

11.02.2014

Antrag

der Fraktion der FDP

Vorschläge zu Fahrzeugstopp per Fernbedienung und automatisiertem Kennzeichenscan sind inakzeptabel – Auswüchse einer um sich greifenden technischen Überwachungsdoktrin verhindern!

I. Zum Hintergrund:

Im September 2008 gründeten einige EU-Mitgliedstaaten unter französischer Ratspräsidentschaft eine Arbeitsgruppe unter der Bezeichnung „ENLETS“ (European Network of Law Enforcement Technology Services). Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Mitarbeitern der Polizei und/oder von polizeilichen Forschungseinrichtungen der jeweiligen Staaten zusammen. Ziel der Arbeitsgruppe ist neben dem informellen Erfahrungsaustausch der Beteiligten untereinander die Entwicklung von Vorschlägen zur verbesserten Aufklärung von Straftaten auf technischer Grundlage; die Gruppe setzt sich dabei auch spezifische inhaltliche Ziele, die sie der EU-Kommission zur Implementation vorschlägt. Zur sog. „Kerngruppe“ gehören neben Frankreich noch Belgien, Griechenland, Zypern, die Niederlande, Polen, Finnland und Großbritannien. Auch die Bundesrepublik Deutschland ist an der Arbeitsgruppe beteiligt; als deutsche Kontaktstelle der Gruppe hat die Bundesregierung einen Mitarbeiter der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster benannt. Bald sollen auch Drittstaaten eingeladen werden, die nicht zur EU gehören.

Die Kommunikation innerhalb der Gruppe wird über eine bei Europol eingerichtete elektronische Plattform betrieben. Dort werden unter anderem Schulungsmaterial, Rechtstexte, Richtlinien und Durchführungsvereinbarungen abgelegt. Konkrete Regeln zur Zusammenarbeit stellte die Gruppe erstmals 2009 in Prag auf. Ab 2010 begann sie, eine engere Einbeziehung der Europäischen Kommission in den Blick zu nehmen, was in der Folge auch zu einer Teilnahme von Mitarbeitern der EU-Agenturen Europol und FRONTEX an den Beratungen der Arbeitsgruppe führte.

Die Arbeitsgruppe wird in zweierlei Hinsicht finanziert: Zum einen zu etwa 90 Prozent durch die EU im Rahmen des Programms „ISEC“ (Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung) im Rahmen des übergeordneten Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“. Die Zuständigkeit der EU für die Materie der Kriminalprävention folgt aus Art. 84 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); diese Zuständigkeit ist jedoch begrenzt. Für die gerade abgelaufene Referenzperiode 2007 – 2013

Datum des Originals: 11.02.2014/Ausgegeben: 11.02.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

beruhte die Finanzierung kriminalpräventiver Programme auf dem Beschluss 2007/125/JI des Rates vom 12.02.2007; die jeweilige Finanzierung beruht auf jährlichen Durchführungsbeschlüssen der Kommission, zuletzt C (2012) 6402 final für das Jahr 2013. Für die Periode 2014 – 2020 geht ENLETS selbst von einem Mittelzufluss seitens der EU in Höhe von € 587.727 aus.

Zweite Säule der Finanzierung im Umfang von etwa 10 Prozent ist die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten Großbritannien und Niederlande, die in der laufenden Referenzperiode bis 2020 insgesamt einen Betrag in Höhe von € 52.887 beisteuern werden.

Unter dem Datum des 10. November 2013 erarbeitete ENLETS ein Strategiepapier unter dem Titel „Arbeitsprogramm für die Jahre 2014 bis 2020“. Dieses Arbeitsprogramm enthält auf den S. 7 – 9 sog. „Short Term Objectives“, also Ziele, die zeitnah – hier bis September 2015 – erreicht werden sollen. Neben einigen mit Blick auf die Grundrechte der Bürger weitgehend belanglosen Fragen etwa des wechselseitigen Austauschs von Erfahrungen mit Technologie im Einsatz enthält diese Zielbeschreibung jedenfalls zwei Aspekte, die in bürger- und menschenrechtlicher Hinsicht unbedingt abzulehnen sind:

Zunächst soll ein Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten gefördert werden, die die automatisierte Kennzeichenerfassung (ANPR) betreiben. Eine solche Erfassung ist in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich verfassungswidrig, soweit sie anlasslos und ohne tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahrenlage erfolgt.

Mit Urteil vom 11.03.2008 hat das Bundesverfassungsgericht (SVR 2008, S. 344) für Recht erkannt, dass die seinerzeitige hessische Vorschrift zur automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig war. Eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife dann, wenn der Abgleich nicht unverzüglich erfolge und das Kennzeichen nicht ohne weitere Auswertung sofort und spurlos gelöscht werde, in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage richteten sich insoweit nach dem Gewicht der Beeinträchtigung, das insbesondere von der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art der Verwertung der Daten beeinflusst werde. Die bloße Benennung des Zwecks, das Kraftfahrzeugkennzeichen mit einem gesetzlich nicht näher definierten Fahndungsbestand abzugleichen, genüge den Anforderungen an die Normenbestimmtheit nicht. Die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen dürfe nicht anlasslos erfolgen oder flächendeckend durchgeführt werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sei im Übrigen nicht gewahrt, wenn die gesetzliche Ermächtigung die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen ermögliche, ohne dass konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen einen Anlass zur Einrichtung der Kennzeichenerfassung geben. Die stichprobenhafte Durchführung einer solchen Maßnahme könne gegebenenfalls zu Eingriffen von lediglich geringerer Intensität zulässig sein.

Noch drastischer erscheint aber ein weiterer Gesichtspunkt. Im Arbeitsprogramm (S. 9) ist ausgeführt:

„Fahrzeuge auf der Flucht haben sich für die Bürger als gefährlich herausgestellt. Straftäter (vom Raub bis zum einfachen Diebstahl) gehen hohe Risiken ein, um nach ihrer Tat entkommen zu können. Meistens wird die Polizei nicht in der Lage sein, den Täter zu verfolgen, da es ihr an geeigneten Mitteln fehlt, das Fahrzeug sicher zum Anhalten zu bringen. Dieses Projekt startet unter Zugrundelegung der Annahme, dass die gegenwärtigen (polizeilichen) technologischen Mittel für eine angemessene Reaktion nicht ausreichen. Dieses Projekt wird sich deshalb mit einer technischen Lösung für alle Fahrzeuge befassen, die auf den europäischen Markt gebracht werden.“

Mit anderen Worten: ENLETS strebt eine für alle Fahrzeuge – jedenfalls alle Neufahrzeuge – in der EU zu etablierende technische Lösung an, die der Polizei die Fernabschaltung des Motors und/oder der Elektronik eines Kraftfahrzeugs erlaubt. Zwar ist gegenwärtig noch offen, wie eine solche Lösung aussehen soll; die Zielsetzung impliziert jedoch, dass ENLETS auf eine zwingende Adaption der dort zu entwickelnden Standards in sämtlichen Mitgliedstaaten setzt. Anderenfalls wäre es entbehrlich gewesen, an dieser Stelle vom europäischen Markt zu sprechen. ENLETS hätte sich insoweit – wie bei der Kennzeichenerfassung – ausdrücklich auf die Mitgliedstaaten beziehen können.

Das die beschriebenen Zielsetzungen enthaltende Arbeitsprogramm wurde von der EU-Kommission unter dem 4. Dezember 2013 dem Ständigen Ausschuss des Europäischen Rates für die innere Sicherheit (COSI) zugeleitet. Dieser Ausschuss setzt sich aus Mitgliedern der zuständigen nationalen Ministerien zusammen, die von den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union (EU) in Brüssel und vom Sekretariat des Rates unterstützt werden. Dieser Ausschuss soll vornehmlich die Koordinierung der operativen Maßnahmen zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit fördern und stärken. Verbunden war die Zuleitung an den COSI mit dem Hinweis der Kommission, dieser Ausschuss möge das Arbeitsprogramm von ENLETS unterstützen.

Eine Veröffentlichung des Programms war nicht vorgesehen. Erst durch eine britische Bürgerrechtsplattform konnte Ende Januar 2014 auch die Öffentlichkeit Kenntnis vom Inhalt des Arbeitsprogramms ENLETS nehmen.

II. Der Landtag stellt fest:

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe ENLETS sind aus nordrhein-westfälischer Sicht inakzeptabel. Sie sind ausdrücklich abzulehnen. Im Falle ihrer Umsetzung droht ein verfassungswidriger Zustand.

Der Schutz der Grund- und Menschenrechte gebietet es, jeden auf eine Verwirklichung der Vorschläge zur automatisierten Kennzeichenerfassung und des Fahrzeugstopps per Fernbedienung gerichtete politische oder rechtsetzende Handlung zu unterlassen.

Die anlasslose automatisierte Kennzeichenerfassung ist in Nordrhein-Westfalen nicht zulässig. Das Grundrecht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung überwiegt das Interesse an der lückenlosen Datenerhebung bei weitem. Das Missbrauchsrisiko ist hoch: Aus an Kontrollstellen erhobenen Daten können umfassende Bewegungsprofile jedes Kraftfahrzeugs erstellt werden. Ein Zusammenführen von Halterdaten und Kennzeichendaten ist dadurch geeignet, schutzwürdige Interessen des Einzelnen gravierend zu verletzen. Bereits aus der Feststellung von Fahrtausgangs- und Zielpunkten können umfassende Daten über das Verhalten des jeweiligen Betroffenen abgeleitet werden. Ob ein Unternehmer mit einem Konkurrenten verhandelt oder eine Privatperson eine heimliche

Liebschaft aufsucht: Diese Dinge, die der Wahrnehmung durch Dritte mit Rücksicht auf den Schutz der Privat- und Intimsphäre zu Recht entzogen sind, wären Gegenstand mindestens staatlicher Kenntnisnahme. Schon das bloße Risiko des Zusammenführens von Halter- und Kennzeichendaten verbietet es deshalb, automatisierte anlasslose Kennzeichenerfassung zuzulassen.

Der Stopp von Fahrzeugen per Fernbedienung dürfte sich selbst im Hinblick auf das „Auffanggrundrecht“ der allgemeinen Handlungsfreiheit des Einzelnen als unverhältnismäßig erweisen:

Je nach technischer Realisierung des Vorhabens sind drastische Grundrechtseingriffe auch in die Rechte an einer Verfolgungsjagd unbeteiligter Dritter möglich. Das Internetportal „Deutsche Mittelstandsnachrichten“¹ berichtete etwa am 29.01.2014, zum Anhalten der Fahrzeuge könne ein sog. Elektromagnetischer Puls (EMP) zum Einsatz gelangen. Der elektromagnetische Puls bezeichnet eine kurzzeitige breitbandige elektromagnetische Strahlung, die bei einem einmaligen, hochenergetischen Ausgleichsvorgang abgegeben wird. Elektromagnetische Impulse können elektrische und vor allem elektronische Bauteile im Wirkungsbereich zerstören und werden daher vom Militär auch in Form bodengebundener EMP-Waffen eingesetzt. Insofern wäre eine EMP-basierte Anwendung geeignet, nicht nur das Fahrzeug des Flüchtlenden, sondern auch andere in der Umgebung befindliche Fahrzeuge dauerhaft zu zerstören, indem deren Elektronik ausgeschaltet wird.

Aber auch bei Einsatz anderer Mittel ist nicht gewährleistet, dass der Anwendungsbereich der Fahrzeugabschaltung auf Fälle flüchtender Täter schwerster Straftaten beschränkt bleibt. Ebenso erscheint ein Einsatz bei geringfügiger Kriminalität oder sogar bei bloßen Ordnungswidrigkeiten möglich. ENLETS selbst nennt den Diebstahl als Einsatzfeld; dies muss jedoch nicht der Diebstahl des Fahrzeugs selbst sein. Auch der Dieb einer geringwertigen Sache – also der Täter einer Bagatelldat – könnte ferngestoppt werden, wenn er sich mit einem Fahrzeug vom Tatort entfernt. Gleiches gilt ebenso für Parksünder oder Raser, deren Fahrzeuge auf diese Art und Weise aus dem Verkehr gezogen werden könnten.

Weiterhin ist nicht bekannt, wie auf Missbrauch des technischen Fernbedienungsmittels reagiert werden soll. Bekommt der Täter das Abschaltmittel selbst in die Hand, könnte er seinerseits Polizei- oder Verfolgungsfahrzeuge anhalten; ebenso könnte er das Instrument zu kriminellen Zwecken nutzen, indem er fremde Pkws an beliebigen Stellen zum Stoppen bringt, etwa, um deren Insassen auszurauben. Diese Risiken sind mit der Einführung einer Fernstopptechnologie nicht nur am Rande verbunden, sondern stellen naheliegende Missbrauchsmöglichkeiten dar. Auch sind die Auswirkungen auf andere Fahrzeugtypen, die auf eine funktionierende Bordelektronik angewiesen sind, gänzlich ungeklärt, beispielsweise Fluggeräte aller Art und Wasserfahrzeuge.

Die EU besitzt überdies keine Kompetenz zur verpflichtenden Einführung einer solchen Technik, jedenfalls, soweit diese der Kriminalprävention dienen soll. Art. 84 AEUV reicht hierfür nicht aus. Die auf der Grundlage des Art. 84 AEUV festgelegten Maßnahmen dürfen nämlich keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention beinhalten. Maßnahmen zur Angleichung von Rechtsvorschriften sind also ausgeschlossen, und insbesondere dürfen keine den Bereich der Kriminalprävention betreffende Mindestvorschriften festgelegt werden, wie es in den Bereichen des Strafverfahrens (Art. 82 Abs. 2 AEUV) und des Strafrechts (Art. 83 AEUV) zulässig ist. Dieser Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten, der rechtskulturelle Vielfalt und nationale

¹ <http://www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2014/01/59075/>

Identität sichern soll, erstreckt sich jedenfalls auf rechtlich verbindliche Harmonisierungsmaßnahmen. Mit der Betonung, dass „jegliche“ Harmonisierung ausgeschlossen ist, dürfte aber auch eine Grenze für harmonisierendes *soft law* gezogen sein, beispielsweise für Evaluationsempfehlungen zur Änderung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften.²

Kriminalprävention ist grund- und menschenrechtlich begrenzt. Ein schrankenloser Präventions-, nämlich Überwachungs-, Kontroll- und Interventionsstaat würde jeden Bürger unter Generalverdacht stellen und müsste Grund- und Menschenrechte unverhältnismäßig beschränken oder gar ihren Wesensgehalt antasten. In einem freiheitlichen Gemeinwesen muss sich aber niemand ohne triftigen Grund hoheitlicher Überwachung, Kontrolle und Intervention unterwerfen. Auch dies ist unionsrechtlich über Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) abgesichert; deshalb dürfte die Union auch ein grund- und menschenrechtswidriges Vorgehen eines Mitgliedstaats im Bereich der Kriminalprävention nicht fördern und unterstützen.

Der Landtag erkennt an, dass es ein eigenständiges „Grundrecht auf Sicherheit“ nicht gibt. Er stellt weiterhin fest, dass es in jüngerer Zeit zu einem Wettlauf um die Realisierung einer technischen Überwachungslehre gekommen ist, die zwar den technischen Möglichkeiten entsprechen mag, mit einem rechtsstaatlichen Verständnis der Grund- und Menschenrechte jedoch nicht in Einklang zu bringen ist. Nicht alles, was technisch möglich ist, muss auch umgesetzt werden; der Rechtsstaat setzt dem Einsatz moderner Überwachungstechnik zu Recht eine unüberwindliche Grenze.

III. Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. sich auf allen Ebenen dafür einzusetzen, dass die von ENLETS vorgeschlagenen Maßnahmen der automatisierten Kennzeichenerfassung und des Anhaltens von Fahrzeugen per Fernbedienung weder in europäisches noch in deutsches Recht umgesetzt werden;
2. sich auf allen Ebenen darum zu bemühen, dass die EU-Kommission das Europäische Parlament sowie die nationalen und lokalen Parlamente der Mitgliedstaaten rechtzeitig und unmittelbar nach eigener Kenntnisnahme von Arbeitsgruppenvorschlägen in Kenntnis setzt, die Grundrechtsrelevanz auf europäischer Ebene haben.

Christian Lindner
Christof Rasche
Dr. Ingo Wolf
Holger Ellerbrock

und Fraktion

² Vgl. Vogel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 51. Ergänzungslieferung 2013, Art. 84 AEUV Rz. 16.