

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Annette Groth, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/1441 –**

Abkommen zur Weitergabe von Passagierdaten mit Russland, Mexiko, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Südkorea und Androhung von Flugverboten

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit letztem Jahr verhandelt das russische Transportministerium mit der Europäischen Union (EU) über die Weitergabe von Fluggastdaten: Vor jedem Flug in oder über russisches Territorium wollen zuständige Grenzbehörden persönliche Informationen der mitfliegenden Passagiere. Ein ähnliches Abkommen hat die EU bereits mit den USA, Australien und Kanada geschlossen (www.unwatched.org/EDRigram_10.5_Erste_Abstimmung_im_EU-Parlament_ueber_PNR-Abkommen_mit_den_USA). Die unter dem Zweck einer „Terrorismusbekämpfung“ weitergereichten Fluggastdatensätze (Passenger Name Records – PNR) sind weitgehend. Die Rede ist von rund 60 Einzelinformationen (<https://netzpolitik.org/2012/vorratsdatenspeicherung-von-fluggastdaten-jetzt-auch-in-europa/>). Neben persönlichen Daten werden die genutzten Reisebüros, Post- und Mailadressen, Zahlungsmittel, Essensvorlieben beim Flug oder auch Hotelbuchungen bei Zwischenlandungen erfasst. Werden die Informationen nicht, wie vorgeschrieben, übermittelt, droht den Fluglinien ein Entzug der Landeerlaubnis oder auch von Überflugrechten. Eine Rückkehr zum Startflughafen ist mit hohen Kosten verbunden, weshalb die Airlines in vorauseilendem Gehorsam mit US-Grenzbehörden kooperieren. Am Flughafen Frankfurt hat sich im Falle der USA sogar ein Ableger des Heimatschutzministeriums installiert, der Fluglinien zur Nichtbeförderung mancher Passagiere „berät“ (Bundestagsdrucksache 17/6654).

Dass nun auch die russische Regierung mit Flugverboten droht, hatte bereits im Sommer vergangenen Jahres beim Gipfeltreffen der EU und Russlands für Ärger gesorgt (Süddeutsche Zeitung, 3. Juni 2013). Das Transportministerium erließ ein Dekret, das die Übermittlung von Daten aus dem Fluggastdatensatz (PNR) erzwingen und zum 1. Juli 2013 in Kraft treten sollte. Nicht nur Flüge würden erfasst, sondern auch Passagiere von Schiffen, Zügen oder Bussen. Sollten wie mit Kanada, Australien und den USA weitgehende PNR-Daten gefordert werden, bräuchte es ein entsprechendes Abkommen zum Datenaustausch. Allerdings hatte die Regierung in Moskau zunächst nachgegeben

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 2. Juni 2014 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

(www.nopnr.org/die-geister-die-ich-rief-russland-hat-ab-1-dezember-zugriff-auf-teile-der-fluggastdaten/). Die weitgehenden PNR-Daten sollen erst dann verbindlich werden, wenn ein entsprechendes PNR-Abkommen mit der EU geschlossen würde. Ein Verhandlungsmandat erhielt die Europäische Kommission hierzu jedoch bislang nicht, ein Abschluss wäre also erst in mehreren Jahren zu erwarten. Kompletzt will Russland aber nicht auf den Datenausch verzichten; stattdessen fordert das Transportministerium seit Dezember 2013 die sogenannten API-Daten (Advanced Passenger Information) für Überflüge oder Landungen auf eigenem Territorium. Gemeint sind Name, Adresse, Geburtsdatum und Angaben zu den Reisedokumenten. Die Weitergabe vor Bus-, Schiffs- und Zugreisen soll weiterhin verbindlich bleiben.

Außer Russland fordern nach Information der Fragesteller auch Mexiko, die Vereinigten Arabischen Emirate und Südkorea PNR-Daten und drohen bei Nichterfüllung baldige Flugverbote an. Nach Ansicht der Fragesteller sind durch das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Vorratsdatenspeicherung aber auch alle bereits abgeschlossenen bzw. zu verhandelnden PNR-Abkommen tangiert. Das Gleiche gilt für die geplante Umsetzung einer EU-PNR-Richtlinie. PNR-Datensammlungen enthalten weitreichende Personendaten, deren Verarbeitung durch Polizeien und Geheimdiensten Grenzen gesetzt werden müssen. Das gilt insbesondere für eine Ausweitung der Zweckbestimmung, wenn manche Regierungen die Daten nicht nur zur „Terrorismusbekämpfung“ nutzen möchten, sondern auch für die Verfolgung anderer Kriminalitätsformen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Europäische Union (EU) hat Abkommen über die Übermittlung von Passagierdaten (sog. PNR-Abkommen) mit den USA (siehe Ratsdokument 17434/11), Australien (siehe Ratsdokument 10093/11) und Kanada (siehe Ratsdokument 12657/13) unterzeichnet. Keiner der Abkommenstexte verpflichtet die Fluglinien dazu, von allen Passagieren umfangreiche Fluggastdatensätze („Passenger Name Records“, PNR) an die Behörden des Vertragspartnerlandes zu übermitteln. Vielmehr müssen stets nur die PNR-Daten zur Verfügung gestellt werden, die bei den Fluggesellschaften ohnehin gesammelt werden; die Abkommen begründen also keine Pflicht für die Fluggesellschaften, zusätzliche PNR-Daten zu erfassen. Das heißt z. B., dass Fluggesellschaften keine Kreditkartendaten übermitteln müssen, wenn der Passagier sein Ticket bar bezahlt hat.

Mit Russland hat es bislang keine Verhandlungen über ein PNR-Abkommen gegeben. Es gibt allerdings russische Gesetzgebung, die die Übermittlung von PNR-Daten an russische Stellen vorsieht, die aber noch nicht umgesetzt wird (siehe Antwort zu Frage 1) und die bereits mehrmals Gegenstand von Gesprächen mit Russland war (siehe Antworten zu den Fragen 1b und 1c sowie 3a). Es trifft auch nicht zu, dass Russland bereits seit dem 1. Dezember 2013 API-Daten für Überflüge fordert. Die Verpflichtung, Daten zu Advanced Passenger Information (API-Daten) an die zuständige russische Stelle zu übermitteln, gilt derzeit faktisch nur für Flüge aus und nach Russland (siehe auch Antwort zu Frage 1a).

Die Antworten zu nicht wenigen Fragen der vorliegenden Kleinen Anfrage ergeben sich bereits aus den Drahtberichten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel, z. B. über die Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe JAIEX am 13. Februar 2104, des CATS am 25. Februar 2014 und der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014, die dem Deutschen Bundestag zugänglich sind. Insoweit verweist die Bundesregierung in ihren jeweiligen Antworten auf die einschlägigen Drahtberichte.

1. Was ist der Bundesregierung über Ankündigungen der russischen Regierung gegenüber der EU oder einzelnen Mitgliedstaaten zur verpflichtenden Weitergabe von PNR-Fluggastdaten bekannt?

Die Anweisung Nr. 243 des Verkehrsministeriums der Russischen Föderation vom 19. Juli 2012 regelt für Personenbeförderungen nach Russland erstmals die Verpflichtung, Passagierdaten (API-Daten [also Flug- und Passdaten] und PNR-Daten [passenger name records, also zusätzlich auch Daten aus den Buchungssystemen der Fluggesellschaften]) an eine neue zentrale russische Datenbank zu übermitteln. Ihr Inkrafttreten wurde am 1. Juli 2013 durch die Anweisung des Verkehrsministeriums der Russischen Föderation Nr. 228 vom 1. Juli 2013 auf den 1. Dezember 2013 verschoben. Das neue russische Passagierdatenregime gilt nicht nur für Flüge, sondern grundsätzlich auch für Eisenbahn-Fernreisen und internationale Reisen mit Hochseeschiffen, Binnenschiffen und Bussen, bei denen die Anbieter bisher keine Passagierdaten erheben, sondern lediglich Fahrkarten an anonyme Reisende verkaufen; gerade dort sind die Anforderungen faktisch schwer erfüllbar.

- a) Inwiefern trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die Regierung in Moskau zunächst nachgegeben hat und ankündigte, die Übermittlung von PNR-Daten solle erst dann verbindlich werden, wenn ein entsprechendes Abkommen mit der EU geschlossen würde, API-Daten sollen aber bereits übermittelt werden?

Bei Flügen von und nach Russland sind die Fluggesellschaften seit dem 1. Dezember 2013 aufgrund der russischen Anweisung Nr. 243 verpflichtet, an Russland API-Flugpassagier- und -Crewdaten zu übermitteln. Die Übermittlung von API-Daten entspricht der entsprechenden Regelung in Annex 9 zur Chicago-Konvention und wird auch bereits von zahlreichen anderen Drittstaaten verlangt. In der Sache geht es darum, dass Daten vorab angefordert werden, die auch im Moment der Einreise als Einreisevoraussetzung erhoben werden dürfen.

Darüber hinaus hatte Russland angekündigt, ab dem 1. Juli 2014 auch API-Daten für Überflüge über russisches Territorium zu fordern. API-Daten bei Überflügen über russisches Territorium müssen – nach vom Verband BDL und auch von der IATA bestätigten Angaben der Europäischen Kommission – nun jedoch erst ab Ende 2014 übermittelt werden. In Bezug auf PNR-Daten hat Russland – nach den Informationen, die die Europäische Kommission den Justiz- und Innenreferenten der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU bei einem informellen Treffen bei der Europäischen Kommission am 30. Januar 2014 gegeben hat – bei einem Treffen mit der Europäischen Kommission am 16. Januar 2014 bestätigt, dass PNR-Daten nicht angefordert werden sollten, bis eine entsprechende Vereinbarung zwischen der EU und Russland erzielt worden sei.

- b) Inwieweit finden nach Kenntnis der Bundesregierung hierüber entsprechende Gespräche statt?
- c) Wer sind die jeweiligen Teilnehmenden auf beiden Seiten, und wann haben in den Jahren 2012 und 2013 entsprechende Treffen stattgefunden?

Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission haben Russland im Jahr 2013 und im Jahr 2014 mehrfach auf die Problematik angesprochen und um einen Aufschub der russischen Passagierdatenforderungen gebeten, bis die rechtlichen und tatsächlichen Probleme gelöst sind.

Die EU hat das Thema u. a. bei folgenden Gelegenheiten mit Russland erörtert:

- Auf dem EU-Russland-Gipfel in Jekaterinburg Anfang Juni 2013 wurde eine „technische Mission“ der Europäischen Kommission in Russland vereinbart.

Diese hat am 21. Juni 2013 begonnen und hatte die Verschiebung des Inkrafttretens der russischen Anweisung Nr. 243 auf den 1. Dezember 2013 zur Folge.

- Beim Treffen hochrangiger Beamter zum Thema Freiheit, Sicherheit und Recht am 23. September 2013 in Brüssel erklärte die EU-Seite (Europäische Kommission und Präsidentschaft) einseitige russische PNR-Forderungen und Datenforderungen bei Überflügen für problematisch.
- Beim Treffen zwischen Generaldirektor Stefano Manservigi mit dem stellvertretenden russischen Transportminister am 16. Januar 2014 bestätigte Russland u. a., dass PNR-Daten nicht angefordert werden sollten, bis eine entsprechende Vereinbarung zwischen der EU und Russland erzielt worden sei.
- Beim 17. Permanenten Partnerschaftsrat zwischen der EU und Russland zu den Themen Freiheit, Sicherheit und Recht am 17. Januar 2014 machte die EU-Seite deutlich, dass sie es als unverhältnismäßig erachten würde, wenn die neuen russischen Passagierdatenanforderungen auch für Überflüge und andere Verkehrsträger gelten würden. Im Anschluss an das Treffen hat Russland nach Angaben der Europäischen Kommission bestätigt, dass man (zunächst) keine PNR-Daten erheben wolle.

Zu den von Vertretern der Bundesregierung geführten Gesprächen siehe Antwort zu Frage 3a.

- d) Inwieweit waren auch deutsche Behörden in Verhandlungen bzw. Gespräche zur Festlegung einer EU-Position eingebunden?
- f) Inwiefern trifft es zu, dass insbesondere Deutschland für Durchbrüche bei entsprechenden Gesprächen gesorgt habe?

Die Bundesregierung war vor allen genannten formellen Treffen der Europäischen Kommission mit Russland (Gipfel-Treffen, hochrangiges Treffen auf Beamtenebene, Permanenter Partnerschaftsrat) in die Verhandlungen in den zuständigen Ratsgremien zur Festlegung einer EU-Position eingebunden und hat dort immer wieder aktiv darauf hingewirkt, dass die Kommission alle Aspekte der Problematik (insbesondere auch den Umstand, dass nach der russischen Anweisung Nr. 243 erstmalig auch andere Verkehrsträger zur Passagierdatenübermittlung verpflichtet sind) mit Russland erörtert. Die Frage, inwieweit der Einsatz der Bundesregierung kausal für die bei Russland erreichten Zugeständnisse war, lässt sich naturgemäß nicht beantworten.

- e) Inwiefern ist eine Beschränkung Russlands lediglich auf API-Daten nach Kenntnis der Bundesregierung auf Zusagen in Verhandlungen um Visa-Erleichterungen zwischen der EU und Russland zurückzuführen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

2. Was ist der Bundesregierung über die Umsetzung eines vom Transportministerium erlassenen Dekret zur Übermittlung von Passagierdaten bekannt?
 - a) Welche konkreten Daten bzw. Einzelinformationen sollen verarbeitet werden?
 - b) Inwiefern ist auch die Weitergabe von Daten vor Bus-, Schiffs- und Zugreisen verbindlich vorgesehen?
 - e) Inwiefern sollen auch Daten über Passagiere von Schiffen, Zügen oder Bussen verarbeitet werden?

Das in der Anweisung Nr. 243 festgelegte Passagierdatenregime gilt u. a. für folgende Verkehrsträger:

- Inlands- und internationale Flüge (zu erheben sind sowohl PNR-Daten (Passenger Name Records: Daten aus den Buchungssystemen der Flug-

gesellschaften) als auch API-Daten (Advance Passenger Information: Passdaten) für alle Flüge von, nach und über Russland);

- Eisenbahn-Fernreisen;
- internationale Reisen mit Hochseeschiffen, Binnenschiffen
- sowie internationale Reisen mit Bussen.

Zu den an die neue russische Passagierdaten-zentralstelle zu übersendenden personenbezogenen Daten gehören gemäß Nummer I. 8. der Anweisung Nr. 243:

- Name, Vorname, Vatersname;
- Geburtsdatum und -ort;
- Art und Nummer des Ausweises, mit dem der Fahrschein (Ticket) erworben wird;
- Abfahrtort, Zielort, Art der Reise (ohne Umsteigen, Transit);
- Datum der Fahrt.

Faktisch sieht Russland nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit von der Forderung von PNR-Daten ab; es fordert lediglich folgende Daten von Fluggesellschaften bei Flügen von und nach Russland, nicht jedoch bei Überflügen und von anderen Verkehrsträgern:

- Dokumententyp,
- Dokumentennummer,
- Ablaufdatum des Dokuments,
- Nationalität,
- Nachname,
- Vorname,
- Geburtsdatum,
- Geschlecht,
- Flugdaten (u. a. Flugnummer, Abflugzeit, Abflugort, Zielflughafen).

- c) Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, inwiefern an russischen Grenzen die erforderliche Infrastruktur zur Verarbeitung von Passagierdaten existiert?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

- d) Wie lange sollen übermittelte Einzelinformationen aus Passagierdaten bei russischen Behörden gespeichert werden?

Nach Angaben der Europäischen Kommission bei dem in der Antwort zu Frage 1a erwähnten Treffen am 30. Januar 2014 hat sich Russland bei dem Treffen der Europäischen Kommission mit Russland am 16. Januar 2014 bereitzeigt, die ursprünglich vorgesehene Speicherdauer von sieben auf dreieinhalb Jahre zu verkürzen.

3. Welche weiteren russischen Rechtsakte zur Übermittlung von API- oder PNR-Daten sind nach Kenntnis der Bundesregierung angekündigt oder im Jahr 2014 bereits erfolgt, und welchen Inhalt haben diese?

Die Europäische Kommission hat die Mitgliedstaaten am 23. April 2014 darüber unterrichtet, eine überarbeitete Fassung des russischen Rechtsakts

Nr. 243 werde für die folgenden Tage erwartet. Bislang ist jedoch noch kein überarbeiteter Rechtsakt in Kraft getreten.

- a) Inwiefern haben auch deutsche Behörden in den Jahren 2013 oder 2014 im Hinblick auf API- oder PNR-Daten mit russischen Behörden Gespräche geführt?

Für die Bundesregierung seien hier beispielhaft die folgenden Initiativen herausgegriffen:

- Das Bundesministerium des Innern hat die russische Botschaft in Berlin am 30. April 2013 auf die rechtlichen und technischen Probleme des neuen russischen Passagierdatensystems hingewiesen und um einen Aufschub des Inkrafttretens bis zur Lösung dieser Probleme gebeten.
- Der (damalige) Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, hat das Thema PNR am 5./6. Juni 2013 mit dem russischen Außenminister Sergej Lawrow am Rande des Ostseerats und am 1. Juli 2013 mit dem russischen Duma-Vorsitzenden Sergei Naryshkin bei dessen Berlin-Besuch angesprochen.
- Darüber hinaus fanden mehrere Gespräche von Mitarbeitern der Deutschen Botschaft in Moskau mit dem russischen Verkehrsministerium statt.

- b) Welche Sanktionen bei Nichtübermittlung von Fluggastdaten haben russische Behörden angekündigt?

Konkrete Sanktionsandrohungen gegenüber der EU sind der Bundesregierung nicht bekannt; gegenüber der Bundesregierung ist bis gegenwärtig keine förmliche Ankündigung von Sanktionen erfolgt. Nach Kenntnis der Bundesregierung haben die russischen Behörden den Fluggesellschaften angekündigt, ihnen Landrechte zu entziehen, falls sie die Daten nicht übermitteln. Hierzu ist es jedoch nach Kenntnis der Bundesregierung nicht gekommen, da die Fluggesellschaften die Frist zur Datenübermittlung ab dem 1. Dezember 2013 eingehalten haben. Wann und wem gegenüber diese Ankündigungen erfolgten, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

4. Wann und wem gegenüber hat die russische Regierung nach Kenntnis der Bundesregierung erstmals damit gedroht, bei Nichtübermittlung von Fluggastdaten Flugverbote zu verhängen (Süddeutsche Zeitung, 3. Juni 2013)?
5. Wann und wem gegenüber hat die russische Regierung nach Kenntnis der Bundesregierung letztmalig damit gedroht, bei Nichtübermittlung von Fluggastdaten Flugverbote zu verhängen?

Auf die Antwort zu Frage 3b wird verwiesen.

6. Inwiefern hat sich die russische Position nach Einschätzung der Bundesregierung im Zuge der Krise in der Ukraine verändert?

Seit dem Permanenten Partnerschaftsrat am 17. Januar 2014 hat es nach Kenntnis der Bundesregierung zwischen der Europäischen Kommission und Russland keine formellen Kontakte mehr zum Thema PNR gegeben. Ein ursprünglich für März geplantes Treffen zwischen der Europäischen Kommission und Russland zur Frage der Überflüge hat nicht stattgefunden. Es bleibt abzuwarten, ob die angekündigte überarbeitete Fassung der russischen Anweisung Nr. 243 die russischen Zusagen beim Permanenten Partnerschaftsrat am 17. Januar 2014 (siehe oben) widerspiegeln wird.

7. Inwiefern ist nach Kenntnis der Bundesregierung auf EU-Ebene davon die Rede, ein PNR-Abkommen mit Russland zu schließen?
- a) Was ist der Bundesregierung über Diskussionen zu einem Verhandlungsmandat für die Europäische Kommission zu einem PNR-Abkommen mit Russland bekannt?

Die Europäische Kommission hat bislang keinen Entwurf für ein Verhandlungsmandat für die Kommission für ein PNR-Abkommen mit Russland vorgelegt und auch keine entsprechende Absicht bekundet. Infolgedessen gibt es in den zuständigen Ratsgremien derzeit auch keine Diskussion über ein solches Mandat.

- b) Inwiefern ist in Gesprächen oder Verhandlungen mit oder ohne Russland nach Kenntnis der Bundesregierung davon die Rede, wie bereits im Falle Kanadas und der USA auch vor Abschluss eines PNR-Abkommens Fluggastdatensätze weiterzugeben, die über API-Informationen hinausgehen?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über Gespräche, bei denen es darum geht, Fluggastdatensätze, die über API-Informationen hinausgehen, an Russland ohne ausreichende Rechtsgrundlage weiterzugeben. Der Bundesregierung ist auch nicht bekannt, ob im Falle der USA oder im Falle Kanadas bereits vor Abschluss der jeweiligen PNR-Abkommen Fluggastdatensätze an die dortigen Behörden übermittelt wurden.

- c) Inwieweit orientiert sich eine angestrebte vorläufige oder endgültige Vereinbarung zur Weitergabe von Fluggastdaten (API oder PNR) nach Kenntnis der Bundesregierung nach gegenwärtigem Stand an ähnlichen Abkommen der EU bereits mit den USA, Australien und Kanada (bitte die aus Sicht der Bundesregierung weitgehend ähnlichen Punkte benennen)?

Auf die Antwort zu Frage 7a wird verwiesen.

8. Inwiefern ist nach Kenntnis der Bundesregierung daran gedacht, PNR-Abkommen der USA, Kanadas oder Australiens mit der EU nicht mehr nur auf „Terrorismusbekämpfung“ zu beschränken, sondern getauschte Daten auch zur Bekämpfung anderer Delikte zu nutzen, und um welche handelt es sich dabei?

Die Zweckbegrenzungsregelungen der geltenden PNR-Abkommen der EU mit den USA und mit Australien erlauben die Nutzung von PNR-Daten zur Terrorismusbekämpfung und zur Bekämpfung bestimmter, im Abkommen jeweils konkret definierter anderer Delikte. Eine ähnliche Zweckbegrenzungsregelung findet sich auch in dem von Kanada und der EU im Jahr 2013 unterzeichneten PNR-Abkommen.

9. Worum handelt es sich nach Kenntnis der Bundesregierung beim „PNR-Workshop vom 26. bis 28. Februar 2014“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1295_de.doc), was war dessen Inhalt, und wer nahm daran teil?

Auf den Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten in Brüssel am 23. April 2014 wird verwiesen. Dort hat die Europäische Kommission u. a. über die Ergebnisse des „Workshop on the Launching of Passenger Name Record (PNR) Projects in Member States“ (26./27. Februar 2014) und des „Workshop on the Strengthening of Law

Enforcement Cooperation under PNR Agreements between the EU and Third Countries“ (28. Februar 2014) berichtet.

Teilgenommen haben Vertreter aus 26 Mitgliedstaaten, aus Kanada, Australien und den USA sowie Europol, Eurojust, der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Europäische Grundrechteagentur und Vertreter der IATA und der Weltzollorganisation.

Beim ersten Workshop stellten Mitgliedstaaten, die Mittel aus dem ISEC-Finanzprogramm der EU für nationale PNR-Projekte erhalten (insgesamt 15 Mitgliedstaaten), ihre diesbezüglichen Projekte vor, wobei deutlich wurde, dass nicht alle Mitgliedstaaten, die Mittel für PNR-Projekte aus dem ISEC-Finanzprogramm erhalten, auch schon PNR-Systeme aufbauen.

Vertreter des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der Europäischen Grundrechteagentur erläuterten die Datenschutzstandards, denen ein künftiges EU-PNR-System entsprechen müsse.

Ein Vertreter der Weltzollorganisation gab einen Überblick über die internationalen Regularien zum Thema PNR und API.

Experten aus USA, AUS, CAN und GBR berichteten in allgemeiner Form über ihre Erfahrungen mit ihren eigenen PNR-Systemen.

Beim zweiten Workshop äußerte die Europäische Kommission u. a. auch die Einschätzung, der Informationsaustausch könne durch ein Netzwerk von Kontaktpunkten verbessert werden; die Kommission wolle daher eine Liste von Kontaktstellen der Mitgliedstaaten bereitstellen.

- a) Sofern auch die Agenturen Europol und Eurojust oder PNR-Partnerstaaten wie die USA, Australien oder Kanada teilnahmen, welcher Grund ist der Bundesregierung hierfür bekannt?

Die Europäische Kommission hat nicht explizit erläutert, welche Absicht sie mit der Einladung von Europol, Eurojust und der PNR-Partnerstaaten USA, Australien oder Kanada verfolgte.

- b) Mit welchem Inhalt haben die USA, Australien oder Kanada etwaige Erfahrungen über PNR-Abkommen mit der EU berichtet, und inwiefern teilt die Bundesregierung dort vorgetragene Einschätzungen?

Die USA, Australien oder Kanada haben sich nicht speziell zu ihren Erfahrungen mit den PNR-Abkommen mit der EU geäußert, sondern ihre PNR-Systeme lediglich in allgemeiner Form und ohne auf operative Details einzugehen dargestellt.

- c) Welche Abteilungen welcher Behörden des Bundes nahmen an der Konferenz teil, und inwiefern wurden auch Beiträge gehalten (bitte die Themen kurz skizzieren)?

Deutschland war durch eine Mitarbeiterin des Bundesministeriums des Innern, Abteilung Bundespolizei, und zeitweise auch durch eine Mitarbeiterin der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Referat Innenpolitik, vertreten, hat jedoch – wie die anderen Mitgliedstaaten, die keine ISEC-Mittel für PNR-Projekte beantragt haben – keinen eigenen Vortrag gehalten.

- d) Inwiefern wurden auf der Konferenz auch Projekte der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC) behandelt?

- e) Inwiefern wurde auf der Konferenz besprochen, den Informationsaustausch nach den PNR-Abkommen mit den USA, Kanada oder Australien zu erweitern, indem etwa neue Kanäle zur Weitergabe eröffnet würden?

Siehe Antwort zu Frage 9.

- f) In welchen Bereichen wäre eine stärkere Zusammenarbeit demnach wünschenswert oder nützlich, und wer hat entsprechende Vorschläge vorgetragen?

Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Vorbereitung der Workshops angekündigte Tischarmfrage zur Frage, welche Informationen die Mitgliedstaaten von den USA und Australien bei der Umsetzung der Reziprozitätsartikel der PNR-Abkommen der EU mit den USA und mit Australien erwarten, hat nicht stattgefunden, so dass sich auch Deutschland hierzu nicht mehr geäußert hat. Im Übrigen wird auf die einleitende Antwort zu Frage 9 verwiesen.

10. Was ist der Bundesregierung über Anstrengungen der Europäischen Kommission bekannt, einen Gesetzgebungsvorschlag für ein „unilaterales Instrument“ zur Weitergabe von PNR-Daten an Drittstaaten vorzulegen?

Die Europäische Kommission hatte noch Ende Januar 2014 angekündigt, Mitte Juni 2014 eine Mitteilung (evtl. verbunden mit einem Verordnungsvorschlag) vorzulegen. In der Mitteilung sollten die Zielsetzung und die Kriterien (technische Voraussetzungen/Datenschutz) für eine PNR-Datenübermittlung an Drittstaaten festgelegt werden. Als mögliche Option nannte die Europäische Kommission ein Memorandum of Understanding auf Basis einer EU-Verordnung mit den jeweiligen Drittstaaten, die von europäischen Fluglinien PNR-Daten verlangten. Ein möglicher neuer Rechtsrahmen zur Weitergabe von PNR-Daten an Drittstaaten findet auch in der Mitteilung der Kommission „Ein offenes und sicheres Europa: praktische Umsetzung“ vom 11. März 2014 Erwähnung.

Ende April 2014 hat die Europäische Kommission diesen Zeitplan jedoch relativiert und auch keinen neuen Zeitplan vorgestellt, weil sie zunächst das EuGH-Urteil vom 8. April 2014 zur Vorratsdatenspeicherung gründlich analysieren wolle, und einen Dialog mit den betreffenden Drittstaaten angekündigt (siehe Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014).

- a) Um welche Art von Legislativvorschlag sollte es sich nach Ansicht der Bundesregierung dabei handeln?

Die Bundesregierung hat sich zur 2013 verkündeten Absicht der Europäischen Kommission, ein „unilaterales Instrument“ zur Weitergabe von PNR-Daten an Drittstaaten zu schaffen, noch nicht verbindlich positioniert.

- b) Wann sollen entsprechende Vorschläge oder Vorabpapiere vorliegen?

Aktuell gibt es für die Vorlage eines „unilateralen Instruments“ keinerlei Zeitplan der Europäischen Kommission, siehe die einleitende Antwort zu Frage 10 und Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014.

11. Welche weiteren Staaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung gefordert, Abkommen mit der EU zur Übermittlung von PNR-Daten zu schließen?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass bestimmte weitere Drittstaaten den Abschluss eines PNR-Abkommens mit der EU gefordert haben. Der Bundesregierung ist aber bekannt, dass neben Russland auch Mexiko, Süd-Korea und die Vereinigten Arabischen Emirate von europäischen Fluglinien die Übermittlung von PNR-Daten gefordert oder solche Forderungen für die nähere Zukunft angekündigt haben. Siehe dazu auch die Antwort zu den Fragen 12 bis 14.

- a) Mit welchen Staaten wurde bereits ein formeller Dialog eröffnet, bzw. inwiefern ist dieses anvisiert?

Die Europäische Kommission befindet sich mit allen genannten Drittstaaten im Dialog. Zum Stand der jeweiligen Gespräche wird auf den Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014 verwiesen.

- b) Mit welchen Staaten wurden welche Möglichkeiten eines Abkommens eruiert, darunter auch multilaterale Abkommen oder eine „unilaterale Lösung“?

Seit der Unterzeichnung der PNR-Abkommen mit den USA, Australien und Kanada hat die Europäische Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung keinem weiteren Drittstaat den Abschluss eines PNR-Abkommens angeboten. Zuvor müsste der Rat der Europäischen Kommission in jedem Fall ein Verhandlungsmandat erteilen. Auch für eine sog. unilaterale Lösung läge das Initiativrecht bei der Europäischen Kommission, die hierzu dem Rat aber noch keinen konkreten Vorschlag vorgelegt hat. Schließlich gibt es derzeit auch keine Initiativen, etwa im Rahmen der ICAO, für ein multilaterales Abkommen zum Thema PNR-Übermittlung; lediglich die Übermittlungsformate sind im ICAO-Rahmen bereits harmonisiert worden.

- c) Inwiefern ist nach Ansicht der Bundesregierung durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Vorratsdatenspeicherung auch eine Umsetzung der PNR-Abkommen mit den entsprechenden Staaten tangiert?

Die Bundesregierung prüft derzeit ebenso wie die Europäische Kommission (siehe Antwort zu Frage 10), inwiefern sich aus dem EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung auch Maßstäbe für PNR-Abkommen mit Drittstaaten ergeben.

12. Inwiefern fordern auch die Vereinigten Arabischen Emirate ein PNR-Abkommen mit der EU, und was ist der Bundesregierung über ein entsprechendes Projekt des Landes und dessen Umsetzung bekannt?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass die Vereinigten Arabische Emirate ein PNR-Abkommen mit der EU fordern.

- a) Inwiefern wird das PNR-System der Vereinigten Arabischen Emirate lediglich zur „Terrorismusbekämpfung“ errichtet, bzw. inwiefern wird es auch für andere Delikte, etwa im Bereich Drogenhandel oder Migration, genutzt?

Die konkrete Zweckbestimmung des derzeit praktizierten PNR-Systems der Vereinigten Arabische Emirate ist der Bundesregierung ebenfalls nicht bekannt.

- b) Was ist der Bundesregierung über Verhandlungen der Europäischen Kommission hinsichtlich der Frage bekannt, inwiefern ein EU-PNR-Abkommen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten auch andere Formen von Kriminalität erfassen soll?

Der Informationsstand der Bundesregierung ist dem Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten in Brüssel am 23. April 2014 zu entnehmen.

- c) Welche Haltung vertritt die Bundesregierung hierzu?

Die Bundesregierung hatte bislang keinen Anlass, sich zu der Frage zu positionieren, ob die EU mit den Vereinigten Arabischen Emiraten ein PNR-Abkommen schließen sollte.

- 13. Inwiefern trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass Mexiko eine PNR-Übermittlung fordert und ab Herbst sogar die Verhängung von Strafzahlungen bei Nichtübermittlung ankündigt?

Mexiko fordert die Übermittlung von PNR-Daten grundsätzlich seit dem Jahr 2012.

- a) Inwiefern konnten entsprechende Fristen in Verhandlungen verschoben werden?

Mexiko hat die konkrete sanktionsbewehrte Datenanforderung immer wieder aufgeschoben, zuletzt im Dezember 2013 bis 30. September 2014. Im Übrigen wird auf den Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014 verwiesen.

- b) Welche Fluglinien aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Schreiben mit Fristen erhalten, und wie rechtsverbindlich sind diese nach Einschätzung der Bundesregierung?

Nach Angaben der Deutschen Lufthansa hat diese im Dezember 2013 ein Schreiben der mexikanischen Zollbehörde erhalten, in dem der Deutschen Lufthansa bezüglich der Übermittlung von PNR-Daten ein Aufschub bis zum 30. September 2014 gewährt wurde. Nach Kenntnis der Bundesregierung haben auch andere deutsche Luftfahrtunternehmen Anfang Dezember 2013, direkt oder über die International Air Transport Association (IATA), die Aufforderung zur Übermittlung von PNR-Daten erhalten. Ihnen wurde ebenfalls ein Aufschub bis zum 30. September 2014 gewährt.

- c) Inwiefern fließt nach Kenntnis der Bundesregierung auch der „Moraes-Bericht“ in die Verhandlungen mit Mexiko ein?

Aus dem Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014 geht hervor, dass der Moraes-Bericht nicht Gegenstand der Gespräche der Europäischen Kommission mit mexikanischen Behörden zum Thema PNR war. Vielmehr wurde er von der Kommission lediglich als Beleg für die gegenwärtige politische Situation im Europäischen Parlament angeführt.

- d) Welche weiteren Treffen sind mit Mexiko im Jahr 2014 geplant (insbesondere auf höherer Ebene), und wer soll daran teilnehmen?

Auf den Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014 wird verwiesen.

14. Was ist der Bundesregierung über Verhandlungen der Regierung von Südkorea mit Fluglinien und/oder EU-Behörden zur Übermittlung von PNR-Daten bekannt?

Auf den Drahtbericht Nr. 1963 vom 28. April 2014 über die Sitzung der Justiz- und Innenreferenten am 23. April 2014 wird verwiesen. Süd-Korea beabsichtigt seit Jahren, PNR-Daten von europäischen Fluggesellschaften zu fordern. Nach Gesprächen mit der Europäischen Kommission hat Süd-Korea die Anforderung von PNR-Daten jedoch immer wieder verschoben.

15. Welche Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügen nach Kenntnis der Bundesregierung bereits über PNR-Systeme, und welche sind mit der Errichtung beschäftigt?

Nach Kenntnis der Bundesregierung verfügt das Vereinigte Königreich über ein PNR-System. Der Bundesregierung ist ferner bekannt, dass Frankreich, Spanien, Finnland, Italien und Lettland derzeit PNR-Systeme schaffen.

- a) Inwiefern ist die EU damit befasst, diese Systeme zu standardisieren oder sie untereinander kompatibel zu machen?

Der Bundesregierung sind keine förmlichen Initiativen der Europäischen Union bekannt, die darauf abzielen, die künftigen nationalen PNR-Systeme zu standardisieren oder kompatibel zu gestalten. Mit Blick auf die nationalen PNR-Vorhaben einiger Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission aber an die betreffenden Mitgliedstaaten appelliert, bereits jetzt auf die Interoperabilität der künftigen nationalen PNR-Systeme der verschiedenen Mitgliedstaaten zu achten.

- b) Worum handelt es sich bei der „PNRGOV-Push-Methode“, auf welcher Plattform werden entsprechende Daten getauscht, und inwiefern ist hier eine Neuerung vorgesehen?

PNRGOV ist ein international im ICAO/IATA-Rahmen abgestimmtes Format für die Übermittlung von PNR-Daten aus einem Reservierungssystem an staatliche Stellen. Zur technischen Plattform und eventuell vorgesehenen Neuerungen ist der Bundesregierung nichts bekannt.

- c) Worum handelt es sich bei einer „Passenger Information Unit Interest Group“, und wer gehört ihr an?

Die „Passenger Information Unit Interest Group“ sind diejenigen Mitgliedstaaten, die gegenüber der Europäischen Kommission Interesse bekundet haben, über eine sichere Webseite regelmäßig über neue Entwicklungen im Bereich PNR informiert zu werden. Eine abschließende Liste der teilnehmenden Mitgliedstaaten ist der Bundesregierung nicht bekannt.

16. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zum Abschluss einer EU-PNR-Richtlinie?

Für die Sicherheitsbehörden könnte ein EU-PNR-System grundsätzlich einen Mehrwert bringen. Im Terrorismus-Bereich können PNR-Daten z. B. der Feststellung von Reisebewegungen von – zum Teil bislang unbekanntem – Personen und der Aufhellung ihres Aufenthaltes in Terrorcamps dienen.

Ein künftiges EU-PNR-System muss aber mit den Grundrechten vereinbar sein und den Anforderungen des Datenschutzes hinreichend Rechnung tragen. Deshalb hat sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen über den EU-PNR-Richtlinienentwurf 2011/2012 für ein hohes Datenschutzniveau eingesetzt.

- a) Inwiefern ist nach Ansicht der Bundesregierung durch das EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung auch eine Umsetzung einer EU-PNR-Richtlinie tangiert?

Die Bundesregierung prüft derzeit, inwiefern sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Vorratsdatenspeicherung auch Maßgaben für die EU-PNR-Richtlinie ergeben.

- b) Inwiefern hat die Europäische Kommission hinsichtlich von PNR auf das Urteil reagiert, und welche Arbeitsgruppen oder Treffen sind angekündigt bzw. fanden bereits statt?

Ebenso wie die Bundesregierung prüft die Europäische Kommission derzeit, welche Rückschlüsse aus dem Urteil des EuGH für die EU-PNR-Richtlinie zu ziehen sind. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten jedoch noch zu keinen diesbezüglichen Arbeitsgruppen- oder sonstigen Treffen eingeladen.

- c) Welche Verabredungen wurden getroffen?

In Bezug auf die Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Vorratsdatenspeicherung auf den Bereich PNR wurden auf EU-Ebene auch noch keine Verabredungen getroffen.

