

Antrag

der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Gisela Piltz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Strafverfolgungszwecken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag gibt eine Stellungnahme nach Artikel 23 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken ab.
2. Der Rahmenbeschluss sieht vor, dass Fluggesellschaften, die internationale Passagierflüge in die Europäische Union oder aus dieser heraus durchführen, verpflichtet werden, die so genannten PNR-Daten (Passenger Name Records) an eine in jedem Mitgliedstaat zu errichtende PNR-Zentralstelle zu übermitteln. PNR-Daten sind Daten, die von den Fluggesellschaften im Rahmen der Buchung und Abfertigung erfasst werden. Im Anhang des Rahmenbeschlusses werden insgesamt 19 verschiedene Datenkategorien mit bis zu 35 einzelnen Datensätzen sowie sechs zusätzliche Datenfelder für unbegleitete Personen unter 18 Jahren aufgelistet. Neben Daten zur Identifikation des Fluggastes sind dies z. B. Angaben über den Reiseverlauf, Buchungsdokumente oder Gepäckangaben, aber auch Angaben, die, wie etwa die Rechnungsanschrift, Rückschlüsse auf dritte Personen zulassen, die selbst von der Speicherung nichts wissen. Die erhobenen PNR-Daten dürfen nach dem Rahmenbeschlussvorschlag im Rahmen der Verhütung und Bekämpfung terroristischer Straftaten und von Straftaten im Rahmen der organisierten Kriminalität durch die PNR-Zentralstelle und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verarbeitet werden. Die Speicherfrist soll zunächst fünf

Jahre betragen, in denen die Daten zu den im Rahmenbeschluss genannten Zwecken verarbeitet werden können; daran schließt sich eine weitere achtjährige Speicherung an. In dieser Zeit ist ein Zugriff auf Daten sowie deren Verarbeitung und Verwertung mit Genehmigung der zuständigen Behörde in Fällen zulässig, in denen eine bestimmte, akute Bedrohung vorliegt. Die Gesamtspeicherdauer beträgt somit 13 Jahre. Eine darüber hinausgehende Speicherung ist bei laufenden Ermittlungen bis zum Abschluss eines solchen Vorgangs möglich. Der Schutz personenbezogener Daten soll durch Verweis auf den – noch nicht verabschiedeten – Rahmenbeschluss über den Datenschutz in der dritten Säule gewährleistet werden.

3. Der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses stehen aus Sicht des Deutschen Bundestages gewichtige Gesichtspunkte entgegen:
 - a) Der vorliegende Rahmenbeschluss verweist in den Artikeln 2 und 11 auf andere Rahmenbeschlüsse, die noch nicht verabschiedet sind. Artikel 11 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass der Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, auf die gemäß dem Rahmenbeschluss über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) verarbeiteten personenbezogenen Daten Anwendung findet. Der Deutsche Bundestag empfiehlt, ungeachtet der vorliegenden, nachfolgend unter Nummer 3 Buchstabe b ff. benannten grundsätzlichen Bedenken mindestens den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten abzuwarten und hierbei sicherzustellen, dass dieser Rahmenbeschluss auf den Datenaustausch zwischen privaten Fluggesellschaften und den vorgeschlagenen PNR-Zentralstellen Anwendung findet.
 - b) Die Verarbeitung von PNR-Daten stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn im Hinblick auf den verfolgten Zweck, Terrorismus und organisierte Kriminalität zu bekämpfen, ein Bedürfnis für den Zugang zu diesen Daten besteht. Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist der Nachweis hierfür weder im vorliegenden Rahmenbeschluss noch in der Folgenabschätzung der Kommission – SEK(2007) 1453 – erbracht. Die Anmerkung in der Begründung zu dem Rahmenbeschluss, Strafverfolgungsbehörden in aller Welt seien zu der Erkenntnis gekommen, die Auswertung von Fluggastdaten bringe zusätzlichen Nutzen in der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, erweist sich als nicht substantiiert. Sie reicht als Nachweis, dass die Nutzung von PNR-Daten einen Zugewinn an Sicherheit bringt, nicht aus. Belastbare Aussagen hierzu ergeben sich auch nicht aus den bisherigen Erfahrungen mit dem PNR-Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika und dem entsprechenden Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas. Hinsichtlich beider Abkommen ist festgelegt, dass eine regelmäßige Überprüfung nach gemeinsam festzulegenden Modalitäten stattzufinden hat. Die Verhandlungen zur Festlegung der Modalitäten der Überprüfung dauern an, wie sich aus der Antwort der Bundesregierung vom 30. Januar 2008 auf die Kleine Anfrage „Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken“ der Fraktion der FDP vom 16. Januar 2008 auf Bundestagsdrucksache 16/7786 ergibt. Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit der Nutzung von PNR-Daten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten wie der organisierten Kriminalität liegen also noch nicht vor. Die Überprüfung des Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika ist laut Antwort des EU-Justizkommissars Franco Frattini vom 19. Dezember 2007 – E-5478/07 DE –

auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Sophia in 't Veld, MdEP, Alexander Alvaro, MdEP pp. – E-5478/07 – nicht vor der zweiten Jahreshälfte 2008 geplant. Eine Überprüfung des Abkommens mit Kanada ist für Frühsommer 2008 vorgesehen. Der Deutsche Bundestag empfiehlt dringend, diese Ergebnisse abzuwarten und bei der Festlegung der Modalitäten der Überprüfung darauf zu drängen, die Frage der Wirksamkeit der Nutzung von PNR-Daten in die Prüfung einzubeziehen. Dies scheint umso mehr geboten, als dass auch der Bundesregierung bislang offensichtlich keine gesicherten Erkenntnisse hierzu vorliegen. In der Antwort auf die oben erwähnte Kleine Anfrage der Fraktion der FDP heißt es hierzu in Nummer 5 lediglich, dass die Regierung davon ausgehe, dass die Nutzung von PNR-Daten ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Straftaten sein könne, ohne dies näher zu begründen.

- c) Schon heute sind die Fluggesellschaften verpflichtet, den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten so genannte erweiterte Fluggastdaten (API – Advance Passenger Information) zum Zwecke einer verbesserten Grenzkontrolle und Bekämpfung der illegalen Einwanderung mitzuteilen. Die API-Daten können auch zu Strafverfolgungszwecken verwendet werden und dadurch zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerer Straftaten beitragen. Der Deutsche Bundestag lehnt eine Ausweitung der Erhebung und Speicherung von Fluggastdaten ab, solange nicht feststeht, dass sich die bisherigen Rechtsinstrumente als unzureichend erwiesen haben. Der Deutsche Bundestag regt eine entsprechende Evaluierung der Richtlinie 2004/82/EG an.
- d) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1, 47) besteht außerhalb statistischer Zwecke ein „striktes Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat“. Es ist demnach unzulässig, solche Daten zu erheben und zu speichern, die zur Erfüllung der konkreten und aktuellen Aufgabe nicht benötigt werden, die aber zu einem späteren Zeitpunkt gebraucht werden könnten. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt das systematische, rechtlich unbegrenzte Sammeln von Daten eine Verletzung von Artikel 8 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) dar (vgl. EGMR, Urteil vom 4. Mai 2000 – 28341/95 – Rotaru, Tz. 57 ff). Vor diesem Hintergrund bestehen aus Sicht des Deutschen Bundestages erhebliche Bedenken gegen die in den Artikeln 5 und 9 des Rahmenbeschlusses vorgesehene anlass- und verdachtsunabhängige Erhebung und Speicherung von PNR-Daten sämtliche EU-Grenzen überquerender Fluggäste.
- e) Bedenken bestehen auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Zweckbindung. Hierbei handelt es sich um eines der Grundprinzipien des Datenschutzes. Danach dürfen personenbezogene Daten nur für bereichsspezifische und präzise festgelegte Zwecke gespeichert und nur im Rahmen dieser Zwecke verwendet werden. Zudem muss das Recht so hinreichend deutlich sein, dass es dem Bürger angemessene Hinweise gibt, unter welchen Voraussetzungen die Behörden befugt sind, Informationen aus seinem Privatleben zu sammeln und zu benutzen. Der Deutsche Bundestag hat erhebliche Zweifel, ob der vorgeschlagene Rahmenbeschluss diesen Anforderungen hinreichend Rechnung trägt.
- f) Darüber hinaus ist aus Sicht des Deutschen Bundestages die anlasslose und verdachtsunabhängige Speicherung der PNR-Daten über einen Zeitraum von insgesamt 13 Jahren mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Die Speicherdauer von insgesamt 13 Jahren überschreitet die in Deutschland allgemein übliche Regelfrist für polizeiliche Speicherungen deutlich. Sie entspricht zudem nicht den Antworten, die

die Mitgliedstaaten im von der Kommission versandten Fragebogen gegeben haben; darin wurde auf die Frage nach der Speicherdauer durchschnittlich ein Zeitraum von dreieinhalb Jahren angegeben. Der Vorschlag geht an dieser Stelle weit über das aus Sicht der Mitgliedstaaten fachlich Gebotene hinaus. Ebenfalls zur Unverhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung tragen der Umfang der zu übermittelnden Daten und die Verwertung der Daten zur Entwicklung von Risikoindikatoren bzw. zur Gewinnung von Erkenntnissen über Reisegewohnheiten und sonstige Tendenzen ohne nähere Regelungen bei.

- g) Der Rahmenbeschlussvorschlag ist auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Bürger bedenklich. Er sieht für die Bürger keine Möglichkeit vor, Auskunft zu den über ihre Person gespeicherten Daten sowie die Berichtigung oder Löschung falscher, z. B. fehlerhaft übermittelter Daten zu verlangen. Der Vorschlag sieht nicht einmal eine zumindest nachträgliche Benachrichtigung betroffener Fluggäste über eine erfolgte Datenweitergabe und Gefährlichkeitseinstufung und auch keinen diesbezüglichen Rechtsbehelf vor.
- h) Bedenken ergeben sich auch im Hinblick darauf, dass der Vorschlag neben der Verhütung und Bekämpfung von terroristischen Straftaten auch der strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten im Rahmen der organisierten Kriminalität dienen soll. Zuständig für die Verfolgung von Straftaten, die der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind, sind die Länder. Der Vorschlag trifft im Zusammenhang mit der Einrichtung einer PNR-Zentralstelle keine Vorkehrungen für die Wahrung der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörde. Im Gegenteil: Der Vorschlag geht davon aus, dass den nationalen Zentralstellen die Möglichkeit einzuräumen ist, selbst Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Eine derartige Befugnis steht erkennbar im Widerspruch zur gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei und stellt letztlich die staatsanwaltschaftliche Sachleitungsbefugnis in Frage.
- i) Der Deutsche Bundestag hat darüber hinaus Bedenken, ob die Artikel 29, 30 Abs. 1 Buchstabe b und Artikel 34 Abs. 2 Buchstabe b EUV (Vertrag über die Europäische Union/EU-Vertrag) eine ausreichende Rechtsgrundlage für sämtliche Vorschriften des Vorschlags bieten. Die herangezogenen Rechtsgrundlagen im EU-Vertrag betreffen die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten. Soweit privaten Fluggesellschaften und Datenmittlern Pflichten auferlegt werden, hätte eine – im Rahmenbeschlussvorschlag unterbliebene – Auseinandersetzung mit der Frage stattzufinden, ob und inwieweit als Rechtsgrundlage eher Artikel 80 Abs. 2 und Artikel 95 EGV in Betracht kommen und ggf. einer Aufspaltung des Vorschlags in ein Instrument der ersten Säule und eines der dritten Säule erforderlich wäre.
- j) Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass ein Rahmenbeschluss über den Abgleich von Fluggastdaten zu Strafverfolgungszwecken innerhalb der Europäischen Union eine Signalwirkung entfalten wird. Bislang hat die Europäische Union nur mit den Vereinigten Staaten von Amerika sowie Kanada Abkommen zur Übermittlung von Fluggastdaten abgeschlossen. Die Europäische Union würde sich mit einem eigenen Rechtsakt für die Notwendigkeit der Weitergabe und Verwertung der Fluggastdaten aussprechen. Dies könnte sie in ihrem zukünftigen Handeln gegenüber weiteren Staaten binden. Auf diese Weise drohte die Verarbeitung von PNR-Daten zu einer weltweiten Standardmaßnahme bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität zu werden. So haben beispielsweise die koreanischen Zollbehörden die EU-Kommission am 8. August 2007 um Zusammenarbeit bei der Übermitt-

lung von PNR-Daten durch europäische Fluggesellschaften ersucht, wie sich aus der oben unter Nummer 3 Buchstabe b erwähnten Antwort von Kommissar Franco Frattini ergibt. Darüber hinaus wird derzeit im Rat ein Mandat für Verhandlungen mit Australien erörtert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

unter Bezugnahme auf die in Nummer 3 im Einzelnen dargelegten Bedenken

1. sicherzustellen, dass der Rahmenbeschluss zum jetzigen Zeitpunkt und in der jetzigen Fassung nicht beschlossen wird;
2. sicherzustellen, dass vor einer erneuten Beratung des Rahmenbeschlussvorschlags die Wirkungen der Richtlinie 2004/82/EG auch unter dem Gesichtspunkt ihres Nutzens zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und sonstiger schwerer Straftaten evaluiert werden;
3. sicherzustellen, dass vor einer erneuten Beratung des Rahmenbeschlussvorschlags die Wirkungen der Fluggastdatenabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada auch unter dem Gesichtspunkt ihres Nutzens zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und sonstiger schwerer Straftaten sowie ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte Betroffener evaluiert werden;
4. sicherzustellen, dass eine erneute Beratung des Rahmenbeschlussvorschlags erst erfolgt, wenn feststeht, dass sich die bisherigen Rechtsinstrumente als unzureichend erwiesen haben;
5. im Falle einer erneuten Beratung des Rahmenbeschlussvorschlags nach erfolgter Evaluierung gemäß den Buchstaben b bis d auf eine entsprechende Änderung des Rahmenbeschlusses unter strikter Berücksichtigung der in Nummer 3 im Einzelnen dargelegten Bedenken zu dringen.

Berlin, den 13. Februar 2008

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

