

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 5/2015

*Zweite Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu
Zwecken*

*der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und
strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen
Straftaten und schwerer Kriminalität*



EDPS

24. September 2015

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis

I.	DEN VORSCHLAG UND SEINEN KONTEXT.....	2
II.	NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT DER EU-REGELUNG FÜR PNR-DATEN	4
II.1	Fehlende Informationen zur Rechtfertigung der Notwendigkeit einer EU-Regelung für PNR-Daten ..	5
II.2	Die vorgeschlagenen Maßnahmen scheinen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Zielsetzung der EU-Regelung für PNR-Daten zu stehen	7
	<i>a) Sammelerhebung und willkürliche Erhebung von Daten</i>	8
	<i>b) Datenspeicherfrist</i>	9
	<i>c) Zweckbindung und Zugang der zuständigen Behörden</i>	9
II.3	Mangelnde vollständige Transparenz der Bedingungen für die Erhebung, den Zugang und die Nutzung	10
II.4	Zwischenfazit.....	10
III.	Besondere Bemerkungen	11
III.1	Schutz personenbezogener Daten	11
III.2	Anwendungsbereich	11
III.3	Die Verarbeitung und der Zugriff auf personenbezogene Daten durch die zuständigen Behörden	13
III.4	Die PNR-Zentralstellen (PIU)	14
III.5	Die Rolle von Europol und der Zugang zu den PNR-Daten, der Europol gewährt wird	15
III.6	Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten.....	15
III.7	Übermittlung an Drittländer und geltendes Recht	16
III.8	Speicherung nicht anonymisierter Daten	17
III.9	Statistische Daten.....	17
IV.	SCHLUSSFOLGERUNG	17

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 46 Buchstabe d,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. DEN VORSCHLAG UND SEINEN KONTEXT

1. Seit 2007 finden innerhalb der EU Diskussionen über eine mögliche Fluggastdatensatzregelung (Passenger Name Records - PNR) und den Vorschlag für einen diesbezüglichen Rahmenbeschluss des Rates statt¹. Ziel des ursprünglichen Vorschlags war es, Fluggesellschaften, die Flüge zwischen der EU und Drittländern durchführen, zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität zur Übermittlung von PNR-Daten an die zuständigen Behörden zu verpflichten. Der EDSB hat eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag² abgegeben und dessen Entwicklungen verfolgt.
2. Am 2. Februar 2011 hat die Kommission einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (nachstehend „der Vorschlag“ genannt) angenommen. Der EDSB hat eine Stellungnahme zu diesem neuen Vorschlag abgegeben³, in der er ergänzende Kommentare und Bemerkungen zu dem Text unter anderem hinsichtlich der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit des Vorschlags, des

¹ KOM (2007) 654 endgültig.

² Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 110, 01.05.2008, S. 1.

³ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.

Anwendungsbereichs, des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und der Speicherung von PNR-Daten vorgebracht hat.

3. Mit der Absicht, in Verhandlungen mit dem Parlament einzutreten, hat der Rat eine allgemeine Ausrichtung zum Text angenommen, den die Kommission am 23. April 2012⁴ vorgeschlagen hat.
4. Das Gesetzgebungsverfahren ist ausgesetzt seit der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments den Vorschlag am 24. April 2013 abgelehnt⁵ und dessen Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit in Frage gestellt hat. Nach den Terroranschlägen in Paris im Januar 2015 wurden die Diskussionen vor kurzem wieder aufgenommen⁶.
5. In seiner Entschließung vom 11. Februar 2015 über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung⁷ verpflichtet sich das Europäische Parlament, „auf die Verabschiedung einer Richtlinie über EU-Fluggastdatensätze bis Ende des Jahres hinarbeiten“ und fordert die Kommission auf, „die Konsequenzen des Urteils des Gerichtshofs zu der Richtlinie über Datenspeicherung und die möglichen Auswirkungen davon auf die Richtlinie über EU-Fluggastdatensätze darzulegen.“ Das Europäische Parlament forderte den Rat außerdem auf, in Bezug auf das Datenschutz-Paket Fortschritte zu erzielen, damit „Trilog“-Verhandlungen sowohl über die Richtlinie zu EU-Fluggastdatensätzen als auch über das Datenschutz-Paket parallel stattfinden konnten. Ferner wurde der Kommission nahegelegt, unabhängige Sachverständige aus den Kreisen Rechtsdurchsetzung, Sicherheit und Nachrichtendienste sowie Vertreter der Artikel-29-Datenschutzgruppe dazu aufzufordern, über die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems zu diskutieren.
6. Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten in der Entschließung aufgefordert, „die bestehenden Plattformen, Datenbanken und Alarmsysteme auf europäischer Ebene, etwa das Schengener Informationssystem (SIS) und das Advance Passenger Information System (API-System)⁸“, bestmöglich zu nutzen und ihnen wurde nachdrücklich „ein besserer Informationsaustausch zwischen den Rechtsdurchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten und den Einrichtungen der Union“ empfohlen⁹.
7. In diesem Zusammenhang wurde am 17. Februar 2015 vom LIBE-Ausschuss-Berichtersteller ein aktualisierter Bericht vorgelegt¹⁰. Dieses Dokument enthielt mehrere Änderungen des Kommissionsvorschlags wie beispielsweise die Einbeziehung von Flügen innerhalb der EU. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe übermittelte dem LIBE-Ausschuss ein Schreiben, um ihre Kommentare und Bemerkungen zu dem Bericht

⁴ Allgemeine Ausrichtung des Rates, [Text](#) angenommen am 23. April 2013, 8916/2.

⁵ Siehe [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 23. April 2013.

⁶ Siehe https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. Für den Zusammenhang mit den Vorschlägen für eine EU-Regelung für PNR-Daten, siehe z. B. die Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates im Anschluss an das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs am 12. Februar 2015 in Brüssel: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> sowie den Bericht des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung über die Umsetzung von Maßnahmen: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>.

⁷ [Entschließung](#) 2015/2530 des Europäischen Parlaments

⁸ Entschließung, § 11.

⁹ Entschließung, § 22.

¹⁰ Dieser Bericht ist erhältlich unter folgendem [Link](#).

vorzulegen¹¹. Am 15. Juli 2015 nahm der LIBE-Ausschuss seine Orientierungsabstimmung an und vereinbarte, Verhandlungen mit dem Rat aufzunehmen.

8. Angesichts der Trilog-Verhandlungen, die noch diesen Monat beginnen sollen, wird sich diese EDSB-Stellungnahme mit den vom LIBE-Ausschuss und dem Rat unterbreiteten Änderungsvorschlägen des Vorschlags befassen. In dieser Stellungnahme wird das *Digital Rights Ireland*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs¹² vom 8. April 2014 (nachstehend „das *DRI*-Urteil“) berücksichtigt und in die Überlegungen einbezogen.
9. Der EDSB ist sich bewusst, dass Europa ernsthaften terroristischen Bedrohungen ausgesetzt ist und wirksame Maßnahmen ergreifen muss. Bei der Bekämpfung des Terrorismus und schwerwiegender Straftaten handelt es sich um ein berechtigtes Interesse, das vom Gesetzgeber und dem EDSB wahrgenommen wird. Der EDSB, als eine von der EU unabhängige Aufsichtsbehörde, ist nicht *a priori* für oder gegen eine Maßnahme. Unter uneingeschränkter Achtung der Rolle des Gesetzgebers bei der Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen analysiert der EDSB in der vorliegenden Stellungnahme respektvoll und unter Einbeziehung des bestehenden Rechtsrahmens für Datenschutz und Privatsphäre sowie der Rechtsprechung die Auswirkungen auf den Schutz personenbezogener Daten natürlicher Personen und ihrer Privatsphäre. Diese Analyse bezieht sich auf unsere Aufgabe, den Institutionen hinsichtlich der Folgen ihrer Maßnahmen auf den Datenschutz beratend zur Seite zu stehen, insbesondere wenn diese erheblichere Auswirkungen auf das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz haben.

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT DER EU-REGELUNG FÜR PNR-DATEN

10. Wie kürzlich in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darauf hingewiesen wurde, ist der Nachweis der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung des PNR-Systems¹³. Die EU muss auf der Grundlage verfügbarer Belege rechtfertigen, warum eine umfassende, nicht zielgerichtete und willkürliche Erhebung der Daten von natürlichen Personen erforderlich ist und warum es sich hierbei um eine dringend benötigte Maßnahme handelt¹⁴.
11. In seiner früheren Stellungnahme aus dem Jahr 2011 kam der EDSB zu dem Schluss, dass der Vorschlag zu diesem Zeitpunkt die Anforderungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nicht erfüllte, die von Artikel 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 8 der EMRK und Artikel 16 AEUV festgesetzt

¹¹ Schreiben der Artikel-29-Datenschutzgruppe vom 19. März 2015 an den Vorsitzenden des LIBE-Ausschusses.

¹² CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12.

¹³ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 8.

¹⁴ Siehe Rede des EDSB anlässlich der gemeinsamen Aussprache während der außerordentlichen Sitzung des LIBE-Ausschusses am 27. Januar 2015, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2015/15-01-27_Libe_speech_GB_EN.pdf.

wurden¹⁵. In ihrem Schreiben an den LIBE-Ausschuss im März 2015 folgte die Artikel-29-Datenschutzgruppe demselben Standpunkt¹⁶.

II.1. Fehlende Informationen zur Rechtfertigung der Notwendigkeit einer EU-Regelung für PNR-Daten

12. Bereits 2011 wies der EDSB darauf hin, dass **nach den ihm vorliegenden Informationen** und angesichts der Tatsache, dass weniger einschneidende Alternativen vorhanden seien, **ein eindeutiger Nachweis dafür fehle, dass die Elemente von grundlegender Bedeutung für die Notwendigkeit einer EU-Regelung für PNR-Daten seien**¹⁷. In der Zwischenzeit wurden keine relevanten Informationen erbracht, die rechtfertigen, warum und in welcher Weise die Schaffung einer EU-Regelung für PNR-Daten zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer (grenzüberschreitender) Kriminalität erforderlich ist.
13. Insbesondere ermöglichen weder die Orientierungsabstimmung noch die allgemeine Ausrichtung die Beurteilung, **inwieweit die derzeit bestehenden Instrumente den Zweck der EU-Regelung für PNR-Daten erfüllen**. Mit dieser Frage haben sich der EDSB bereits in seiner Stellungnahme vom 25. März 2011¹⁸ und ebenso das Europäische Parlament in einer seiner Entschlüsse befassen¹⁹.
14. Wie bereits erwähnt²⁰, forderte das Europäische Parlament damals die Mitgliedstaaten auf, die bestehenden Plattformen, Datenbanken und Alarmsysteme auf europäischer Ebene, etwa das SIS und das API-System bestmöglich zu nutzen²¹. Nach den vorliegenden Informationen zeigen die aktuellen Fassungen des Vorschlags nicht, dass eine angemessene Beurteilung gemäß des EuGH-Urteils hinsichtlich verbleibender Lücken im Kampf gegen den Terrorismus und hinsichtlich der Möglichkeiten, diese mit den den Mitgliedstaaten derzeit zur Verfügung stehenden Instrumenten zu klären, stattgefunden hat. Während in dieser Beurteilung auch neue Untersuchungsansätze genannt werden sollten, um der Polizei und den Justizbehörden eine effektivere Überwachung bekannter Verdächtiger zu ermöglichen, weisen zahlreiche Vorfälle, die in letzter Zeit in der EU stattgefunden haben, auf Lücken bei der polizeilichen Erkenntnisgewinnung hin, die nicht in Zusammenhang mit Flugreisenden stehen. Auch zeigt sich, dass ein gezielter Einsatz von Mitteln und verstärkte Bemühungen bei bekannten Verdächtigen in einigen Fällen effektiver sein können, als die standardmäßige Erstellung von Millionen von Passagierprofilen.
15. In Bezug auf die vermeintliche Notwendigkeit einer Harmonisierung der Datenschutzstandards, die die verschiedenen PNR-Systeme betreffen, die von einzelnen Mitgliedstaaten angenommen wurden, weist der EDSB darauf hin, dass, obwohl der Vorschlag 2012 vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten des Europäischen Parlaments

¹⁵ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 10.

¹⁶ Schreiben der Artikel-29-Datenschutzgruppe vom 25. März 2015.

¹⁷ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, Abschnitt II.

¹⁸ Siehe § 8.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2011, § 14.

²⁰ Siehe § 5.

²¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2011, § 11.

abgelehnt wurde²², die Kommission ein Projekt ins Leben gerufen hat, um mehrere nationale PNR-Systeme zu finanzieren²³ (nachstehend: „die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2012“). Für viele Mitgliedstaaten stellte diese Initiative einen Anreiz dar, nationale PNR-Systeme anzunehmen²⁴, was auf EU-Ebene zu einer fehlenden Harmonisierung der Datenschutzgarantien bei diesen PNR-Systemen beitrug²⁵, wobei der Vorschlag für eine EU-Regelung für PNR-Daten dafür bestimmt war, die verschiedenen Bedingungen zu vereinheitlichen, unter denen die Mitgliedstaaten die verarbeiteten PNR-Daten erheben, verwenden und austauschen konnten. Aus diesem Grund **kann der Vorschlag für eine EU-Regelung für PNR-Daten im Hinblick auf die Harmonisierung von Datenschutzfragen auf nationaler Ebene nicht als angemessene Reaktion erachtet werden, sondern lediglich als eine Reaktion der EU auf eine Situation, die auf EU-Ebene bezuschusst wurde.**

16. In diesem Zusammenhang ermöglicht es die allgemeine Ausrichtung des Rates jedem Mitgliedstaat individuell zu entscheiden, ob Flüge innerhalb der EU in den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags einbezogen werden sollen²⁶. So fällt die Harmonisierung, die der Vorschlag mit sich bringen könnte, geringer aus und stellt die Rechtfertigung der Notwendigkeit eines solchen Vorschlags in Frage. Ebenso stellt sich die Frage, ob es tatsächlich einer EU-Maßnahme zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bedarf²⁷.

²² Siehe Bericht des Europäischen Parlaments vom 29. April zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (KOM(2011)0032 – C7-0039/2011 – 2011/0023(COD)).

²³ Europäische Kommission, „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung 2007 - 2013*“ *Finanzhilfen 2012, Gezielte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden durch Maßnahmen zur Einrichtung von PNR-Zentralstellen in den Mitgliedstaaten für das Einholen, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)*.“

²⁴ Laut Kommission verfügte vor der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2012 lediglich ein EU-Mitgliedstaat (das Vereinigte Königreich) über ein System zur automatischen Verarbeitung von PNR-Daten. (Siehe Antwort von Frau Malström vom 7. Juni 2013 auf die parlamentarischen Anfragen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 12. April 2013). Zum Veröffentlichungszeitpunkt des Vorschlags 2011, testeten nur fünf andere Mitgliedstaaten (Frankreich, Dänemark, Belgien, Schweden und die Niederlande) die Nutzung von PNR-Daten, bzw. hatten einschlägige Rechtsvorschriften erlassen (Siehe Begründung des Vorschlags, S. 4). Die 50 Mio. EUR, die die Kommission 2013 vergeben hat, wurden jedoch unter 14 EU-Mitgliedstaaten verteilt, die wie in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen angeregt, Projekte zur Entwicklung nationaler PNR-Systeme vorgelegt hatten (Siehe Liste der von der Europäischen Kommission finanziell unterstützten Projekte erhältlich unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/isec/isec-grants-awarded-2012_en.pdf, letzter Zugriff am 07.09.2015) sowie die Grafik des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments (erhältlich unter http://epthinktank.eu/2015/05/04/the-proposed-eu-passenger-name-records-pnr-directive-revived-in-the-new-security-context/pnr_systems_in_ms/, letzter Zugriff am 07.09.2015).

²⁵ In der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen von 2012 wurden nur einige Elemente zum Datenschutz genannt (der Zweck wurde beschränkt auf „die Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“, die ausschließliche Anwendung der „Push“-Methode, Maßnahmen zur Ausübung von Datenschutzrechten). Folgeempfehlungen wurden veröffentlicht. Dies geschah jedoch erst nach der Vergabe der Finanzmittel und ohne bindenden Charakter (Siehe Liste von Grundsätzen, die die FRA auf Anfrage der Kommission veröffentlicht hat „Zwölf Grundrechtserwägungen zur Rechtsdurchsetzung bei der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR)“). Der EDSB wurde erst in dieser letzten Phase konsultiert (unverbindliche Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, nach der Vergabe der Finanzmittel) und nicht hinsichtlich der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2012.

²⁶ Artikel 1 a) der allgemeinen Ausrichtung des Rates

²⁷ DRI-Urteil, § 63-65.

17. Außerdem ermöglicht Artikel 17 der allgemeinen Ausrichtung der Kommission auch den Vorschlag, Flüge innerhalb der EU sowie andere Beförderungsunternehmen als Luftfahrtunternehmen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einzubeziehen. Derartige Ausweitungen des Anwendungsbereichs würden zur Folge haben, dass sogar mehr Informationen erhoben werden, als ursprünglich in dem Kommissionsvorschlag vorgesehen. Eine solch umfangreiche Datensammlung macht es umso dringlicher, anhand konkreter Fakten zu zeigen, dass diese zusätzlichen Daten für die Zwecke einer EU-Regelung für PNR-Daten erforderlich sind²⁸.
18. Schließlich muss daran erinnert werden, dass das Europäische Parlament am 25. November 2014 eine Entschließung angenommen hat, in der es den Standpunkt vertrat, dass Rechtsunsicherheit dahingehend bestand, ob der Entwurf für das PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada mit den Bestimmungen der Verträge (Artikel 16 AEUV) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 7 und 8) vereinbar war²⁹. Im Rahmen des DRI-Urteils vom 8. April 2014, mit dem die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung³⁰ für ungültig erklärt wurde, hat das Europäische Parlament beim Gerichtshof einen Antrag für ein Gutachten zur Vereinbarkeit des Abkommens mit dem Vertrag eingereicht. Da die EU-Regelung für PNR-Daten und das Abkommen zwischen der EU und Kanada ähnlich funktionieren, könnte die Antwort des Gerichtshofs einen erheblichen Einfluss auf alle anderen PNR-Instrumente, einschließlich der EU-Regelung für PNR-Daten, haben. Aus diesem Grund ersucht der EDSB den Gesetzgeber, die Antwort des Gerichtshofs in dieser Angelegenheit abzuwarten.

II.2. Die vorgeschlagenen Maßnahmen scheinen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Zielsetzung der EU-Regelung für PNR-Daten zu stehen

19. Auch wenn die Notwendigkeit der EU-Regelung für PNR-Daten nachgewiesen würde, quod non, sollte der Vorschlag für die EU-Regelung für PNR-Daten die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit erfüllen. Daran erinnerte der Gerichtshof in seinem DRI-Urteil, wonach sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten in jedem Fall auf das absolut Notwendige beschränken müssen³¹. Um den Anforderungen des Gerichtshofs nachzukommen, müssen in einem Instrument wie dem Vorschlag für die EU-Regelung für PNR-Daten klare und präzise Regeln für (i) die Tragweite des Eingriffs in die in Artikel 7 und 8 der Charta³² verankerten Grundrechte und für (ii) die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahmen vorgesehen und Mindestanforderungen aufgestellt werden, so dass die betroffenen Personen über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten ermöglichen³³.
20. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kann der Gestaltungsspielraum des EU-Gesetzgebers anhand einer Reihe von Gesichtspunkten eingeschränkt sein. Zu ihnen

²⁸ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 19.

²⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments, am 25. November 2014 in Straßburg angenommen, Proc. 2014/2966.

³⁰ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, O.J., L105/54.

³¹ DRI-Urteil, § 52.

³² DRI-Urteil, § 65.

³³ DRI-Urteil, § 54.

zählen insbesondere der betroffene Bereich, die Art der fraglichen Rechte, die Art und die Schwere des Eingriffs sowie das Ziel, das mit dem Eingriff verfolgt werden soll³⁴. Der Gerichtshof wies nachdrücklich darauf hin, dass diese Einschränkungen und Schutzbestimmungen umso bedeutsamer sind, wenn die personenbezogenen Daten automatisch verarbeitet werden und eine erhebliche Gefahr des unberechtigten Zugangs zu diesen Daten besteht³⁵. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Vorschlags für die EU-Regelung für PNR-Daten hat der EDSB folgende Hauptproblembereiche ausgemacht.

a) Sammelerhebung und willkürliche Erhebung von Daten

21. Wie vorgeschlagen, würde die EU-Regelung für PNR-Daten zumindest für **alle Flüge aus der und in die EU gelten und somit mehr als 300 Millionen unverdächtige Passagiere betreffen**, die möglicherweise Ziel der EU-Regelung für PNR-Daten werden³⁶. Mit der EU-Regelung für PNR-Daten wird in die Grundrechte zahlreicher Fluggäste eingegriffen, ohne dass im Hinblick auf das Ziel, schwere Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen, Unterscheidungen, Einschränkungen oder Ausnahmen vorgenommen werden. Diese allgemeine und willkürliche Art der Datenerhebung bei der Bevölkerung wurde bereits vom Gerichtshof als grundlegendes Element für dessen Argumentation in seinem DRI-Urteil herangezogen.
22. Um sicherzustellen, dass die Anforderungen eingehalten werden, die der Gerichtshof in dem DRI-Urteil festgelegt hat, sollte das System zur Datenerhebung auf spezielle Kriterien in Bezug auf „(i) Daten eines bestimmten Zeitraums und/oder eines bestimmten geografischen Gebiets und/oder eines bestimmten Personenkreises, der in irgendeiner Weise in eine schwere Straftat verwickelt sein könnte, oder (ii) auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftaten beitragen könnten“ beschränkt werden³⁷. Hinsichtlich solcher Einschränkungen folgt der Vorschlag nicht der Anforderung des Gerichtshofs. Für eine wie in dem Vorschlag vorgesehene umfangreiche, nicht zielgerichtete und willkürliche Datenerhebungen bei natürlichen Personen bedürfte es einer außergewöhnlichen Rechtfertigung, die bisher nicht vorgelegt wurde.
23. Wie bereits vom EDSB erwähnt, „wäre der einzige Zweck, der die Anforderungen der Transparenz und Verhältnismäßigkeit erfüllen könnte, die Verwendung der PNR-Daten auf Einzelfallbasis, wie in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c erwähnt, allerdings ausschließlich im Fall einer ernsthaften und konkreten Bedrohung, die aufgrund konkreter Hinweise gegeben ist³⁸.“ Der Gesetzgeber sollte außerdem objektive Kriterien festlegen, um die Grenzen für den Zugriff auf die Daten und deren Weiterverarbeitung durch die zuständigen nationalen Behörden festzulegen (siehe III.2 unten).

³⁴ DRI-Urteil, § 47.

³⁵ DRI-Urteil, § 48 und 55. Siehe auch Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007, § 30.

³⁶ Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dokument: 2011/0023 (COD) vom 28. März 2011, S. 3. Laut Eurostat, betrug die Zahl der Fluggäste in der EU im Jahr 2013 842 Millionen (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=ttr00012&language=fr>).

³⁷ Siehe § 59 des Urteils.

³⁸ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 17.

b) Datenspeicherfrist

24. Außerdem befand der Gerichtshof, dass „die Festlegung der Speicherfrist auf objektiven Kriterien beruhen muss, die gewährleisten, dass sie auf das Notwendige beschränkt wird“³⁹.“ Der Vorschlag sieht eine Datenspeicherfrist von 30 Tagen für nicht anonymisierte Daten vor, gefolgt von einem Zeitraum von 4 bis 5 Jahren für die Speicherung anonymisierter Daten. Selbst anonymisiert bleiben die Daten identifizierbar und es wurden keine Nachweise für die Notwendigkeit geliefert, diese für weitere 4 bis 5 Jahre zu speichern. Auch wurde nicht aufgezeigt, warum die Daten weiterhin in einer Form gespeichert werden sollten, die 30 Jahre lang eine Identifikation der Personen möglich macht⁴⁰. Ohne Ausnahmeregelung für den Speicherzeitraum von 5 Jahren sowie Kriterien, die zur Verkürzung dieses Zeitraums angewendet werden könnten, ist der EDSB nicht überzeugt, dass der Vorschlag die vom Gerichtshof festgelegten Anforderungen erfüllt.

c) Zweckbindung und Zugang der zuständigen Behörden

25. Außerdem fehlen in dem Vorschlag zahlreiche Elemente, um die vom Gerichtshof entwickelten Anforderungen hinsichtlich einer Nutzungseinschränkung der PNR-Daten durch die zuständigen Behörden zu erfüllen. Es ist kein objektives Kriterium vorgesehen, das es ermöglicht, den Zugang der zuständigen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung im Hinblick auf das Ausmaß und die Schwere des Eingriffs in die in Artikel 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte zu beschränken⁴¹.

26. Überdies wird in dem Vorschlag nicht eindeutig erwähnt, wie der Zugang zu diesen Daten und deren spätere Nutzung strikt auf Zwecke der Verhütung und Feststellung *genau abgegrenzter* schwerer Straftaten oder der sie betreffenden Strafverfolgung zu beschränken sind⁴².

27. Der EDSB hat bereits deutlich gemacht, dass der Vorschlag explizit dafür vorgesehen ist, dass die Verwendung der PNR-Daten nicht über die strikt festgelegten Zwecke hinausgehen darf⁴³. In diesem Zusammenhang wird die Löschung von Erwägung 28 in der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses begrüßt. Es lässt sich jedoch nur schwer feststellen, ob die Begriffe „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit“⁴⁴ oder „schwere grenzüberschreitende Straftaten“⁴⁵, die die Zwecke darstellen, für die die zuständigen Behörden die Daten verwenden dürfen, die Anforderungen erfüllen, die der Gerichtshof in seinem DRI-Urteil festgelegt hat. Dies liegt daran, dass in dem Text weder erwähnt wird, dass die Nutzung der PNR-Daten streng für die Zwecke des PNR-Systems beschränkt ist, noch die Voraussetzungen für die Beschränkung eines weiteren Zugangs auf diese Daten genannt werden⁴⁶.

³⁹ DRI-Urteil, § 64.

⁴⁰ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 44.

⁴¹ DRI-Urteil, § 60.

⁴² DRI-Urteil, § 61.

⁴³ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 22.

⁴⁴ Wie vom LIBE-Ausschuss eingeführt.

⁴⁵ Siehe nachstehend, § 35.

⁴⁶ Siehe nachstehend, III.2.

II.3. *Mangelnde vollständige Transparenz der Bedingungen für die Erhebung, den Zugang und die Nutzung*

28. Gemäß Artikel 52 der Charta muss eine Beschränkung der Rechte nach Artikel 7 und 8 gesetzlich vorgesehen sein. In dieser Hinsicht bestätigt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, dass das Recht so präzise sein muss, dass der Bürger weiß, unter welchen Umständen und Bedingungen die Behörden befugt sind, Daten über sein Privatleben zu archivieren und zu nutzen⁴⁷. Diese Daten sollten „dem Betroffenen zugänglich und in ihren Auswirkungen vorhersehbar sein“, was bedeutet, dass „sie so präzise formuliert sind, dass jeder Einzelne - gegebenenfalls mit entsprechender Beratung - sein Verhalten danach einrichten kann“⁴⁸.
29. Der EDSB begrüßt es, dass der LIBE-Ausschuss die Informationspflicht für Luftfahrtunternehmen und Wirtschaftsteilnehmer, bei denen es sich nicht um Luftfahrtunternehmer handelt, eingebracht hat⁴⁹. Die mangelnde Klarheit bezüglich der Zwecke, für die die EU-Regelung für PNR-Daten verwendet werden soll⁵⁰ und der Bestimmungen und Kriterien, die für den Zugang zu den Daten benötigt werden, sind jedoch Elemente, die derzeit darauf hinweisen, dass die Rechtsgrundsätze der Transparenz, Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit nicht hinreichend respektiert werden und dass auf diese Weise nach Artikel 52 der Charta für eine Überwachung der Bürger gesorgt wird.

II.4. *Zwischenfazit*

30. Wie in dem Vorschlag ausdrücklich erläutert wird, besteht der Hauptzweck des Konzepts nicht in der traditionellen Grenzkontrolle, sondern in der polizeilichen Erkenntnisgewinnung und Festnahme von unverdächtigen Personen, bevor ein Verbrechen begangen wird⁵¹. Der EDSB erinnert daran, dass die Entwicklung eines solchen Systems ernste Fragen hinsichtlich der Transparenz und Verhältnismäßigkeit aufwirft⁵² und zu einem Schritt in die Überwachungsgesellschaft führen könnte⁵³. Eine Aussage wie die, die in der Erwägung 8 des Vorschlags getätigt wurde („Die Verarbeitung personenbezogener Daten muss notwendig und verhältnismäßig in Bezug auf das von dieser Richtlinie angestrebte Ziel sein“), reicht nicht aus, um das Problem der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit zu lösen⁵⁴.
31. Da nach den vorliegenden Informationen die Notwendigkeit nicht gezeigt wurde und die ergriffenen Maßnahmen den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, insbesondere derjenigen, die vom Gerichtshof in seinem DRI-Urteil hervorgehoben wurden, voraussichtlich nicht gerecht werden, ist der EDSB der Meinung, dass der Vorschlag nach wie vor nicht die Anforderungen von Artikel 7, 8 und 52 der Charta, Artikel 16 AEUV sowie Artikel 8 der EMRK erfüllt.

⁴⁷ Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007, § 24.

⁴⁸ EMRK, *Rotaru / Rumänien*, 28341/95, §§ 50, 52 und 55.

⁴⁹ Artikel 6 Absatz 5 der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses.

⁵⁰ Beispielsweise die fehlenden Definitionen für „schwere Straftaten“, „schwere grenzüberschreitende Straftaten“, „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit“

⁵¹ Begründung, Kapitel 1.

⁵² Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 19.

⁵³ Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007, § 35.

⁵⁴ Wie ausdrücklich vom Gerichtshof in seinem DRI-Urteil erwähnt, siehe § 61, *in fine*.

III. Besondere Bemerkungen

III.1 Schutz personenbezogener Daten

32. Der EDSB begrüßt die zusätzlichen Schutzmaßnahmen, die im Rahmen der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten vorgeschlagen wurden⁵⁵. Da jedoch derzeit im Trilog über neue Datenschutzbestimmungen verhandelt wird, hält es der EDSB für wichtig, die weiteren Entwicklungen der geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten für Strafverfolgungszwecke zu berücksichtigen. Die neuen Bestimmungen entsprechen möglicherweise nicht den Bestimmungen des Vorschlags.
33. Daher schlägt der EDSB vor, bis zum Abschluss der Verhandlungen des neuen Datenschutzpakets zu warten, um die Verpflichtungen des Vorschlags vollständig den neu getroffenen Bestimmungen anzugleichen.

III.2 Anwendungsbereich

34. Der EDSB befürwortet die Tatsache, dass die allgemeine Ausrichtung des Rates und die Orientierungsabstimmung des Parlaments mit der konkreten Auflistung der Straftaten, die nach Artikel 2 Buchstabe h unter „schwere grenzüberschreitende Straftaten“ fallen (als eine Auswahl der Straftaten, die im Rahmenbeschluss 2002/584/JHA des Rates aufgeführt sind, beschränkt auf diejenigen, die im PNR-Zusammenhang von Bedeutung sind), die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten ausschließen, geringfügige Straftaten *hinzuzufügen*. Dies hatte der EDSB bereits empfohlen⁵⁶ und wird begrüßt.
35. Jedoch lehnt sowohl die Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses als auch die allgemeine Ausrichtung des Rates eine Unterscheidung zwischen schweren Straftaten und schweren grenzüberschreitenden Straftaten ab. Der EDSB unterstützt eine solche Unterscheidung⁵⁷, da diese eine unterschiedliche Verarbeitung personenbezogener Daten nach Artikel 4 Absatz 2 der ursprünglichen Fassung des Kommissionsvorschlages zur Folge hatte. Wenn es um schwere Straftaten geht, die nicht grenzüberschreitender Art sind, werden im Kommissionsvorschlag tatsächlich die unverhältnismäßigsten Maßnahmen ausgeschlossen, d. h. die Aufspürung unbekannter Personen anhand von vorab festgelegten Kriterien. Der EDSB bedauert die Tatsache, dass solche Unterscheidungen nicht mehr vorgenommen werden, da somit die einschneidendsten Maßnahmen auf die Aufdeckung der schwersten grenzüberschreitenden Straftaten beschränkt wurden.
36. Aufgrund der fehlenden Unterscheidung⁵⁸ wäre die Beurteilung anhand vorab festgelegter Kriterien für die Aufspürung von Personen zulässig, die an einer terroristischen oder

⁵⁵ Neue Bestimmungen hinsichtlich des Datenschutzbeamten (Artikel 3), zusätzliche Bestimmungen hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten durch die PNR-Zentralstellen nach Artikel 11 sowie hinsichtlich nationaler Aufsichtsbehörden nach Artikel 12.

⁵⁶ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, §§ 26 und 27.

⁵⁷ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 26.

⁵⁸ Der Rat ersetzte diese durch eine Liste einiger schwerer Straftaten, die in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JHA aufgeführt sind.

sonstigen, in Anlage II dieser Richtlinie aufgeführten, schwerwiegenden Straftat beteiligt sein könnten⁵⁹. Der Rat brachte keine Gründe dafür vor, warum diese speziellen schweren Straftaten einschneidendere Maßnahmen rechtfertigen als andere Straftaten.

37. Der vom LIBE-Ausschuss angenommene Text geht sogar noch darüber hinaus, da er den Unterschied zwischen der Beurteilung von Passagieren nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a und nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b nicht mehr klar macht. Die Unterscheidung zwischen der Beurteilung anhand vorab festgelegter Kriterien und der Beurteilung bekannter Personen anhand bestehender Datenbanken wird tatsächlich nicht mehr vorgenommen. In beiden Absätzen geht es um die Aufspürung von Personen, die anhand vorab festgelegter Kriterien oder anhand eines Abgleichs von PNR-Daten „mit relevanten Datenbanken, einschließlich einschlägiger nationaler oder internationaler Datenbanken oder nationaler Spiegeldatenbanken von Datenbanken der Union“ und einschließlich SIS und VIS, an einer terroristischen Straftat oder einem Akt schwerer grenzüberschreitender Kriminalität beteiligt sein könnten. Der EDSB hat bereits darauf hingewiesen, wie strittig es wäre, in Anbetracht, dass dies übermäßig und unverhältnismäßig wäre, einen solchen systematischen Abgleich von PNR-Daten mit einer unbegrenzten Anzahl an undefinierten Datenbanken zuzulassen⁶⁰.
38. Außerdem wird in dem vom LIBE-Ausschuss angenommenen Text nicht, wie von der Kommission in Artikel 2 Buchstabe i vorgeschlagen, die grenzüberschreitende Art einer „schweren Straftat“ definiert. Damit hängt die Auslegung des grenzüberschreitenden Charakters von der Beurteilung der zuständigen Behörden ab. Der EDSB stellt fest, dass dies nicht dem Urteil des Gerichtshofs entspricht, wonach der Zweck, für den Daten verarbeitet werden können, genau beschrieben werden muss⁶¹.
39. Der gleiche Kommentar gilt für den Begriff „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit.“ Dieser vom Parlament hinzugefügte Begriff, wird nicht definiert und stellt einen zusätzlichen Zweck der EU-Regelung für PNR-Daten dar, der in dem Kommissionsvorschlag nicht vorgesehen war.
40. In der Fassung des Parlaments ist die Liste der Straftaten, die unter die Begriffe „schwere grenzüberschreitenden Straftaten“ und „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ fallen, nicht hinreichend präzise und lässt Interpretationsspielraum. Aus diesem Grund empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, die Liste der Straftaten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung auf die zu beschränken, für die sich die Nutzung der PNR-Daten als notwendig erwiesen hat⁶², die Begriffe „grenzüberschreitend“ und „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ genauer zu spezifizieren und zu begründen, warum die EU-Regelung für PNR-Daten für die Vermeidung einer solchen Gefahr angemessen ist.
41. Abschließend wurden im Rahmen der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses „Wirtschaftsteilnehmer, bei denen es sich nicht um Luftfahrtunternehmer handelt“ auf die Liste der Einrichtungen gesetzt, die dazu verpflichtet sind, PNR-Daten an die PNR-Zentralstellen zu liefern. Unter diesen neuen Begriff fallen „Reisebüros und Reiseveranstalter“⁶³. Der Text liefert keine Begründung für die Einbeziehung solcher

⁵⁹ Artikel 4 Absatz 2 Ziffer ii der allgemeinen Ausrichtung des Rates.

⁶⁰ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 18.

⁶¹ DRI-Urteil, § 60.

⁶² Siehe Schreiben der Artikel-29-Datenschutzgruppe vom 19. März 2015, S. 2 des Anhangs.

⁶³ Siehe den vom LIBE-Ausschuss vorgeschlagenen Artikel 2aa.

Veranstalter in den Anwendungsbereich der EU-Regelung für PNR-Daten. Aus diesem Grund fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, die Notwendigkeit für die Einbeziehung solcher Veranstalter in den Anwendungsbereich der EU-Regelung für PNR-Daten zu begründen, für den Fall, dass diese derselben Verpflichtung unterliegen sollen, wie die Fluggesellschaften

III.3 Die Verarbeitung und der Zugriff auf personenbezogene Daten durch die zuständigen Behörden

42. Erstens regelt Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c, dass die PNR-Zentralstelle die Daten verarbeitet, um unter anderem auf Anfragen der zuständigen Behörden nach PNR-Daten antworten zu können, die aus solchen Verarbeitungen resultieren. Der EDSB stellt fest, dass keine Kriterien vorliegen, die einen Zugriff auf die Daten zulässig machen würden. Dies entspricht nicht den Anforderungen, die der Gerichtshof in seinem DRI-Urteil festgelegt hat, wonach der Gesetzgeber ein objektives Kriterium festlegen sollte, das ermöglicht, den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung zwecks Verhütung, Feststellung oder strafrechtlicher Verfolgung auf Straftaten zu beschränken, die als hinreichend schwer angesehen werden können, um einen Eingriff zu rechtfertigen⁶⁴. Aus diesem Grund fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, bestimmte Fälle, bei denen die zuständigen Behörden auf der Grundlage dieses Vorschlags auf die PNR-Daten zugreifen können, näher zu definieren, um sicherzustellen, dass Artikel 7 und 8 der Charta eingehalten werden.
43. Zweitens wie der EDSB bereits in seiner früheren Stellungnahme erklärt hat⁶⁵, sollte in dem Vorschlag ausdrücklich festgelegt werden, dass die PNR-Daten nicht für andere Zwecke als die genutzt werden dürfen, für die die EU-Regelung für PNR-Daten entwickelt wurde. Artikel 5 Absatz 5 des Textes bleibt problematisch, da er den zuständigen Behörden gestattet, die Daten auch für andere strafrechtliche Verstöße oder andere Straftaten zu nutzen als für die, die Zweck der EU-Regelung für PNR-Daten sind. Dies widerspricht dem Grundsatz von Artikel 4 Absatz 4 und könnte nach Auslegung des Gerichtshofs einen Verstoß gegen den in Artikel 8 der Charta der Grundrechte verankerten Grundsatz der Zweckbindung darstellen. Deshalb wiederholt der EDSB seine Forderung nach einem Verbot zur Verwendung der Daten für andere Zwecke als die, die in Artikel 4 Absatz 4 dargelegt sind.
44. Schließlich legt der Text keine verfahrensrechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich des Zugriffs durch Strafverfolgungsbehörden dar. Bei der Argumentation in seinem DRI-Urteil hat der Gerichtshof die Tatsache geprüft, dass *„der Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten keiner vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterlag, deren Entscheidung den Zugang zu den Daten und ihre Nutzung auf das zur Erreichung des verfolgten Ziels absolut Notwendige beschränken soll und im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag der genannten Behörden im Rahmen von Verfahren zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten eingreift“*⁶⁶.

⁶⁴ See §§ 60 und 61 des DRI-Urteils

⁶⁵ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 18.

⁶⁶ DRI-Urteil, § 62.

45. Der EDSB begrüßt den Vorschlag des Rates, dass die Zustimmung einer Justizbehörde oder einer anderen nationalen Behörde vorliegen muss⁶⁷. Außerdem begrüßt der EDSB, die zusätzlichen vom LIBE-Ausschuss vorgeschlagenen Bestimmungen, wonach der Datenschutzbeamte um Rat gefragt und für die Übermittlung nicht anonymisierter Daten die vorherige Genehmigung der Aufsichtsbehörde eingeholt werden muss⁶⁸. Der EDSB erklärt jedoch, dass in einigen Fällen die Aufsichtsbehörde nicht unbedingt die geeignetste Behörde zur Genehmigung einer solchen Übermittlung ist.
46. Nichtsdestotrotz sollten diese Garantien aufgrund der hohen Sensibilität der Daten auf den Zugang der zuständigen Behörden zu allen PNR-Daten und Ergebnissen ausgedehnt werden, auch wenn diese anonymisiert sind⁶⁹. Der EDSB betont, dass ein solcher Zugang, für den die vorherige Genehmigung durch eine Justizbehörde oder eine unabhängige Verwaltungsbehörde erforderlich ist, im Hinblick auf die Anträge von Europol auf Zugang bereits vom LIBE-Ausschuss vorgeschlagen wurde⁷⁰. Dennoch ist eine solche vorherige Genehmigung weder für die Übermittlung von Daten an andere Mitgliedstaaten noch an Drittländer erforderlich. Aus diesem Grund empfiehlt der EDSB ähnliche Verfahrensgarantien für den Zugang zu allen PNR-Daten vorzusehen, die für alle Behörden gelten, die Zugang zu den von den PNR-Zentralstellen verarbeiteten PNR-Daten benötigen. Dies wird zu einer größeren Einheitlichkeit bei den unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen beteiligten Behörden für den Zugang zu den PNR-Daten führen.

III.4 Die PNR-Zentralstellen (PIU)

47. Der EDSB begrüßt es, dass der LIBE-Ausschuss in seiner Orientierungsabstimmung neue Bestimmungen für zusätzliche Schutzmaßnahmen bei der Verarbeitung von PNR-Daten durch die PIU eingeführt hat, wie beispielsweise die Ernennung eines Datenschutzbeamten innerhalb aller PIU⁷¹ oder die Sicherheit der verarbeiteten Daten⁷².
48. Die Bedenken, die der EDSB in seiner früheren Stellungnahme⁷³ zum Ausdruck gebracht hat, bleiben jedoch bestehen. Im DRI-Urteil heißt es, dass diese Regeln „speziell und auf (i) die großen nach der Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Datenmengen, (ii) den sensiblen Charakter dieser Daten und (iii) die Gefahr eines unberechtigten Zugangs zu fraglichen Daten auf klare und strikte Art und Weise angepasst sein sollten, damit deren Unversehrtheit und Vertraulichkeit in vollem Umfang gewährleistet sind⁷⁴.“ Im Anschluss an die Initiative des LIBE-Ausschusses empfiehlt der EDSB daher die Aufnahme solcher Sicherheitsmaßnahmen in den Text.

⁶⁷ Artikel 9 Abschnitt 3 der allgemeinen Ausrichtung des Rates.

⁶⁸ Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a des LIBE-Ausschusses.

⁶⁹ Einige PNR-Informationen, die nicht in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a aufgeführt sind, lassen sich tatsächlich problemlos mit einem Passagier in Verbindung bringen: Informationen über Vielflieger, Rechnungsadresse und Ticketnummer... Siehe § 59 unten.

⁷⁰ Siehe Artikel 7a der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses.

⁷¹ Artikel 3 der Orientierungsabstimmung.

⁷² Artikel 11 Absatz 4 Buchstaben a, b, c und d der Orientierungsabstimmung.

⁷³ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember, Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, §§ 70-71 und Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, §§ 31-35.

⁷⁴ DRI-Urteil, § 66.

III.5 Die Rolle von Europol und der Zugang zu den PNR-Daten, der Europol gewährt wird

49. Der Text der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses eröffnete Europol die Möglichkeit, bei der Funktionsweise der EU-Regelung für PNR-Daten eine Rolle zu spielen. Gemäß Erwägung 20a sollte ein Austausch von PNR-Daten „zwischen den Mitgliedstaaten und Europol gewährleistet werden. Europol könnte für die Entwicklung und das Betriebsmanagement verantwortlich sein. Als Teil dieses Systems könnte ein One-Stop-Shop zur Registrierung und Übermittlung der Anfragen für den Informationsaustausch eingerichtet werden.“ In Erwägung 20a wird zudem empfohlen, dass der EDSB für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständig sein soll, die durch dieses europäische System für den Datenaustausch mit Europol stattfindet.
50. Der EDSB empfiehlt klarzustellen, was unter dem Begriff „One-Stop-Shop“ zu verstehen ist. Außerdem bedarf es Klärungen hinsichtlich des Ausmaßes der Überwachungskompetenzen auf EU- oder nationaler Ebene in Abhängigkeit bestehender lokaler Datenbanken.
51. Der Text des LIBE-Ausschusses gewährt Europol unter gewissen Voraussetzungen Zugang zu den PNR-Daten. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a bezieht sich auf den neuen Artikel 7a, der vom LIBE-Ausschluss vorgeschlagen wurde. In dieser Bestimmung wurden die Voraussetzungen genannt, unter denen Europol von Fall zu Fall einen begründeten Antrag bei der PNR-Zentralstelle einreichen kann. Artikel 7a Absatz 2 sieht die Kontrolle durch ein Gericht oder ein unabhängiges Verwaltungsorgan vor, das die in Paragraph 1 dieses Artikels genannten Bedingungen überprüfen soll.
52. Während ein solcher Zugang von Fall zu Fall durch die zuständigen nationalen Behörden in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c ohne vorherige Überprüfung vorgesehen wird, wenn die Daten anonymisiert sind⁷⁵, unterliegt Europol einer stärkeren Kontrolle. Der EDSB empfiehlt die Angleichung der für die zuständigen nationalen Behörden geltenden Regeln mit den für Europol geltenden Regeln, um die Zugangsbestimmungen der zuständigen Behörden auf die von der PNR-Zentralstelle verarbeiteten PNR-Daten einzuschränken.

III.6 Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten

53. In Erwägung 13 der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses wird die Möglichkeit der Mitgliedstaaten aufgeführt, Informationen über die Netzanwendung für den sicheren Informationsaustausch (Secure Information Exchange Network Application, SIENA) auszutauschen. Dieses Instrument wurde speziell für die Kommunikation sowie den Austausch operativer und strategischer kriminalpolizeilicher Informationen und Erkenntnisse zwischen Europol, den Mitgliedstaaten und Dritten entwickelt, die über Kooperationsabkommen mit Europol verfügen. Da es sich hierbei um einen Kommunikationskanal handelt, der in den Verantwortlichkeits- und Zuständigkeitsbereich von Europol fällt, müssen alle über SIENA übermittelten Informationen dem Europol Mandat nach dem Beschluss 2009/371/JHA des Rates entsprechen. Die Nutzung von SIENA für Daten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, wäre unrechtmäßig. Aus diesem Grund ist der Verweis auf SIENA in diesem Zusammenhang nicht angemessen.

⁷⁵ Siehe § 37 oben.

54. Wie bereits erwähnt, unterliegen die Verfahrensgarantien, die den Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglichen, zudem nicht denselben Verfahrensregeln wie der Austausch zwischen einer nationalen PNR-Zentralstelle und einer zuständigen nationalen Behörde⁷⁶. Selbst der Austausch anonymisierter Informationen unterliegt keiner vorherigen gerichtlichen oder verwaltungstechnischen Genehmigung, wie vom LIBE-Ausschuss⁷⁷ und dem Rat hinsichtlich des Zugangs durch die zuständigen nationalen Behörden vorgeschlagen. Der EDSB empfiehlt ein Hinzufügen solcher Verfahrensgarantien zu den bestehenden Bedingungen für den Zugang zu den Daten.
55. Außerdem wird am Ende des Paragraphs im Text erwähnt, dass „eine Ausschreibung nach Artikel 36 des Schengener Informationssystems eingegeben werden sollte.“ Ein Verweis auf das SIS ist in diesem Zusammenhang nicht korrekt; vielmehr sollte sich der Text auf den SIS II-Beschluss beziehen⁷⁸.
56. Schließlich empfiehlt der EDSB klarzustellen, was unter „die Ergebnisse der Verarbeitung von PNR-Daten, entweder analytische Informationen aus den PNR-Daten oder die Ergebnisse“ in Artikel 7 Absatz 1 wie vom LIBE-Ausschuss vorgeschlagen, zu verstehen ist.

III.7 Übermittlung an Drittländer und geltendes Recht

57. Wenn es um die Absicherung der Datenübertragungen geht, ist eine Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JHA des Rates unzureichend. Dieser Beschluss enthält Mängel, insbesondere hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen sowie Übermittlungen an Drittländer. Hier sollte ein höherer Standard entwickelt werden. Es ist anzumerken, dass die aktuellen Diskussionen hinsichtlich einer neuen Richtlinie für den Rechtsraum die Schaffung eines neuen Rahmens zur Folge haben wird, von dem der Vorschlag nicht abweichen sollte.
58. In dieser Hinsicht schätzt der EDSB die Bemühungen des LIBE-Ausschusses, die Bedingungen bezüglich der Übermittlungen an Drittländer zu spezifizieren. In der Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses wird jedoch nicht mehr auf die Mindeststandards Bezug genommen, die im Rahmenbeschluss 2008/977 festgelegt wurden. Ferner ist die neue Bezugnahme auf die Richtlinie 95/46/EG⁷⁹ nicht angemessen, da diese Richtlinie nicht für Strafverfolgungsbehörden gilt, die im Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses tätig sind⁸⁰. Daher empfiehlt der EDSB, sich weiterhin auf den Rahmenbeschluss 2008/977 zu beziehen, der derzeit das anwendbare Instrument zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Strafverfolgungsbehörden für Strafverfolgungszwecke ist, zusammen mit der Notwendigkeit, strengere Bedingungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Vorschlag festzulegen, um die höheren

⁷⁶ Siehe §§ 37 und 46 oben.

⁷⁷ Der LIBE-Ausschuss beantragte die vorherige Zustimmung des Leiters der ersuchten PNR-Zentralstelle. Die fehlende Unabhängigkeit des Leiters der PNR-Zentralstelle erfüllt jedoch nicht die Kriterien, die vom Gerichtshof in seinem DRI-Urteil festgelegt wurden (siehe § 45 oben).

⁷⁸ Beschluss 2007/533/JHA des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

⁷⁹ Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 11 Absatz 2a Neuigkeiten zur Orientierungsabstimmung des LIBE-Ausschusses.

⁸⁰ Außerdem werden die aktuellen Diskussionen hinsichtlich einer neuen Richtlinie für den Rechtsraum die Schaffung eines neuen Rahmens zur Folge haben, von dem der Vorschlag nicht abweichen sollte.

Standards zu erfüllen⁸¹, insbesondere um die Mängel des Rahmenbeschlusses dort zu beseitigen, wo sie festgestellt wurden, vor allem in Zusammenhang mit den Bedingungen für den Zugriff auf personenbezogene Daten.

III.8 Speicherung nicht anonymisierter Daten

59. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass unter Berücksichtigung der Bemerkung, die der EDSB in seiner früheren Stellungnahme gemacht hat, in den Texten des LIBE-Ausschusses und des Rates die Anonymisierung der Daten nicht mehr erwähnt wird⁸². Die fraglichen Daten können in der Tat nicht als anonym erachtet werden, da eine Re-Identifikation immer noch möglich ist.
60. Die Begriffe „identifizieren“, „Anonymisierung“ oder „Re-Identifikation“ könnten jedoch in Bezug auf die Daten, die am Ende des Artikels 9 Absatz 2 aufgeführt sind, immer noch für einige Verwirrung sorgen. Solche Daten sind nicht anonym und ermöglichen nach wie vor eine Identifizierung der betroffenen Person. Die folgenden Informationen lassen sich tatsächlich problemlos mit einem Passagier in Verbindung bringen: Informationen über Vielflieger, Rechnungsadresse und Ticketnummer, etc... Daher empfiehlt der EDSB im Text zu verdeutlichen, dass Daten, die in der endgültigen Richtlinie nach wie vor verarbeitet werden, als personenbezogene Daten erachtet werden sollten.

III.9 Statistische Daten

61. Der EDSB unterstützt den Vorschlag des Rates hinsichtlich Artikel 18 Absatz 2, in dem die statistischen Daten, die für die Überprüfung der Richtlinie benötigt werden, genau beschrieben werden. Dies entspricht der früheren Stellungnahme des EDSB, in der diese Informationen als erforderlich für die Durchführung einer Überprüfung und die Bewertung der Notwendigkeit des PNR-Systems erachtet wurden⁸³.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

62. Der EDSB begrüßt die verschiedenen Verbesserungen, die der Rat und der LIBE-Ausschuss gegenüber dem Vorschlag vorgenommen haben, wie beispielsweise hinsichtlich spezifischer Datenschutzbestimmungen, der Anwesenheit eines Datenschutzbeamten oder eines speziellen Hinweises auf die Befugnisse der Aufsichtsbehörden.
63. Nichtsdestotrotz erfüllt der Vorschlag nach wie vor nicht die wesentliche Voraussetzung für ein PNR-System, *d. h.* eine Einhaltung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Der Vorschlag bietet keine umfassende Bewertung dahingehend, inwieweit die derzeitigen vorhandenen Instrumente den Zweck der EU-Regelung für PNR-Daten erfüllen können. Außerdem wird nicht detailliert analysiert, inwieweit weniger einschneidende Maßnahmen den Zweck der EU-Regelung für PNR-Daten erfüllen könnten. Letztendlich führt die nicht zielgerichtete und umfangreiche Erhebung und Verarbeitung von Daten im Rahmen des PNR-Systems zu einer Maßnahme der allgemeinen Überwachung. Nach Ansicht des EDSB wäre der einzige Zweck, der dem

⁸¹ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, §§ 38-41.

⁸² Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 44.

⁸³ Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011, § 51.

Erfordernis der Transparenz und Verhältnismäßigkeit entspricht, die Verwendung der PNR-Daten auf Einzelfallbasis, allerdings ausschließlich im Fall einer ernsthaften und konkreten Bedrohung, die aufgrund konkreter Hinweise gegeben ist.

64. Da keine Informationen dahingehend vorliegen, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen angemessen belegt wurden, ist der EDSB der Meinung, dass der Vorschlag auch in geänderter Fassung nach wie vor nicht den Anforderungen von Artikel 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Union, Artikel 16 AEUV und Artikel 8 der EMRK entspricht.
65. Der EDSB fordert den Gesetzgeber auf, die Durchführbarkeit selektiverer und weniger einschneidender Überwachungsmaßnahmen gegen aktuelle Bedrohungen anhand spezifischerer Initiativen zu untersuchen und sich gegebenenfalls auf gezielte Flugkategorien, Passagiere und Länder zu konzentrieren.
66. Neben den wesentlichen Mängeln des Vorschlags, die oben genannt wurden, betreffen die wichtigsten Bemerkungen des EDSB in der vorliegenden Stellungnahme die folgenden Aspekte:
 - Der Vorschlag sollte die Datenspeicherfrist anhand objektiver Kriterien auf das absolut Notwendige beschränken und die Speicherfrist erläutern;
 - Der Vorschlag sollte ausdrücklicher festlegen, dass die PNR-Daten nicht für andere Zwecke als für die Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung oder strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität verwendet werden dürfen;
 - Eine vorherige Genehmigung durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle sollte im Prinzip dann eingeholt werden, wenn eine zuständige Behörde einen Antrag auf Zugriff auf die Daten stellt;
 - Der Vorschlag sollte sich auf angemessene Sicherheitsmaßnahmen beziehen, die die Sicherheit der von der PNR-Zentralstelle verarbeiteten Daten gewährleisten;
 - Der Anwendungsbereich des PNR-Systems sollte hinsichtlich der Art der Straftat wesentlich stärker beschränkt werden. Außerdem sollten die Begriffe „schwere grenzüberschreitende Straftaten“ und „unmittelbare und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ näher definiert werden;
 - Die Kriterien für den Zugriff auf die PNR-Daten durch die zuständigen Behörden sollten besser definiert werden und präziser sein;
 - Die Gesetzgeber werden aufgefordert, bis zur Verabschiedung des neuen Datenschutzpakets zu warten, um die Verpflichtungen des Vorschlags vollständig an die neu getroffenen Bestimmungen anzugleichen;
 - Die Bewertung der Richtlinie sollte auf umfassenden Daten beruhen. Hierzu zählt die Anzahl der Personen, die tatsächlich verurteilt wurde, und die nicht nur aufgrund der Verarbeitung ihrer Daten strafrechtlich verfolgt wird.

Brüssel, 24. September 2015

(untergezeichnet)

Giovanni BUTTARELLI
Europäischer Datenschutzbeauftragter