



Bundesministerium für Inneres
Abteilung III/1- Legistik
Herrengasse 7
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 651	Datum
BMI-	BAK/KS-	Mag Daniela Zimmer	DW 12722	DW 2693	19.02.2018
LR1340/000 GSt/DZ/MS					
2-III/1/2018					

Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten (PNR-Gesetz – PNR-G) erlassen und das Bundeskriminalamt-Gesetz geändert wird

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Mit dem vorliegenden Entwurf wird die EU-Richtlinie 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdaten (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität umgesetzt (PNR-RL). Die Pflicht zur Datenweitergabe umfasst unter anderem Informationen wie den Namen, die Adresse, weitere Kontaktdata des Fluggastes, Angaben zur Reiseroute und Zahlungsart.

Zusammenfassende Bewertung des Entwurfes:

Im Zuge der Umsetzung der PNR-RL in nationales Recht ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das erste diesbezügliche Vorhaben, sämtliche Fluggastdaten unabhängig von einer konkreten Verdachtslage auf Vorrat zu speichern (Fluggastdaten-Abkommen EU - Kanada) aufgrund mangelnder Grundrechtskonformität 2017 vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) gestoppt wurde. Auch wenn sich die PNR-RL um mehr Schutzgarantien für die betroffenen Fluggäste bemüht, kann die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme mangels einer EuGH-Entscheidung, die den Rechtsakt absichert (bspw bezüglich der zulässigen Datenarten, der zugriffsberechtigten Behörden, der strafrechtsrelevanten Anlässe, der notwendigen Verdachtsmomente, der Speicherfristen und der Rechtsbehelfe für die Betroffenen) kritisch hinterfragt werden.

Vor diesem Hintergrund bedürfen die in der PNR-RL enthaltenen, flankierenden Schutzmaßnahmen aus BAK-Sicht einer sehr präzisen Umsetzung. In dieser Hinsicht ortet die BAK am vorliegenden Entwurf noch Diskussions- und Verbesserungsbedarf.

Zu den wesentlichsten BAK-Anliegen zählen:

- Die dauerhafte Einbeziehung von Datensätzen über sämtliche EU-Binnenflüge bedarf aus BAK-Sicht einer gesonderten Begründung der Erforderlichkeit. Andernfalls sollte sich der Entwurf auf die verpflichtende Speicherung von Datensätzen über Drittstaatsflüge beschränken.
- Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sollte der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden sehr genau determiniert und auf das unbedingt Erforderliche eingeschränkt werden.
- Die für einen Datenabgleich zulässigerweise heranziehbaren Datenbanken sind taxativ aufzuzählen.
- Die Anforderungen des Artikel 6 Abs 3 – 9, Artikel 7 Abs 4, Artikel 8 Abs 1 sowie Art 13 Abs 5 und 6 PNR-RL dienen den Interessen der Betroffenen und damit der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, die weit in ihre Grundrechte eingreift. Sie sollten, soweit sie keinen Eingang in den Entwurf gefunden haben, wortgleich übernommen werden.
- Artikel 12 Abs 2 Z a – f der PNR-RL ist so umzusetzen, dass auch die einzelnen Datenarten, die unkenntlich zu machen sind, im Entwurf präzise aufgezählt werden.
- Die Funktionsbeschreibung des Datenschutzbeauftragten in der PNR-RL als zentrale Kontaktstelle für Betroffene und als zuständiges Organ für „maßgebliche Sicherheitsvorkehrungen“ sollte in den Entwurf explizit aufgenommen werden.
- Das Auskunftsrecht soll dem Entwurf zufolge nicht die Auskunft über bereits depersonalisierte Daten umfassen. Die diesbezüglich uneindeutigen RL-Vorgaben sind gründlich zu prüfen.

Allgemeines

Zunächst sei auf das Gutachten des EuGH vom 26.7.2017 über das Abkommen zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen verwiesen. Soweit das Abkommen die Übermittlung (und Verwendung) sensibler Daten aus der EU nach Kanada nicht ausschließt, sei das Abkommen nicht mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar. Unter anderem müsse vorgesehen sein, dass

- die **bei der Datenverarbeitung** „verwendeten Kriterien spezifisch, zuverlässig und nicht diskriminierend“ sind und dass nur Datenbanken verwendet werden, die von Kanada im Zusammenhang „mit der Bekämpfung des Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität“ betrieben werden.
- sich **die Datenspeicherung** nach der Ausreise der Fluggäste auf Daten beschränkt, für die „objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von den Personen eine Gefahr im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität ausgehen könnte“,

- **die Datenweitergabe** durch die zuständige kanadische Behörde an Behörden eines Drittlands davon abhängig ist, dass es ein Abkommen zwischen der EU und dem betreffenden Drittland, das dem Abkommen zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen äquivalent ist oder einen Beschluss der Kommission gemäß Art 25 Abs 6 der Richtlinie 95/46/EG gibt.
- ein **Recht auf individuelle Information** der Fluggäste besteht (im Fall der Verwendung der sie betreffenden Fluggastdatensätze während ihres Aufenthalts in Kanada und nach ihrer Ausreise aus diesem Land und im Fall der Weitergabe dieser Daten durch die zuständige kanadische Behörde an eine andere Behörde).

Bei der umzusetzenden Maßnahme handelt es sich um eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung, bei der – wie Datenschützer monieren – ein enorm großer Personenkreis letztlich unter einen Generalverdacht gerät. Vor diesem Hintergrund sind Rechtschutzgarantien für die Grundrechtskonformität eines Vorhabens, das schwerwiegend in die Datenschutzinteressen von Fluggästen eingreift, von zentraler Bedeutung. Die in der Richtlinie enthaltene flankierenden Schutzmaßnahmen bedürfen daher aus BAK-Sicht einer sehr genauen Umsetzung.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

§ 2 Abs 1 Datenübermittlung durch Luftfahrunternehmen

Der Entwurf verpflichtet Luftlinien, PNR-Daten über Flüge von und in Drittstaaten aber auch Flüge innerhalb der EU an die Fluggastdatenzentralstelle weiterzugeben. Die PNR-RL enthält eine diesbezügliche Übermittlungspflicht nur in Bezug auf PNR-Daten bei Drittstaatsflügen. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten (in Artikel 2) allerdings die Möglichkeit ein, diese Verpflichtung auch auf Flüge innerhalb der EU auszudehnen. Die Erläuterungen zum Entwurf verweisen in Bezug auf die Entscheidung, von dieser Option Gebrauch zu machen, auf eine Erklärung des Rates vom 18.4.2016 (7829/16 ADD1).

Dieser Ratserklärung zufolge zeigten sich die Mitgliedstaaten „In Anbetracht der derzeitigen Sicherheitslage in Europa“ dazu bereit, „dass sie zu dem in Artikel 18 festgelegten Zeitpunkt der Umsetzung von dieser in Artikel 2 vorgesehenen Möglichkeit gemäß den Bedingungen der Richtlinie in vollem Umfang Gebrauch machen werden. Die Mitgliedstaaten erklären, dass sie sich – wie vom Parlament gewünscht – dazu verpflichten (in einigen Mitgliedstaaten Gegenstand parlamentarischer Verfahren), nach ihrem jeweiligen nationalen Recht die Erhebung von PNR-Daten auf Unternehmen auszuweiten, die keine Fluggesellschaften sind, wie etwa Reisebüros oder Reiseveranstalter, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit Reisen – einschließlich Flugbuchungen – erbringen, für die sie PNR-Daten erheben und verarbeiten.“

BAK-Anliegen: Die Erklärung des Rates begründet den dauerhaften Bedarf an weiteren Daten (auch zu Flügen innerhalb der EU) nicht näher, sondern verweist nur auf die „derzeitige“ Sicherheitslage (Stand 2016). Die andauernde Einbeziehung von Datensätzen über sämtliche EU-Binnenflüge bedarf aus BAK-Sicht einer gesonderten Begründung der Erforderlichkeit. Andernfalls sollte sich der Entwurf auf die verpflichtende Speicherung von Datensätzen über Drittstaatsflüge beschränken.

§ 2 Abs 4 auskunftsberchtigte Behörden

„Sicherheits- und Zollbehörden“ sind ermächtigt, im Wege der Fluggastzentralstelle Auskunft über Fluggastdaten zu verlangen, wenn dies erforderlich ist, um eine der in § 1 Abs 1 genannten Gefahren abzuwehren. Der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden sollte genauer determiniert und auf das unbedingt Erforderliche eingeschränkt werden.

BAK-Anliegen: Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sollte der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden sehr genau determiniert und auf das unbedingt Erforderliche eingeschränkt werden.

§ 3 Fluggastdaten

Gemäß § 3 Abs 1 Z 9 des Entwurfes (entsprechend Anhang 1 Z 9 der PNR-RL) zählen „Angaben zum Reisebüro und zum Sachbearbeiter“ zu den zulässigerweise erhobenen Daten. Mit Blick auf die Datenschutzinteressen der in Reisebüros beschäftigten ArbeitnehmerInnen sollte konkretisiert werden, welche Sachbearbeiter-Daten verarbeitet werden dürfen.

BAK-Anliegen: Konkretisierung der Datenart „Sachbearbeiter in Reisebüros“.

§§ 4 und 5 Verarbeitung von Fluggastdaten und Festlegung von Kriterien

§ 4 Abs 1 Z 1 enthält die Ermächtigung, dass die Fluggastdatenzentralstelle die PNR-Daten mit dem Inhalt der Fahndungsevidenzen und „sonstigen“ sicherheitspolizeilichen Datenverarbeitungen, die der Vorbeugung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität dienen, abgleichen darf. Diese Anordnung ist aus BAK-Sicht zu unbestimmt.

BAK-Anliegen: Die für einen Abgleich zulässigerweise heranziehbaren Datenbanken sind taxativ aufzuzählen.

Die Abs 4 – 8 des Artikel 6 PNR-RL enthalten grundrechtsmotivierte Auflagen, die den Vorgaben des EuGH in seiner Entscheidung über das Fluggastdaten-Abkommen zwischen der EU und Kanada entsprechen sollen. Diese Maßnahmen sind aus BAK-Sicht ein entscheidender Ausgleich für die besondere Eingriffstiefe einer anlasslosen Vorratsdatenspeicherung in die Grundrechte der betroffenen Fluggäste. Folgende Anforderungen sollten sich deshalb auch vorliegenden Entwurf wiederfinden:

- „Die Überprüfung von Fluggästen vor ihrer planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von einem Mitgliedstaat anhand im Voraus festgelegter Kriterien erfolgt in nichtdiskriminierender Weise... Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Kriterien von der PNR-Zentralstelle aufgestellt und von ihr in Zusammenarbeit mit den in Artikel 7 genannten zuständigen Behörden regelmäßig überprüft werden. Die rassische oder ethnische Herkunft, die politischen Meinungen, die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, der Gesundheitszustand, das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung einer Person dürfen unter keinen Umständen als Grundlage für diese Kriterien dienen.“

Der Entwurf erfüllt in § 5 nur die Vorgabe, wonach die Kriterien „zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt“ sein und regelmäßig überprüft werden müssen. Der Entwurf legt nicht fest, wer die Kriterien überprüft (PNR-RL: PNR-Zentralstelle in Zusammenarbeit mit den nach Artikel 7 zuständigen Behörden). Auf die Anforderung, dass sowohl die konkrete Überprüfung (siehe Artikel 7 Abs 6 PNR-RL) als auch die festgelegten Kriterien im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nichtdiskriminierend sein dürfen, sollte eigens hingewiesen werden.

- „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder einzelne Treffer bei der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten nach Maßgabe von Absatz 2 Buchstabe a auf andere, nicht-automatisierte Art individuell überprüft wird, um zu klären, ob die zuständige Behörde gemäß Artikel 7 Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht ergreifen muss.“
- „Die PNR-Zentralstelle eines Mitgliedstaats übermittelt die PNR-Daten von nach Absatz 2 Buchstabe a ermittelten Personen oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten zur weiteren Überprüfung an die zuständigen Behörden gemäß Artikel 7 desselben Mitgliedstaats. Derartige Übermittlungen dürfen nur im Einzelfall erfolgen und im Fall einer automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten nur nach einer individuellen Überprüfung auf andere, nicht-automatisierte Art.“
- „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Datenschutzbeauftragte Zugang zu sämtlichen von der PNR-Zentralstelle verarbeiteten Daten erhält. Wenn der Datenschutzbeauftragte der Auffassung ist, dass eine Verarbeitung von Daten nicht rechtmäßig war, kann er die Angelegenheit an die nationale Kontrollstelle verweisen.“
- „Das Recht zur Einreise von Personen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gemäß der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen, darf von den Auswirkungen der Überprüfungen von Fluggästen gemäß Absatz 2 Buchstabe a dieses Artikels nicht beeinträchtigt werden.“
- Artikel 7 Abs 4 PNR-RL enthält ein Weiterverarbeitungsverbot für andere Zwecke.
- Auch von einer expliziten Umsetzung der allgemeinen Datenschutzgrundsätze des Art 13 PNR-RL wurde im Entwurf Abstand genommen. Zumindest Abs 5 und 6 dürften einer Umsetzung bedürfen, da sie sehr konkrete Vorgaben bezüglich der Dokumentationspflichten bei Anfragen, Offenlegungen und Übermittlungen und Aufzeichnungen über „den Zweck, das Datum, die Uhrzeit und soweit wie möglich die Identität der Person, die PNR-Daten abgefragt oder offengelegt hat.“

Diese Anforderungen wurden, soweit ersichtlich, nicht umgesetzt.

BAK-Anliegen: Die Anforderungen des Artikel 6 Abs 3 – 9, Artikel 7 Abs 4 und Art 13 Abs 5 und 6 PNR-RL sollten, soweit sie keinen Eingang in den Entwurf gefunden haben, übernommen werden.

Nach Artikel 8 Abs 1 der PNR-RL haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Fluggesellschaften mittels „Push-Methode“ Daten an die PNR-Zentralstelle übermitteln. Eine entsprechende Umsetzung dieser Vorgabe ist nicht ersichtlich. Die Bestimmung soll sicherstellen, dass nicht im Wege einer „Pull“-Praxis Daten übermittelt werden, die als missbrauchsanfälliger gilt.

BAK-Anliegen: Artikel 8 Abs 1 der PNR-RL, der Vorgaben hinsichtlich der Übermittlungsform der Daten enthält („Push statt Pull“), ist ebenfalls umzusetzen.

§ 6 Depersonalisierung

Artikel 12 Abs 2 Zif a – f legt den Umfang der „Depersonalisierung“ präzise fest, in dem er die Datenelemente aufzählt, die unkenntlich zu machen sind. Diese genaue Aufzählung wurde in den Entwurf nicht übernommen, womit der Pseudonymisierungsgrad unbestimmt bleibt.

BAK-Anliegen: Artikel 12 Abs 2 Z a – f der PNR-RL ist so umzusetzen, dass auch die einzelnen Datenarten, die unkenntlich zu machen sind, im Entwurf enthalten sind.

Artikel 12 Abs 5 der PNR-RL enthält Anhaltspunkte für die Löschfristen bei Treffern und wurde offenbar nicht umgesetzt.

BAK-Anliegen: Die Vorgaben des Artikel 12 Abs 5 der PNR-RL sollten ebenfalls Eingang in den Entwurf finden.

§ 8 Datenschutzbeauftragter

Artikel 5 Abs 1 PNR-RL legt fest, dass der zu ernennende Datenschutzbeauftragte auch für die „Umsetzung der maßgeblichen Sicherheitsvorkehrungen“ zuständig ist. Artikel 5 Abs 3 PNR-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, dafür zu sorgen, dass Betroffene das Recht haben, den Datenschutzbeauftragten „als zentrale Kontaktstelle im Zusammenhang mit allen Fragen bezüglich der Verarbeitung der PNR-Daten der betroffenen Person zu kontaktieren“.

BAK-Anliegen: Die Funktionsbeschreibung des Datenschutzbeauftragten als zentrale Kontaktstelle für Betroffene und als zuständiges Organ für „maßgebliche Sicherheitsvorkehrungen“ sollte in den Entwurf aufgenommen werden.

§ 9 Auskunftsrecht

Das Auskunftsrecht soll dem Entwurf zufolge nicht die Auskunft über bereits depersonalisierte Daten umfassen. Die Erläuterungen begründen dies damit, dass die Erfüllung des Auskunftsrechts nicht in den taxativ aufgezählten Gründen für die Aufhebung der Depersonalisierung in Artikel 12 Abs 3 der PNR-RL genannt wird.

BAK-Anliegen: Ob diese Schlussfolgerung dem Willen des EU-Gesetzgebers entspricht, sollte nochmals hinterfragt werden. Zu berücksichtigen ist dabei Artikel 13 PNR-RL (Wahrung des Rechts auf Zugang zu den Daten) und der Umstand, dass auch depersonalisierte Daten aufgrund der Möglichkeit einer Wiederherstellung des Personenbezugs dem Datenschutzrecht unterliegen.

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner
iV des Direktors
F.d.R.d.A.