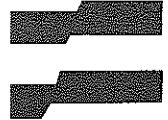


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2841

Ministerium für Justiz,
Arbeit und Europa
des Landes Schleswig-Holstein



Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa
des Landes Schleswig-Holstein | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Werner Kalinka, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen: II 321/9324-31-08-02-06
Meine Nachricht vom:

Dr. Kai Roger Hamdorf
Kai.Hamdorf@jumi.landsh.de
Telefon: 0431 988-3860
Telefax: 0431 988-3881

17. Februar 2008

**Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von
Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken;
Bericht über die Ergebnisse der Bundesratsausschüsse**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich nehme Bezug auf mein Schreiben vom 05.02.2008 und reiche wie angekündigt
die nunmehr vorliegende Niederschrift der Sitzung des EU-Ausschusses des
Bundesrates vom 01.02.2008 nach.

Mit freundlichen Grüßen


Uwe Döring
Minister

TOP 10:

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken

KOM(2007) 654 endg.; Ratsdok. 14922/07

Drucksache: 826/07

Beteiligung: EU - Fz - In - R - Vk

I.

Ausschussempfehlung

Der Ausschuss empfiehlt dem Bundesrat mit den nachfolgend angegebenen Mehrheiten, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- wie R, Vk 1. Der Bundesrat teilt das mit dem Rahmenbeschluss verfolgte Anliegen, EU-weite Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zu entwickeln.
- wie In 2. Der Bundesrat unterstützt ferner die Absicht der Kommission, hierzu einheitliche Handlungsvorgaben zu erarbeiten, die ein hohes Maß an Sicherheit in den Mitgliedstaaten gewährleisten.
- wie In 3. Bei der Verfolgung dieses Ziels ist das Verhältnis zwischen der Wahrung der Freiheitsrechte und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit in ein Gleichgewicht zu bringen. Der Vorschlag des Rahmenbeschlusses stellt dieses Gleichgewicht nicht ausreichend her.

Zu Ziffern 1 bis 3:

16 : 0 : 0

- wie R, V_k 4. Der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses stehen aus Sicht des Bundesrates
[wie R] derzeit einige [gewichtige] Gesichtspunkte entgegen.

12 : 1 : 3

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HH, HE, TH)

- wie I_n 5. Er setzt in folgenden Hinsichten falsche Akzente:

16 : 0 : 0

- wie R, V_k 6. Der vorliegende Rahmenbeschluss verweist in den Artikeln 2 und 11 auf andere
[wie R] Rahmenbeschlüsse, die noch nicht verabschiedet sind. Insbesondere können so die Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten nicht [hinreichend] beurteilt werden.

- wie R 7. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der beabsichtigte Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, überhaupt auf den Datenaustausch zwischen privaten Fluggesellschaften und den vorgeschlagenen PNR-Zentralstellen Anwendung finden würde. Nach seiner derzeitigen Entwurfsfassung bezieht er sich jedenfalls nur auf den Datenaustausch zwischen Behörden.

Zu Ziffern 6 und 7: **12 : 1 : 3**

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HH, HE, TH)

- wie R, V_k 8. Der Bundesrat empfiehlt, den genannten Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten zunächst abzuwarten.

13 : 1 : 2

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HE, TH)

- wie R 9. Die Verarbeitung von PNR-Daten stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. Achtung des Privatlebens dar. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn im Hinblick auf den verfolgten Zweck, Terrorismus und organisierte Kriminalität zu bekämpfen, ein Bedürfnis für den Zugang zu diesen Daten besteht. Aus Sicht des Bundesrates ist der Nachweis hierfür weder im vorliegenden Rahmenbeschluss noch in der Folgenabschätzung der Kommission - SEK(2007) 1453 - erbracht.

9 : 2 : 5

(Gegenstimmen: BY, NW;

Enthaltungen: BW, HH, HE, NI, TH)

- wie R, Vk 10. Bereits mit der Richtlinie 2004/82/EG wurden Fluggesellschaften verpflichtet, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erweiterte Fluggastdaten (API-Daten) zu übermitteln. Damit wurde ein Instrument zur Verbesserung der Einreisekontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geschaffen, das auch einen Nutzen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und sonstiger schwerer Straftaten darstellt.

12 : 1 : 3

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: NW, HE, TH)

- wie R 11. Aus Sicht des Bundesrates sollte eine Ausweitung der Erhebung und Speicherung von Fluggastdaten nicht beschlossen werden, solange nicht feststeht, dass sich die bisherigen Rechtsinstrumente als unzureichend erwiesen haben.

11 : 1 : 4

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HH, HE, NW, TH)

- wie R, Vk
[wie Vk]
12. Es wird deshalb angeregt, zunächst die Wirkungen der Richtlinie 2004/82/EG zu untersuchen, [bevor eine Ausweitung der Erhebung und Speicherung von Fluggastdaten beschlossen wird, und in diese Untersuchungen auch die Folgen für die Fluggesellschaften einzubeziehen.]

12 : 1 : 3

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HE, NW, TH)

- wie R
13. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 65, 1, 47) besteht außerhalb statistischer Zwecke ein "striktes Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat". Es ist danach nicht zulässig, solche Daten zu erheben und zu speichern, die zur Erfüllung der konkreten und aktuellen Aufgabe nicht benötigt werden, die aber zu einem späteren Zeitpunkt gebraucht werden könnten. Nach der Rechtsprechung des EGMR stellt das systematische, rechtlich unbegrenzte Sammeln von Daten eine Verletzung von Artikel 8 EMRK dar (vgl. EGMR, Urteil vom 4. Mai 2000 - 28341/95 - Rotaru, Tz. 57 ff.). Vor diesem Hintergrund bestehen aus Sicht des Bundesrates erhebliche Bedenken gegen die in den Artikeln 5 und 9 des Rahmenbeschlusses vorgesehene anlass- und verdachtsunabhängige Erhebung und Speicherung von PNR-Daten sämtlicher die EU-Grenzen überquerender Fluggäste.

9 : 1 : 6

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: BW, HH, HE, NI, NW, TH)

- wie R
14. Der Grundsatz der Zweckbindung ist eines der Grundprinzipien des Datenschutzes. Danach dürfen personenbezogene Daten nur für bereichsspezifisch und präzise festgelegte Zwecke gespeichert werden und nur im Rahmen dieser Zwecke verwendet werden. Zudem muss das Recht so hinreichend deutlich sein, dass es dem Bürger angemessene Hinweise gibt, unter welchen Voraussetzungen die Behörden befugt sind, Informationen aus seinem Privatleben zu sammeln und zu benutzen. Aus Sicht des Bundesrates bestehen Zweifel, ob der vorgeschlagene Rahmenbeschluss mit den Regelungen in Artikel 3 Abs. 5,

Artikel 8 Abs. 1 und Artikel 11 Abs. 2 diesen Anforderungen hinreichend Rechnung trägt.

12 : 1 : 3

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HH, HE, TH)

wie In 15. Die Speicherdauer von insgesamt 13 Jahren überschreitet die in Deutschland allgemein übliche Regelfrist für polizeiliche Speicherungen um drei Jahre.

7 : 4 : 5

(Gegenstimmen: BE, HB, RP, SH;

Enthaltungen: BW, BB, MV, NI, SN)

wie R 16. Aus Sicht des Bundesrates ist die verdachtslose Speicherung der PNR-Daten sämtlicher die EU-Grenzen überquerender Fluggäste über einen Zeitraum von 13 Jahren unabhängig davon, dass die Daten acht Jahre in einer "ruhenden Datenbank" vorgehalten werden, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass die vorgesehene Frist nicht den Antworten entspricht, die die Mitgliedstaaten im von der Kommission versandten Fragenbogen gegeben haben; darin wurde auf die Frage nach der Speicherdauer durchschnittlich ein Zeitraum von drei einhalb Jahren angegeben.

12 : 1 : 3

(Gegenstimme: BY;

Enthaltungen: HH, HE, TH)

In 17. Auch die erste Speicherungsphase nach Artikel 9 Abs. 1 geht mit fünf Jahren noch über das fachliche Gebotene hinaus.

6 : 3 : 7

(Gegenstimmen: HB, RP, SH;

Enthaltungen: BW, BE, BB, MV, NI, SL, SN)

- wie R 18. Es erscheint bedenklich, dass der Rahmenbeschlussvorschlag keine Möglichkeit für betroffene Bürger vorsieht, Auskunft zu den über ihre Person gespeicherten Daten sowie die Berichtigung oder Löschung falscher, z. B. fehlerhaft übermittelter, Daten zu verlangen. Der Vorschlag sieht auch keine zumindest nachträgliche Benachrichtigung betroffener Fluggäste über eine erfolgte Datenweitergabe und Gefährlichkeitseinstufung und auch keinen diesbezüglichen Rechtsbehelf vor.

12 : 0 : 4

(Enthaltungen: BY, HH, HE, TH)

- wie R 19. Die Sammlung und Auswertung der genannten Datensätze dient nicht nur der Verhütung und Bekämpfung von terroristischen Straftaten, sondern auch der strafrechtlichen Verfolgung der organisierten Kriminalität. Aus Sicht des Bundesrates muss deshalb bei der Vereinbarung europäischer Vorgaben für die Einrichtung einer Zentralstelle sichergestellt sein, dass durch deren spätere Umsetzung die grundsätzlich bestehende Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden der Länder für die Verfolgung von Straftaten, die der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind, nicht tangiert wird.

13 : 0 : 3

(Enthaltungen: HH, HE, TH)

- wie R 20. Der Vorschlag geht ersichtlich davon aus, dass den nationalen Zentralstellen die Möglichkeit einzuräumen ist, selbst Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine derartige Befugnis im Widerspruch zur gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei stünde und letztlich die staatsanwaltschaftliche Sachleitungsbefugnis in Frage stellen würde.

12 : 0 : 4

(Enthaltungen: BY, HH, HE, TH)

- wie R 21. Es erscheint zweifelhaft, ob die Artikel 29, 30 Abs. 1 Buchstabe b und Artikel 34 Abs. 2 Buchstabe b EUV eine ausreichende Rechtsgrundlage für sämtliche Vorschriften des Vorschlags bieten. Die herangezogenen Rechtsgrundlagen im EUV betreffen die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den (Behörden der) Mitgliedstaaten. Soweit privaten Fluggesellschaften und Datenmittlern Pflichten auferlegt werden, dürften als Rechtsgrundlage eher die Artikel 80 Abs. 2 und 95 EGV in Betracht kommen. Dies macht, unbeschadet der vorgenannten grundsätzlichen Bedenken, zumindest eine Aufspaltung des Vorschlags in ein Instrument der Ersten Säule und eines der Dritten Säule erforderlich.

10 : 0 : 6

(Enthaltungen: BW, BY, HH, HE, NI, TH)

- wie Fz 22. Der Rahmenbeschluss sollte eine Kostenfolgenabschätzung insbesondere über den Bedarf an Personal- und Sachmitteln (Aufgabenbindung) für die voraussichtlich bei den Mitgliedstaaten durchzuführenden Maßnahmen vorsehen.
- wie In 23. Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine entsprechende Änderung des Rahmenbeschlusses zu dringen.

Zu Ziffern 22 und 23: **16 : 0 : 0**

Beitrittsantrag des Berichterstatters ohne die Ziffern 9, 13, 17 und 21

Ergänzender Beitrittsantrag des Freistaates Bayern zu Ziffer 17

Ergänzender Beitrittsantrag des Saarlandes zu Ziffern 9, 13 und 21

II.

Abgelehnte Anträge

- wie In 1. Fristen von drei bzw. sieben Jahren sollten den Sicherheitsbelangen ausreichend Rechnung tragen.

3 : 6 : 7

(Ja-Stimmen: BY, HH, HE;

Enthaltungen: BW, BB, MV, NI, SL, SN, ST)

Ergänzender Beitrittsantrag des Saarlandes

- wie In 2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den Verhandlungen über den Vorschlag darauf hinzuwirken, dass PNR-Daten auch den präventiv tätigen Nachrichtendiensten zur Verfügung gestellt werden.

Der Vorschlag berücksichtigt die Interessen der Nachrichtendienste nicht.

Ziel des Vorschlags ist es, ein gemeinsames, EU-weites Konzept zur Verwendung von PNR-Daten zu etablieren und unter bestimmten Voraussetzungen den Austausch dieser Daten zwischen den PNR-Zentralstellen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dadurch soll es den PNR-Zentralstellen und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unter anderem erleichtert werden,

- Erkenntnisse über Reisegewohnheiten und sonstige Tendenzen zu Personen zu gewinnen, die an einer terroristischen oder der organisierten Kriminalität zugerechneten Straftat beteiligt sind oder sein könnten und
- Risikoindikatoren zu entwickeln und zu aktualisieren, um derartige Personen besser einschätzen zu können.

Bei der Entwicklung von Risikoindikatoren und der Gewinnung von Erkenntnissen über Reisegewohnheiten handelt es sich um typische Vorfeldmaßnahmen zur Verhütung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, die auch und gerade von den Nachrichtendiensten erbracht werden. Artikel 4 Abs. 2 des Vorschlags bestimmt jedoch, dass nur "Strafverfolgungsbehörden (...), die im Bereich der Verhütung und Bekämpfung terroristischer Straftaten und der organisierten Kriminalität tätig sind" berechtigt sein sollen, PNR-Daten zu empfangen und zu verarbeiten. Die bei den Nachrichtendiensten in diesen

Bereichen bestehenden Kompetenzen und Informationen können aber nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn PNR-Daten auch den Nachrichtendiensten zur Verfügung stehen. Andernfalls bliebe die Auswertung dieser Daten in Deutschland als einem der wichtigsten europäischen Transitländer aufgrund der strikten Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten lückenhaft.

Einer Einbeziehung der Nachrichtendienste kann nicht entgegenstehen, dass der Vorschlag auf Titel VI EUV (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) gestützt wird. Die vom Vorschlag verfolgten Zwecke der PNR-Datenverarbeitung sind der Begehung von Straftaten teilweise weit vorgelagert. Daher erscheint es nicht nur gerechtfertigt, sondern sachlich geboten, den Nachrichtendiensten in diesem Kernbereich ihres Aufgabenfeldes ein Zugriffsrecht einzuräumen.

5 : 7 : 4

(Ja-Stimmen: BW, BY, HE, NI, TH;

Enthaltungen: HH, SL, SN, ST)

Beitrittsantrag des Berichterstatters

III.

Berichterstattung

ORR Dr. Derpa (Baden-Württemberg) berichtet:

Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss bezweckt die Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Erhebung und Weitergabe von Fluggastdaten. Die Mitgliedstaaten müssen die Fluggesellschaften nach dem Vorschlag verpflichten, für Flüge in die oder aus der EU so genannte PNR-Daten (PNR = Passenger Name Record) über die Fluggäste an die zuständigen nationalen Behörden weiterzugeben. Dies sind Fluggastdaten, mit denen Reisebewegungen erfasst werden (u. a. Passdaten, Name, Anschrift und Telefonnummer des Fluggastes, Reisebüro, Kreditkartennummer, Sitzplatzwahl).

Motivation für den Vorschlag ist die Verhütung und Bekämpfung terroristischer Straftaten und von Straftaten im Rahmen organisierter Kriminalität.

Bisher sind die Fluggesellschaften gemäß Richtlinie 2004/82/EG verpflichtet, den Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten auf Anfrage so genannte API-Daten (API = Advance Passenger Information) zu übermitteln. Dies sind im Wesentlichen Angaben zur Person (u. a. Nummer und Art des mitgeführten Reisedokuments, Staatsangehörigkeit, Name und Geburtsdatum, Grenzübergangsstelle, Abreise- und Ankunftsdatum). Daneben hat die EU mit den Vereinigten Staaten und Kanada im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität Abkommen geschlossen, die die Übermittlung von Fluggastdaten gestatten.

Im Vergleich zu den API-Daten umfassen die durch den Rahmenbeschluss erfassten PNR-Daten eine größere Anzahl von Daten und sind früher verfügbar. Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses eine zentrale nationale Behörde benennen, die die Daten an die zuständigen Behörden im eigenen Land weiterleitet. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die von den Fluggastgesellschaften oder Datenmittlern übermittelten Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren gespeichert werden. Nach Ablauf der Fünfjahresfrist werden die Daten für weitere acht Jahre vorgehalten, in denen ein Zugriff nur in Ausnahmefällen zulässig ist.

IV.

Aussprache

Die Beschlussfassung ist auf der Grundlage der Voten der mitberatenden Ausschüsse erfolgt. Ihr liegt folgende Diskussion zugrunde:

1. Der Berichterstatter stellt und begründet die unter I. und II. wiedergegebenen Beitrittsanträge.

RD Stegmüller (Bayern) stellt und begründet den unter I. wiedergegebenen ergänzenden Beitrittsantrag.

RAng'e Kowol (Saarland) stellt und begründet die unter I. und II. wiedergegebenen ergänzenden Beitrittsanträge.

2. Zu seinem Abstimmungsverhalten erklärt der Berichterstatter, die in Ziffer 9 unter I. artikulierten Anforderungen an den Nachweis des verfolgten Zwecks, um ein Bedürfnis für den Zugang zu PNR-Daten zu rechtfertigen, gingen ihm etwas zu weit. Die in Ziffer 13 zitierte Rechtsprechung des BVerfG zum Volkszählungsurteil betreffe nicht die tragenden Gründe der Vorlage, da es dort nur um statistische Zwecke gegangen sei. Bezüglich der in Ziffern 17 unter I. und 1 unter II. vorgeschlagenen Speicherdauer für PNR-Daten halte er es nicht für sachgerecht, wenn sich der EU insoweit konkret positioniere und auf einen Zeitraum von drei bzw. sieben Jahren konkret festlege. Ferner weist er darauf hin, dass die in Ziffer 21 gemachten Ausführungen zur Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss zur Folge haben könnten, dass ein anderer Abstimmungsmechanismus gelte.

RR'in Petri (Berlin) erläutert ihr Abstimmungsverhalten zu Ziffer 15 unter I. damit, dass der dort gezogene Vergleich zur Datenspeicherung bei der Polizei nicht zutreffend sei, da Gegenstand dieser Ausführungen eine Speicherung von Personendaten auch ohne Vorliegen von Verdachtsmomenten in Bezug auf einzelne Personen sei.

MR Willenbacher (Rheinland-Pfalz) führt aus, zur Frage der Dauer der Speicherung halte er die unter I. Ziffer 16 getroffene Aussage für ausreichend. Die Annahme von Ziffern 15 und 17 unter I. sowie Ziffer 1 unter II. führe zu Unklarheiten.

MR'in Westermann (Sachsen-Anhalt) und RAng.'e Kowol (Saarland) erklären ihr Abstimmungsverhalten zu Ziffer 2 unter II. damit, dass die Einbeziehung der Nachrichtendienste in den Kreis der zuständigen Behörden, die berechtigt würden, PNR-Daten zu empfangen und zu verarbeiten, den Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses zu sehr ausdehne.

3. Auf die Frage des amtierenden Vorsitzenden nach der Art und Weise der Zusammenarbeit der Geheimdienste und der Polizei im Rahmen der Verarbeitung von Personendaten verweist RR z.A. Dr. Grumbach (BMI) zunächst auf seine Ausführungen zu der Vorlage während der Sitzung des In (861. Si. v. 31.01.08, TO-Punkt 17). Ergänzend merkt er an, die Nutzung von PNR werde als ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität betrachtet. Eine EU-weite Regelung ermögliche, dass die einzelnen mitgliedstaatlichen Behörden sich diese Daten im Bedarfsfall wechselseitig zur Verfügung stellen könnten. Die Bundesregierung sei

allerdings gegenwärtig der Auffassung, dass die nähere Ausgestaltung des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses noch sorgfältiger, auch verfassungsrechtlicher Prüfung sowie geheimdienstlicher und fachlicher Erörterung bedürfe.

4. Auf Nachfrage von RAng.'e Kowol (Saarland) erläutert RR z.A. Dr. Grumbach (BMI), das BMI halte die 3. Säule als Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss für ausreichend. Diese Rechtsauffassung sei allerdings weder mit dem AA noch mit dem BMJ abgestimmt.
5. Auf die Frage von RD Stegmüller (Bayern) nach der rechtlichen Beurteilung der verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Probleme im Rahmen des im Vorjahr bereits im Bundesrat behandelten Gesetzes zu dem vergleichbaren Abkommen mit den Vereinigten Staaten erklärt RR z.A. Dr. Grumbach (BMI), die Bundesregierung habe die diesbezüglich aufgetretenen Fragestellungen noch nicht abschließend geklärt.
6. Der Ausschuss beschließt, wie unter I. wiedergegeben.

Die ergänzenden Beitrittsanträge des Saarlandes und des Berichterstatters werden, wie unter II. wiedergegeben, abgelehnt.