

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Dr. Karl Addicks,
Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/8571 –**

Weitergabe von Postdaten im transatlantischen Paket- und Briefverkehr

Vorbemerkung der Fragesteller

In Presseberichten der „ZEIT online“ (22. Januar 2008 und 14. Februar 2008) wurde berichtet, dass die amerikanische Zoll- und Grenzbehörde „Customs and Border Protection“ bei Express-Sendungen, Päckchen und Paketen die elektronische Bereitstellung von Daten über Sender, Empfänger und Inhalt vier Stunden vor dem Eintreffen des Flugzeugs in den USA verlangt. Dies ist im so genannten Trade Act of 2002 geregelt. Die USA verlangen diese Informationen, um Sendungen mit gefährlichem Inhalt vor ihrer Ankunft identifizieren zu können.

Die Weitergabe der Daten an Strafverfolgungsbehörden sowie der Abgleich mit kommerziellen Datenbanken ist durch das so genannte Advanced Air Manifest gedeckt. Nach US-amerikanischem Recht unterliegen auch einfache Briefe und Dokumente dem „Advanced Air Manifest“, weil der Rechtsbegriff „cargo“ im amerikanischen Recht weit ausgelegt wird.

Auf Sendungen mit einem Gewicht unter 453 g werden die amerikanischen Regelungen zurzeit nicht angewandt. Die USA haben aber die Möglichkeit, durch Veröffentlichung im Federal Register die Regelungen auch auf Briefsendungen unter 453 g auszuweiten. Entsprechende Überlegungen soll es in den USA geben.

Der Sachverhalt war Gegenstand einer schriftlichen Frage der Abgeordneten Gisela Piltz (Frage 36, Bundestagsdrucksache 16/7965) sowie zweier Sitzungen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Darüber hinaus wurden am 29. Januar 2008 zu dem Sachverhalt auch Fragen an die Europäische Kommission eingereicht.

1. Seit wann ist der Bundesregierung der „Trade Act of 2002“ bekannt, der das Verlangen der USA nach Vorabübermittlung von Angaben über Sender, Empfänger und Inhalt bei Express-Sendungen, Päckchen und Paketen zum Gegenstand hat?

Der Bundesregierung ist der „Trade Act of 2002“ seit dessen Inkrafttreten am 6. August 2002 bekannt.

2. Gab es im Vorfeld des „Trade Act of 2002“ Verhandlungen zwischen den USA und der Bundesregierung und/oder Organen der Europäischen Union über den Austausch von Postdaten, wenn ja, welche Übereinkünfte wurden von wem mit welchem Inhalt erzielt?

Seitens der Bundesregierung gab es keine Verhandlungen mit den USA im Vorfeld des „Trade Act of 2002“. Über Verhandlungen von Organen der Europäischen Union ist der Bundesregierung nichts bekannt.

3. Gilt das Brief- und Postgeheimnis auch für Express-Sendungen, Päckchen und Paketen, und unter welchen Bedingungen ist eine Einschränkung möglich?

Das durch Artikel 10 des Grundgesetzes verfassungsmäßig geregelte Brief- und Postgeheimnis und im Postgesetz (PostG) einfachgesetzlich geschützte Postgeheimnis umfasst sämtliche Postsendungen unabhängig von ihrer Sendungsform. Das Postgeheimnis verbietet die Nutzung von Sendungsinformationen für andere Zwecke als jene der Beförderung, es sei denn, dies ist nach nationalem Recht oder internationalen Abkommen zulässig. Nationale Einschränkungen des Postgeheimnisses unterliegen dem Gesetzesvorbehalt und dem Zitiergebot, müssen sich also ausdrücklich auf Postsendungen oder Postverkehr beziehen.

Bundesgesetzliche Regelungen, die das Postgeheimnis einschränken, sind u. a. das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10), § 23a Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG), die §§ 99, 100 Strafprozessordnung (StPO), die Postsperre nach § 99 Insolvenzordnung (InsO), § 5 Abs. 1 Zollverwaltungsgesetz (ZollVerwG) bzw. auf europäischer Ebene der Zollkodex der Europäischen Gemeinschaft (VO EWG Nr. 2913/92), §§ 39, 42 Abs. 4 PostG.

Im Bereich des Postgeheimnisses ergeben sich aufgrund einer vergleichbaren Schutzrichtung auch Überschneidungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Bei einem Datentransfer sind daher auch datenschutzrechtliche Regelungen zu beachten. So sind auf europäischer Ebene die Vorschriften der EG-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG relevant, die enge Voraussetzungen für einen Transfer ins außereuropäische Ausland vorschreiben. National enthalten die §§ 4b, 4c des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) allgemeine Regelungen für die Datenübermittlung ins Ausland, sofern keine bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften einschlägig sind.

4. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Einschränkung des Brief- und Postgeheimnisses auch im transatlantischen Paket- und Postverkehr einer gesetzlichen Grundlage bedarf, insbesondere wenn Daten schon

vor der Landung des Flugzeugs übermittelt werden oder erachtet sie ein Handelsabkommen für ausreichend?

Für das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland sind Einschränkungen nur aufgrund der oben genannten Gesetze möglich. Für den transatlantischen Paket- und Postverkehr siehe Antwort zu Frage 12.

5. Wer ist in der Bundesrepublik Deutschland für den Schutz des Brief- und Postgeheimnisses zuständig?

Es ist zwischen Brief- und Postgeheimnis zu unterscheiden: Während das Postgeheimnis nur von Postbediensteten verletzt werden kann, kann das Briefgeheimnis von jedermann verletzt werden. Somit ist für den Schutz des Postgeheimnisses in der Regel jeder Postbetreiber (Deutsche Post AG bzw. jeder Post-Lizenznehmer) zuständig. Die Verletzung des Postgeheimnisses ist ebenso strafbewehrt (siehe § 206 des Strafgesetzbuches (StGB)) wie die Verletzung des Briefgeheimnisses (siehe § 202 StGB). Während eine Straftat gemäß § 206 StGB ein Officialdelikt darstellt und somit von Amts wegen verfolgt wird, wird eine Straftat gemäß § 202 StGB nur auf Antrag verfolgt.

Die Kontrolle über die Einhaltung datenschutzrechtlich relevanter Regelungen im Postwesen und damit auch über die Zulässigkeit der Übermittlung von Postdaten obliegt gemäß § 42 Abs. 3 des Postgesetzes grundsätzlich dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Insofern stehen dem BfDI die umfassenden Kontroll- und Beanstandungsbefugnisse nach § 25 ff. BDSG zu. Danach sind ihm umfassende Kontrollbefugnisse eingeräumt, auch um Verstöße durch die Postdiensteanbieter feststellen zu können. Daneben verfügt die Bundesnetzagentur (BNetzA) über Kontroll- und Anordnungsbefugnisse zur Erfüllung der ihr nach dem Postgesetz obliegenden Aufgaben im Bereich des Postgeheimnisses.

6. Werden Daten im transatlantischen Paket- und Postverkehr vorab elektronisch übermittelt, und wenn ja, welche genau?

Die Postbetreiber erheben für normale Briefsendungen keine speziellen Daten. Es werden lediglich Angaben wie Stückzahl und Gewicht erfasst und übermittelt. Diese Angaben bilden die Basis für die spätere Abrechnung.

Für Sendungen mit Wareninhalt im Rahmen der Bestimmungen des Weltpostvertrages (WPV) werden nur die erforderlichen Zolldokumente gemäß WPV (CN 22, CN 23) verwendet. Dies erfolgt unabhängig von der Wahl des postalischen Produktes. Die Zolldokumente werden vom Kunden ausgefüllt. Absender, Empfänger und Angaben zum Sendungsinhalt befinden sich mittels Papier auf/bei der Sendung. Die Dokumente bilden die Grundlage für die Verzollung der Waren im Bestimmungsland.

Soweit der Bundesregierung bekannt ist, werden einzelne, dieser in Papierform vorliegenden Daten im Rahmen eines Pilotprojektes (MEDICI) von einzelnen Großkunden der Deutschen Post AG elektronisch erfasst. Diese leitet die Daten elektronisch an die betreffende Empfangspostverwaltung weiter.

Im Pilotprojekt werden zwar „Echtdaten“ verwendet, jedoch nur, um die technischen Gegebenheiten prüfen und gute Voraussetzungen für einen späteren Wirkbetrieb schaffen zu können.

Expresssendungen (nicht vom WPV erfasst) werden anders behandelt. Die Absender (Großkunden) übermitteln die für die zollrechtliche Abwicklung erforderlichen Daten teilweise vorab elektronisch an den Expressdienstleister.

Abhängig vom Transportweg (z. B. Luft- oder Seeweg) werden die Daten innerhalb einer bestimmten Frist, die sich aus dem „Trade Act of 2002“ ergibt (beim Luftverkehr 4 Stunden vor Landung und beim Seeverkehr 24 Stunden vor Verladung am Abgangshafen), elektronisch an das Partnerunternehmen (z. B. DHL Deutschland an DHL USA) in den USA übermittelt. Dieses leitet die Daten über das Automated Manifest System (AMS) an die amerikanischen Zollbehörden weiter.

7. Werden die Sendungen jeweils nach Kategorien (zollpflichtig oder nicht zollpflichtig, unter oder über 453 g) eingeteilt, wenn sie auf dem Luft- oder Seeweg transportiert werden, so dass eine unberechtigte Datenweitergabe ausgeschlossen werden kann?

Im liberalisierten Postsektor organisiert der jeweilige Postbetreiber seine Betriebsabläufe zur Sendungsbeförderung eigenständig. Die Bundesregierung kann hierzu keine Angaben machen. Zu bemerken ist, dass die Gewichtsangabe unter oder über 453 g nach hiesiger Kenntnis derzeit weder für den deutschen noch für den amerikanischen Postsektor von Bedeutung ist.

8. An welche Behörden werden die den amerikanischen Zoll- und Grenzschutzbehörden bekannten und/oder vorab übermittelten Daten weiter gegeben?

Rechtsgrundlage für die Erhebung, Speicherung und Weitergabe der Daten über internationale Postsendungen ist Section 343 (a) (1) und (3) des „Trade Act of 2002“ in Verbindung mit den dazu erlassenen Durchführungsregelungen des Department of Homeland Security – hier Federal Register vom 19. Januar 2006, Volume 71, Number 12, DHS-2005-0054.

Die erhobenen Daten dürfen außerhalb des Department of Homeland Security nur an Strafverfolgungsbehörden (auch internationale), Gerichte, das Justizministerium, den Kongress und an berechtigte Dritte weitergegeben werden, wenn Customs and Border Protection (CBP) einen Anhaltspunkt für Rechtsverletzungen sieht.

Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung geht der Weitergabe erhobener Daten immer eine Anfrage berechtigter Behörden oder Dritter voraus, soweit ein Anhaltspunkt für eine Rechtsverletzung vermutet wird. Es ist nicht zwingend erforderlich, dass die CBP die Rechtsverletzung erkennt.

9. Wie lange werden die weitergegebenen Daten von den amerikanischen Behörden gespeichert?

Die Daten dürfen bis zu 6 Jahren und 3 Monaten von der CBP gespeichert werden.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Paket- und Postdatenweitergabe unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsspionage?

Es ist kein erhöhtes Risiko zu erkennen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegungen der USA zur Ausweitung der Postdatenübermittlung im Hinblick auf das grundrechtlich geschützte Post- und Briefgeheimnis?

Der Bundesregierung sind keine Einzelheiten zu Überlegungen der USA zur Ausweitung der Postdatenübermittlung bekannt. Bislang haben die USA auch keinen solchen Vorschlag für die Beratungen während des Weltpostkongresses (23. Juli bis 12. August 2008) vorgelegt. Zur Bewertung siehe auch Antwort zu Frage 12.

12. Wird sich die Bundesregierung aktiv gegen die geplante Ausweitung seitens der USA zur Postdatenübermittlung einsetzen, und wenn ja, in welchen Gremien und in welcher Weise?

Die USA könnten eine Ausweitung der Postdatenübermittlung im Wege einer multilateralen Vereinbarung im Weltpostverein (auch nach dem Weltpostkongress) anstreben. Dies könnte abhängig sein von den Entwicklungen auf EU-Ebene.

Zum 1. Juli 2009 ist auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vorgesehen, eine Reihe von Maßnahmen zur Verschärfung der Sicherheitsmaßnahmen für in die oder aus der Gemeinschaft verbrachte Waren einzuführen. Diese Maßnahmen sollen zu schnelleren und gezielteren Zollkontrollen führen und umfassen die Analyse und den elektronischen Austausch von risikobezogenen Informationen der Zollbehörden untereinander sowie zwischen diesen Behörden und der Europäischen Kommission. Eine Maßnahme stellt dabei die Übermittlung von Vorabinformationen an die Zollbehörden für alle Waren, die in das und aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, dar. Diese summarischen Eingangs- und Ausgangsanmeldungen sind aber für nach den Vorschriften des Weltpostvertrags beförderte Waren nicht erforderlich. Verhandlungen über die Einführung von gleichgelagerten Befreiungen für Waren, die mit Express- und Kurierdiensten befördert werden, werden in Brüssel derzeit noch geführt.

In allen Fällen wird sich die Bundesregierung für eine verfassungsmäßige Regelung einsetzen. Die Übermittlung von Daten bei internationalen Warensendungen, die nach den einschlägigen Einfuhr- und Zollbestimmungen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen des Empfängerlandes gefordert werden, ist zulässig und unvermeidbar, wenn der Postverkehr mit dem entsprechenden Land aufrechterhalten werden soll. Die USA können, wie jedes andere Land auch, im Rahmen der eigenen nationalen Gesetzgebung weitergehende Regelungen treffen. Der amerikanische „Trade Act of 2002“ sieht grundsätzlich auch die Erfassung von Daten aus dem reinen Briefverkehr vor, also auch auf Briefe ohne Wareninhalt. Diese Regelung findet bislang aber keine Anwendung. Durch ein Ergänzungsgesetz (auf das die Bundesregierung keinen Einfluss hätte) wäre aber jederzeit eine Einbeziehung möglich.

13. Gibt es in den USA ebenfalls ein Post- und Briefgeheimnis oder müssen Bürger der Bundesrepublik Deutschland beim Verschicken von Sendungen in die USA davon ausgehen, dass die Möglichkeit besteht, dass Sendungen geöffnet werden?

Grundsätzlich gibt es auch in den USA dem Post- und Briefgeheimnis entsprechende Regelungen. Wie in der Bundesrepublik Deutschland auch, ist die Überprüfung und gegebenenfalls Öffnung aus dem Ausland stammender Post durch die US-Behörden auf gesetzlicher Grundlage möglich ist.

