

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/12402 –**

Fluggastdatenspeicherung und Übermittlung an das Bundeskriminalamt

Vorbemerkung der Fragesteller

Rund 46 Millionen Flüge gab es in der weltweiten Luftfahrt im Jahr 2018 ([//de.statista.com/statistik/daten/studie/411620/umfrage/anzahl-der-weltweiten-fluege/](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/411620/umfrage/anzahl-der-weltweiten-fluege/)). Jedes Jahr absolvieren nicht nur Geschäftsreisende, sondern auch Touristen zahlreiche Flüge. Das am 25. Mai 2018 vollständig in Kraft getretene Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz – FlugDaG) verpflichtet Luftfahrtunternehmen dazu, bei Flügen innerhalb der EU und ins nichteuropäische Ausland Fluggastdaten, die im Rahmen der Geschäftstätigkeit erhoben werden, an das Bundeskriminalamt (BKA) zu übermitteln. Eine Zentralstelle im BKA, genannt PIU (Passenger Information Unit), nimmt mit Hilfe eines Fluggastdaten-Informationssystems eine gezielte Auswertung und Speicherung jener Daten vor. Dies dient laut Bundeskriminalamt der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Aufgabenbereiche/Zentralstellen/Fluggastdatenspeicherung/InformationenUeberblick/InformationenUeberblick_node.html;jsessionid=0F3D06A4C5D8766FC11F0D2C8EAF664.live0611). Als Schwere Kriminalität zählen dabei die in Anhang II der Richtlinie (EU) 2016/681 (PNR-Richtlinie) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0681&from=DE>) aufgeführten strafbaren Handlungen (wie z. B. Betrugsdelikte und Freiheitsberaubung), die nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind.

Liegen Anhaltspunkte für ein Tätigwerden zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung vor, können Daten unter engen Voraussetzungen zur weiteren Überprüfung oder zur Veranlassung geeigneter Maßnahmen an die zuständigen deutschen Behörden, an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder an Behörden in Drittstaaten weitergeleitet werden. Jedoch stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, in welcher Größenordnung hierbei Daten von Fluggästen erhoben und weitergeleitet werden sowie welcher Erfolg diese Methode auf Kosten der informationellen Selbstbestimmung der Passagiere erzielt hat.

1. Welche Luftfahrtunternehmen sind seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes an das Fluggastdaten-Informationssystem angeschlossen, und welche sollen noch angeschlossen werden?

Der Aufbau des Fluggastdaten-Informationssystems und damit einhergehend die Anbindung der Luftfahrtunternehmen (LFU) erfolgen schrittweise. Derzeit sind noch nicht alle LFU mit jeweils allen bedienten Flugverbindungen angebunden. Zum Zeitpunkt der Anfrage sind 32 Luftfahrtunternehmen (LFU) technisch an das Fluggastdaten-Informationssystem angeschlossen. Von 26 dieser 32 LFU werden aktuell Fluggastdaten zu einzelnen Flugverbindungen gemäß Fluggastdatengesetz (FlugDaG) gespeichert und durch die Fluggastdatenzentralstelle verarbeitet.

Zur Frage, welche LFU das im Einzelnen sind, wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/4755 verwiesen.

2. Ist der Bundesregierung bekannt, ob Luftfahrtunternehmen Fluggastdaten, die sie an das BKA übermitteln, wirtschaftlich nutzen, und wenn ja, wie?

Gemäß § 2 Absatz 1 Fluggastdatengesetz (FlugDaG) sind die LFU verpflichtet, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobenen Fluggastdaten an die Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln. Die Pflicht zur Übermittlung von Fluggastdaten bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut von § 2 FlugDaG nur auf solche Daten, die LFU ohnehin für eigene Zwecke erheben (vgl. auch Artikel 8 Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität). Ob bzw. in welchem Umfang die LFU die übermittelten Daten zu wirtschaftlichen Zwecken nutzen, ist hier nicht bekannt.

3. Übermitteln die bereits in das Fluggastdaten-Informationssystem eingebundenen Luftfahrtunternehmen heute Daten zu mehr Datenkategorien als unmittelbar nach Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes?

In der Annahme, dass mit dem Begriff „Datenkategorien“ die in den § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 20 FlugDaG aufgeführten Fluggastdaten gemeint sind, kann hierzu keine Aussage getroffen werden, da dies statistisch nicht erfasst werden kann (vgl. Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 19/4755). Grundsätzlich differieren Art und Umfang der übermittelten Fluggastdaten durch die LFU, weil die LFU für ihre eigenen Zwecke (vgl. insoweit die Antwort zu Frage 2) unterschiedliche Daten erheben.

4. Wurden seit dem Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes die nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 20 FlugDaG zu übermittelnden Datenarten in gleichem Umfang von der Flugdatenzentralstelle mit Datenbeständen und Mustern abgeglichen, oder wurden spezielle Arten von Daten schwerpunktmäßig für einen Abgleich mit Datenbeständen und Mustern verwendet?

Zum Zeitpunkt der Anfrage erfolgt ein vorzeitiger automatisierter Abgleich der Fluggastdaten mit dem zentralen Fahndungsbestand zu Personen und Sachen (Urkunden) im Informationssystem der Polizei (INPOL-Z) und dem Schengen-

ner Informationssystem (SIS) gemäß § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 FlugDaG. Für den Abgleich mit den zur Fahndung ausgeschriebenen Personen werden folgende Fluggastdaten herangezogen: Vorname, Nachname und Geburtsdatum des Fluggastes. Für den Abgleich mit den in der Sachfahndung ausgeschriebenen Urkunden werden Urkundennummer, Nationalität und Art der Urkunde herangezogen.

Für den Musterabgleich könnten grundsätzlich alle Fluggastdaten gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 20 FlugDaG herangezogen werden, die tatsächliche Auswahl hängt vom jeweiligen Muster ab und ist individuell für jedes Muster festzulegen. Derzeit erfolgt noch kein vorzeitiger automatisierter Abgleich von Fluggastdaten mit Mustern; diese Funktionalität wird erst in einer späteren Ausbaustufe des Fluggastdaten-Informationssystems zur Verfügung stehen (vgl. Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 19/10431).

5. Wie oft wurde seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes ein individueller Abgleich mit von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Fluggastdaten mit Datenbeständen und Mustern vorgenommen?

Ein individueller Abgleich von Fluggastdaten findet nicht statt. Wie oben dargestellt erfolgt der vorzeitige Abgleich mit Fahndungsdatenbanken (und später Mustern) automatisiert. Treffer, die aus diesem vorzeitigen automatisierten Abgleich resultieren, werden im Anschluss von der Fluggastdatenzentralstelle individuell überprüft (§ 4 Absatz 2 Satz 2 FlugDaG).

6. Wie oft wurde vor Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes seit 2010 eine mit dem individuellen Abgleich vergleichbare Maßnahme mit Fluggastdaten durch das BKA oder eine zu einem vorherigen Zeitpunkt zuständige Stelle vorgenommen?

Das Bundeskriminalamt (BKA) verfügte vor dem Inkrafttreten des FlugDaG über keine vergleichbare Möglichkeit des automatisierten Abgleichs von Fluggastdaten i. S. d. § 4 Absatz 2 FlugDaG.

Die nach § 31a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Fluggastdaten werden durch die Bundespolizei automatisiert mit den polizeilichen Fahndungshilfsmitteln INPOL (polizeiliches Informationssystem) und dem SIS (Schengener Informationssystem) abgeglichen. Etwaige weitere individuelle Abgleiche personenbezogener Daten mit Dateien (u.a. dem Ausländerzentralregister) durch die eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten an den Flughafendienststellen der Bundespolizei werden statistisch nicht erfasst.

7. Wie oft wurde seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes ein automatisierter Abgleich mit von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Fluggastdaten mit Datenbeständen und Mustern vorgenommen?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 4 dargestellt, findet aktuell nur ein automatisierter Abgleich mit dem Fahndungsbestand aus INPOL-Z und dem Schengener Informationssystem (SIS) statt. Derzeit ist es technisch noch nicht möglich, bei allen angebotenen Flugrouten die Fluggastdaten mit den Fahndungsdatenbanken abzugleichen. Zur Anzahl der erfolgten automatisierten Abgleiche von Fluggastdaten kann keine Aussage getätigt werden.

8. Wie oft wurde vor Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes seit 2010 eine mit dem automatisierten Abgleich vergleichbare Maßnahme mit Fluggastdaten durch das BKA oder eine zu einem vorherigen Zeitpunkt zuständige Stelle vorgenommen?

In den Jahren 2010 bis 2018 ist die nachstehende Anzahl von Passagierdaten im Zusammenhang mit Fluggastdaten nach § 31a BPolG automatisiert mit INPOL und SIS durch die Bundespolizei abgeglichen worden.

2010: ca. 5,3 Mio. Datensätze

2011: ca. 7,8 Mio. Datensätze

2012: ca. 11,3 Mio. Datensätze

2013: ca. 12,1 Mio. Datensätze

2014: ca. 13,2 Mio. Datensätze

2015: ca. 14,7 Mio. Datensätze

2016: ca. 14,1 Mio. Datensätze

2017: ca. 14,6 Mio. Datensätze

2018: ca. 17,3 Mio. Datensätze

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

9. Wie viele Fluggastdatensätze wurden an das BKA durch Luftfahrtunternehmen seit dem Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes übermittelt (bitte nach den erhebungsfähigen Daten nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 20 FlugDaG aufschlüsseln)?

Seit Beginn des eingeschränkten Wirkbetriebs wurden insgesamt 31.617.068 Fluggastdatensätze an das Fluggastdaten-Informationssystem übermittelt und verarbeitet (Stand 19. August 2019). Hierbei handelt es sich nicht um die tatsächliche Anzahl von Passagieren, da pro Passagier mehrere Datensätze in Form von sog. Pushes gemäß § 2 Absatz 5 FlugDaG übermittelt werden. Dies hängt unter anderem davon ab, ob sich die Fluggastdaten eines Passagiers zwischen den „Pushes“ verändern. Eine weitere Aufschlüsselung im Sinne der Fragestellung ist nicht möglich, da entsprechende Statistiken nicht geführt werden.

10. Hat sich die Anzahl der Datensätze, die dem BKA übermittelt wurden, seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes verändert?

Wenn ja, inwiefern hat sich die Anzahl verändert?

Mit der Anbindung weiterer LFU und weiterer Flugverbindungen nimmt die Anzahl der Datensätze, die dem BKA übermittelt werden, kontinuierlich zu. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

11. Wie viele der seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes an das BKA übermittelten Daten haben zu Treffern in Bezug auf den Verdacht einer terroristischen Straftat oder auf schwere Kriminalität geführt (bitte unter Zuordnung der Zahlen nach den einzelnen Straftatbeständen gemäß § 4 Absatz 1 Flug-DaG aufschlüsseln)?

12. Wie viele der Verdachtsfälle aus Frage 11 haben sich bestätigt?

13. Wie viele der seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes an das BKA übermittelten Daten haben zu einer tatsächlichen Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität geführt (bitte unter Zuordnung der Zahlen nach den einzelnen Straftatbeständen gemäß § 4 Absatz 1 FlugDaG aufschlüsseln)?

Die Fragen 11 bis 13 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Angaben im Sinne der Anfrage sind derzeit nur für sog. Personentreffer möglich, die aus dem Abgleich der Fluggastdaten mit den o. a. Fahndungsdatenbanken resultieren, da dieser Abgleich seit Beginn des eingeschränkten Wirkbetriebs der Fluggastdatenzentralstelle erfolgt. Ein dauerhafter Abgleich der Fluggastdaten mit Sachfahndungen (Urkunden) findet erst seit dem 4. Juni 2019 statt, hierzu liegen noch keine statistischen Kennzahlen vor. Der Musterabgleich ist wie oben dargestellt noch nicht aktiv.

Seit Beginn des Wirkbetriebs der Fluggastdatenzentralstelle im BKA konnten mit Stand vom 14. August 2019 insgesamt 514 verifizierte sog. Personentreffer umgesetzt werden, d. h. der Fluggast konnte durch die Bundespolizei und/oder den Zoll am Flughafen festgestellt werden und die dem Treffer zugrundeliegende Fahndungsmaßnahme konnte durchgeführt werden.

Die 514 durchgeführten Fahndungsmaßnahmen gliedern sich wie folgt auf:

- 57 Festnahmen
- 11 gezielte (offene) Kontrollen
- 65 verdeckte Kontrollen/polizeiliche Beobachtungen
- 381 Aufenthaltsermittlungen

Die 514 Fahndungsausschreibungen lassen sich wie folgt in die einzelnen Nummern von § 4 Absatz 1 FlugDaG einordnen, wobei es gewisse Unschärfen gibt, weil beispielsweise ausländische Fahndungsausschreibungen in der Regel lediglich den Vermerk „Terrorismusbezug“ haben, so dass eine genaue Kategorisierung nicht möglich ist (hier erfolgt eine Einordnung nach § 4 Absatz 1 Nummer 5 FlugDaG):

- § 4 Absatz 1 Nummer 1 FlugDaG: 5
- § 4 Absatz 1 Nummer 4 FlugDaG: 7
- § 4 Absatz 1 Nummer 5 FlugDaG: 20
- § 4 Absatz 1 Nummer 6 FlugDaG: 482

Im Rahmen der retrograden Recherchen (seit Beginn des Wirkbetriebs wurden 485 (vgl. auch Antwort zu Frage 16) Rechercheersuchen an die deutsche Fluggastdatenzentralstelle gerichtet) waren in 36 Fällen Fluggastdaten vorhanden und konnten übermittelt werden.

Zu der Frage, inwieweit die genannten Maßnahmen oder die übermittelten Daten in der weiteren Folge zur Straftatenverhütung/-verfolgung beigetragen haben oder noch beitragen werden, kann keine Angabe gemacht werden. Eine systematische bzw. standardisierte Erfassung im Sinne der Fragestellung erfolgt nicht.

14. Wie viele tatsächliche Verhütungen, Aufdeckungen oder Verfolgungen terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität konnten seit 2010 und vor Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes mit § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 20 FlugDaG vergleichbaren Datensätzen erzielt werden?

Eine Differenzierung der Fahndungstreffer nach terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität im Rahmen der Datenabgleiche im Zusammenhang mit den Fluggastdaten nach § 31a des BPolG findet nicht statt. Folgende Fahndungstreffer (Personen- und Sachtreffer) wurden insgesamt erzielt:

2010: 3555 Fahndungstreffer

2011: 4503 Fahndungstreffer

2012: 6393 Fahndungstreffer

2013: 7294 Fahndungstreffer

2014: 8412 Fahndungstreffer

2015: 11225 Fahndungstreffer

2016: 10605 Fahndungstreffer

2017: 11245 Fahndungstreffer

2018: 14844 Fahndungstreffer

15. Wie schätzt die Bundesregierung die Tauglichkeit der verpflichtenden Übermittlung von Fluggastdaten durch Luftfahrtunternehmen an das BKA zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität ein?

Die Verarbeitung von PNR-Daten stellt einen wichtigen Baustein bei der Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität dar und kann damit zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beitragen. Wie in der Antwort zu den Fragen 11 bis 13 dargestellt, konnten infolge des Abgleichs der Fluggastdaten mit den Fahndungsdatenbanken bislang über 500 Fahndungstreffer, darunter 57 Festnahmen, umgesetzt werden.

Insbesondere Treffer im Rahmen von sogenannten Intra-Schengen-Flügen, bei denen grundsätzlich keine Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums zulässig sind, stellen einen Mehrwert dar. Ohne die Verarbeitung der Fluggastdaten dieser Flüge wären die bestehenden Fahndungsausschreibungen im Zusammenhang mit der Flugreise nicht festgestellt und umgesetzt worden.

16. Wie viele der durch Luftfahrtunternehmen an das BKA übermittelten Fluggastdaten wurden im Rahmen der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität
- a) i. S. v. § 4 Absatz 5 Satz 1 FlugDaG an inländische Behörden übermittelt (bitte nach den jeweiligen Bundesländern und dem Bund aufschlüsseln)?
 - b) i. S. v. § 7 FlugDaG an Behörden europäischer Mitgliedstaaten übermittelt und welche Behörden europäischer Mitgliedstaaten waren in diesem Zusammenhang am Verfahren beteiligt (bitte nach den jeweiligen Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufschlüsseln)?
 - c) i. S. v. § 9 FlugDaG an Europol übermittelt bzw.

- d) i. S. v. § 10 FlugDaG an Drittstaaten übermittelt, und welche Behörden von Drittstaaten waren in diesem Zusammenhang am Verfahren beteiligt (bitte nach Behörden der Drittstaaten aufschlüsseln)?

Zu den Fragen 16a bis d:

Mit Stand vom 14. August 2019 wurden 485 begründete Ersuchen um Übermittlung von Fluggastdaten aus dem In- und Ausland an die deutsche Fluggastdatenzentralstelle gerichtet. In 36 Fällen waren im deutschen Fluggastdaten-Informationssystem Fluggastdaten vorhanden und konnten übermittelt werden. Diese schlüsseln sich wie folgt auf:

- 33 Übermittlungen an inländischen Behörden aufgrund von Ersuchen gemäß § 4 Absatz 5 FlugDaG
 - Bundesbehörden
 - 5 BKA
 - 5 Bundespolizei
 - 8 Zoll
 - Bundesländer
 - 1 BW
 - 1 BY
 - 3 HE
 - 2 HH
 - 6 NW
 - 1 RP
 - 1 SH
- drei Übermittlungen an EU-MS gemäß § 7 FlugDaG (Luxemburg, Irland, Schweden)

Eine Aufschlüsselung nach Behörden in anderen EU-MS ist nicht möglich.

Übermittlungen an Europol bzw. Drittstaaten im Sinne der Buchstaben c und d der Fragestellung haben nicht stattgefunden.

17. An wie vielen gemeinsamen Verfahren i. S. v. § 8 FlugDaG hat das BKA teilgenommen?

Das BKA hat bislang an keinem gemeinsamen Verfahren gemäß § 8 FlugDaG teilgenommen.

18. In wie vielen Fällen hat ein Abgleich von Fluggastdaten vor Ankunft eines Luftfahrzeuges i. S. v. § 4 Absatz 2 FlugDaG zu einer Maßnahme zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität geführt (bitte nach den einzelnen Straftatbeständen gem. § 4 Absatz 1 FlugDaG aufschlüsseln)?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 11 bis 13 verwiesen.

19. Wie viele Ersuchen bezüglich einer Auskunft über die Weitergabe von Fluggastdaten durch das BKA an inländische oder ausländische Behörden sind seit Inkrafttreten des Fluggastdatengesetzes gestellt worden (bitte nach der jeweiligen Auskunftsgrundlage in einem deutschen Gesetz aufschlüsseln)
- a) durch Bundesbürger,
 - b) durch Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union bzw.
 - c) durch Angehörige eines Drittstaates?
 - d) Wie vielen Ersuchen wurde jeweils stattgegeben?

Zu den Fragen 19a bis d:

Bis dato sind insgesamt 709 Ersuchen um Auskunft zu Speicherungen im Fluggastdaten-Informationssystem beim BKA eingegangen und beauskunftet worden. Eine Aufschlüsselung nach den Staatsangehörigkeiten der Antragsteller ist statistisch nicht möglich.