

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Rosemarie Hein,  
Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/11977 –**

### **Geplante EU-Richtlinie zur Speicherung von Fluggastdaten**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Laut Berichterstattung im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ („Auf Vorrat gespeichert“, 50/2012, S. 15) wird auf EU-Ebene eine neue Richtlinie diskutiert, deren Inhalt den Regelungen des Fluggastdatenabkommens mit den USA nahezu gleichen soll. Das EU-Parlament sollte demnach noch vor Weihnachten über den geplanten Aufbau eines Systems zur Sammlung von Fluggastdaten (PNR = Passenger Name Record) abstimmen. Diese Abstimmung ist nun zwar verschoben, aber natürlich nicht aufgehoben.

Die Richtlinie soll den Mitgliedstaaten vorschreiben, Fluggastdaten von Passagieren, die von und nach Europa reisen, systematisch zu erfassen und ohne jeglichen Verdacht, einzig und alleine aufgrund der Nutzung eines Flugzeugs, fünf Jahre lang auf Vorrat zu speichern. Auch innereuropäische Flüge können überwacht werden und der komplette Datensatz soll anstatt der vorgeschlagenen 30 Tage ganze zwei Jahre ausgewertet werden. Die Daten von anderen Verkehrsmitteln wie Zügen und Schiffen sollen ebenfalls ausgewertet werden.

Unter anderem sollen Name, Adresse, Reiseziel, Telefonnummer, Kreditkartendaten und Essensvorlieben der Fluggäste unmittelbar nach dem Abfertigungsvorgang an die zuständige Ermittlungsbehörde übermittelt werden. Ein PNR-Datensatz (Fluggastdatensatz) enthält in der Summe etwa 60 Angaben aus 19 verschiedenen Kategorien. Netzaktivisten sehen darin eine Vorratsdatenspeicherung in der Luft und haben eine Kampagne gestartet, um die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf ihre Bedenken aufmerksam zu machen. Auch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), der Rechtsdienst des Rates der Europäischen Union, der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Artikel-29-Datenschutz-Gruppe der Europäischen Kommission und der deutsche Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Peter Schaar, sehen massive rechtliche Bedenken bei der Auswertung von PNR-Daten. „Alle Fluggäste sollen auf der Grundlage der Daten einer ‚Gefahrenanalyse‘ unterzogen werden. Dies komme einer Rasterfahndung sehr nahe“, so der BfDI in seiner Pressemitteilung vom 27. April 2012. Genau genommen werden bei der PNR-Richtlinie also Vorratsdatenspeicherung und Rasterfahndung kombiniert und es stellt sich die

Frage, ob die EU mit diesem Projekt nicht auch gegen das Urteil des BVerfG vom März 2008 in Sachen Vorratsdatenspeicherung verstößt.

1. Wie sieht der aktuelle Zeitplan zur Verabschiedung des Vorschlags über die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ aus, nachdem die Abstimmung im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss) am 17. Dezember 2012 verschoben wurde, und welche Gründe hatte die Verschiebung?

Die für den 17. Dezember 2012 vorgesehene Abstimmung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (EP) über den Berichtsentwurf des zuständigen Berichterstatters, des Europaparlamentsabgeordneten Timothy Kirkhope, zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (EU-PNR-RL-Entwurf) wurde auf Antrag mehrerer Europaparlamentsabgeordneter ohne Angabe von Gründen von der Tagesordnung abgesetzt. Ein neuer Termin für die Abstimmung steht noch nicht fest.

2. Welchen Stand hat die institutionelle Diskussion um den Vorschlag für eine europäische Fluggastdatenregelung aktuell (bitte hier auch die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten darstellen)?

Die Europäische Kommission hat den EU-PNR-RL-Entwurf am 2. Februar 2011 vorgelegt. Der RL-Entwurf wird seit Februar 2011 in den zuständigen Ratsgremien beraten und stand auch bereits mehrmals auf der Tagesordnung des Rats der EU-Innenminister (April 2011; April 2012). Nach über einjähriger Beratung hat der Rat der Justiz- und Innenminister am 26. April 2012 der allgemeinen Ausrichtung des EU-PNR-RL-Entwurfs in der von den Ratsgremien erarbeiteten Fassung (Ratsdok. 8448/2/12) mehrheitlich zugestimmt. Seitdem wurde der RL-Entwurf im Rat nicht mehr erörtert.

Die Stellungnahme des EP zum RL-Entwurf der Kommission vom 2. Februar 2011 steht noch aus. Der Berichtsentwurf des Berichterstatters liegt seit dem 14. Februar 2012 vor. Nach dem Votum des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EP werden der Rat und das EP im Rahmen des sogenannten Trilogs versuchen, sich auf einen gemeinsamen Text zu einigen. Der endgültige Inhalt der Richtlinie und ihre endgültige Reichweite stehen somit noch nicht fest.

Deutschland hat sich beim Rat der Justiz- und Innenminister im April 2012 einer Wortmeldung enthalten, weil innerhalb der Bundesregierung noch gegen mehrere Regelungen des RL-Vorschlags aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erhebliche Bedenken bestanden, vor allem bezüglich der Ausweitung des RL-Entwurfs auf innereuropäische Flüge, der fünfjährigen Gesamtspeicherdauer und der Ausdehnung der Nutzung des unmaskierten Datensatzes auf zwei Jahre. Zur Position der anderen Mitgliedstaaten wird auf das übliche Verfahren zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages über Ratssitzungen verwiesen (siehe insbesondere die beiden letzten Drahtberichte Nummer 1875 vom 18. April 2012; Nummer 2077 vom 26. April 2012).

3. Wie positioniert sich die Bundesregierung hinsichtlich der Pläne der Europäischen Kommission, und welchen Sinn sieht sie besonders in der Erfassung innereuropäischer Reisebewegungen?

Die Bundesregierung hat sich in den Beratungen des RL-Entwurfs neben vielen anderen datenschutzrechtlichen Verbesserungen insbesondere dafür eingesetzt, die erhobenen PNR-Daten so weit wie möglich nur in anonymisierter oder pseudonymisierter Form vorzuhalten und auszuwerten, die Speicherfristen deutlich zu reduzieren und für die sogenannte reaktive Nutzung hohe Eingriffsschwellen vorzusehen (deutsche Stellungnahme vom 25. März 2011, Ratsdok. 8118/11). Die Einbeziehung innereuropäischer Flüge wurde von Deutschland beim Rat der EU-Innenminister im April 2011 abgelehnt.

4. Welchen Stand haben nach Kenntnis der Bundesregierung die Überlegungen, die in der Vergangenheit vor allem Großbritannien ins Spiel gebracht hatte, auch eine Erfassung der europäischen Schiffs- und Bahnreisenden zu regeln und vorzunehmen, und welche Position hat die Bundesregierung dazu?

Eine Erfassung von europäischen Schiffs- und Bahnreisenden ist weder im RL-Entwurf der Kommission vom 2. Februar 2011 vorgesehen noch in dem RL-Entwurf, der dem Rat am 26. April 2012 vorlag. Auch seitens der Bundesregierung wurden keine entsprechenden Forderungen vorgetragen. Darüber hinaus bestand für die Bundesregierung bisher kein Anlass, sich zu dieser Frage zu positionieren.

5. Teilt die Bundesregierung die Bedenken des BfDI, und in welcher Form vertritt sie diese gegebenenfalls auf europäischer Ebene?

Wenn nein, warum nicht?

Die in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage zitierte Äußerung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit („Alle Fluggäste sollen auf der Grundlage der Daten einer ‚Gefahrenanalyse‘ unterzogen werden. Dies komme einer Rasterfahndung sehr nahe“) gibt den Inhalt des RL-Entwurfs nicht zutreffend wieder. Vielmehr bleibt es nach der Richtlinie den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen zu entscheiden, ob sie die von ihnen gesammelten PNR-Daten überhaupt einer Analyse unterziehen wollen, und wenn ja, welche Daten einer Analyse unterzogen werden sollen – die Mitgliedstaaten sind somit nicht zu einer routinemäßigen Datenanalyse verpflichtet.

Ungeachtet dessen hat sich die Bundesregierung in den zuständigen Ratsgremien für datenschutzrechtliche Verbesserungen des RL-Entwurfs eingesetzt und sich insbesondere unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten mit bestimmten ergänzenden Vorschlägen anderer Mitgliedstaaten kritisch auseinandergesetzt, zuletzt in der Sitzung der Ständigen Vertreter am 18. April 2012, in der sich Deutschland für eine kürzere Gesamtspeicherdauer, gegen die Einbeziehung innereuropäischer Flüge in den Anwendungsbereich des RL-Entwurfs und gegen die zu weit reichende Möglichkeit des Datentransfers an Drittstaaten aussprach. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

6. Haben das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium des Innern in Bezug auf die geplante EU-Richtlinie einen gemeinsamen Standpunkt?

Wenn nein, worin unterscheiden sich die Positionen der beiden Bundesministerien?

Alle deutschen Wortmeldungen in den zuständigen Ratsgremien, einschließlich der in der Antwort zu Frage 5 genannten Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 18. April 2012, erfolgten auf der Grundlage einer seitens des Bundesministeriums des Innern mit dem Bundesministerium der Justiz und allen anderen betroffenen Ressorts der Bundesregierung abgestimmten Position. Wo inhaltlich keine Einigung möglich war, hat man sich innerhalb der Bundesregierung darauf verständigt, Prüfvorbehalt einzulegen oder sich der Stimme zu enthalten.

7. Hat die Bundesregierung an Vorabverhandlungen bezüglich der Richtlinie teilgenommen?

Wenn ja, durch wen wurde sie wann, in welcher Art und Weise, und mit welchem Ziel vertreten?

Wenn nein, hatte die Bundesregierung Kenntnis von dem Vorhaben der Europäischen Kommission?

Mit der Vorlage des RL-Entwurfs vom 2. Februar 2011 entsprach die Europäische Kommission einem Auftrag des Europäischen Rates aus dem Stockholmer Programm von Dezember 2009 (siehe Amtsblatt C 155 vom 4. Mai 2010). Die Bundesregierung hatte somit auch Kenntnis von einem entsprechenden Vorhaben der Europäischen Kommission.

„Vorabverhandlungen“ zum RL-Entwurf der Kommission haben nicht stattgefunden. Die Beratungen über den RL-Entwurf der Kommission haben aber bereits wenige Wochen nach der Präsentation des RL-Entwurfs durch die Europäische Kommission in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe GENVAL (Allgemeine Fragen und Evaluierungen) begonnen. Deutschland war bei diesen Verhandlungen von Anfang an durch Vertreter des federführenden Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz vertreten.

8. Wie schätzt die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Richtlinie vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“ ein?

Die Maßstäbe aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Vorratsdatenspeicherung vom 2. März 2010 können an die EU-PNR-RL nicht ohne Weiteres angelegt werden, da es dort um Telekommunikationsdaten ging, die durch Artikel 10 des Grundgesetzes einen besonderen Schutz genießen. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 2. März 2010 aber festgestellt, dass der Spielraum für weitere anlasslose Datensammlungen, auch über den Weg der Europäischen Union, durch eine vorsorgliche Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten erheblich geringer ist. Nicht zuletzt auch aus diesem Grund hat sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen über die EU-PNR-RL für ein hohes Datenschutzniveau eingesetzt.