

## Chaos Computer Club Wien - C3W



An

Parlamentsdirektion

BMI

20.2.2018

Betr.: Stellungnahme zu Bundesgesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten  
(12/ME)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Rahmen der parlamentarischen Begutachtung zu

BMI-LR1340/0002-III/1/2018

Ministerialentwurf betreffend 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

dürfen wir Ihnen nachfolgende Stellungnahme übermitteln:

## Stellungnahme des Chaos Computer Club Wien (C3W)



**zu: 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**

### I.

***Der Chaos Computer Club Wien (C3W) lehnt den vorliegenden Entwurf für die Fluggastdatenspeicherung wegen Grundrechtswidrigkeit und weiterer schwerer Sachmängel ab. Wie wir im Folgenden zeigen, kann dieser Gesetzesvorschlag einer Überprüfung durch die zuständigen Höchstgerichte nicht standhalten.***

### II

Die Speicherung personenbezogener Daten auf Vorrat stellt einen weitgehenden Eingriff in die Rechte Betroffener dar:

Für die Feststellung des Vorliegens eines Eingriffs in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben sensiblen Charakter haben oder ob die Betroffenen durch den Eingriff Nachteile erlitten haben könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 75)

..EUGH Rechtssache C-293/12 und Rechtssache C-594/12 8.4.2014 #33

Die Auswirkung vorgesehener Maßnahmen ist daher insbesondere in Hinblick auf

Artikel 7 Achtung des Privat- und Familienlebens

Artikel 8 Schutz personenbezogener Daten

Artikel 11 Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit,  
aber auch

Artikel 10 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Artikel 12 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Artikel 15 Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

Artikel 16 Unternehmerische Freiheit

Artikel 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Artikel 49 - Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

zu prüfen und abzuwägen.

Der Europäische Gerichtshof hat die Bedeutung der anlasslosen, weder zeitlich noch auf Personengruppen begrenzten vollständigen Überwachung in Rechtssache C-293/12 und Rechtssache C-594/12 ausführlich geprüft und ist mit Urteil vom 8. April 2014 zum logischen Schluss gekommen, dass die Richtlinie 2006/24 zur Vorratsdatenspeicherung ungültig ist.

Dabei reichte dem Europäischen Gerichtshof zur Beurteilung der RL 2006/24 die Überprüfung anhand von Artikeln der Charta (Achtung des Privat- und Familienlebens, Schutz personenbezogener Daten) zur Aufhebung der Vorratsdatenspeicherung (RL 2006/24). Weitergehende Grundrechtsüberlegungen waren für den EUGH für dieses Urteil gar nicht mehr nötig. Bei PNR-G und Richtlinie 2016/681 ist jedenfalls durch ständige, anlasslose Überwachung von Flugreisen ein Grundrechtseingriff zu Lasten von Art. 45 der Charta gegeben. Besonders die österreichische Umsetzung der Kann-Bestimmung der RL 2016/681, die Ausweitung der anlasslosen und unbegrenzten Überwachung auf Flüge innerhalb der Union erscheint da schon auf den ersten Blick überschießend und daher Grund, den vorliegenden Entwurf PNR-G **als Grundrechtswidrig abzulehnen**.

Der Europäische Gerichtshof hat im Rahmen des Verfahrens zur Vorratsdatenspeicherung eine Vielzahl von Voraussetzungen betreffend Art. 7 und Art. 8 der Charta beschrieben, deren Nichterfüllung dazu führen musste, die Richtlinie 2006/24 für ungültig zu erklären.

Im Rahmen des Urteils formuliert der EUGH "insbesondere beschränkt sie die Vorratsspeicherung weder auf die 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, noch auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftaten beitragen könnten". Diese Feststellung gilt auch für die neue Vorratsdatenspeicherung, wie sie in RL 2016/681 und im österreichischen Entwurf PNR-G verlangt wird.

Die Richtlinie 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) verlangt – ebenso wie die Umsetzung PNR-G – wieder eine Vorratsdatenspeicherung.

Eine Gegenüberstellung der Entscheidung vom 8. April 2014 mit Richtlinie 2016/681 und dem Entwurf zu PNR-G zeigt, dass wesentliche Punkte der EUGH-Entscheidung nicht erfüllt sind und daher nicht den Charakter von grundrechtskonformen Rechtsgebilden zeigen.

Eine Zusammenschau des EUGH-Erkenntnisses vom 8. April 2014, mit dem RL 2006/64 für ungültig erklärt wurde und RL 2016/681 bzw PNR-G zeigt eine Vielzahl von nicht erfüllten Voraussetzungen, so dass eine beabsichtigte Umsetzung in PNR-G **als grundrechtswidrig abzulehnen** ist.

Die Entscheidung des EUGH vom 4. April 2014 zeigt, dass nicht jede Richtlinie per se grundrechtskonform ist. Jenen österreichischen Behörden, die Gesetzesvorschläge erarbeiten, wird daher empfohlen, zu Beginn jedes Vorhabens die Grundrechtswirkung und -konformität zu prüfen.

Selbst wenn wir die Grundrechtswidrigkeit des Vorschlags PNR-G unbeachtet ließen, wäre der Vorschlag aufgrund schwerer Mängel im Umgang mit personenbezogenen Daten und Privatsphäre **abzulehnen**:

- Datensicherheitsmaßnahmen im Sinne des § 54 DSG ) Risikoabwägung, Risikoabwägung als organisierter, laufender Prozess) fehlen im Entwurf zum PNR-G, insbesondere im Zusammenhang mit § 5 PNR-G (Festlegung von Kriterien) sowie § 7 PNR-G (Übermittlung):
- Die (DSGVO) definiert:  
„1. „**personenbezogene Daten**“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;“ (DSGVO, Begriffsbestimmungen)

„**Depersonifizierte**“ Daten, die rückführbar sind, sind daher „personenbezogene Daten“, sie unterliegen daher den Regeln der DSGVO. und sind als solche zu behandeln.

Dies ist im vorliegenden Entwurf PNR-G nicht gegeben.

- Die Festlegung von Algorithmen zur Durchsuchung unterliegt laut Entwurf PNR-G keinerlei Einschränkung und/oder Rechtfertigung, diese Algorithmen sollen ausschließlich durch die Durchführende Behörde festgelegt werden.
- Festlegungen wie „ Das Auskunftsrecht umfasst nicht die Auskunft über bereits depersonalisierte Daten“ **sind daher unzulässig**. Ebenso ist das Verlangen, in

einem Auskunftsverfahren (§ 44 DSG) „Angaben zu seiner Fluggasteigenschaft und seinen Flugbewegungen zu erbringen“ nicht statthaft. Eine Einschränkung zu DSG §44. „(1) Jede betroffene Person hat das Recht, vom Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu erhalten, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ...“ wie sie der Entwurf zum PNR-G vorsieht, **ist nicht zulässig.**

- Die Richtlinie 2016/681 sieht vor:  
„Für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Terrorismus und schwerer Kriminalität ist es außerordentlich wichtig, dass alle Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, mit denen Fluggesellschaften, die Drittstaatsflüge durchführen, dazu verpflichtet werden, von ihnen erhobene PNR-Daten, einschließlich API-Daten, zu übermitteln. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit haben, diese Verpflichtung auf Fluggesellschaften auszudehnen, die EU-Flüge durchführen.“  
Die österreichische Umsetzung sieht die Umsetzung einer kann-Bestimmung vor. Dafür fehlt jede objektive Grundlage und ist daher als überschießend abzulehnen, eine Vorwegnahme der Umsetzung von EU-Überwachungsphantasien **ist abzulehnen.**

### III.

Wir machen uns im Folgenden die Rechtsprechung des EUGH zu eigen und stellen sie in den direkten Zusammenhang mit RL 2016/681 und dem österreichischen Entwurf PNR-G. Wir weisen darauf hin, dass dies nur die Überprüfung anhand der Art. 7 und Art. 8 der Charta umfasst, da für den EUGH die Verletzung schon dieser beiden Grundrechte dazu führte, die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung für ungültig zu erklären. Wie sehen darüber hinaus durch RL 2016/681 und PNR-G weitere, tiefgreifende Grundrechtseingriffe, deren Bewertung und Beurteilung allerdings den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde. In diesem Zusammenhang weisen wir auf den "Handlungskatalog zur Evaluation der Anti-Terrorgesetze (HEAT)" als Beitrag für eine fundierte und wirkungsorientierte Gesetzgebung hin. Dieser Handlungskatalog steht unter [epicenter.works/thema/heat](http://epicenter.works/thema/heat) zur Verfügung.

**Zur Relevanz der Art. 7, 8 und 11 der Charta für die Frage der Gültigkeit der Richtlinie 2016/681 und dem österreichischen Entwurf für ein PNR-Gesetz (PNR-G), Bewertung von RL 2016/681 und PNR-G entsprechend den Kriterien des EUGH-Urteils vom 8. April 2014 :**

- 24 Wie sich aus der Richtlinie 2016/681 ergibt, sollen mit ihr in erster Linie die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Vorratsspeicherung (in diesem Fall „Verwendung von Fluggastdatensätzen“) aller von den Erbringern öffentlich zugänglicher Flugreisen erzeugter oder verarbeiteter Daten harmonisiert werden, um sicherzustellen, dass die Daten, unter Wahrung der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte, zwecks Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten wie organisierter Kriminalität und Terrorismus zur Verfügung stehen.
- 25 Die in der Richtlinie 2016/681 vorgesehene Pflicht der Anbieter öffentlich zugänglicher Flugreisen, die in der Richtlinie aufgezählten Daten auf Vorrat zu speichern, um sie den zuständigen nationalen Behörden zugänglich zu machen, wirft Fragen hinsichtlich des in Art. 7 der Charta verankerten Schutzes sowohl des Privatlebens als auch der Kommunikation, hinsichtlich des von Art. 8 der Charta erfassten Schutzes personenbezogener Daten und hinsichtlich der durch Art. 11 der Charta gewährleisteten Freiheit der Meinungsäußerung auf.

26 Hierzu ist festzustellen, dass es sich bei den Daten, die von den Anbietern öffentlich zugänglicher Flugreisen nach dem Entwurf PNR-G auf Vorrat zu speichern sind, um eine im Verhältnis zum intendierten Zweck weit überschießende Datenmenge handelt:

1. Angaben zum Fluggastdaten-Buchungscode,
2. Datum der Buchung und der Flugscheinausstellung,
3. planmäßiges Abflugdatum oder planmäßige Abflugdaten,
4. Familienname, Geburtsname, Vornamen und akademischer Grad des Fluggastes,
5. Anschrift und Kontaktangaben des Fluggastes, einschließlich Telefonnummer und E-Mail-Adresse,
6. alle Arten von Zahlungsinformationen, einschließlich der Rechnungsanschrift,
7. gesamter Reiseverlauf für bestimmte Fluggastdaten,
8. Angaben zum Vielflieger-Eintrag,
9. Angaben zum Reisebüro und zum Sachbearbeiter,
10. Reisestatus des Fluggastes mit Angaben über Reisebestätigungen, Eincheckstatus, nicht angetretene Flüge und Fluggäste mit Flugschein, aber ohne Reservierung,
11. Angaben über gesplittete und geteilte Fluggastdaten,
12. allgemeine Hinweise, einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen, wie beispielsweise Namensangaben, Geschlecht, Alter und Sprachen des Minderjährigen, Namensangaben und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zum Minderjährigen steht, Namensangaben und Kontaktdaten der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zum Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft,
13. Flugscheindaten, einschließlich Flugscheinnummer, Ausstellungsdatum, einfacher Flug und automatische Tarifanzeige,
14. Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen,
15. Angaben zum Code-Sharing,
16. vollständige Gepäckangaben,
17. Anzahl und Namensangaben von Mitreisenden im Rahmen der Fluggastdaten,
18. etwaige erhobene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten), einschließlich Art, Nummer, Ausstellungsland und Ablaufdatum von Identitätsdokumenten, Staatsangehörigkeit, Familienname, Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Luftfahrtunternehmen, Flugnummer, Tag des Abflugs und der Ankunft, Flughafen des Abflugs und der Ankunft, Uhrzeit des Abflugs und der Ankunft und
19. alle vormaligen Änderungen der unter den Z 1 bis 18 aufgeführten Fluggastdaten.

- 27 Aus der Gesamtheit dieser Daten können sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, gezogen werden, etwa auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte, tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren.
- 28 Unter solchen Umständen ist es nicht ausgeschlossen, dass die Vorratsspeicherung der fraglichen Daten Auswirkungen auf die Nutzung der von dieser Richtlinie und dem beabsichtigten PNR-G erfassten Reisevorgänge durch die Reisenden oder deren sozialem Umfeld (noch erweitert um Abrechnungsdaten!) und infolgedessen auf deren Ausübung der durch Art. 11 der Charta gewährleisteten Freiheit der Meinungsäußerung; Art. 12 der Charta Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Art. 15 der Charta (Berufsfreiheit und Recht, zu Arbeiten), Art. 16 der Charta (Unternehmerische Freiheit) hat.
- 29 Die in der Richtlinie 2016/681 und in der Umsetzung des PNR-G vorgesehene Vorratsspeicherung der Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich zu machen, betrifft unmittelbar und speziell das Privatleben und damit die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte. Eine solche Vorratsspeicherung der Daten fällt zudem unter Art. 8 der Charta, weil sie eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne dieses Artikels darstellt und deshalb zwangsläufig die ihm zu entnehmenden Erfordernisse des Datenschutzes erfüllen muss (Urteil Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 47).
- 30 Zwar werfen die Vorabentscheidungsersuchen in den Rechtssachen C-293/12 und C-594/12 insbesondere die grundsätzliche Frage auf, ob die Daten im Hinblick auf Art. 7 der Charta auf Vorrat gespeichert werden dürfen, doch betreffen sie auch die Frage, ob die Richtlinie 2016/681 den in Art. 8 der Charta aufgestellten Erfordernissen des Schutzes personenbezogener Daten genügt.
- 31 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Gültigkeit der Richtlinie 2016/681 anhand der Art. 7 und 8 der Charta zu prüfen.

## **Zum Vorliegen eines Eingriffs in die Rechte, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind**

- 32 Durch die Verpflichtung zur Vorratsspeicherung der in Richtlinie 2016/681 aufgeführten Daten und durch die Gestattung des Zugangs der zuständigen nationalen Behörden zu diesen Daten weicht die Richtlinie, wie der Generalanwalt insbesondere in den Nrn. 39 und 40 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten Flugreisender analog zu der durch die Richtlinien 95/46 und 2002/58 geschaffenen und mit DSGVO weiter bestimmten geschaffenen Regelung zum Schutz des Rechts auf Achtung der Privatsphäre ab, denn die letztgenannten Richtlinien sehen die zum Schutz personenbezogener Daten diese Daten zu löschen oder zu anonymisieren, sobald sie für die Erbringung einer Leistung nicht mehr benötigt werden, ausgenommen die zur Gebührenabrechnung erforderlichen Daten und nur solange diese dafür benötigt werden.
- 33 Für die Feststellung des Vorliegens eines Eingriffs in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben sensiblen Charakter haben oder ob die Betroffenen durch den Eingriff Nachteile erlitten haben könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 75).
- 34 Daraus folgt, dass die den Anbietern öffentlich zugänglicher Flugreisen durch die Richtlinie 2016/681 auferlegte Pflicht, die in dieser Richtlinie aufgeführten Daten über Flugreisen, somit über das Privatleben einer Person während eines bestimmten Zeitraums auf Vorrat zu speichern, als solche einen Eingriff in die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte darstellt.
- 35 Zudem stellt der Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten einen zusätzlichen Eingriff in dieses Grundrecht dar (vgl., zu Art. 8 EMRK, Urteile des EGMR Leander/Schweden vom 26. März 1987, Serie A, Nr. 116, § 48, Rotaru/Rumänien [GK], Nr. 28341/95, § 46, Rep. 2000-V, sowie Weber und Saravia/Deutschland (Entsch.), Nr. 54934/00, § 79, Rep. 2006-XI). Auch die in der Richtlinie 2016/681, aufgestellten Regeln für den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten, greifen daher in die durch Art. 7 der Charta garantierten Rechte ein.
- 36 Desgleichen greift die Richtlinie 2016/681 in das durch Art. 8 der Charta garantierte Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten ein, da sie eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorsieht.

37 Der mit der Richtlinie 2006/24 verbundene Eingriff in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte ist, von großem Ausmaß und als besonders schwerwiegend anzusehen. Außerdem ist der Umstand, dass die Vorratsspeicherung der Daten und ihre spätere Nutzung vorgenommen werden, ohne dass der Flugreisende darüber informiert wird, geeignet, bei den Betroffenen das Gefühl zu erzeugen, dass ihr Privatleben Gegenstand einer ständigen Überwachung ist.

### **Zur Rechtfertigung des Eingriffs in die durch Art. 7 und Art. 8 der Charta garantierten Rechte**

38 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten; unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

44 Es ist festzustellen, dass die durch die Richtlinie 2016/681 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich machen zu können, eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung darstellt.

45 *Unter diesen Umständen ist die Verhältnismäßigkeit des festgestellten Eingriffs zu prüfen.*

46 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 45, Volker und Markus Schecke und Eifert, EU:C:2010:662, Rn. 74, Nelson u. a., C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 71, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 50, und Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 29).

- 47 Was die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung dieser Voraussetzungen anbelangt, kann, da Grundrechtseingriffe in Rede stehen, der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers anhand einer Reihe von Gesichtspunkten eingeschränkt sein; zu ihnen gehören u. a. der betroffene Bereich, das Wesen des fraglichen durch die Charta gewährleisteten Rechts, Art und Schwere des Eingriffs sowie dessen Zweck (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteil des EGMR S und Marper/Vereinigtes Königreich [GK], Nrn. 30562/04 und 30566/04, § 102, Rep. 2008-V).
- 48 Im vorliegenden Fall ist angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und des Ausmaßes und der Schwere des mit der Richtlinie 2016/681 verbundenen Eingriffs in dieses Recht der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers eingeschränkt, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt.
- 49 Zu der Frage, ob die Vorratsspeicherung der Daten zur Erreichung des mit der Richtlinie 2016/681 verfolgten Ziels geeignet ist, ist festzustellen, dass angesichts der wachsenden Bedeutung elektronischer Kommunikationsmittel die nach dieser Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Daten den für die Strafverfolgung zuständigen nationalen Behörden zusätzliche Möglichkeiten zur Aufklärung schwerer Straftaten bieten und insoweit daher ein nützliches Mittel für strafrechtliche Ermittlungen darstellen. Die Vorratsspeicherung solcher Daten kann somit als zur Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels geeignet angesehen werden.
- 51 Zur Erforderlichkeit der durch die Richtlinie 2016/681 vorgeschriebenen Vorratsspeicherung der Daten ist festzustellen, dass zwar die Bekämpfung schwerer Kriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, von größter Bedeutung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ist und dass ihre Wirksamkeit in hohem Maß von der Nutzung moderner Ermittlungstechniken abhängen kann. Eine solche dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung kann jedoch, so grundlegend sie auch sein mag, für sich genommen die Erforderlichkeit einer Speicherungsmaßnahme – wie sie die Richtlinie 2006/24 vorsah und Richtlinie 2016/681 jetzt wieder vorsieht – für die Kriminalitätsbekämpfung nicht rechtfertigen.
- 52 Der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens verlangt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs jedenfalls, dass sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das absolut Notwendige beschränken müssen (Urteil IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 53 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz personenbezogener Daten, zu dem Art. 8 Abs. 1 der Charta ausdrücklich verpflichtet, für das in ihrem Art. 7 verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens von besonderer Bedeutung ist.
- 54 Daher muss die fragliche Unionsregelung klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung ermöglichen (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteile des EGMR Liberty u. a./Vereinigtes Königreich vom 1. Juli 2008, Nr. 58243/00, §§ 62 und 63, Rotaru/Rumänien, §§ 57 bis 59, sowie S und Marper/Vereinigtes Königreich, § 99).
- 55 Das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten, wie in der Richtlinie 2016/681 vorgesehen, automatisch verarbeitet werden und eine erhebliche Gefahr des unberechtigten Zugangs zu diesen Daten besteht (vgl. entsprechend, zu Art. 8 EMRK, Urteil des EGMR S und Marper/Vereinigtes Königreich, § 103, sowie M. K./Frankreich vom 18. April 2013, Nr. 19522/09, § 35).
- 56 Zu der Frage, ob der mit der Richtlinie 2016/681 verbundene Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt ist, ist festzustellen, dass nach dieser Richtlinie alle Daten betreffend grenzüberschreitender Flugreisen Vorrat zu speichern sind. Sie gilt somit für alle grenzüberschreitenden Flugreisen, deren Nutzung stark verbreitet und im täglichen Leben jedes Einzelnen von wachsender Bedeutung ist. Außerdem erfasst die Richtlinie alle Teilnehmer und Benutzer. Sie führt daher zu einem Eingriff in die Grundrechte fast der gesamten europäischen Bevölkerung.
- 57 Hierzu ist erstens festzustellen, dass sich die Richtlinie 2016/681 generell auf alle Personen und alle grenzüberschreitenden Flugreisen und auf sämtliche Verkehrsdaten erstreckt, ohne irgendeine Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme anhand des Ziels der Bekämpfung schwerer Straftaten vorzusehen.

- 58 Die Richtlinie 2016/681 betrifft nämlich zum einen in umfassender Weise alle Personen, die grenzüberschreitende Flugreisen nutzen, ohne dass sich jedoch die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert werden, auch nur mittelbar in einer Lage befinden, die Anlass zur Strafverfolgung geben könnte. Sie gilt also auch für Personen, bei denen keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, dass ihr Verhalten in einem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen könnte. Zudem sieht sie keinerlei Ausnahme vor, so dass sie auch für Personen gilt, deren Flugreisevorgänge nach den nationalen Rechtsvorschriften einem besonderen Schutz unterliegen.
- 59 Zum anderen soll die Richtlinie zwar zur Bekämpfung schwerer Kriminalität beitragen, verlangt aber keinen Zusammenhang zwischen den Daten, deren Vorratsspeicherung vorgesehen ist, und einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit; insbesondere beschränkt sie die Vorratsspeicherung weder auf die 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, noch auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftaten beitragen könnten.
- 60 Zweitens kommt zu diesem generellen Fehlen von Einschränkungen hinzu, dass die Richtlinie 2016/681 kein objektives Kriterium vorsieht, das es 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 im Hinblick auf das Ausmaß und die Schwere des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte als hinreichend schwer angesehen werden können, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen. Die Richtlinie 2016/681 nimmt im Gegenteil in lediglich allgemein auf die von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmten schweren Straftaten Bezug.

- 61 Überdies enthält die Richtlinie 2016/681 keine materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung. Der Zugang dieser Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten regelt, bestimmt nicht ausdrücklich, dass 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 sind, sondern sieht lediglich vor, dass jeder Mitgliedstaat das Verfahren und die Bedingungen festlegt, die für den Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten gemäß den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind.
- 62 Insbesondere sieht die Richtlinie 2016/681 kein objektives Kriterium vor, das es erlaubt, die Zahl der Personen, die zum Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten und zu deren späterer Nutzung befugt sind, auf das angesichts des verfolgten Ziels absolut Notwendige zu beschränken. Vor allem unterliegt der Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten keiner vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle, 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 ergeht. Auch sieht die Richtlinie keine präzise Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, solche Beschränkungen zu schaffen.

63 Drittens schreibt die Richtlinie 2016/681 hinsichtlich der Dauer der Vorratsspeicherung keine objektiv begründete Dauer vor:

„Der Zeitraum, für den die PNR-Daten vorgehalten werden sollen, sollte so lang sein, wie dies für den mit ihnen verfolgten Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie schwerer Kriminalität erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen. Das Wesen der PNR- Daten und ihr Verwendungszweck bringen es mit sich, dass diese so lange gespeichert werden müssen wie nötig, um sie auswerten und für Ermittlungen nutzen zu können. Um einen unverhältnismäßigen Rückgriff auf die Daten auszuschließen, sollten die PNR-Daten nach der anfänglichen Speicherfrist durch Unkenntlichmachung von Datenelementen depersonalisiert werden. Um das höchste Datenschutzniveau zu gewährleisten, sollte Zugriff auf die vollständigen PNR-Daten, die die unmittelbare Identifizierung der betroffenen Person ermöglichen, nach dieser anfänglichen Frist nur unter eingeschränkten, sehr strengen Bedingungen gewährt werden.“

ohne dass eine Unterscheidung zwischen den genannten Datenkategorien nach Maßgabe ihres etwaigen Nutzens für das verfolgte Ziel oder anhand der betroffenen Personen getroffen wird.

64 Die Speicherungsfrist ist in Richtlinie und im österreichischen Gesetzesentwurf PNR-G festgelegt, obwohl diese jeder objektiven Grundlage entbehrt, und keinesfalls gewährleistet, dass die Speicherung auf das absolut Notwendige beschränkt wird.

65 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Richtlinie 2016/681 keine klaren und präzisen Regeln zur Tragweite des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte vorsieht. Gleiches gilt für den vorgelegten Gesetzesentwurf PNR-G. Somit ist festzustellen, dass die Richtlinie einen Eingriff in diese Grundrechte beinhaltet, der in der Rechtsordnung der Union von großem Ausmaß und von besonderer Schwere ist, ohne dass sie Bestimmungen enthielte, die zu gewährleisten vermögen, dass sich der Eingriff tatsächlich auf das absolut Notwendige beschränkt.

- 66 Darüber hinaus ist in Bezug auf die Regeln zur Sicherheit und zum Schutz der von den Anbietern von Flugreisen auf Vorrat gespeicherten Daten festzustellen, dass die Richtlinie 2016/681 keine hinreichenden, den Anforderungen von Art. 8 der Charta entsprechenden Garantien dafür bietet, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten wirksam vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu ihnen und jeder unberechtigten Nutzung geschützt sind. Erstens die Richtlinie 2016/681 keine speziellen Regeln vor, die der großen nach der Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Datenmenge, dem sensiblen Charakter dieser Daten und der Gefahr eines unberechtigten Zugangs zu ihnen angepasst sind. Derartige Regeln müssten namentlich klare und strikte Vorkehrungen für den Schutz und die Sicherheit der fraglichen Daten treffen, damit deren Unversehrtheit und Vertraulichkeit in vollem Umfang gewährleistet sind. Auch sieht die Richtlinie keine präzise Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, solche Regeln zu schaffen.
- 67 Die Richtlinie 2016/681 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58 und Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46 gewährleistet nicht, dass die genannten Anbieter oder Betreiber durch technische und organisatorische Maßnahmen für ein besonders hohes Schutz- und Sicherheitsniveau sorgen, sondern gestattet es ihnen u. a., bei der Bestimmung des von ihnen angewandten Sicherheitsniveaus wirtschaftliche Erwägungen hinsichtlich der Kosten für die Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen zu berücksichtigen. Vor allem gewährleistet die Richtlinie 2016/681 nicht, dass die Daten nach Ablauf ihrer Speicherungsfrist unwiderruflich vernichtet werden.
- 68 Zweitens schreibt die Richtlinie nicht vor, dass die fraglichen Daten im Unionsgebiet auf Vorrat gespeichert werden, so dass es nicht als vollumfänglich gewährleistet angesehen werden kann, dass die Einhaltung der in den beiden vorstehenden Randnummern angesprochenen Erfordernisse des Datenschutzes und der Datensicherheit, wie in Art. 8 Abs. 3 der Charta ausdrücklich gefordert, durch eine unabhängige Stelle überwacht wird. Eine solche Überwachung auf der Grundlage des Unionsrechts ist aber ein wesentlicher Bestandteil der Wahrung des Schutzes der Betroffenen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, C-614/10, EU:C:2012:631, Rn. 37).
- 69 Aus der Gesamtheit der vorstehenden Erwägungen ist zu schließen, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2016/681 die Grenzen überschritten hat, die er zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta einhalten musste. Gleiches gilt für den Entwurf PNR-G in der vorliegenden Fassung.

**71 Der EUGH hat daher entschieden:**

**„Infolgedessen ist entsprechend der Rechtssache C-293/12 und Rechtssache C-594/12 zu antworten, dass die Richtlinie 2006/24 ungültig ist.“**

**Gleiches hat daher für die Vorratsdatenspeicherung durch Richtlinie 2016/681 und den österreichischen Entwurf PNR-G zu gelten**

Anm.: Wir beziehen uns auf das URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer) vom 8. April 2014 „Elektronische Kommunikation – Richtlinie 2006/24/EG – Öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsdienste oder öffentliche Kommunikationsnetze – Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung solcher Dienste erzeugt oder verarbeitet werden – Gültigkeit – Art. 7, 8 und 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ In den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Absatznummern entsprechen EUGH-Urteil vom 8. April 2014