

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Gisela Piltz,
Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/2218 –**

Passagierdatensammlungen und Datenschutzrechte

Vorbemerkung der Fragesteller

Im März 2003 ist ein US-Gesetz in Kraft getreten, das Fluggesellschaften bei transatlantischen Flügen zur Weitergabe von Passagierdaten an US-Behörden verpflichtet. Hinzu kommt, dass seit dem 1. Oktober 2003 nur noch Passagiere mit einem „maschinenlesbaren Pass“ ohne Visum in die USA einreisen dürfen und Passagiere in naher Zukunft einen Pass mit biometrischen Daten besitzen müssen. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments könnte hierin ein Verstoß gegen geltendes EU-Datenschutzrecht liegen, da das Ziel der Datenbeschaffung und -speicherung unklar sei, die Anzahl der weiterzugebenden Daten sowie der Zeitraum für die Speicherung der Daten übertrieben erscheinen sowie die von der US-Regierung vorgesehenen Zusagen unzureichend und in einem Gerichtsverfahren nicht überprüfbar seien. Das Europäische Parlament fordert die EU-Kommission daher in einer Entschließung vom 9. Oktober 2003 (vgl. Bundesratsdrucksache 857/03) u. a. auf, unverzüglich Verhandlungen über ein internationales Abkommen einzuleiten, das datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt.

Bei einem Treffen im französischen La Baule am 19. und 20. Oktober 2003 haben die Innenminister von Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Deutschland beschlossen, auch innerhalb der EU-Fluggesellschaften und andere Transportunternehmen zur Weitergabe von Passagierdaten zu verpflichten.

1. Welche EU-Bürger und -Unternehmen betreffenden Maßnahmen der US-Regierung im internationalen Reiseverkehr zur Bekämpfung des Terrorismus und schwerer Verbrechen sind der Bundesregierung bekannt?

Folgende den internationalen Reiseverkehr betreffende Maßnahmen der US-Regierung sind der Bundesregierung bekannt:

API, Advanced Passenger Information System:

Im Rahmen dieser Maßnahme werden die in den Reisedokumenten von Passagieren und Crew enthaltenen Daten von den Luftverkehrsgesellschaften einge-

lesen, kurzfristig gespeichert und nach Abfertigung des Flugzeugs an die Zoll- und Grenzbehörden der USA übermittelt.

PNR, Passenger Name Record:

Luftfahrtgesellschaften, deren Maschinen die USA an- oder überfliegen wollen, sind seit dem 5. März 2003 verpflichtet, den Zoll- und Grenzbehörden der USA den Online-Zugriff auf den Buchungsdatensatz, den sog. Passenger Name Record (PNR), der zum jeweiligen Passagier in den von den Fluggesellschaften genutzten Reservierungssystemen gespeichert ist und der die Reservierungsdaten enthält, zu ermöglichen. Die Europäische Kommission hat hierzu Verhandlungen mit der US-Regierung über eine datenschutzkonforme Ausgestaltung geführt (siehe Antwort auf Frage 2).

US-VISIT:

US-VISIT ist ein Einreise-Registrierungssystem für ausländische Staatsangehörige. Während das bisherige sog. NSEERS-Programm eine Einreise-Registrierung nur für Männer über 16 Jahren aus 24 arabischen Staaten sowie aus Nordkorea vorsah, gilt US-VISIT nunmehr für alle Reisenden, für die in den USA eine Visumpflicht besteht. Betroffen sind daher deutsche Staatsangehörige nur, wenn sie entweder einen über dreimonatigen Aufenthalt in den USA beabsichtigen, nicht über einen gültigen Reisepass verfügen oder aus einem anderen Grund visumpflichtig sind. Das System wird zunächst an Flug- und Seehäfen eingeführt, eine Ausweitung auch auf die Landgrenzen ist für 2005/2006 geplant. Erfasst werden biometrische Daten in Form eines Fotos und zwei digitaler Fingerabdrücke, außerdem Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Passnummer, Ausstellungsort, Wohnsitz, Visumnummer, Ausstellungsdatum und -ort, Registrierungsnummer (sofern bereits bei einer früheren Einreise vergeben) und die Adresse während des Aufenthalts in den USA. Die Ausreise wird durch einen Abgleich der biometrischen Daten und des Passes dokumentiert. Zugriff auf die Daten haben verschiedene US-Behörden, insbesondere Einwanderungs-, Grenz- und Polizeibehörden sowie konsularische Vertretungen. Erhoben werden die Daten unmittelbar bei den Reisenden, die Fluggesellschaften sind nicht verpflichtet, Daten zu übermitteln.

Sky Marshals:

Das US Department of Homeland Security hat am 28. Dezember 2003 eine Anordnung erlassen, wonach nicht-amerikanische Luftfahrtunternehmen künftig die USA nur an- oder überfliegen dürfen, wenn sich bei entsprechenden Warnhinweisen und nach Aufforderung durch die Transportation Security Administration (TSA) bewaffnete Flugsicherheitsbegleiter an Bord befinden. Die Regelung gilt sowohl für Passagier- als auch für Frachtflüge. Derzeit ist nicht abzusehen, in welchem Umfang die TSA von ihrer neuen Befugnis Gebrauch machen wird.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung diese Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und im Hinblick auf den Datenschutz?

Da die Maßnahmen der USA erst seit kurzer Zeit in Kraft sind bzw. erst noch umgesetzt werden müssen, können Aussagen über deren Wirksamkeit noch nicht getroffen werden.

Im Hinblick auf den Datenschutz schließt sich die Bundesregierung der Bewertung durch die Europäische Kommission an. Die Europäische Kommission hatte im Juni 2002 zum Online-Zugriff auf PNR-Daten festgestellt, dass die entsprechende Verpflichtung der Fluggesellschaften mit den infolge der EG-Datenschutzrichtlinie 96/46/EG erlassenen Datenschutzgesetzen der EU-Mitgliedstaaten im Widerspruch stehen kann.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 16. Dezember 2003 zum Stand ihrer Verhandlungen mit den US-Behörden berichtet. Eckpunkte des Konzepts der Europäischen Kommission sind danach insbesondere:

- die Schaffung eines Rechtsrahmens für die Datenübermittlung durch den Abschluss eines bilateralen Abkommens mit den USA gemäß Artikel 300 Abs. 3 EGV und eine Entscheidung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 25 Abs. 6 der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG (Feststellung eines „angemessenen Datenschutzniveaus“),
- die vollständige, genaue und rechtzeitige Unterrichtung der Passagiere über die Weitergabe der Daten.

Insbesondere die Unterrichtung der Betroffenen stellt aus Sicht der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Transparenz der Datenverwendung einen wesentlichen Gesichtspunkt dar. Die Europäische Kommission hat hierzu gemeinsam mit den US-Zollbehörden einen Text ausgearbeitet, der über die IATA den Luftfahrtgesellschaften übermittelt werden soll.

Wie die Europäische Kommission berichtet, haben die USA zur Ermöglichung der Feststellung eines angemessenen Datenschutzniveaus zugesagt, ihr Übermittlungsbegehren auf einen reduzierten Datensatz zu beschränken (auf eine abschließende Liste von 34 Einzeldaten anstelle des gesamten PNR-Datensatzes), bereits übermittelte sensible Daten i. S. d. Artikel 8 Abs. 1 der EG-Datenschutzrichtlinie zu löschen, die Daten nur zweckgebunden für die Bekämpfung des Terrorismus und solcher Verbrechen zu verwenden, die mit dem Terrorismus verbunden sind oder verbunden sein können, und die vorgeschlagene Dauer der Datenspeicherung von ursprünglich 50 Jahren auf einen Zeitraum von dreieinhalb Jahren zu kürzen. EU-Bürger können Beschwerden beim Department of Homeland Security (DHS) und, wenn sie der Auffassung sind, dass ihre Beschwerden vom DHS nicht zufriedenstellend beantwortet wurden, bei der Datenschutzbeauftragten (Chief Privacy Officer) des DHS einlegen. Die Umsetzung der angestrebten Vereinbarung soll unter Beteiligung eines EU-Teams jährlich überprüft werden.

Die Europäische Kommission geht davon aus, die Verfahren zum Erlass der Entscheidung nach Artikel 25 Abs. 6 der Richtlinie 95/46/EG und zum Abschluss des internationalen Abkommens bis März 2004 abschließen zu können.

3. Welche Daten müssen welchen US-Behörden von Fluggesellschaften übermittelt werden, und wie lange werden die Daten aufbewahrt?
4. Welche Zusagen haben die USA der EU im Zusammenhang mit der Einführung einer Pflicht zur Weitergabe personenbezogener Daten gegeben, und welche Rechtsqualität haben diese Zusagen?
5. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung auf europäischer Ebene ergriffen, um einen ausreichenden Datenschutz zu gewährleisten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Hat es Gespräche des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, und des Bundesministers des Innern, Otto Schily, mit den amerikanischen Kollegen zu diesem Thema gegeben?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Anlässlich des Besuchs von Tom Ridge, dem Minister für Homeland Security, beim Bundesminister des Innern, Otto Schily, am 29. Oktober 2003 ist auch die PNR-Problematik angesprochen worden.

7. Zu welchem Zeitpunkt soll eine Pflicht zur Weitergabe von Passagierdaten auch innerhalb der EU eingeführt werden?

Innerhalb der Europäischen Union hat Spanien eine Ratsinitiative eingebracht. Das von der Bundesregierung unterstützte Ziel dieser Initiative ist eine verbesserte Kontrolle der Zuwanderungsströme und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Angestrebt wird der Erlass einer Richtlinie des Rates, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten gesetzliche Regelungen schaffen sollen, mit denen Beförderungsunternehmen, insbesondere Fluggesellschaften, verpflichtet werden können, bestimmte Passagierdaten vorab den Grenz- und Einwanderungsbehörden des jeweiligen EU-Ziellandes zu übermitteln. Das Modell ähnelt dem sog. API (Advanced Passenger Information)-System. Ein behördlicher Zugriff auf die Reservierungssysteme von Reisebüros oder Beförderungsunternehmen ist nicht vorgesehen.

Die Initiative wird derzeit im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA) behandelt. Die mögliche Ausgestaltung einer entsprechenden Richtlinie wird dort auf der Grundlage des von Spanien eingebrachten Textvorschlags diskutiert. Da hierzu zahlreiche Änderungsvorschläge und Prüfvorbehalte vorgebracht worden sind, lässt sich der weitere zeitliche Verlauf der Beratungen im SCIFA und ggf. den weiteren EU-Gremien derzeit nicht vorhersagen.

8. Welches Ziel soll hiermit erreicht werden, und wie beurteilt die Bundesregierung die Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung im Hinblick auf diese Zielsetzung?
9. Welche Daten sollen an welche Behörden weitergegeben werden, und wie lange sollen die Daten aufbewahrt werden?
10. Wie sollen die betroffenen Personen unterrichtet werden?
11. Welche Mechanismen zur Korrektur möglicher Fehler und welche unabhängigen Kontrollorgane sind vorgesehen?
12. Sollen Reisebüros oder Reiseabteilungen in internationalen Konzernen, deren originäre Aufgabe es ist, den Schutz ihrer Kundendaten zu gewährleisten, verpflichtet werden, die erforderlichen Daten zu sammeln, zu speichern und zu übermitteln?
13. Falls ja, wer soll in diesen Fällen für eventuell fehlerhafte Angaben verantwortlich gemacht werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

14. Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung durch die Einführung von Passagierdatensammlungen?

Verlässliche Aussagen über die Kostenfolgen einer Richtlinie entsprechend der spanischen Initiative können erst dann getroffen werden, wenn ihre konkrete Ausgestaltung näher geklärt ist. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

15. Wer soll diese Kosten tragen?

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der Beratung der spanischen Initiative für die Prüfung von Finanzierungshilfen durch die EU ein.

