

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer

(2010/C 357/02)

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 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 ⁽¹⁾,

gestützt auf das Ersuchen um Stellungnahme nach der 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 ⁽²⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Konsultation des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)

1. Am 21. September 2010 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer ⁽³⁾. Am gleichen Tag wurde die Mitteilung dem EDSB zwecks Konsultation übersandt.
2. Der EDSB begrüßt es, dass die Kommission ihn konsultiert hat. Er erhielt bereits vor der Verabschiedung der Mitteilung Gelegenheit, informelle Bemerkungen zu unterbreiten. Einige Bemerkungen wurden in der endgültigen Fassung der Mitteilung berücksichtigt, während andere Aspekte noch immer datenschutzrechtliche Bedenken aufwerfen.

2. Hintergrund des Vorschlags

3. Das von der Kommission in ihrer Mitteilung vorgestellte sektorübergreifende Konzept für Fragen im Zusammenhang mit PNR-Daten soll einen kohärenten Rahmen für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer liefern. Neben

dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit, das in der Mitteilung angeführt wird, hat auch das Europäische Parlament, welches nach dem neuen institutionellen Rahmen zur Ratifizierung von PNR-Abkommen mit Drittländern ermächtigt ist, dieses harmonisierte Konzept sehr befürwortet ⁽⁴⁾.

4. Die Mitteilung wird durch Empfehlungen für die Aushandlung von PNR-Abkommen mit bestimmten Drittländern ergänzt. Die Empfehlungen sind beschränkt und werden in der vorliegenden Stellungnahme nicht geprüft. Das Verhältnis zwischen der allgemeinen Mitteilung und den Empfehlungen wird jedoch in Kapitel II erläutert.
5. Neben dem sektorübergreifenden Konzept für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer bereitet die Kommission auch ein überarbeitetes PNR-Konzept für die EU vor. Ein Vorschlag für einen solchen EU-Rahmen wurde vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage der ehemaligen dritten Säule bereits intensiv im Rat diskutiert ⁽⁵⁾. In diesen Gesprächen konnte über eine Reihe wesentlicher Elemente des PNR-Systems keine Einigung erzielt werden, z. B. über die Verwendung der Datenbank, die durch ein solches System geschaffen würde. Das Stockholmer Programm ersuchte die Kommission, einen neuen Vorschlag auszuarbeiten, doch die wesentlichen Punkte eines solchen Vorschlags wurden nicht angeführt. Ein Richtlinienentwurf für ein PNR-System der EU wird für Anfang 2011 erwartet.
6. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich mit der Mitteilung der Kommission. Im ersten Teil wird die Mitteilung im Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungen im Bereich des Datenschutzes untersucht, der zweite Teil betrifft die Rechtmäßigkeit des PNR-Systems, und der dritte Teil befasst sich mit spezielleren datenschutzrechtlichen Aspekten der Mitteilung.

⁽⁴⁾ Mit den folgenden Staaten wurden Abkommen unterzeichnet:
 — Vereinigte Staaten: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007) (ABl. L 204 vom 4.8.2007, S. 18).
 — Kanada: Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten und Fluggastdatensätzen (ABl. L 82 vom 21.3.2006, S. 15).
 — Australien: Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde (ABl. L 213 vom 8.8.2008, S. 49-57).

⁽⁵⁾ Am 6. November 2007 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken (KOM(2007) 654 endgültig). Der EDSB reichte am 20. Dezember 2007 seine Stellungnahme zu diesem Vorschlag ein (ABl. C 110 vom 1.5.2008, S. 1).

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 492 endgültig.

II. ANALYSE DES VORSCHLAGS

1. Allgemeine Bemerkungen

7. Der EDSB begrüßt den horizontalen Ansatz der Mitteilung in Übereinstimmung mit den jüngsten Aufforderungen des Europäischen Parlaments, die bestehenden und geplanten PNR-Systeme einer gründlichen Analyse zu unterziehen und eine kohärente Position zu formulieren. Ein hohes und harmonisiertes Schutzniveau, das für alle PNR-Systeme gilt, ist ein Ziel, das nachdrücklich unterstützt werden sollte.
8. Die allgemeine zeitliche Planung der verschiedenen Initiativen, die unmittelbar oder mittelbar mit der Verarbeitung von PNR-Daten verbunden sind, stellt der EDSB jedoch infrage.
9. Zwar werden in der Mitteilung sowohl internationale Abkommen zu PNR-Systemen als auch die Initiative für ein PNR-System der EU erwähnt, doch die Standards, die in der Mitteilung vorgeschlagen werden, beziehen sich ausschließlich auf internationale Abkommen. Der EU-Rahmen wird zu einem späteren Zeitpunkt erörtert und ausgearbeitet.
10. Nach Ansicht des EDSB wäre es logischer und sachdienlicher gewesen, wenn die Agenda eingehende Überlegungen hinsichtlich eines etwaigen EU-Systems einschließlich datenschutzrechtlicher Garantien in Übereinstimmung mit dem rechtlichen Rahmen der EU beinhaltet und auf dieser Grundlage ein Konzept für Abkommen mit Drittländern entwickelt hätte.
11. Darüber hinaus weist der EDSB auf die laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit einem allgemeinen Abkommen zwischen der EU und den USA über den Austausch von Daten zu Strafverfolgungszwecken hin ⁽¹⁾, dessen Ziel darin besteht, eine Reihe von Grundsätzen zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für persönliche Daten als Voraussetzung für den Austausch solcher Daten mit den Vereinigten Staaten festzulegen. Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen der EU und den USA sollte Ausgangspunkt für weitere bilaterale Abkommen sein, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen werden, einschließlich des PNR-Abkommens zwischen der EU und den USA.
12. Ein weiterer Gesichtspunkt, der in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden muss, sind die derzeit von der Kommission erarbeiteten allgemeinen Überlegungen zu einem Datenschutzrahmen der EU, die darauf gerichtet sind, vor Ende 2010 eine Mitteilung und anschließend im Laufe des Jahres 2011 einen Vorschlag für einen neuen gesetzlichen Rahmen zu verabschieden ⁽²⁾. Dieses Überprüfungsverfahren wird im „Post-Lissabon“-Rahmen realisiert, der sich unmittelbar auf die horizontale Anwendung von Datenschutzgrundsätzen auf die ehemaligen Säulen der EU, einschließlich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen, auswirkt.
13. Um Einheitlichkeit zu gewährleisten, sollte sich die EU über ihre internen Rechtsakte einigen und auf der Grundlage dieser internen Rechtsakte Abkommen mit Drittländern aushandeln. Im Rahmen einer sektorübergreifenden Agenda sollten daher zuerst der allgemeine Datenschutzrahmen der EU, anschließend die eventuelle Notwendigkeit eines PNR-Systems für die EU und schließlich die Bedingungen für den Austausch mit Drittländern auf der Grundlage des aktualisierten EU-Rahmens behandelt werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Garantien, die in einem künftigen Abkommen zwischen der EU und den USA vorgesehen sind, im Rahmen der Festlegung der Bedingungen für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer berücksichtigt werden.
14. Der EDSB ist sich darüber bewusst, dass diese ideale Reihenfolge aus unterschiedlichen verfahrenstechnischen und politischen Gründen in der Praxis nicht eingehalten wird. Dennoch ist er der Auffassung, dass die Logik, die den verschiedenen Schritten zugrunde liegt, von den beteiligten Akteuren in der Kommission, dem Rat und dem Parlament nicht außer Acht gelassen werden darf. Im Rahmen der zeitgleich stattfindenden Entwicklungen, insbesondere in Bezug auf den EU-Rahmen und die Verhandlungen zwischen der EU und den USA, sollte dieses Bedürfnis nach Einheitlichkeit und einer abgestimmten Position zu datenschutzrechtlichen Garantien innerhalb der EU und im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten angemessen berücksichtigt werden. Konkret würde dies insbesondere implizieren, dass
 - die Ergebnisse der Folgenabschätzung in Bezug auf ein PNR-System der EU vor einem Abschluss der PNR-Verhandlungen mit Drittländern berücksichtigt werden;
 - aus den Überprüfungen derzeitiger PNR-Vereinbarungen Schlussfolgerungen für die Zukunft abgeleitet werden;
 - und bei den Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten die PNR-Verhandlungen mit den Verhandlungen zum allgemeinen Abkommen über den Austausch von Daten zu Strafverfolgungszwecken verbunden werden. Nur so lässt sich gewährleisten, dass beide Abkommen übereinstimmende Garantien enthalten.
15. Schließlich fragt der EDSB, in welchem Verhältnis die Mitteilung und die Leitlinien der Kommission zueinander stehen. Dies betrifft die Frage, inwieweit präzise Garantien und Bedingungen in den Standards, die in der Mitteilung aufgeführt sind, oder in den Leitlinien, die für die einzelnen Länder festgelegt werden, genannt werden sollten: Wenn das übergeordnete Ziel in der Harmonisierung der Bedingungen für die Verarbeitung und den Austausch von PNR-Daten besteht, sollten nach Auffassung des EDSB der Handlungsspielraum für die einzelnen internationalen Abkommen weitmöglichst eingeschränkt werden und die Standards einen präzisen Rahmen festlegen. Die Standards sollten wirksam Einfluss auf den Inhalt der Abkommen nehmen. Einige der folgenden Bemerkungen machen deutlich, dass in diesem Zusammenhang präzisere Regelungen notwendig sind.

⁽¹⁾ Siehe insbesondere die von der Kommission im Januar 2010 initiierte Konsultation über ein künftiges internationales Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den Schutz persönlicher Daten und den Austausch von Informationen zu Strafverfolgungszwecken und die Beiträge der Datenschutzgruppe „Artikel 29“ und des EDSB, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm

⁽²⁾ Die Kommission hat ein Verfahren zur Überprüfung des derzeitigen rechtlichen Rahmens eingeleitet, das im Mai 2009 mit einer Konferenz auf hoher Ebene seinen Anfang nahm. Anschließend wurde bis Ende 2009 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, und im Juli 2010 fanden mehrere Konsultationssitzungen mit Betroffenen statt. Der Beitrag der Datenschutzgruppe „Artikel 29“, an dem der EDSB aktiv beteiligt ist, kann auf der folgenden Website abgerufen werden: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues

2. Rechtmäßigkeit des Systems

16. Der EDSB und die Datenschutzgruppe „Artikel 29“ haben in zahlreichen Stellungnahmen ⁽¹⁾ darauf hingewiesen, dass die Entwicklung von PNR-Systemen — sowohl innerhalb der EU als auch zwecks Datenaustauschs mit Drittländern — eindeutig gerechtfertigt werden muss. Die Notwendigkeit der Maßnahmen muss anhand konkreter Beweise dargelegt und gestützt werden, und anschließend sollte sie im Hinblick auf den Grad des Eindringens in die Privatsphäre des Einzelnen bewertet und abgewogen werden, damit der Eingriff angemessen und möglichst gering ist. Der Umstand, dass die neusten technologischen Entwicklungen umfassende Zugriffs- und Analysemöglichkeiten eröffnen, wie dies am Ende von Abschnitt 2.2 der Mitteilung festgestellt wird, rechtfertigt für sich genommen nicht die Entwicklung eines Systems, das auf das Screening aller Reisenden gerichtet ist. Mit anderen Worten: Die Verfügbarkeit der Mittel sollte nicht zur Rechtfertigung des Ziels herangezogen werden.
17. Wie im Folgenden dargelegt wird, ist der EDSB der Auffassung, dass der zur Risikobewertung vorgenommene Massentransfer von Daten unschuldiger Personen ernsthafte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit aufwirft. Insbesondere stellt der EDSB die präventive Verwendung von PNR-Daten infrage. Während die „reaktive“ Verwendung von Daten, soweit sie im Rahmen der Ermittlungen zu einer bereits begangenen Straftat erfolgt, keine größeren Bedenken hervorruft, ist die präventive und in Echtzeit erfolgende Verwendung von Daten kritischer zu bewerten.
18. Nach dem Wortlaut der Mitteilung werden PNR-Daten auch im „Echtzeitkontext“ verwendet, „um eine Straftat zu verhindern, Personen zu überwachen oder festzunehmen, bevor eine Straftat begangen wird“, indem „zuvor bestimmte faktenbasierte Risikoindikatoren“ zugrunde gelegt werden ⁽²⁾. Das zentrale Anliegen, auf der Grundlage von Risikoindikatoren Maßnahmen im Hinblick auf Personen zu ergreifen, bevor eine Straftat begangen wird, stellt nach Auffassung des EDSB eine Präventivmaßnahme dar, deren Einsatz im Zusammenhang mit der Strafverfolgung üblicherweise konkret festgelegt und eingeschränkt ist.
19. Davon abgesehen wurde weder der Begriff der Risikoindikatoren noch der Begriff der „Risikobewertung“ ausreichend entwickelt, und die Risikobewertung kann leicht mit dem „Profiling“, d. h. dem Erstellen von Profilen, verwechselt werden. Diese Ähnlichkeit wird durch das angegebene Ziel, das in der „Erkennung faktenbasierter Reismuster und allgemeiner Verhaltensmuster“ besteht, noch verstärkt. Der EDSB stellt den Zusammenhang zwischen den ursprünglichen Tatsachen und den daraus abgeleiteten Mustern infrage. Das Verfahren ist darauf gerichtet, eine Einzelperson auf der Grundlage von Tatsachen, die nicht mit dieser Person verbunden sind, einer Risikobewertung — und gegebenenfalls Zwangsmaßnahmen — zu unterziehen. Wie der EDSB bereits in einer früheren Stellungnahme zu einem Vorschlag für ein PNR-System der EU festgestellt hat, ist sein Hauptbedenken damit verknüpft, dass „Entscheidungen

in Bezug auf Einzelpersonen aufgrund von Verhaltensmustern und Kriterien getroffen werden, deren Festlegung anhand der Daten von Fluggästen im Allgemeinen erfolgt. Folglich könnten Entscheidungen über eine bestimmte Person getroffen werden, indem (zumindest teilweise) Verhaltensmuster verwendet werden, die aus den Daten anderer Personen abgeleitet wurden. Dies bedeutet, dass Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Betroffenen haben können, in einem abstrakten Zusammenhang getroffen werden. Es ist für die Betroffenen äußerst schwierig, sich gegen derartige Entscheidungen zur Wehr zu setzen“ ⁽³⁾.

20. Die breite Verwendung solcher Lösungen, die alle Fluggäste einem Screening unterziehen, wirft daher ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der fundamentalen Grundsätze zur Wahrung des Datenschutzes auf, u. a. in Bezug auf die Grundsätze in Artikel 8 EMRK, den Artikeln 7 und 8 der Charta und Artikel 16 AEUV.
21. Eine endgültige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von PNR-Systemen sollte diesen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Sie sollten bei der Folgenabschätzung, die im Rahmen des PNR-Vorhabens der EU durchgeführt wird, analysiert und weiterentwickelt werden. Bei der Festlegung der Agenda sollte darauf geachtet werden, dass die Ergebnisse der Folgenabschätzung im Rahmen der Ausarbeitung sektorübergreifender Anforderungen an PNR-Systeme eingehend berücksichtigt werden.

3. Inhalt der vorgeschlagenen Kriterien

22. Unbeschadet der vorstehenden grundlegenden Bemerkungen zur Rechtmäßigkeit der PNR-Systeme begrüßt der EDSB die umfangreiche Liste von Kriterien, die sich erkennbar an den Datenschutzgrundsätzen der EU orientieren und in mehrfacher Hinsicht den Schutz verstärken dürften, der in gesonderten Abkommen vorgesehen ist. Die Wertschöpfung und die Defizite, die in Bezug auf diese Kriterien festgestellt wurden, werden im Folgenden erörtert.

Angemessenheit und Verbindlichkeit von Abkommen

23. Der EDSB versteht den Wortlaut der Mitteilung dahin gehend, dass sich die Bewertung der Angemessenheit auf den allgemeinen datenschutzrechtlichen Rahmen des Empfängerlands stützen kann oder kontextbezogen unter Berücksichtigung der rechtsverbindlichen Verpflichtungen in einem internationalen Abkommen über die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt. Angesichts der entscheidenden Rolle, die internationalen Abkommen bei der Bewertung der Angemessenheit zukommt, hebt der EDSB hervor, dass die Verbindlichkeit von Abkommen für alle Beteiligten eindeutig festgelegt werden muss und darüber hinaus ausdrücklich darauf hingewiesen werden sollte, dass die Abkommen direkt durchsetzbare Rechte für die Betroffenen gewährleisten müssen. Nach Auffassung des EDSB sind diese Gesichtspunkte wesentlicher Bestandteil der Angemessenheitsbeurteilung.

Geltungsbereich und Zweckbindung

24. Die ersten beiden Punkte in der Liste der Grundsätze beziehen sich auf die Zweckbindung. Unter der

⁽¹⁾ Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007 zu dem Entwurf eines Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 110 vom 1.5.2008, S. 1. Die Stellungnahmen der Datenschutzgruppe „Artikel 29“ können auf der folgenden Website abgerufen werden: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽²⁾ S. 4 der Mitteilung, Kapitel 2.1.

⁽³⁾ Stellungnahme vom 20. Dezember 2007 zu dem Entwurf eines Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 110 vom 1.5.2008, S. 4.

Zwischenüberschrift „Verwendung von Daten“ benennt der erste Punkt Strafverfolgungs- und Sicherheitszwecke sowie Terrorismus und schwere Kriminalität grenzüberschreitender Art entsprechend den „Definitionsansätzen“ in EU-Rechtsakten. Der EDSB stellt diese Formulierung infrage, da sie zu der Einschätzung verleiten könnte, dass künftige Abkommen sich nicht exakt auf diese Definitionen stützen, sondern nur an ihnen orientieren. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es von entscheidender Bedeutung, dass Terrorismus und schwere Kriminalität grenzüberschreitender Art genau definiert werden und die EU-Rechtsakte, auf die die Mitteilung verweist, identifiziert sind. Darüber hinaus erinnert der EDSB daran, dass die einzelnen Arten von Straftaten, bevor sie in das PNR-System einbezogen werden, zunächst einer Notwendigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen sind.

25. Der zweite Punkt scheint sich mehr auf den Umfang (die Arten der erhobenen Daten) als auf den Zweckbindungsgrundsatz zu beziehen. Der EDSB stellt fest, dass die Mitteilung keine Auflistung von Daten enthält, die Gegenstand eines Datentransfers sein könnten, da es den einzelnen gesonderten Abkommen überlassen wird, die Kategorien der auszutauschenden Daten festzulegen. Damit es nicht zu uneinheitlichen Regelungen und der Einbeziehung unangemessener Datenkategorien in einigen Abkommen mit Drittländern kommt, sollte den Standards nach Ansicht des EDSB eine gemeinsame und abschließende Auflistung von Datenkategorien in Übereinstimmung mit dem Zweck des Datenaustauschs hinzugefügt werden. Der EDSB verweist hierzu auf die Stellungnahmen der Datenschutzgruppe „Artikel 29“, die festlegen, welche Datenkategorien zulässig sein könnten und welche Kategorien in Bezug auf die Grundrechte der Betroffenen als unverhältnismäßig anzusehen seien⁽¹⁾. Auszuschließen sind insbesondere Datenkategorien, die als sensible Daten angesehen werden können — und die durch Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG geschützt sind, SSR/SSI-Daten (Special Service Request/Information), OSI-Daten (Other Service-Related Information), offene oder freie Textfelder (z. B. „Allgemeine Bemerkungen“, in denen sensible Daten eingetragen werden können) und Informationen zu Vielfliegern und „Verhaltensdaten“.

Sensible Daten

26. Die Mitteilung weist darauf hin, dass sensible Daten nur in Ausnahmefällen verwendet werden dürfen. Der EDSB bedauert, dass diese Ausnahme überhaupt aufgenommen wurde. Seiner Ansicht nach sind die Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelung zu weit gefasst und bietet keine Garantien: Die Datenverwendung auf Einzelfallbasis wird nur als Beispiel angeführt; abgesehen davon sollte die Zweckbindung ein allgemeiner Grundsatz, der für jede Verarbeitung von PNR-Daten gilt, und nicht nur eine Garantie zum Schutz sensibler Daten sein. Wenn man die Verarbeitung sensibler Daten zulässt, und sei es nur in beschränkten Fällen, würde dies nach Ansicht des EDSB dazu führen, dass sich das Schutzniveau aller PNR-Modelle an dem Modell orientiert, das den datenschutzrechtlichen Anforderungen

am wenigsten entspricht, und nicht an dem Modell, das die Anforderungen am besten berücksichtigt. Daher ist der EDSB der Auffassung, dass die Verarbeitung sensibler Daten prinzipiell vollständig ausgeschlossen werden sollte.

Datensicherheit

27. Die in der Mitteilung festgelegte allgemeine Verpflichtung zur Gewährleistung der Sicherheit ist zufriedenstellend. Dennoch ist der EDSB der Auffassung, dass sie durch eine Verpflichtung zur gegenseitigen Meldung von Sicherheitsverletzungen ergänzt werden könnte. Danach sollten die Datenempfänger verpflichtet sein, ihre Partner darüber zu informieren, wenn die von ihnen erhaltenen Daten rechtswidrig offengelegt werden. Dies würde die Verantwortung für eine sichere Datenverarbeitung erhöhen.

Durchsetzung

28. Der EDSB unterstützt das Beaufsichtigungssystem, das in der Mitteilung vorgesehen ist und Maßnahmen zur Beaufsichtigung und Rechenschaftslegung beinhaltet. Auch das Recht jeder Person auf wirksamen Rechtsbehelf bei Gerichten und Behörden wird nachdrücklich unterstützt. Was die Zugriffsrechte betrifft, begrüßt der EDSB den Umstand, dass keine Beschränkungen eingeführt werden können. Wäre eine Beschränkung ausnahmsweise erforderlich, sollten ihr genauer Umfang und die notwendigen Garantien, einschließlich insbesondere eines mittelbaren Zugriffsrechts, ausdrücklich in den Kriterien festgelegt werden.

Datenübermittlung

29. Der EDSB begrüßt die Beschränkung der Datenübermittlung auf Einzelfälle, sowohl in Bezug auf die Übermittlung an andere Behörden als auch gegenüber Drittländern. Er ist der Auffassung, dass zusätzlich zu diesem Grundsatz die Zweckbindung, die für die Übermittlung an Drittländer gilt, auch für die Übermittlung innerhalb des Drittlands an andere Behörden gelten sollte. Dies sollte verhindern, dass PNR-Daten für andere Zwecke weiterverwendet oder mit Informationen, die für andere Zwecke verarbeitet wurden, abgeglichen werden. Der EDSB ist insbesondere besorgt über die Gefahr einer Gegenprüfung auf der Grundlage von Informationen, die aus anderen Datenbanken stammen, z. B. ESTA in den Vereinigten Staaten. Er weist darauf hin, dass die kürzlich getroffene Entscheidung der Vereinigten Staaten, eine ESTA-Gebühr zu erheben, dazu führt, dass von Reisenden Kreditkarteninformationen erhoben werden. Der EDSB ist der Auffassung, dass eine klare Beschränkung erfolgen sollte, die einen unangemessenen Datenabgleich verhindert, der über den Geltungsbereich des PNR-Abkommens hinausgeht.

Vorratsspeicherung

30. Die Speicherungsfristen der Daten dienen nicht einer wirklichen Harmonisierung. Nach Ansicht des EDSB sind PNR-Daten grundsätzlich zu löschen, wenn die Kontrollen, die anlässlich der Datenübermittlung durchgeführt wurden, keine Zwangsmaßnahmen ausgelöst haben. Sollte die nationale Situation eine beschränkte Speicherungsfrist rechtfertigen, ist nach Auffassung des EDSB eine maximale Speicherungsfrist in den Kriterien festzulegen. Darüber hinaus

⁽¹⁾ Stellungnahme vom 23. Juni 2003 zu dem in den Vereinigten Staaten gewährleisteten Schutzniveau für die Übermittlung von Fluggastdaten, WP78. Diese und spätere Stellungnahmen der Datenschutzgruppe können auf der folgenden Website abgerufen werden: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

sollte der Grundsatz der Beschränkung von zeitlichen Zugangsrechten von Beamten verstärkt und die schrittweise Anonymisierung von Daten als Verpflichtung und nicht als Beispiel angesehen werden.

Übermittlungsmodalitäten

31. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass die Übermittlung von PNR-Daten ausschließlich durch das „Push“-System erfolgt. Er fordert konkrete Garantien, die gewährleisten, dass das „Push“-System tatsächlich das einzige System ist, das in der Praxis verwendet wird. Die Erfahrungen und Prüfungen der Datenschutzbehörden haben in der Tat gezeigt, dass, insbesondere im Hinblick auf die „US PNR“, trotz der Verpflichtungen, die in den bereits in Kraft getretenen Abkommen festgelegt sind, noch immer das bisherige „Pull“-System genutzt wird und US-Behörden zusätzlich zum „Push“-System durch computergesteuerte Buchungssysteme einen umfassenderen Zugriff auf PNR-Daten haben. Es sollten rechtliche und technische Maßnahmen ergriffen werden, um eine Umgehung des „Push“-Systems zu verhindern.
32. Die Häufigkeit der Übermittlungen durch Fluggesellschaften („vertretbares Maß“) sollte definiert werden, und es sollte eine Höchstzahl von Übermittlungen festgelegt sein. Als Richtschnur sollten dabei die vorhandenen Systeme mit den strengsten Datenschutzbestimmungen zugrunde gelegt werden.

Übergeordnete Konzepte

33. Der EDSB ist außerdem der Auffassung, dass die wesentlichen Elemente der Durchführung von PNR-Abkommen genauer festgelegt werden müssen. Die Dauer der Abkommen („feste Dauer“, „angemessen“) und ihre Überprüfung („regelmäßig“) sollte aus horizontaler Perspektive näher definiert werden. Genauer festzulegen wäre insbesondere die Regelmäßigkeit der gemeinsamen Überprüfungen sowie die Verpflichtung, eine erste Überprüfung innerhalb einer bestimmten Frist nach dem Inkrafttreten der Abkommen durchzuführen: Hier könnte eine Höchstfrist von drei Jahren aufgenommen werden.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

34. Der EDSB begrüßt den horizontalen Ansatz, den die Kommission in ihrer Mitteilung verfolgt. Dies ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Ausarbeitung eines umfassenden Rahmens für den Austausch von PNR-Daten. Diese allgemeine Beurteilung wird jedoch durch mehrere schwerwiegende Bedenken getrübt.

35. Die in der Mitteilung angeführten PNR-Systeme erfüllen an sich die Anforderungen an die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit nicht, die in der vorliegenden Stellungnahme und den früheren Stellungnahmen des EDSB und der Datenschutzgruppe „Artikel 29“ entwickelt wurden. Für ihre Zulässigkeit sollten die Bedingungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten erheblich eingeschränkt werden. Der EDSB ist insbesondere über die Verwendung von PNR-Systemen zwecks Risikobewertung oder Profiling besorgt.
36. Bei der Entwicklung der PNR-Standards sollten der allgemeine datenschutzrechtliche Rahmen und die damit verbundenen rechtlichen Entwicklungen innerhalb der EU sowie die Aushandlung von Datenaustauschabkommen im Allgemeinen, insbesondere mit den Vereinigten Staaten, berücksichtigt werden. Es sollte sichergestellt sein, dass ein künftiges PNR-Abkommen mit den Vereinigten Staaten mit dem allgemeinen Datenschutzabkommen mit den USA vereinbar ist. PNR-Abkommen mit sonstigen Drittländern sollten ebenfalls mit diesem Konzept übereinstimmen.
37. Es ist unabdingbar, dass jedes Abkommen mit Drittländern die neuen Datenschutzanforderungen berücksichtigt, die im institutionellen Rahmen nach Lissabon ausgearbeitet werden.
38. Der EDSB ist außerdem der Auffassung, dass die für alle Abkommen geltenden Mindestgarantien im sektorübergreifenden Konzept konkreter festgelegt werden müssen: Insbesondere im Hinblick auf die Verarbeitung sensibler Daten, den Grundsatz der Zweckbindung, die Bedingungen für die Übermittlung und die Aufbewahrung von Daten sollten strengere Voraussetzungen gelten.
39. Schließlich weist der EDSB nachdrücklich darauf hin, dass jedes Abkommen unmittelbar durchsetzbare Rechte der Betroffenen festlegen sollte. Wirksame Durchsetzungsverfahren sowohl für die Betroffenen als auch für die Aufsichtsbehörden sind eine wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung der Angemessenheit in jedem Abkommen.

Geschehen zu Brüssel am 19. Oktober 2010.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter