

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Frank Tempel,
Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/12112 –**

Einführung der Speicherung von Fluggastdaten

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 13. März 2017 hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf „über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681“ (FlugDaG) in den Deutschen Bundestag eingebracht. Mit dem Gesetzentwurf sollen die Fluggastdaten aller Flüge aus der und in die Bundesrepublik Deutschland zentral gespeichert werden. Die hierfür in der Richtlinie ebenfalls vorgesehene „Passenger Information Unit“ (PIU) soll durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) betrieben werden. Durch das Bundeskriminalamt (BKA) sollen die Daten dann abgeglichen und analysiert werden. Der Datenabgleich findet mit den Fahndungsdateien des Bundes sowie mit so genannten Mustern statt. Diese „Muster“ werden vom BKA selbst aus bekannten Details über Reisebewegungen von solchen Personen generiert, die terroristischer oder anderer schwerer Straftaten verdächtigt werden. „Treffer“ werden dann einer genaueren Analyse unterzogen und müssen mit einer verschärften Kontrolle und Befragung bei der Einreise rechnen. Die „Treffer“-Daten können außerdem an die deutschen Geheimdienste übermittelt werden. Es bestehen im Gesetzentwurf keinerlei Lösungsregelungen für übermittelte „Treffer“, bei denen ein Terrorverdacht falsifiziert werden kann.

Auch die Daten ohne Treffer werden für einen Zeitraum von fünf Jahren gespeichert. Die Daten enthalten in 20 Kategorien umfassende Angaben zu den Flugreisenden, von Angaben zur Person, zu Zahlungsverbindungen über die Daten der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Reisebüro bis hin zu detaillierten Angaben zu Mitreisenden oder zu den Reiseumständen unbegleiteter Minderjähriger.

Es handelt sich bei diesem Vorhaben nach Ansicht der Fragesteller um die erste polizeiliche Anwendung in Deutschland, bei der aus der Verarbeitung von auf Vorrat gespeicherten Massendaten („Big Data“) eine Verdachtsgenerierung stattfinden soll. Der Gesetzentwurf spricht in seiner Begründung von „verdachtsbegründenden Prüfungsmerkmalen“ (S. 27), obwohl hier in einem strafprozessualen Sinne von „Verdacht“ keine Rede sein kann.

Dies ist nach Auffassung der Fragesteller mit den Grundsätzen von Rechtsstaatlichkeit, bei denen die Sicherheitsorgane auf eine konkrete Gefahr oder auf Hinweise auf eine Straftat reagieren, nicht vereinbar. Dass Personen allein aufgrund

eines bestimmten Reiseverhaltens, das ohne ihre Absicht oder eigenes Zutun zufällig ein identisches Muster wie das vermeintlicher Terroristen oder ihrer Unterstützer aufweist, in den Fokus der Sicherheitsorgane geraten und in der Folge Grundrechtseingriffe (Speicherung in Dateien, Befragungen, Kontrollen etc.) erdulden müssen, ist mit diesen rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Diese Art der Vorratsdatenspeicherung von Bewegungsdaten solch einer Detailtiefe steht zudem offensichtlich in Widerspruch zur höchstrichterlichen und europäischen Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten. Trotz dieser massiven Bedenken hat die Mehrheit des Deutschen Bundestages weit vor Vorliegen dieses Gesetzentwurfs im November vergangenen Jahres mit dem Haushaltsgesetz bereits 123,5 Stellen für die Umsetzung dieses Vorhabens bei BVA und BKA bereitgestellt.

1. Welche Kosten sind bei Behörden des Bundes in Zusammenhang mit der Einführung der Fluggastdatenspeicherung bereits entstanden
 - a) für die Vorbereitung der technischen Umsetzung (inklusive Beratungsleistungen u. Ä.),

Bei Behörden des Bundes sind bisher Gesamtkosten in Höhe von 11,1 Mio. Euro entstanden.

- b) für Maßnahmen der Personalwerbung,

Gesonderte Kosten für Personalwerbemaßnahmen sind bisher nicht angefallen, da die Personalbeschaffung im Rahmen der normalen Personalgewinnungsverfahren erfolgt.

- c) durch bereits erfolgte Anstellungen oder Umsetzungen in Zusammenhang mit dem erwarteten Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens?

Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fallen für die im Projekt zur Umsetzung des Fluggastdatengesetzes eingesetzten Mitarbeiter monatliche Personalkosten von rund 263 000 Euro an.

2. Liegen der Bundesregierung Angaben zu den Kosten der Umsetzung des FlugDaG bei den betroffenen Unternehmen vor, die von der Schätzung von einmalig 3,96 Mio. Euro für die Einrichtung des Systems und 594 000 bis 3,7 Mio. Euro an jährlichen Kosten abweichen oder diese Berechnungen präzisieren, und wenn ja, welche?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

3. Hat die Bundesregierung für die Anschaffung der benötigten Hard- und Software bereits eine Marktsichtung vorgenommen, und mit welchem Ergebnis?

Es wurden die existierenden Lösungen in anderen EU-Mitgliedstaaten, z. B. in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich, sowie in Drittstaaten, z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Australien, evaluiert. Das PNR-Gesamtsystem beruht nach heutiger Planung auf in den zuständigen Behörden bereits vorhandenen Technologien und Lösungen, welche weiterentwickelt und an die neuartigen Aufgaben angepasst werden.

4. Wurde bereits ein Ausschreibungsverfahren für die benötigte Hard- und Software begonnen, in welchem Stadium befindet sich das Verfahren, und wie wird es durchgeführt?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

5. Welche Berichte, Evaluationen, wissenschaftliche Begleitforschung etc. pp. liegen der Bundesregierung vor, die sich mit dem Erfolg von Fluggastdatensystemen befassen, und zu welchen Ergebnissen kommen diese Dokumente jeweils?

Dokumente im Sinne der Fragestellung liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Trifft es zu, dass von den Befürwortern von PNR-Systemen bereits die Identifizierung von Personen zur näheren Kontrolle und Befragung als „Erfolg“ des Systems gewertet wird, und welche Schlussfolgerung lässt sich daraus für die „Effizienz“ von PNR-Systemen für Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ziehen?

Die Bundesregierung äußert sich zu spekulativen Fragestellungen nicht.

7. Mit welchen Zahlen von „Treffern“ i. S. d. § 4 Absatz 2 FlugDaG-E unter den 170 Millionen Fluggästen bzw. den etwa 340 Millionen übermittelten Fluggastdatensätzen jährlich, die voraussichtlich von den Fluggesellschaften übermittelt werden, rechnet die Bundesregierung?

Eine belastbare Prognose wird die Bundesregierung erst abgeben können, wenn die Verarbeitung von Fluggastdaten tatsächlich aufgenommen wurde. Bisherige Schätzungen auf Grundlage der Erfahrungswerte anderer Staaten belaufen sich auf ca. 0,07 Prozent der Passagierdatensätze, für die Folgemaßnahmen erwogen werden können.

8. Welche Prozesse werden sich einem „Treffer“ i. S. d. § 4 Absatz 2 FlugDaG-E anschließen?

Jeder einzelne Treffer wird von der Fluggastdatenzentralstelle individuell überprüft (§ 4 Absatz 2 Satz 2 FlugDaG-E) und in diesem Zusammenhang fachlich und rechtlich bewertet. Sofern die Fluggastdatenzentralstelle aufgrund ihrer Bewertung zu dem Ergebnis kommt, dass Folgemaßnahmen erforderlich sind, werden diese Treffer an die zuständigen Behörden weitergeleitet.

9. Wie begründet die Bundesregierung, dass bereits die „Treffer“ i. S. d. § 4 Absatz 2 FlugDaG-E und ihre Verarbeitungsergebnisse nach § 6 Absatz 2 FlugDaG-E an die Verfassungsschutzbehörden, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst übermittelt werden dürfen, und zwar nach dem Wortlaut des Entwurfs selbst dann, wenn kein Verdachtsfall generiert wurde?

Wie von der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung zu § 4 Absatz 2 FlugDaG-E ausgeführt, zielt der Abgleich u. a. darauf ab, Personen zu identifizieren, die bereits im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten in Erscheinung getreten sind oder mit solchen Straftaten in Zusammenhang stehen könnten (Bundestagsdrucksache 18/11501, S. 28). Zur Auswertung solcher Treffer ist auch die Übermittlung an die genannten Nachrichtendienste zulässig, sofern dies zur Erfüllung von deren Aufgaben im Zusammenhang mit Straftaten nach § 4 Absatz 1 FlugDaG-E erforderlich ist. § 6 Absatz 2 Satz 1 FlugDaG-E befugt danach die

Fluggastdatenzentrale zur Übermittlung von Treffern die zur Erfüllung von Empfängeraufgaben erforderlich sind, keineswegs aber zur Übermittlung sämtlicher Treffer.

10. In welchen Gremien auf EU-Ebene und international ist die Bundesregierung in welcher Form vertreten, die sich mit Speicherung, Verarbeitung oder Auswertung von Fluggastdaten, der Umsetzung von Vereinbarungen oder gemeinsam getroffener Regelungen zum Umgang mit Fluggastdaten oder anderen Thematiken in diesem Zusammenhang beschäftigen?

Das Bundesministerium des Innern (BMI) ist in der Ratsarbeitsgruppe DAPIX (Data Protection and Information Exchange) vertreten. Das BMI, das Bundeskriminalamt (BKA) und das Bundesverwaltungsamt (BVA) nehmen an Sitzungen teil, die die Europäische Kommission regelmäßig zur Umsetzung der EU-PNR-Richtlinie veranstaltet.

Das BKA und das BVA sind in der „Informal Working Group PNR“ (IWG-PNR) auf EU-Ebene vertreten. Zudem ist das BVA im internationalen Gremium PNR-GOV vertreten, beobachtet dort die von der IATA geleiteten Konferenzen und ist aktiv an der Evaluierung und Etablierung offener Übertragungsprotokolle beteiligt.

Die Generalzolldirektion ist in Abstimmung mit dem BMF in folgenden Gremien auf EU-Ebene vertreten:

1. Zollexpertengruppe nach Artikel 290 AEUV der Sektion Zollkontrollen und Risikomanagement von der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission
2. Ratsarbeitsgruppe Zollzusammenarbeit – Plenumsitzung (Customs Cooperation Working Party – CCWP)

11. Was ist im Rahmen der internationalen Debatte unter dem Begriff „PNR-targeting“ zu verstehen?

Nach dem Verständnis der Bundesregierung werden mit dem Begriff „PNR-targeting“ die von der jeweiligen, für die Verarbeitung von Fluggastdaten zuständigen, nationalen Stelle eines Landes bei der Verarbeitung von Fluggastdaten vorgenommenen Prozesse zur Identifizierung von relevanten Personen im Sinne der entsprechenden nationalen Rechtsakte bezeichnet.

12. Wann und zu welchen Gelegenheiten haben Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern (BMI) oder ihm nachgeordneter Behörden sich in welchen anderen Staaten Funktions- und Arbeitsweise von PNR-Systemen vorführen lassen?

Beschäftigte des BMI und seiner nachgeordneten Behörden haben sich in den Jahren 2014 bis 2016 zum Wissensaustausch und anlässlich internationaler Konferenzen mit der Funktions- und Arbeitsweise der PNR-Systeme der Niederlande, Frankreichs, Rumäniens, des Vereinigten Königreichs, Ungarns, der Vereinigten Staaten von Amerika, Australiens und Neuseelands befasst.

13. Wann rechnet die Bundesregierung mit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Verfahren zum Fluggastdatenübereinkommen zwischen der EU und Kanada, und was ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Grund für die lange Zeitdauer seit Vorlage des Gutachtens des Generalanwalts beim EuGH?

In dem genannten Verfahren (Rs. A-1/15) hat der Generalanwalt Mengozzi am 8. September 2016 seine Schlussanträge veröffentlicht. Der Bundesregierung ist bislang nicht bekannt gegeben worden, wann der Europäische Gerichtshof (EuGH) das Gutachten vorlegen wird. Es liegen ihr auch keine Erkenntnisse über eventuelle Gründe betreffend die Verfahrensdauer vor.

14. Welche Gründe haben die Bundesregierung dazu veranlasst, noch vor der ausstehenden Entscheidung des EuGH, einen Gesetzentwurf „über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681“ in den Deutschen Bundestag einzubringen?

Auf die Umsetzungsverpflichtung aus Artikel 18 der Richtlinie 2016/681 wird verwiesen. Für die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie 2016/681 sind umfangreiche Vorbereitungen bei den beteiligten Behörden und Unternehmen erforderlich, die erst auf Basis der nationalen Rechtsgrundlage erfolgen können.

15. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung in diesem Zusammenhang dem Tele2-Urteil des EuGH bei, mit dem eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten für unvereinbar mit der EU-Grundrechtecharta erklärt wurde?

Die Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten, die Gegenstand des Tele2-Urteils des EuGH ist, und die Speicherung von Fluggastdaten, die Gegenstand der Richtlinie 2016/681 und des Fluggastdatengesetzes ist, weisen zahlreiche Unterschiede auf, z. B. hinsichtlich der zu speichernden Daten und der Speicherdauer. Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Aussagen des Tele2-Urteils des EuGH daher nicht ohne weiteres auf die Speicherung von Fluggastdaten übertragbar.

16. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Antrag des Landes Brandenburg zum Entwurf eines Gesetzes über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz – FlugDaG) (Bundratsdrucksache 161/17), in dem der Deutsche Bundestag gebeten wird, die EuGH-Entscheidung in den parlamentarischen Beratungen zu berücksichtigen, um so zu verhindern, dass ein europarechtswidriges Gesetz verabschiedet wird?

Es wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

17. Wieso hat die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf nicht von der in Artikel 2 der PNR-Richtlinie enthaltenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, nur Informationen von Flügen zu verarbeiten, die von Drittstaaten starten bzw. diese ansteuern und keine innereuropäischen Daten zu speichern, und wieso hat sie dies nicht bereits vor der Abstimmung im Europäischen Parlament öffentlich erklärt?

Die Richtlinie (EU) 2016/681 eröffnet in Artikel 2 die Möglichkeit der Einbeziehung innereuropäischer Flüge. Diesbezüglich haben sich die EU-Innenminister bereits Ende 2015 verpflichtet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Aus

Sicht der Bundesregierung bestand daher kein Anlass, sich darüber hinaus hierzu gegenüber dem Europäischen Parlament zu erklären.

18. Wie viele Fälle sind der Bundesregierung bekannt, in denen Attentäter während der letzten zehn Jahre innerhalb Europas kurz vor ihrer Tat mit dem Flugzeug gereist sind, und in welchen der betroffenen Staaten gab es zu diesem Zeitpunkt bereits ein PNR-System (bitte nach Datum, Anschlag, Täter, Mitgliedstaat und Reiseroute auflisten)?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Statistiken vor.

19. Wie viele und welche Fälle sind der Bundesregierung bekannt, in denen andere Mitgliedstaaten der EU, die bereits über ein PNR-System verfügen, aufgrund der Erkenntnisse aus diesem System die Ein-, Aus- oder Durchreise von mutmaßlichen dschihadistischen Kämpfern (foreign fighters) oder Attentätern verhindern konnten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

