



Anhörung des Präsidenten des Bundeskriminalamtes

Holger Münch

vor dem Innenausschuss des Bundestages

am 24. April 2017

zum Entwurf eines Fluggastdatengesetzes (FlugDaG)

(Drs. 18/11501)

1. Einleitung

Die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität trat zum 25. Mai 2016 in Kraft. Mit Umsetzung dieser Richtlinie soll der bereits bestehende europaweite Austausch von Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im gemeinsamen Kampf gegen Terrorismus und schwere Kriminalität durch ein neues Instrument ergänzt werden.

Alle EU-Mitgliedsstaaten haben bis Mai 2018 den durch die EU vorgegebenen Rahmen in nationales Recht umzusetzen. Zudem müssen alle organisatorischen und technischen Maßnahmen ergriffen werden, damit das neu zu schaffende Fluggastdaten-Informationssystem rechtzeitig aufgebaut und in Betrieb genommen werden kann.

Der Aufbau des Fluggastdaten-Informationssystems stellt unter technischen Gesichtspunkten eine große Herausforderung für Deutschland und alle EU-Mitgliedstaaten dar, bietet aber zugleich in fachlicher Hinsicht einen großen Mehrwert. Dieser fachliche Mehrwert ist hierbei nicht auf einen speziellen Phänomenbereich oder aber ein Aufgabenfeld des Bundeskriminalamtes bzw. der Sicherheitsbehörden Deutschlands (präventiv oder strafprozessual) beschränkt. Das BKA sieht hier die Chance, durch ein neu-

es Instrumentarium der kriminalpolizeilichen Auswertung, einen weiteren Beitrag zu einer Verbesserung der Sicherheitslage in Deutschland leisten zu können.

2. Positive Erfahrungen anderer Staaten

Dies zeigen die Erfahrungen anderer Staaten wie Australien, USA und Großbritannien, die bereits über etablierte Systeme zur Erhebung und Verwendung von PNR-Daten verfügen. So konnten in Ländern mit Fluggastdaten-Informationssystemen Terrorverdächtige schon vor der Einreise im jeweiligen Abflugland identifiziert werden, oder aber in den Jihad ausreisende Teenager wurden rechtzeitig an ihrer Ausreise nach Syrien gehindert und den Sorgeberechtigten übergeben. Auch in anderen Deliktsbereichen wie z.B. dem international organisierten Rauschgiftschmuggel sind die Erfahrungen der Länder mit Fluggastdaten-Informationssystemen positiv und auch aus Sicht Deutschlands als vielversprechend zu bewerten.

Die Einbeziehung der Intra-Schengen-Flüge in das Fluggastdatengesetz durch den deutschen Gesetzgeber ist aus Sicht des Bundeskriminalamtes sowohl sinnvoll als notwendig. So haben Erfahrungen, insbesondere aus dem Phänomenbereich des islamistischen Terrorismus gezeigt, dass sich islamistische Gefährder sehr wohl des Schengenraumes und seiner Herausforderungen für die Sicherheitsbehörden bewusst sind. So werden Ein- und Ausreisen nach bzw. aus Europa über den Luftweg, zur Umgehung nationaler Sicherheitsmaßnahmen, einfach aus einem anderen europäischen Mitgliedsstaat angetreten. Der hierfür genutzte Intra-Schengen-Transitflug bleibt mangels fehlender Grenzkontrollen unerkannt. Gleiches gilt auch für viele zur Fahndung ausgeschriebene Straftäter. Die Nutzung von Fluggastdaten auch für Intra-Schengen-Flüge stellt daher ein wichtiges Element zur weiteren Stärkung des europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dar, soweit und wenn Abgleichstreffer Katalogtatenbezug aufweisen.

3. Neue Aufgabe des Bundeskriminalamts als Fluggastdatenzentralstelle

Die Verarbeitung von Fluggastdaten erfordert hierbei auf der einen Seite strenge Vorgaben an den Datenschutz und die Datensicherheit, auf der anderen Seite sind hohe Anforderungen an die Verarbeitungsgeschwindigkeit zu beachten, das Verfahren muss „in Echtzeit“ funktionieren, um mit dem Luftverkehr Schritt zu halten.

Für die Verarbeitung von Fluggastdaten wird das Bundeskriminalamt als nationale Fluggastdatenzentralstelle zuständig sein. Hierzu unterhält das Bundeskriminalamt ein Fluggastdaten-Informationssystem nach Maßgabe des Fluggastdatengesetzes.

Unter engen rechtlichen Voraussetzungen dürfen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Daten mit Datenbeständen, die der Fahndung oder Ausschreibung von Personen oder Sachen dienen, abgeglichen werden. Hierbei kommt insbesondere ein Abgleich mit den Datenbeständen des „Schengener Informationssystems“ (SIS) als europäisches Fahndungssystem und von „INPOL-zentral“ (INPOL-Z) als nationales Auskunfts- und Fahndungssystem in Betracht. Nur durch einen Abgleich mit beiden Datenbanken kann sichergestellt werden, dass die Fluggastdaten mit allen wichtigen Fahndungsdaten abgeglichen werden.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, die Fluggastdaten mit sogenannten Mustern abzugleichen, um so Personen zu identifizieren, die im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder einer Straftat der schweren Kriminalität stehen könnten, aber den Behörden bislang nicht namentlich bekannt sind.

Die aus dem Abgleich resultierenden Treffer können - stets nach einer technischen und individuellen Trefferverifikation durch die Fluggastdatenzentralstelle - unter den engen Voraussetzungen des § 6 FlugDaG-E an das Bundeskriminalamt (außerhalb seiner Funktion als Fluggastdatenzentralstelle) weitergegeben sowie an die Landeskriminalämter, die Zollverwaltung und die Bundespolizei übermittelt werden. Darüber hinaus ist eine Übermittlung an das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Verfassungsschutzbehörden der Länder, den Militärischen Abschirmdienst sowie an den Bundesnachrichtendienst grundsätzlich möglich, soweit dies zur Erfüllung von deren Aufgaben im Zusammenhang mit Katalogtaten nach § 4 Abs. 1 FlugDaG-E erforderlich ist.

Unter engen Voraussetzungen ist ein Datenaustausch mit den Fluggastdatenzentralstellen anderer EU-Mitgliedsstaaten und Europol möglich, ebenso – unter Beachtung der Vorgaben des (Entwurfs zum) Bundesdatenschutzgesetz – mit den zur Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität zuständigen Behörden von Drittstaaten.

4. Stärkung des Datenschutzes durch institutionelle Trennung

Die Fluggesellschaften übermitteln die Fluggastdaten aller Passagiere nach § 2 Abs. 2 FlugDaG-E zur Speicherung im Fluggastdaten-Informationssystem. Eine Vorselektie-

rung der zu erhebenden Fluggastdaten erfolgt zu diesem Zeitpunkt weder nach objektiven oder noch nach subjektiven Gesichtspunkten. Die Fluggastdaten werden also diskriminierungsfrei erhoben.

Der deutsche Gesetzgeber hat zudem auch aus datenschutzrechtlichen Gründen entschieden, dass die Erhebung und Speicherung der Fluggastdaten – technisch getrennt von der polizeilichen Verarbeitung – außerhalb des Bundeskriminalamts erfolgen soll. Die technische Realisierung des Fluggastdateninformationssystems wurde im Bundesverwaltungsamt angesiedelt, das die Fluggastdaten im Auftrag und nach Weisung des Bundeskriminalamts verarbeitet. Die Gesamtverantwortung verbleibt also im Bundeskriminalamt.

Im Wirkbetrieb nimmt demnach das Bundesverwaltungsamt die Fluggastdaten von den Luftfahrtunternehmen entgegen. Die Betreuung der Fluggesellschaften während und nach der Anbindung an das Fluggastdaten-Informationssystem wird ebenfalls durch das Bundesverwaltungsamt sichergestellt. Das Bundeskriminalamt übernimmt insgesamt die fachliche Verantwortung als Fluggastdatenzentralstelle und somit auch die Gesamtverantwortung für den operativen Betrieb.

Grundsätzlich wird erst im Falle eines technischen Treffers ein Vorgang mit den relevanten Daten durch das Bundesverwaltungsamt an die Fluggastdatenzentralstelle im Bundeskriminalamt übermittelt. Hierdurch wird sichergestellt, dass in der Fluggastdatenzentralstelle nur solche Treffer zu Personen angezeigt werden, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie eine Straftat nach § 4 Abs. 1 FlugDaG-E begangen haben oder innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes begehen werden. Innerhalb der Fluggastdatenzentralstelle erfolgt eine individuelle Trefferverifikation durch einen kriminalpolizeilichen Sachbearbeiter. Erst wenn dies zu dem Ergebnis führt, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sich eine gesuchte Person unter den Passagieren befindet, werden polizeiliche Folgemaßnahmen beispielsweise über die an den Flughäfen zuständige Bundespolizei eingeleitet.

Die durch die Luftfahrtunternehmen übermittelten Klarpersonalien dürfen lediglich sechs Monate im Fluggastdaten-Informationssystem gespeichert werden, ehe diese für eine weitere Aufbewahrung von maximal viereinhalb Jahren depersonalisiert werden. Nach Ablauf von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an die Fluggastdatenzentralstelle sind die Fluggastdaten durch die Fluggastdatenzentralstelle aus dem Fluggastdaten-Informationssystem zu löschen. Eine Aufhebung der Depersonalisierung ist nur dann

zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Aufhebung zur Verhütung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität erforderlich ist und die Aufhebung auf Antrag der Leitung der Fluggastdatenzentralstelle oder deren Vertretung gerichtlich genehmigt worden ist.

5. Sukzessiv aufwachsender Wirkbetrieb und stufenweise Anbindung der Luftfahrtunternehmen

Um der Komplexität des Aufbaues eines Fluggastdatensystems gerecht zu werden, ist es unabdingbar, die IT-Systeme und die fachlichen Prozesse sukzessive aufzubauen und zu stabilisieren, damit am Ende ein ausgereiftes, sicheres und allen Datenschutzanforderungen entsprechendes Gesamtsystem entsteht. Aufgrund der hohen Zahl der an das System anzubindenden Fluggesellschaften, der Vielzahl der zu erwartenden Passagierdaten sowie unter Berücksichtigung der zu etablierenden vielschichtigen und behördenübergreifenden Prozesse ist eine vollumfängliche Aufnahme des Wirkbetriebs des Fluggastdaten-Informationssystems unmittelbar mit Inkrafttreten des FlugDaG (Big Bang-Szenario) zu risikobehaftet.

Die dem Entwurf des Fluggastdatengesetzes beigelegte Begründung zu Artikel 3 zeigt, dass der Gesetzgeber sowohl die sukzessive Inbetriebnahme des Fluggastdaten-Informationssystems als auch eine stufenweise Anbindung der Luftfahrtunternehmen unterstellt und eine entsprechende Anlaufphase berücksichtigt hat. Die technische Anbindung der Luftfahrtunternehmen an das Fluggastdaten-Informationssystem wird demzufolge ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes sukzessive in kooperativer Zusammenarbeit mit den Luftfahrtunternehmen erfolgen. Die enge Kooperation zwischen den Luftfahrtunternehmen und den Behörden wird momentan schon gelebt; seit dem Frühjahr 2016 ist das BVA aktives Mitglied der PNRGOV Working Group des internationalen Luftfahrtverbandes IATA und hat im Herbst 2016 den Vorsitz einer Subgroup (Unterarbeitsgruppe) unter der Federführung der IATA übernommen.

FAZIT

Der Europäische Gesetzgeber hat durch Verabschiedung der Richtlinie einen wichtigen Grundstein gelegt, auf dem der Entwurf des Fluggastdatengesetzes als künftig elementarer Baustein der Sicherheitsarchitektur Europas und Deutschlands fußt. Die Ausgestaltung der EU-Richtlinie durch den deutschen Gesetzgeber im Entwurf des Fluggastdatengesetzes erfolgte hierbei unter Achtung der Grundrechte und der Regelungen des

Datenschutzes. Gleichzeitig eröffnet es dem Bundeskriminalamt durch die operative Auswertung von gespeicherten Fluggastdaten als Deutschlands nationale Fluggastdaten-Zentralstelle ein weiteres Werkzeug für eine effektive Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.