

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Jerzy Montag, Markus Tressel, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Winfried Hermann, Ulrike Höfken, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Tom Koenigs, Omid Nouripour, Dr. Hermann Ott, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Hans-Christian Ströbele, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Keine Vorratsspeicherung von Fluggastdaten –
Richtlinienvorschlag über die Verwendung von Fluggastdatensätzen
KOM(2011) 32 endg.; Ratsdok. 6007/11**

**hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3
des Grundgesetzes i. V. m. § 9 Absatz 4 EUZBBG**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Kommission hat am 2. Februar 2011 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (KOM(2011) 32 endg.) vorgelegt. Zuvor hatte bereits ein in Planung befindlicher Rahmenbeschluss zum selben Thema schwerwiegende Kritik hervorgerufen (KOM(2007) 654 endg.; Ratsdok. 14922/07), vgl. dazu den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 16/8199), ferner die Kritik der damaligen Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries, des Europäischen Parlaments, der EU-Grundrechteagentur, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

Mit dem nun vorliegenden Richtlinienentwurf greift die Europäische Kommission zwar einen Teil der datenschutzrechtlichen Kritik auf. Das grundsätzliche datenschutzrechtliche Problem bleibt aber erhalten: Bei dem Richtlinienentwurf handelt es sich wie bei der Richtlinie zur Speicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten 2006/24/EG abermals um eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung, deren Geeignetheit und Erforderlichkeit für den Zweck der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung nicht nachgewiesen ist. Die Europäische Kommission weist in ihrem Vorschlag zwar auf die vielfach geäußerten Zweifel an der Geeignetheit und Erforderlichkeit dieser Maßnahme hin, begnügt sich dann aber im Wesentlichen damit, diese ohne weitere Begründung zu behaupten. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Speicherung von Fluggastdaten für die Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität muss nicht nur behauptet, sondern überzeugend nachgewiesen werden. Die Ausgestaltung dieser neuen Art der Vorrats-

datenspeicherung im Richtlinienentwurf zu den Fluggastdaten verstößt gegen die Vorgaben im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung der Telekommunikationsverbindungsdaten (1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08).

Besonders bedenklich ist hier, dass die zunächst bei unterschiedlichen privaten Flugunternehmen erhobenen und dezentral gespeicherten Daten der Flugpassagiere bei einer staatlichen Zentralstelle zusammengeführt und dort zu unterschiedlichsten Zwecken der Kriminalitätsbekämpfung zentralisiert, gespeichert und verarbeitet werden sollen. Zudem sollen die gespeicherten Daten über den unverhältnismäßig langen Zeitraum von 30 Tagen (unverschlüsselt) plus fünf Jahre (bei eingeschränktem Zugriff durch Pseudonymisierung, damit aber bleibender Individualisierbarkeit) gespeichert bleiben. Ausdrücklich zielt der Richtlinienentwurf zudem darauf, durch Datenauswertung und Datenabgleich Verdächtige zu identifizieren und „PNR-Daten proaktiv zur Analyse und Bestimmung von Prüfkriterien“ (S. 5 des Vorschlags) verwenden zu können. In der Folge sollen die aufgrund dieser Prüfkriterien identifizierten Personen besonderen Kontrollmaßnahmen und damit Grundrechtseingriffen unterzogen werden (Artikel 4 Absatz 2 des Richtlinienentwurfs.) „Dazu müssen die Strafverfolgungsbehörden die PNR-Daten in Echtzeit verwenden, um einen Datenabgleich mit verschiedenen Datenbanken [...] durchzuführen“ (ebenda, S. 6) (PNR: Passenger Name Record – Passagiernamensregister). Diese Ermittlungsmethode läuft auf eine anlasslose Rasterung der Fluggäste nach einem höchst abstrakten Rasterprofil hinaus. Derartige Vorgehensweisen, die nicht an hinreichend bestimmbare strafbare Handlungen, sondern lediglich an allgemeine Kategorien, äußere Verhaltensmuster und unveränderliche Identitätsmerkmale anknüpfen, sind in Deutschland verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. etwa Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006, 1 BvR 518/02) und würden zwangsläufig diskriminierende Maßnahmen der Sicherheitsbehörden nach sich ziehen.

Die neuerliche Kritik an dem Richtlinienvorschlag, die nicht nur vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, sondern auch von Vertretern der Bundesregierung und aus dem Bundesministerium der Justiz heraus geäußert wurde, erstaunt daher nicht. Der Bundesrat hat am 18. März 2011 mit Mehrheit für einen sehr kritischen Antrag zum Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission gestimmt (Bundesratsdrucksache 73/11).

Aus der umfassenden Bewertung gemäß § 7 Absatz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 15. März 2011 ist klar ersichtlich, dass auch seitens der Bundesregierung Zweifel an der Grundrechtskonformität des Richtlinienentwurfs und seiner verfassungskonformen Umsetzbarkeit in nationales Recht bestehen.

Vor dem Hintergrund der EU-Grundrechtecharta, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Richtlinienvorschlags mit EU-Grundrechten und an der Möglichkeit der verfassungskonformen Umsetzung einer solchen Richtlinie in deutsches Recht.

EU-Grundrechte finden Anwendung, wenn die Organe und Einrichtungen der EU oder die Mitgliedstaaten EU-Recht anwenden. EU-Sekundärrecht, also auch der vorliegende Richtlinienentwurf, ist an der EU-Grundrechtecharta zu messen. Es bestehen ganz erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Richtlinienentwurfs mit Artikel 8 der EU-Grundrechtecharta (Grundrecht auf Datenschutz) und Artikel 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens). Zudem ist zweifelhaft, ob die entschädigungslose Übertragung der Kostenlast auf die Fluggesellschaften mit den Artikeln 15 und 16 der EU-Grundrechtecharta (Berufs-

freiheit und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit) vereinbar ist. Jenseits der Grundrechtsproblematik ist darauf hinzuweisen, dass die gewählte Rechtsgrundlage aus dem Bereich Justiz und Inneres selbst nach Ansicht des juristischen Dienstes des Rates nicht ausreichend ist, um die im Richtlinienentwurf enthaltenen Verpflichtungen der Fluggesellschaften zu begründen.

Aber auch nationale Grundrechte sind insoweit Bewertungsmaßstab, als die Fluggastdaten-Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum lässt oder die durch Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) geschützte Verfassungsidentität Deutschlands betroffen ist. Aus deutscher Sicht stellt sich die Frage nach einer verfassungskonformen Verhandlungsposition der Bundesregierung ebenso wie die Frage, ob die Richtlinie, würde sie in der Form des jetzt vorgelegten Vorschlags erlassen, verfassungskonform umsetzbar wäre.

Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in dem von der Bundesregierung in seiner umfassenden Bewertung zitierten Urteil zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten festgestellt, dass es zur verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands gehört, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf. Die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten sei, so das Gericht, ein besonders schwerer Eingriff mit einer Streubreite, wie sie die Rechtsordnung bisher nicht kenne. Die Vorratsdatenspeicherung ermögliche die Bildung von Persönlichkeits- und Bewegungsprofilen und steigere das Risiko der Bürger, weiteren Ermittlungen ausgesetzt zu werden, ohne hierfür selbst Anlass gegeben zu haben. Eine solche Vorratsdatenspeicherung sei nur in sehr engen Grenzen mit der Verfassung zu vereinbaren. „Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung“, so das Bundesverfassungsgericht weiter, „kann damit nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung.“

Bei der Beurteilung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Speicherung und Verwendung von Fluggastdaten muss daher vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungsrechtsprechung und des Artikels 8 der EU-Grundrechtecharta in Betracht gezogen werden, dass in Europa bereits verschiedene Arten der Vorratsdatenspeicherung stattfinden, deren kumulative Auswirkungen auf die Grundrechte des Einzelnen im Rahmen einer wertenden Gesamtschau zu berücksichtigen sind. Nur so kann der wachsenden Gefahr der Bildung von grundrechtswidrigen Persönlichkeits- und Bewegungsprofilen vorgebeugt werden. Diese Gefahr würde sich durch die nun anvisierte Ausdehnung der Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdaten auch auf Flüge innerhalb der EU (dazu Vermerk des Ratsvorsitzes vom 28. März 2011) erheblich erhöhen. Für die Verhältnismäßigkeit einer solchen Ausdehnung auf Flüge innerhalb der EU liegen keinerlei stichhaltige Begründungen vor. Das Gleiche gilt für die von verschiedenen Mitgliedstaaten erhobenen Forderungen, die Passagierdaten auch bei anderen Verkehrsmitteln wie zum Beispiel Fähren und Zügen auf Vorrat zu speichern. Die Zusatzkosten, die durch die Speicherung der Daten bei Flügen innerhalb der EU entstehen, werden allein für die Lufthansa auf 150 000 Euro pro Monat geschätzt.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgeschlagene Fluggastdaten-Richtlinie in Deutschland umgesetzt werden könnte, ohne die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Vorratsdatenurteil benannten engen Grenzen für die Zulässigkeit von Vorratsdatenspeicherungen zu überschreiten. Erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel bestehen vor allem im Hinblick auf folgende Punkte:

- Erstens scheint die im Richtlinienentwurf vorgesehene Errichtung einer staatlichen PNR-Zentralstelle und damit die Schaffung eines staatlichen zentralen Datenpools als verfassungsrechtlich unzulässig.

- Zweitens werden weder die Begründung des Richtlinienentwurfs noch sein Inhalt der Tatsache gerecht, dass die Vorratsdatenspeicherung als streng zu begrenzende Ausnahme unter den staatlichen Eingriffsinstrumenten anzusehen ist. Die Verfassung erlegt dem Gesetzgeber bei der Erwägung der neuen Speicherungspflicht von Fluggastdaten durch die Richtlinie größere Zurückhaltung auf.
- Drittens ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010, dass die Verarbeitung auf Vorrat gespeicherter Daten einer hohen Eingriffsschwelle unterliegen muss. Diese Schwelle kann etwa durch das Erfordernis des Vorliegens eines besonders begründeten Verdachts einer auch im Einzelfall schwerwiegenden Straftat oder – im Bereich der Gefahrenabwehr – durch das Erfordernis des Vorliegens einer durch bestimmte Tatsachen hinreichend belegten konkreten Gefahr für überragend wichtige Güter definiert sein. Diesen Anforderungen wird der Richtlinienentwurf, der auf eine anlasslose und permanente Datenverarbeitung durch die zentrale PNR-Zentralstelle zielt, nicht gerecht. Das Vorliegen eines hinreichenden Umsetzungsspielraums erscheint sehr zweifelhaft.

Der vorliegende Richtlinienentwurf zielt ausdrücklich auf eine Rasterprofilbildung und die Rasterung von großen personenbezogenen Datenbeständen ab. Daher ist zudem der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Rasterfahndung vom April 2006 (1 BvR 518/02) zu berücksichtigen. Da der Richtlinienentwurf ausweislich seiner Begründung auf eine anlasslose präventive Rasterung zielt und den Umsetzungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten nicht klar definiert, bleibt auch vor diesem Hintergrund zweifelhaft, ob der deutsche Gesetzgeber bei Umsetzung der vorgeschlagenen Fluggastdatenrichtlinie den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht werden könnte.

Zudem ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung zu berücksichtigen, dass der Richtlinienentwurf zwar die Weiterleitung von PNR-Daten von staatlichen Zentralstellen an die von den Mitgliedstaaten als zuständig benannten Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vorsieht. Für die voraussichtliche Vielzahl dieser Behörden existiert aber bei weitem kein einheitliches oder gar EU-rechtlich harmonisiertes Datenschutzniveau. So beschränkt sich der Rahmenbeschluss 2008/977/JI zum Datenschutz, der auf die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Anwendung findet, auf den Datenaustausch zwischen den betreffenden Behörden der EU-Mitgliedstaaten, lässt die Datenverarbeitung durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene aber unberührt. Zudem weist dieser Rahmenbeschluss vor allem im Hinblick auf die Rechte der Betroffenen und die Weiterleitung von personenbezogenen Daten in Drittstaaten außerhalb der EU erhebliche Defizite auf. Dieses Manko adäquater europarechtlicher Datenschutzstandards im Bereich des Polizei- und Strafrechts macht die Verarbeitung der im Rahmen der Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Fluggastdaten für die Betroffenen zu einem datenschutzrechtlichen Glücksspiel. Die diesbezüglichen Vorschriften des Richtlinienentwurfs nennen keine konkreten Schranken für die Übermittlung oder den Empfang von Fluggastdaten innerhalb der EU. Umsetzungsspielräume, die grundrechtsorientiert zu füllen wären, sind nicht formuliert.

Die Grundrechtsbedenken werden noch dadurch verstärkt, dass die EU derzeit im Rahmen ihres sektorübergreifenden Konzepts zur Übermittlung von Fluggastdaten an Drittländer dabei ist, neue Abkommen über die Übermittlung von Fluggastdaten an die USA, Kanada und Australien auszuhandeln. Aktuell blockieren die USA dabei Verbesserungen im Hinblick auf den Datenschutz. Wegen des unvergleichlich niedrigen Niveaus des amerikanischen Datenschutzrechts erweisen sich auch die Verhandlungen mit den USA über ein EU-US-Abkommen

zum Datenschutz für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als sehr schwierig. Das Europäische Parlament hat in seiner kritischen Entschließung vom 11. Dezember 2010 eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung und ein hohes Datenschutzniveau für die geplanten Abkommen angemahnt.

Bereits am 18. März 2011 hat der Bundesrat einen im Wesentlichen aus verfassungsrechtlichen Erwägungen heraus sehr kritischen Beschluss (Bundesratsdrucksache 73/11) zum PNR-Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission gefasst. Auch der Deutsche Bundestag hat erhebliche Zweifel an der Grundrechtskonformität des Richtlinienentwurfs und der Möglichkeit einer verfassungskonformen Umsetzung desselben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei den Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission im Rat folgende im Sinne von § 9 Absatz 4 EUZBBG wesentlichen Belange durchzusetzen:

1. Zweckgebunden erhobene und gespeicherte Fluggastdaten der privaten Flugunternehmen dürfen nicht anlasslos von einer staatlichen Zentralstelle zu allgemeinen Zwecken der Kriminalitätsbekämpfung gespeichert und verarbeitet werden.
2. Die anlasslose präventive Datenspeicherung, -verarbeitung und -nutzung zum Zweck der laufenden Profilbildung und des Rasterabgleichs ohne das Vorliegen der Voraussetzung einer Gefährdung für hochrangige Rechtsgüter ist in Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht umsetzbar. Dies darf daher unabhängig von der Bewertung der Vereinbarkeit mit EU-Primärrecht nicht in der Richtlinie geregelt werden.
3. Falls ein Verzicht auf die Normierung einer Verpflichtung zur Speicherung von Fluggastdaten nicht durchsetzbar sein sollte, muss die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit jeder Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten unter Berücksichtigung der Gesamtschau bereits existierender Datenspeicherungen und Überwachungsmaßnahmen vom EU-Gesetzgeber eingehend geprüft und dargelegt werden.
4. Falls ein Verzicht auf die Normierung einer Verpflichtung zur Speicherung von Fluggastdaten auf Vorrat nicht durchsetzbar sein sollte, ist die derzeit im Richtlinienvorschlag vorgesehene Speicherfrist von 30 Tagen plus fünf Jahre, während der die Daten nach dem Richtlinienvorschlag (etwa als Pseudonyme im Sinne von § 3 Absatz 6a des Bundesdatenschutzgesetzes) individualisierbar personenbezogen bleiben, als unverhältnismäßig lang abzulehnen. Eine Speicherfrist könnte allenfalls unter Angabe einer wesentlich kürzeren, verbindlichen Höchstspeicherfrist der Regelung durch nationales Recht vorbehalten werden.
5. Bei dieser und weiteren EU-Regelungen im Bereich des Polizei- und Strafrechts soll nicht auf die unzulänglichen Datenschutzvorschriften des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI verwiesen werden. Die Richtlinie muss vielmehr ein hohes Datenschutzniveau für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten sichern.
6. Falls ein Verzicht auf die Normierung einer Verpflichtung zur Speicherung von Fluggastdaten auf Vorrat nicht durchsetzbar sein sollte, ist jedenfalls die Ausdehnung der Vorratsdatenspeicherung auf Flüge innerhalb der EU zu abzulehnen.

7. Falls ein Verzicht auf die Normierung einer Verpflichtung zur Speicherung von Fluggastdaten auf Vorrat nicht durchsetzbar sein sollte, ist jedenfalls die Ausdehnung der Vorratsdatenspeicherung von Passagierdaten, die bei der Nutzung anderer Verkehrsmittel als Flugzeuge entstehen, abzulehnen.

Berlin, den 12. April 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

