Die Beobachtung und Auswahl von Fahrzeugen mit dem Ziel, eine MTV-Kontrolle durchzuführen, erfolgt mit Hilfe allgemeiner Profile, die auf der Grundlage der Datenerhebung und -analyse erstellt wurden. Der Einsatz

⁵ Siehe TK 19637, Nr. 1473, 8. November 2011 (Berichterstattung zu Asyl- und Ausländerangelegenheiten, Zeitraum Januar bis Juni 2011, S. 5).

⁶ Richtsnoeren ANPR (Leitlinien zur automatischen Kennzeichenerfassung, S. 29)

von »@MIGO-BORAS« passt in den Rahmen, den Artikel 4.17a des Ausländererlasses vorgibt.

Technisch ist es möglich, »@MIGO-BORAS« für strafrechtliche Ermittlungen und Vollstreckungsaufgaben auf der Grundlage von polizeilichen Daten einzusetzen. Solange es keine gesetzlichen Bestimmungen zur automatischen Kennzeichenerfassung gibt, wird hierauf vorläufig verzichtet. In Ausnahmefällen oder bei gebotener Eile kann das System auf der Grundlage der allgemeinen polizeilichen Befugnisse⁷ für *Quick Alerts* genutzt werden.

3. Unterstützung bei einem Quick Alert

In Situationen, in denen eine besonders schwerwiegende oder umfangreiche Verletzung der Rechtsordnung oder der öffentlichen Ordnung vorliegt oder wenn ein akuter Hilfsbedarf zur Rettung von Leben besteht, kann auf der Grundlage von Artikel 2 des Polizeigesetzes von 1993 ein *Quick Alert* (etwa bei vermissten Kindern oder terroristischen Bedrohungen) ausgelöst werden. In solchen Fällen kann das »@MIGO-BORAS-System« zur Weiterverfolgung der Meldung genutzt werden.

Datenschutzaspekte

Im Rahmen von »@MIGO-BORAS« werden zur Unterstützung der Durchsetzung der Ausländergesetzgebung nur allgemeine Fahrzeugsdaten gespeichert, die keine Rückschlüsse auf Personen zulassen. Die digitalisierte Verarbeitung der Daten ist eingeschränkt und erfolgt dergestalt, dass nur gesetzlich zulässige Daten die zuständigen Stellen im richtigen Augenblick erreichen können. Die Speicherung der Daten, der Zugang zu diesen Daten sowie ihre zweckbestimmte Verwendung werden unter entsprechend strengen Bedingungen gewährleistet.⁸

Jeder hat das gesetzlich festgeschriebene Recht zu erfahren, ob und, wenn ja, welche persönlichen Daten von der Königlichen Marechaussee verarbeitet werden.⁹ Die Marechaussee wird auf Schildern bei den Portalen über den Einsatz der Kameraüberwachung informieren. Darüber hinaus sind für jedermann digitale Informationen über das System vor dem Hintergrund des Datenschutzes verfügbar.

Internationale Aspekte

Die Europäische Kommission hat mit Schreiben vom 17. November 2011 Fragen zu der gesetzlichen Grundlage, zu dem mit dem System verfolgten Ziel sowie zum Inbetriebnahmeverfahren gestellt; diese Fragen werden Anfang 2012 beantwortet werden. Dem Abgeordnetenhaus geht eine Abschrift des Briefes an die Europäische Kommission zu. Die Kommission ist am 6. Mai 2008 und am 28. November 2011 allgemein über die Entwicklung, die Fortschritte und die Einführung des Systems informiert worden. Im Rahmen der letzten Beratungen ist vereinbart worden, dass die Europäische Kommission vor der Inbetriebnahme des »@MIGO-BORAS-Systems« über den Beginn der Testphase informiert wird.

Auch die Nachbarländer werden über die Einführung des Systems auf dem Laufenden gehalten; so bestehen in diesem Zusammenhang mit Belgien und Deutschland Kontakte auf administrativer bzw. operativer Ebene. Vor der Inbetriebnahme von »@MIGO-BORAS« werden sowohl die Kommission als auch die beiden Nachbarländer weitergehend informiert. Außerdem werden alle Mitgliedstaaten über das dafür geeignete europäische System, den Mechanismus zur gegenseitigen Information, mit Informationen zum »@MIGO-BORAS-System« versorgt werden.

⁷ Artikel 2 und 6, Polizeigesetz von 1993

⁸ Siehe allgemein hierzu: TK 32761, Nr. 1, 29. April 2011 (Bericht der Regierung zum Datenschutz).

⁹ Artikel 25 und 28 des Gesetzes zum Umgang mit polizeilichen Daten

Start @MIGO-BORAS

Die technische Entwicklung des Systems ist nahezu abgeschlossen. Anfang 2012 soll eine verlängerte Testphase beginnen, die voraussichtlich vor Sommer 2012 abgeschlossen sein wird. Das System wird dann im oben beschriebenen Rahmen zum Einsatz kommen.

Der Minister für Einwanderung und Asyl

Geerd Leers