

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Martina Renner, Nicole Gohlke, Dr. Gesine Löttsch, Gökyay Akbulut, Clara Bünger, Anke Domscheit-Berg, Klaus Ernst, Christian Görke, Dr. André Hahn, Susanne Hennig-Wellsow, Ina Latendorf, Caren Lay, Ralph Lenkert, Christian Leye, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Cornelia Möhring, Petra Pau, Sören Pellmann, Victor Perli, Bernd Riexinger, Dr. Petra Sitte, Alexander Ulrich, Janine Wissler, Dr. Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE.

Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Anwendung der Flugpassagierdaten-Richtlinie in Deutschland

In einem Vorlageverfahren hatte der belgische Verfassungsgerichtshof den Europäischen Gerichtshof (EuGH) um Beantwortung von Auslegungsfragen zur Richtlinie (EU) 2012/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (PNR-RL) gebeten. Mit Urteil von 21. Juni 2022 in der Rechtssache C-817/19 hat der EuGH festgestellt, dass die PNR-RL einen erheblichen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens einer jeden Person, ihrer Wohnung und ihrer Telekommunikation aus Artikel 7 und das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten aus Artikel 8 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta (GRCh) darstellt, der gerechtfertigt sein muss. Die Vorgaben der PNR-RL müssten GRCh-konform ausgelegt werden. Unabhängig von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie müssen die Behörden der Mitgliedstaaten dieser GRCh-konformen Auslegung folgen.

Die PNR-RL gilt in Deutschland nicht unmittelbar, sondern ist durch das Fluggastdatengesetz in nationales Recht umgesetzt worden. Damit wurde das Bundeskriminalamt (BKA) zur nationalen zentralen Stelle für die Verarbeitung von Fluggastdaten (Fluggastdatenzentralstelle, § 1 Absatz 1 des Fluggastdatengesetzes – FlugDaG). Mit dem FlugDaG hat der Deutsche Bundestag von einer Option der PNR-RL Gebrauch gemacht, auch alle Inner-EU-Flüge in die Verarbeitung einzubeziehen. Die Wissenschaftlichen Dienste (WD) des Deutschen Bundestages haben hierzu eine Ausarbeitung vorgelegt, aus der hervorgeht, welche Aspekte des Urteils durch die Fluggastdatenzentralstelle zu beachten sind (WD 3 - 3000 - 100/22). So dürften nicht generell alle Fluggastdaten von Flügen innerhalb der EU automatisiert mit dem Datenbestand des BKA abgeglichen werden, sondern nur dann, wenn für bestimmte Flugverbindungen, Flughäfen oder bestimmte Reismuster hinreichend konkrete Umstände für die Annahme einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung vorlägen. Sollen die Daten nach Ende des Fluges noch weiterverarbeitet und auf Anfrage anderen Stellen (also auch dem BKA als solchem) zur Verfügung gestellt werden, müsse dies vorher durch ein Gericht oder

eine unabhängige Verwaltungsstelle kontrolliert werden. Da für die Daten eine Zweckbindung gilt, dürften sie nicht zweckändernd weitergegeben werden – damit scheidet nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller auch eine Weitergabe an die Nachrichtendienste regelmäßig aus. Die Daten aus dem PNR-Register müssten nach einem halben Jahr gelöscht werden, wenn zu diesem Zeitpunkt keine Anhaltspunkte bestehen, dass sie zur Erfüllung des Zwecks der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität weiter erforderlich sind. Der EuGH hat in seinem Urteil weiter klargestellt, dass die Daten aus der Vorratsdatenspeicherung von Flugpassagierdaten nur dann verarbeitet werden dürfen, wenn die infrage stehenden schweren kriminellen Handlungen einen Bezug zum Flugverkehr aufweisen. Hieraus folgt nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller für die deutsche Fluggastdatenzentralstelle unmittelbarer Handlungsbedarf für die Verarbeitung von Fluggastdaten. Die Bundesregierung ist aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller aufgefordert, die unmittelbaren Schlussfolgerungen für die Anwendungspraxis des Fluggastdatengesetzes darzustellen.

Generell steht aus Sicht der Fragesteller ohnehin weiterhin in Zweifel, ob die Ergebnisse der automatisierten Verarbeitung von Fluggastdaten und ihrer Speicherung über einen Zeitraum von fünf Jahren den vorgeblichen Zweck überhaupt erreichen können, und die wenigen Erfolge in einem angemessenen Verhältnis zu den immensen Kosten für Behörden und Flug- sowie Reiseunternehmen durch den erhöhten Verwaltungsaufwand stehen. Eine Evaluation der EU-Kommission aus dem Jahr 2020 (COM (2020) 305) konnte einen realen Nutzen aus Sicht der Fragesteller nicht nachweisen. In dem hierzu vorliegenden Papier des Arbeitsstabs der Kommission (Commission Staff Working Document, SWD (2020) 128 final) heißt es zum Umfang der Daten, die nach einem automatisierten Abgleich mit nationalen Datenbanken durch die nationalen Fluggastdatenzentralen weiter verarbeitet werden: „It should be noted that the statistics provided to the Commission are not fully standardised and therefore not amendable to hard quantitative analysis.“ (S. 37). Folglich unterbleibt eine Bekanntgabe dieser Daten vollständig. Auch qualitative Aussagen zum Nutzen der PNR-Verarbeitung sind auf Basis des Kommissionsdokuments nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller nicht möglich: In einem Fall sei die Einreise einer Person aus einem Drittstaat mit dauerhaftem Wohnsitz in einem Mitgliedstaat verhindert worden, die Verbindungen zu einer terroristischen Organisation gehabt habe. Über eine ggf. in ihrem weiteren Zeitablauf zu konkretisierende Gefahr wurde in dem Dokument nichts festgestellt. In einem weiteren Fall konnte eine Person auf einem Flug zwischen zwei Staaten festgestellt werden, gegen die in einem dritten EU-Staat ein Haftbefehl vorlag (S. 38).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele und welche Luftfahrtunternehmen sind derzeit an das Fluggastdaten-Informationssystem angeschlossen, wie viele davon übermitteln tatsächlich Fluggastdaten an das Fluggastdaten-Informationssystem, und bei wie vielen und welchen Luftfahrtunternehmen sowie Reiseunternehmen steht diese Anbindung noch aus?
2. Wie hoch ist der Anteil der Luftfahrtunternehmen, die an das Fluggastdaten-Informationssystem angeschlossen sind, am gesamten Flugpassagieraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung?
3. Mit welchen Datenbeständen erfolgt derzeit ein Abgleich der Fluggastdaten durch die Fluggastdatenzentralstelle?

4. Existieren derzeit Muster für den Abgleich der Fluggastdaten gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 1 FlugDaG, und wenn nein, wann soll die entsprechende Ausbaustufe des Fluggastdaten-Informationssystems erreicht sein, wenn ja, welche Angaben zum Ziel und zur Ausgestaltung dieser Muster kann die Bundesregierung machen?
5. Werden die Fluggastdaten des Fluggastdaten-Informationssystems derzeit für die Erstellung von Mustern nach § 4 Absatz 4 FlugDaG genutzt, und welche Angaben kann die Bundesregierung zur Methode der Mustererstellung und zum Ziel und zur Ausgestaltung dieser aus den Fluggastdaten gewonnenen Muster machen?
6. Wie viele Stellen für die Tätigkeit in der Fluggastdatenzentralstelle und der zuständigen Arbeitseinheit für die technische Bereitstellung der Fluggastdaten im Bundesverwaltungsamt sind derzeit budgetiert, und wie viele dieser Stellen sind derzeit besetzt (bitte nach Besoldungsgruppen auflisten)?
7. Wie viele Fluggastdatensätze sind derzeit insgesamt im Fluggastdaten-Informationssystem gespeichert?
8. Ist es der Bundesregierung mittlerweile möglich, eine Aussage zum Umfang der getätigten Abgleiche von Fluggastdaten mit Datenbeständen und Mustern für die Jahre 2020 und 2021 und bis zum 30. Juni 2022 zu treffen, und wenn nein, warum nicht?
9. Wie viele Fluggastdatensätze wurden in den Jahren 2020, 2021 und im ersten Halbjahr 2022 jeweils an die Fluggastdatenzentralstelle übermittelt, und welche Aussage kann zur Zahl der betroffenen Fluggäste getroffen werden?
10. Wie viele technische Treffer beim Abgleich mit Datenbeständen und Mustern gab es jeweils in den Jahren 2020, 2021 und im ersten Halbjahr 2022?
11. Wie viele technische Treffer wurden in den Jahren 2020, 2021 und im ersten Halbjahr 2022 jeweils durch die Fluggastdatenzentralstelle fachlich überprüft?
12. Wie viele dieser technischen Treffer wurden fachlich positiv von der Fluggastdatenzentralstelle überprüft und an die Bundespolizei und an die Bundeszollverwaltung ausgeleitet (bitte wie oben nach Jahren auflisten)?
13. Wie viele Fluggäste wurden danach durch die Bundespolizei und die Bundeszollverwaltung angetroffen (bitte wie oben nach Jahren auflisten)?
14. Welche Ausschreibungen in den polizeilichen Fahndungssystemen lagen den Überprüfungen der Fluggastdatenzentralstelle zugrunde, und welche Fahndungsmaßnahmen konnten daraufhin durchgeführt werden (bitte mit Zahl der Ausschreibungen und Fahndungsmaßnahmen wie oben nach Jahren auflisten)?
15. Wie können die Fahndungsausschreibungen (bitte getrennt für Personen und Sachen) den Straftatbeständen des § 4 Absatz 1 FlugDaG zugeordnet werden (bitte wie oben nach Jahren auflisten)?
16. Wie viele retrograde Recherchen wurden jeweils in den Jahren 2020, 2021 und im ersten Halbjahr 2022 in den Daten des Fluggastdaten-Zentralsystems vorgenommen, wie viele Rechercheersuchen lagen dem zugrunde, in wie vielen Fällen waren Fluggastdaten vorhanden?

17. Wie viele der im Fluggastdaten-Zentralsystem vorhandenen Datensätze wurden
- gemäß § 4 Absatz 5 Satz 1 FlugDaG an inländische Behörden übermittelt (bitte jeweils für die Jahre 2020, 2021 und das erste Halbjahr 2022 nach den jeweiligen Bundesländern und Behörden des Bundes auflisten)?
 - gemäß § 7 FlugDaG an Behörden der EU-Mitgliedstaaten übermittelt (bitte jeweils für die Jahre 2020, 2021 und das erste Halbjahr 2022 sowie die Mitgliedstaaten auflisten)?
 - gemäß § 9 FlugDaG an Europol übermittelt (bitte jeweils für die Jahre 2020, 2021 und das erste Halbjahr 2022 auflisten)?
 - gemäß § 10 FlugDaG an Drittstaaten übermittelt (bitte jeweils für die Jahre 2020, 2021 und das erste Halbjahr 2022 und die empfangenden Staaten auflisten)?
18. An wie vielen gemeinsamen Verfahren gemäß § 8 FlugDaG hat die Fluggastdatenzentralstelle teilgenommen (bitte jeweils für die Jahre 2020, 2021 und das 1. Halbjahr 2022 auflisten)?
19. Wie viele Ersuchen um Auskunft, Berichtigung oder Löschung zu Daten im Fluggastdaten-Informationssystem sind in den Jahren 2020, 2021 und im ersten Halbjahr 2022 an die Fluggastdatenzentralstelle gerichtet worden?
20. Hat die Bundesregierung sich zu dem in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Urteil des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Anwendungspraxis der Fluggastdatenzentralstelle eine eigene Position gebildet?
- Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus für ihr eigenes Handeln, und sieht sie gesetzgeberischen Handlungsbedarfs, allgemein und insbesondere
- hinsichtlich der vom EuGH geforderten Beschränkung der Anwendung der PNR-RL auf terroristische Straftaten oder schwere Kriminalität mit einem zumindest mittelbaren objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen (Randnummer 153 bis 157),
 - hinsichtlich der vom EuGH geforderten Beschränkung der Verarbeitung von Fluggastdaten auf die schwere Kriminalität, während der § 4 Absatz 1 Nummer 6 FlugDaG seinem Wortlaut nach eine Verarbeitung auch bei solchen Straftaten zulässt, deren Strafbarkeit zwar im Höchstmaß über der Schwelle von mindestens drei Jahren liegen, aber – etwa im Falle bestimmter Betrugsdelikte – die in ihrem Mindeststrafmaß darunter angesiedelt sein können und nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller in den Bereich der Bagatelldelikte fallen?
21. Plant die Bundesregierung konkrete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei der nachträglichen Zurverfügungstellung und Überprüfung der Fluggastdaten nach § 4 Absatz 5 und nach § 6 Absatz 1 FlugDaG eine Kontrolle durch ein Gericht (oder eine unabhängige Verwaltungsstelle) stattfindet, wie sie der EuGH fordert (Randnummer 225 des Urteils)?
22. Hat die Bundesregierung sich zu der Feststellung des EuGH in Randnummer 229 ff. des Urteils, nach der der Zweck der Verarbeitung der Fluggastdaten „ausschließlich zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ (Artikel 1 Absatz 2 PNR-RL) beschränkt ist, eine eigene Position erarbeitet?

Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus für ihr eigenes Handeln, und plant sie, vor dem Hintergrund, dass nachrichtendienstliche Tätigkeiten üblicherweise im Vorfeld möglicher Straftatenbegehung angesiedelt sind, einschränkende Maßnahmen zur Umsetzung von § 6 Absatz 2 FlugDaG (Übermittlung an Nachrichtendienste)?

23. Sieht die Bundesregierung im Lichte der Auslegung durch den EuGH, der mehrfach die Zweckbindung der Verarbeitung von Fluggastdaten für die Bekämpfung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität mit Bezug zum Flugverkehr betont, gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinsichtlich der Regelung in § 6 Absatz 4 FlugDaG, die die zweckändernde Verarbeitung auch zur Verfolgung gleich welcher anderen Straftaten zulässt (bitte begründen und ggf. Schlussfolgerungen und Konsequenzen der Bundesregierung darlegen)?
24. Hat die Fluggastdatenzentralstelle mit Bezug zu Randnummer 255 und 256 des genannten Urteils die Fluggastdatensätze, bei denen sich weder im Rahmen der Vorabüberprüfung noch bei etwaigen Überprüfungen innerhalb der ersten sechs Monate nach der Übermittlung durch die Luftfahrtunternehmen Anhaltspunkte für eine terroristische oder kriminelle Gefahr i. S. d. § 4 Absatz 1 FlugDaG ergeben haben, gelöscht, und wenn nein, warum nicht?

Berlin, den 22. Juli 2022

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

