

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Wolfgang Gehrcke, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/5732 –**

Abschluss eines Passenger Name Records-Abkommens der Europäischen Union mit Mexiko

Vorbemerkung der Fragesteller

Bei seiner Tagung am 15. und 16. Juni 2015 in Brüssel erteilte der Rat der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union (EU) der Europäischen Kommission den Auftrag, mit Mexiko ein „Abkommen über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer grenzüberschreitender Kriminalität“ zu verhandeln (Ratsdok. 15/8968). Wie es in der Vorlage der Europäischen Kommission heißt, habe Mexiko mehrfach seit dem Jahr 2012 die Vorübermittlung von Fluggastdaten durch Flugunternehmen angefordert, die aus den EU-Staaten heraus Mexiko anfliegen, und zuletzt ein Zwangsgeld von 30 000 Euro angedroht, sollten diese Daten nicht übermittelt werden. Europäische Fluglinien dürfen diese Daten nur mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage übermitteln, die nun mit diesem Abkommen geschaffen werden soll.

Bereits heute werden innerhalb des Advanced Passenger Information System (APIS) Flugpassagierdaten an Mexiko ebenso wie an die USA, Kanada, Korea, Syrien, Japan und China übertragen. Sie enthalten die wesentlichen Angaben zum Reisenden und zur genutzten Flugverbindung. Passenger Name Records (PNR)-Daten sind demgegenüber deutlich umfassender und umfassen Angaben zur Flughistorie (genommene bzw. nicht genommene Flüge), Daten zum genauen Ziel der Reise (Unterkunft, auch mitgebuchte Mietwagen etc.), Angaben zum Reiseunternehmen, zur Sitzplatznummer, zu Mitreisenden bis hin zu Verpflegungswünschen an Bord (z. B. die Angabe „kein Schweinefleisch“). Ziel der Erfassung von PNR ist, sowohl zu einzelnen Reisenden über einen längeren Zeitraum Daten zu erfassen als auch in Big-Data-Analysen bestimmte Bewegungsmuster zu erkennen.

Die Verhandlung über ein PNR-Abkommen mit Mexiko ist auch deshalb politisch sensibel, weil bereits über ein umfassenderes Sicherheitsabkommen der EU mit Mexiko verhandelt wird, das von Menschenrechtsgruppen scharf kritisiert wird. In einer vom 6. März 2015 im Deutschen Bundestag vorgestellten Studie der Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko wird dargelegt, dass seit dem Jahr 2006 etwa 6 000 Menschen Opfer des „Verschwinden-

lassens“ wurden. Es handele sich um ein systematisch begangenes Verbrechen, in das Polizei und Militär bis in höchste Kreise hinein verwickelt seien. Die Verhandlungen über ein Sicherheitsabkommen sollten so lange ausgesetzt werden, bis Mexiko eine nationale Strategie gegen das „Verschwindenlassen“ in Kraft gesetzt habe. Danach sieht es derzeit allerdings nicht aus. Auf der Internetpräsenz der Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko wird auch über ein Dorf im Bundesstaat Chiapas berichtet, in dem bei einem Polizeieinsatz im Jahr 2006 vier Menschen getötet wurden und vier verschwunden sind. Die Verbrechen sind bis heute nicht aufgeklärt.

Zu befürchten ist, dass Daten über Flugbewegung von Passagieren einerseits von mexikanischen Behörden missbraucht werden, um internationale Kontakte und Bewegungen von Menschenrechtsverteidigern auszuforschen und zu analysieren. Andererseits kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass solche Daten von korrupten Polizeibeamten an Gruppen der organisierten Kriminalität weitergegeben werden, die ihrerseits Jagd auf Menschenrechtsverteidiger machen.

1. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung der weitere Zeitplan der Europäischen Kommission für die Verhandlungen mit Mexiko über ein PNR-Abkommen?

Ein konkreter Zeitplan der Europäischen Kommission ist der Bundesregierung nicht bekannt.

2. Wann ist nach Kenntnis der Bundesregierung mit einem Abschluss der Überprüfung des PNR-Abkommens der EU mit Kanada durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu rechnen?

Mit einem Abschluss der Überprüfung wird frühestens Ende 2015 gerechnet.

3. Was ist der Bundesregierung zu den Eckpunkten der mexikanischen Forderungen an ein PNR-Abkommen bekannt, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht sie aus diesen Forderungen?

Der Bundesregierung sind keine entsprechenden Eckpunkte bekannt.

4. Was waren die deutschen Verhandlungsziele und Vorschläge bei der Erteilung des Verhandlungsmandats an die Europäische Kommission, und was hat sie insbesondere hinsichtlich
 - a) des Umfangs der zu übermittelnden Daten,
 - b) der Speicherdauer,
 - c) der empfangsberechtigten Behörden und Stellen,
 - d) der Zweckbindung und Weitergabe der Daten an weitere Stellen und Drittstaaten,
 - e) des Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen und
 - f) der Sanktionsinstrumente bei datenschutzrechtlichen Verstößengefordert, und was findet sich dazu im Einzelnen im Verhandlungsmandat wieder?

Für die Bundesregierung war bei den Beratungen über das Verhandlungsmandat vorrangig zu gewährleisten, dass ein künftiges PNR-Abkommen mit Mexiko

grundrechtskonform ausgestaltet wird; hierfür wird dem Gutachten des EuGH zum Entwurf eines PNR-Abkommens mit Kanada wesentliche Bedeutung zukommen. Infolge dessen war der Bundesregierung wichtig, durch geeignete Formulierungen im Mandat sicherzustellen, dass das Mandat zu gegebener Zeit an die Vorgaben des EuGH im erwarteten Gutachten zum Entwurf eines PNR-Abkommens mit Kanada angepasst wird.

Das ist durch Ziffer 4 der vom Rat für allgemeine Angelegenheiten beschlossenen Verhandlungsrichtlinien (Dok. 9218/3/15) sichergestellt. Im Hinblick darauf hat die Bundesregierung davon abgesehen, spezifische Vorschläge zu allen Regelungsgegenständen des Mandats einzubringen.

5. Welche Kenntnisse oder Einschätzungen hat die Bundesregierung zum jährlichen Flugpassagieraufkommen aus Deutschland und der EU nach Mexiko?

Das jährliche Flugpassagieraufkommen stellt sich nach Informationen des Statistischen Bundesamtes wie folgt dar:

– Direktflüge Deutschland – Mexiko:

2010	170 381
2011	174 574
2012	185 040
2013	216 017
2014	268 014

– Flüge EU – Mexiko:

2010	1 364 504
2011	1 448 970
2012	1 475 339
2013	1 539 007

6. Welche Behörden und Abteilungen sollen von mexikanischer Seite aus Zugriff auf die PNR-Daten erhalten, und welche davon stehen im Verdacht, an Menschenrechtsverletzungen in Mexiko jedenfalls mitschuldig zu sein oder nicht ausreichend an der Strafverfolgung gegen Menschenrechtsverletzungen gegen staatliche Stellen und Gruppierungen der organisierten Kriminalität mitzuwirken?

Die Bundesregierung hat noch keine Kenntnis über konkrete mexikanische Verhandlungspetita zum geplanten PNR-Abkommen der EU mit Mexiko. Der Ratsbeschluss zur Genehmigung der Aufnahme von Verhandlungen über ein PNR-Abkommen mit Mexiko verpflichtet die Europäische Kommission jedoch dazu, den Mitgliedstaaten zu gegebener Zeit regelmäßig über die Verhandlungsfortschritte zu berichten, damit die Verhandlungen im Benehmen mit den Vertretern der Mitgliedstaaten in der Gruppe der Justiz- und Innenreferenten geführt werden können.

7. Wie soll nach dem nun beschlossenen Verhandlungsmandat der Datenschutz im PNR-Abkommen zwischen der EU und Mexiko gesichert werden, und welche Verfahren sind dafür vorgesehen?

Das Verhandlungsmandat sieht für das Abkommen bereits zahlreiche Datenschutzgarantien vor, u. a.

- eine enge Zweckbestimmung (ausschließlich zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer grenzüberschreitender Kriminalität),
- Regelungen zur Datensicherheit,
- Verbot der Verwendung sensibler Daten,
- Beaufsichtigung durch eine für den Datenschutz zuständige unabhängige Behörde,
- Datenübermittlung ausschließlich durch ein sog. „Push“-System, bei dem die mexikanischen Behörden keinen Zugang zu den Buchungssystemen der Fluggesellschaften erhalten.
- Vorbehalt rechtshilferechtlicher Ersuchen hinsichtlich der Verwendung von Daten zu Beweis Zwecken in Strafverfahren.

Darüber hinaus ist sichergestellt (siehe Antwort zu Frage 4), dass das Mandat zu gegebener Zeit an die Vorgaben des EuGH im erwarteten Gutachten zum Entwurf eines PNR-Abkommens mit Kanada angepasst wird.

8. Welche weiteren Staaten sind derzeit mit dem Wunsch nach Abschluss eines PNR-Abkommens an die EU oder die Bundesregierung herangetreten oder haben entsprechende Forderungen gestellt, welche Daten werden im Einzelnen eingefordert, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesen Wünschen bzw. Forderungen im Einzelnen?

Wie dem Ratsdokument 10838/15 vom 14. Juli 2015 zu entnehmen ist, ziehen immer mehr Drittstaaten – darunter Japan, Saudi-Arabien, Katar, die Republik Korea und Neuseeland – die Nutzung von PNR-Daten zu polizeilichen oder Strafverfolgungszwecken in Betracht und haben um Verhandlungen über ein PNR-Abkommen mit der EU gebeten oder werden voraussichtlich bald um solche Verhandlungen bitten. Der Bundesregierung ist jedoch nicht bekannt, dass eines dieser Länder bereits konkret beschrieben hat, welche PNR-Daten im Einzelnen angefordert werden sollen.

Die Bundesregierung ist bislang noch von keinem Drittstaat um solche Verhandlungen gebeten worden.

Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Drittstaaten von europäischen Fluglinien PNR-Daten anfordern oder bald anfordern werden, begrüßt die Bundesregierung den Vorschlag der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. April 2015 „Die Europäische Sicherheitsagenda“, „ein PNR-Musterabkommen auszuarbeiten, in dem die Auflagen festgelegt werden, die Drittstaaten erfüllen müssen, um PNR-Daten aus der EU zu erhalten“.

9. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Verabschiedung eines „Modell-PNR-Abkommens“ der EU (Ratsdok. 10838/15), welche Standards für die Formulierung eines solchen „Modell-PNR-Abkommens“ als Vorlage für alle entsprechenden, zukünftig abzuschließenden PNR-Abkommen mit Nicht-EU-Staaten sind für die Bundesregierung zentral, und mit welchen Effekten eines solchen „Modell-PNR-Abkommens“ rechnet die Bundesregierung?

Die Bundesregierung begrüßt den Vorschlag, ein „Modell-PNR-Abkommen“ zu erarbeiten.

Der Inhalt des Modellabkommens sollte sich an den Prinzipien unter Nummer 3.3 der KOM-„Strategy on the global approach to transfers of PNR data to non-EU countries“ orientieren (s. S. 2 oben im Dok. 10838/15) und muss auch die Maßstäbe des noch ausstehenden Gutachtens des EuGH zum PNR-Abkommen mit CAN umsetzen sowie die in der Entscheidung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie enthaltenen Vorgaben zur Auslegung von Artikel 7 und Artikel 8 der Europäischen Grundrechtecharta berücksichtigen.

Ein „Modell-PNR-Abkommen“ hätte den Vorteil, dass es – anders als ein sog. unilateraler EU-Standard (s. Option 4 auf S. 4 im Dok. 10838/15) – rechtsverbindlich wäre und zugleich einheitliche Standards für alle Drittstaaten festlegen könnte, so dass stets das Modellabkommen Ausgangspunkt der Verhandlungen wäre.

10. Welche Staaten sind derzeit am APIS beteiligt, und von welchen Staaten ist der Bundesregierung bekannt, dass sie die Teilnahme am APIS gefordert haben?

Einen APIS-Verbund, an dem sich Staaten „beteiligen“ könnten, gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung nicht. Die Anforderung von API-Daten bei bestimmten Flügen erfolgt vielmehr jeweils aufgrund nationaler Entscheidungen.

Nach Kenntnis der Bundesregierung fordern derzeit 18 Drittstaaten API-Daten (Kanada, Indien, Indonesien, Japan, Ukraine, Brasilien, China, Süd-Korea, Mexiko, Russland, Bahrein, Oman, Katar, Süd-Afrika, Kuwait, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und USA). Ob darüber hinaus weitere Drittstaaten die Anforderung von API-Daten angekündigt haben, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können auf der Grundlage der EU-API-Richtlinie 2004/82/EG vom 29. April 2004 und ihren jeweiligen nationalen Bestimmungen API-Daten (Advance Passenger Information) bei ausgewählten ankommenden Flügen von den Luftfahrtunternehmen anfordern. Demgemäß fordert die Bundespolizei gemäß § 31a des Bundespolizeigesetzes (BPOLG) bei Flügen aus zahlreichen Drittstaaten API-Daten an, die jedoch grundsätzlich 24 Stunden nach der Einreise der Fluggäste des betreffenden Fluges gelöscht werden.

11. Von welchen Nicht-EU-Staaten ist der Bundesregierung bekannt, dass sie PNR-Daten von Flugunternehmen angefordert haben, und welche Daten wurden dabei im Einzelnen angefordert?

Nach Kenntnis der Bundesregierung haben – neben Mexiko – weitere Staaten, wie z. B. Süd-Korea, von Flugunternehmen PNR-Daten gefordert; eine vollständige Liste aller Staaten, die von Flugunternehmen PNR-Daten gefordert haben, ohne dass es hierfür eine Rechtsgrundlage gäbe, liegt der Bundesregierung jedoch nicht vor. Auch technische Einzelheiten zu den konkret angeforderten PNR-Daten sind der Bundesregierung nicht bekannt.

12. Von welchen EU-Staaten ist der Bundesregierung bekannt, dass sie nationale PNR-Systeme eingerichtet haben, mit welchen Kosten war das nach Kenntnis der Bundesregierung verbunden, und in welcher Höhe wurden hierfür EU-Mittel in Anspruch genommen?

Im Vereinigten Königreich ist bereits ein PNR-System in Betrieb, ein eingeschränktes PNR-System auch in Belgien. Soweit der Bundesregierung bekannt, werden PNR-Systeme derzeit in Frankreich, Spanien, Estland, Finnland, Ungarn, den Niederlanden, Portugal und Slowenien aufgebaut. Die Kosten hierfür sind der Bundesregierung nicht bekannt.

14 Mitgliedstaaten haben von der Europäischen Kommission PNR-bezogene Finanzmittel aus dem ISEC-Fonds erhalten (zu den einzelnen Beträgen siehe die Übersicht der EU-Kommission unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/isec/isec-grants-awarded-2012_en.pdf).

13. In wie vielen Fällen wurden seit dem Jahr 2011 nach Kenntnis der Bundesregierung aus den PNR gewonnene analytische Informationen an Europol und Eurojust durch das US-Department of Homeland Security (DHS) übermittelt, und zu welchen konkreten Untersuchungs- und Ermittlungszwecken diente diese Übermittlung (bitte nach Jahren auflisten)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von derartigen Übermittlungen.

14. In wie vielen Fällen seit dem Jahr 2011 waren deutsche Stellen an diesen Untersuchungs- und Ermittlungsprojekten von Europol und Eurojust beteiligt (bitte nach Jahren auflisten)?

Eine Beteiligung deutscher Stellen ist nicht erfolgt.

15. In wie vielen Fällen seit dem Jahr 2011 haben deutsche Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden analytische Informationen vom DHS erhalten, und in welche abgeschlossenen Ermittlungsverfahren sind diese Daten eingeflossen (bitte nach Jahren auflisten)?
16. In wie vielen Fällen haben nach Kenntnis der Bundesregierung deutsche Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden Zugang zu PNR-Daten oder daraus gewonnenen analytischen Informationen beim DHS beantragt, in wie vielen Fällen haben sie sie erhalten, und mit welcher Begründung haben sie sie in einzelnen Fällen nicht erhalten (bitte nach Jahren auflisten)?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Der Zollfahndungsdienst hat im Jahr 2014 in einem Ermittlungsverfahren im Auftrag einer Staatsanwaltschaft Daten zu Passagierflügen aus den und in die USA erhalten. Es handelte sich um ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Bestechlichkeit und der Steuerhinterziehung. Der Zollfahndungsdienst hat im Jahr 2014 in einem weiteren Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Geldwäsche im Rahmen eines im Jahre 2010 gestellten Amtshilfeersuchens eine Anfrage beim DHS zu einer Reisebewegung einer Beschuldigten im Juni 2013 in die USA gestellt. Die angefragten Informationen wurden vom DHS beantwortet.

Darüber hinaus liegen dem Zollfahndungsdienst keine belastbaren statistischen Angaben zu einem Bezug zwischen Amtshilfeersuchen und PNR-Daten vor. Die beim ZKA ein- und ausgehenden Amtshilfeersuchen werden zwar in einer

gesonderten Datenbank festgehalten; eine Differenzierung danach, ob diesen Fluggastdaten zugrunde liegen, ist jedoch nicht möglich.

Im Übrigen haben deutsche Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden keinen Zugang zu PNR-Daten oder daraus gewonnenen analytischen Informationen beim DHS beantragt oder erhalten.

17. In wie vielen Fällen hat das DHS nach Kenntnis der Bundesregierung PNR-Daten oder analytische Informationen an welche Drittländer übermittelt?

Ausweislich des letzten gemeinsamen Evaluierungsberichts (Rats-Dok. 17066/13 ADD 1) hat das DHS im Zeitraum vom 1. Juli 2012 bis 31. März 2013 PNR-Daten fallbezogen an Kanada und das Vereinigte Königreich weitergeleitet. Ob darüber hinaus weitere Übermittlungen stattgefunden haben, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

18. Welche Zeitplanung besteht nach Kenntnis der Bundesregierung für die für das Jahr 2015 vertraglich verabredete Evaluation des PNR-Abkommens der EU mit den USA, welche Fragestellung wurde für diese Evaluation ggf. verabredet, und wer wird oder welche Stellen werden für die EU-Seite am Überprüfungsteam teilnehmen?

Zum genauen Zeitplan der nächsten Evaluation des PNR-Abkommens mit den USA hat die Bundesregierung von der Europäischen Kommission noch keine Informationen erhalten. Im Rat wurden auch noch keine Fragestellungen für diese Evaluation mit der Europäischen Kommission erörtert. Wer für die EU-Seite am Überprüfungsteam teilnimmt, ergibt sich aus Artikel 23 Absatz 2 des PNR-Abkommens mit den USA (ABl. L 215/5 vom 11. August 2012).

