

Vorblatt

Ziel(e)

- Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten durch Rückgriff auf PNR-Daten.
- Schutz von Fluggastdaten in Bezug auf deren Verarbeitung durch Sicherheitsbehörden

Das Gesetzesvorhaben dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016 S. 132 (im Folgenden: PNR-Richtlinie), die bis zum 25. Mai 2018 in nationales Recht umzusetzen ist.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- Einrichtung einer nationalen Fluggastdatenzentralstelle (Passenger Information Unit – PIU)
- Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung von Fluggastdaten
- Verwendung von PNR-Daten durch die Fluggastzentralstelle – Passenger Information Unit (PIU)
- Sicherstellung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards für die Verarbeitung von Fluggastdaten

Die genannten Maßnahmen zielen darauf ab, einen hohen datenschutzrechtlichen Standard für die Verarbeitung von PNR-Daten für die Zwecke der Verhütung und Verfolgung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu implementieren und die Zusammenarbeit mit den anderen EU-Mitgliedstaaten sowie mit Europol, insbesondere im Bereich der Terrorbekämpfung weiter auszubauen und zu stärken.

Wesentliche Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich insbesondere aus der Notwendigkeit der Einrichtung einer zentralen Fluggastdatenstelle sowie aus der Entwicklung und Implementierung eines PNR-Systems zur Verarbeitung von Fluggastdaten. Die Umsetzung der PNR-Richtlinie in Österreich wird von der Europäischen Union gefördert. So kann zur Bedeckung der Umsetzungskosten auf Mittel des Internal Security Fund (ISF) – Police zurückgegriffen werden.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte:

Zentrales Element der aus der PNR-Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen stellt die Schaffung eines technischen Systems zur Verarbeitung der Fluggastdaten dar, die von den Fluglinien an die "Passenger Information Unit (PIU)" im Bundesministerium für Inneres zu übermitteln sind. Entsprechende Systeme stehen in einigen Staaten bereits im Echtbetrieb oder werden gegenwärtig gerade entwickelt. Nach eingehender Evaluierung der bestehenden Lösungen wurde der Eigenentwicklung eines PNR-Systems auf Basis des bestehenden PDS-Systems aus Kosten- und Effizienzgründen der Vorzug gegeben.

Die Kosten für die Entwicklung und Implementierung des PNR-Systems werden basierend auf Erfahrungswerten aus vergleichbaren Projekten voraussichtlich € 630.000 betragen. Hinzukommen jährliche Kosten für Wartung und Support in der Höhe von rund € 100.000.

Zudem ergeben sich aus dem Umstand, dass für den Betrieb der Fluggastdatenzentralstelle die Anmietung von Räumlichkeiten notwendig ist, weitere finanzielle Auswirkungen. Die Miet- und Betriebskosten werden abhängig vom noch abschließend festzustellenden Adaptierungsaufwand für die kommenden fünf Jahre rund € 323.000 betragen.

Hinzukommen die Kosten für die Erstausstattung der PIU, wie insbesondere technische Ausstattung der Arbeitsplätze, Büromöbel etc., in der Höhe von rund € 135.000.

Finanzielle Auswirkungen für den laufenden Betrieb ergeben sich insbesondere aus den Personalkosten, wobei das Personalkonzept für die Inbetriebnahme zumindest 22 Planstellen vorsieht. Diese Planstellen sind jedenfalls erforderlich, um den geplanten 24/7-Dienst der Fluggastdatenzentralstelle/PIU aufrechterhalten und den internationalen Verpflichtungen entsprechen zu können.

Für die Umsetzung der PNR-Richtlinie wurden Österreich von der Europäischen Kommission für den Zeitraum 1.12.2016 bis 31.12.2021 finanzielle Mittel aus dem Internal Security Fund (ISF) – Police bis zu einer Gesamthöhe von € 1.3 Mio (mit 10% Eigenmittelanteil) zugesagt.

Der Zeitpunkt der Mittelüberweisung durch die Europäische Kommission steht jedoch noch nicht fest.

Finanzierungshaushalt für die ersten fünf Jahre

in Tsd. €	2017	2018	2019	2020	2021
Nettofinanzierung Bund	-320	-2.605	-2.394	-2.443	-2.494

In den Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Das Vorhaben dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016. Der Entwurf sieht ausschließlich Maßnahmen vor, zu denen der Bund aufgrund zwingender Vorschriften des Unionsrechts verpflichtet ist

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

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

Einbringende Stelle: Bundesministerium für Inneres

Vorhabensart: Bundesgesetz

Laufendes Finanzjahr: 2017

Inkrafttreten/
Wirksamwerden:
2018

Problemanalyse

Problemdefinition

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016 S. 132 (im Folgenden: PNR-Richtlinie), die bis zum 25. Mai 2018 in nationales Recht umzusetzen ist.

Ziel der PNR-Richtlinie ist die Bekämpfung von grenzüberschreitenden Aktivitäten in den Bereichen Terrorismus und schwerer Kriminalität durch die Verwendung von Fluggastdaten.

Kernelement der EU-Richtlinie ist die Verpflichtung der Fluggesellschaften zur Übermittlung der von ihnen bereits aktuell für die Abwicklung der Reise erhobenen Fluggastdaten an die nationale Fluggastdatenzentralstelle, die jeder Mitgliedstaat einzurichten hat und der die Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung der PNR-Daten an die im § 4 Abs. 2 des PNR-Gesetzes genannten Behörden obliegt.

Die Überprüfung der Fluggastdaten (Passenger Name Record Data – PNR-Daten) soll es den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Befugnisse und im Rahmen der Zweckbindung der PNR-Richtlinie ermöglichen, nicht nur bereits bekannte Personen zielgerichtet zu identifizieren, sondern auch solche Personen, die den zuständigen Behörden bislang nicht bekannt waren und die mit einer terroristischen Straftat oder einer Straftat von schwerer Kriminalität in Zusammenhang stehen könnten.

Mit dem PNR-System sollen die bereits bestehenden Werkzeuge zur Bewältigung der grenzüberschreitenden Kriminalität ergänzt werden. Die Verwendung von PNR-Daten bietet gemeinsam mit den API-Daten (erweiterte Fluggastdaten im Sinne des Anhangs I der PNR-Richtlinie) einen Mehrwert, indem sie den Mitgliedstaaten die Feststellung der Identität einer Person erleichtert, mithin den Nutzen dieses Ergebnisses für die Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten erhöht und die Gefahr minimiert, dass Überprüfungen und Ermittlungen zu nicht mit einer Straftat in Verbindung stehenden Personen durchgeführt werden.

Darüber hinaus verwenden die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits PNR-Daten, zu denen die Polizei oder andere Behörden nach einzelstaatlichem Recht Zugang haben. Mit der EU-weiten Umsetzung der PNR-Richtlinie werden die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten harmonisiert, Rechtsunsicherheit und Sicherheitslücken vermieden und zugleich der Datenschutz gewährleistet.

Mit dem geplanten Bundesgesetz werden Luftfahrtunternehmen, die Personen im Rahmen eines Drittstaatsfluges im Sinne des Art. 3 Z 2 der PNR-Richtlinie mit einem Luftfahrzeug nach oder aus Österreich bringen, ab Ablauf des Tages der Kundmachung dazu verpflichtet, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobenen Fluggastdaten ihrer Fluggäste kostenlos und selbsttätig im Vorfeld der planmäßigen Ankunfts- oder Abflugzeit sowie im Einzelfall – zur Abwehr einer unmittelbar drohenden (insb. terroristischen) strafbaren Handlung – an die nationale Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln. Um das von der PNR-Richtlinie für die Verarbeitung der Passagierdaten geforderte hohe

Datensicherheitsniveau zu gewährleisten, hat die Datenübermittlung unter Verwendung der durch die Fluggastdatenzentralstelle festgelegten, sicheren Kommunikationskanäle zu erfolgen.

Nullszenario und allfällige Alternativen

Die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 würde nicht ins nationale Recht umgesetzt werden. Es droht ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH.

Abgesehen von den rechtlichen Konsequenzen würden Österreich im Falle einer Nicht-Umsetzung der PNR-Richtlinie massive Nachteile im Bereich des internationalen polizeilichen Informationsaustausches drohen. So sieht Art 9 leg. cit. vor, dass PNR-Daten im Rahmen des Informationsaustausches zwischen den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich zwischen den PNR-Zentralstellen (PIU) der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die Möglichkeit einer direkten Anfrage von österreichischen Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden an eine PIU eines anderen EU-Mitgliedstaates ist EU-rechtlich nur im Notfall vorgesehen. Ohne die Einrichtung einer österreichischen Passenger Information Unit (PIU) würde somit die internationale Zusammenarbeit massiv eingeschränkt und damit die Arbeit der Sicherheits- und Zollbehörden sowie der Staatsanwaltschaften und Gerichte Strafverfolgungsbehörden erschwert werden.

Vorhandene Studien/Folgenabschätzungen

Der PNR-Richtlinie liegen die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission iZm dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken (KOM (2007) 654 endgültig; 2007/0237 (CNS) sowie die Mitteilung der Kommission über das Sektor übergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer vom 21. September 2010 (KOM(2010) 492 endgültig) zugrunde.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom September 2010 eine Anzahl an Kernelementen erläutert, die eine Politik der Union in diesem Bereich beinhalten muss. Die effektive Verwendung von PNR-Daten, indem z. B. PNR-Daten mit verschiedenen Datenbanken betreffend Personen und Gegenstände abgeglichen werden, nimmt darin eine zentrale Stellung ein.

Klarer Tenor der Studien ist die Notwendigkeit der Nutzung von PNR-Daten durch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, um terroristische Straftaten und schwere Kriminalität zu verhindern, aufzudecken, zu ermitteln und zu verfolgen und damit einen Beitrag zur inneren Sicherheit zu leisten, um Beweismaterial zusammenzutragen und gegebenenfalls Komplizen von Straftätern aufzuspüren und kriminelle Netze auszuheben.

Interne Evaluierung

Zeitpunkt der internen Evaluierung: 2020

Evaluierungsunterlagen und -methode: Gemäß Art 19 der PNR-Richtlinie hat die Europäische Kommission bis zum 25. Mai 2020 eine Überprüfung der Umsetzung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vorzunehmen, wobei insbesondere die Einhaltung des einschlägigen Schutzstandards bezüglich personenbezogener Daten, die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Erhebung und Verarbeitung von PNR-Daten, die Datenspeicherungsfrist sowie die Effektivität des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten zu beachten sein werden.

Der Evaluierungszeitpunkt richtet sich nach dem genannten Überprüfungszeitpunkt der Europäischen Kommission. Für die Evaluierung werden insbesondere die Gesamtzahl der Fluggäste, deren PNR-Daten erhoben und ausgetauscht wurden sowie die Zahl der Fluggäste, bei denen eine weitere Überprüfung für angezeigt erachtet wurde, statistisch zu erheben sein.

Ziele

Ziel 1: Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten durch Rückgriff auf PNR-Daten.

Beschreibung des Ziels:

Erhöhter Schutz vor und Bekämpfung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten durch Identifikation von bereits gefahndeten Personen sowie von Personen, die den Sicherheitsbehörden bislang nicht bekannt waren und mit einer terroristischen Straftat oder einer Straftat der schweren Kriminalität in Zusammenhang stehen könnten, an Hand von Fluggastdaten.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Mangels Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen zur Vorabübermittlung von Fluggastdaten an EU-Mitgliedstaaten, wenn diese Personen im Zuge eines Drittstaatsfluges in das bzw. aus dem Hoheitsgebiet eines EU-Staates transportieren, ist die Identifikation von bislang unbekannten Personen mit hohem Potential zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vor deren Ein- bzw. Ausreise nicht möglich. Die Identifikation von im Zusammenhang mit der Begehung von terroristischen strafbaren Handlungen und anderer Formen schwerer Kriminalität bereits gefahndeter Personen ist nur sehr eingeschränkt, in der Regel im Wege der Grenzkontrolle, möglich.	Fluggastdaten von Personen, die mit einem Luftfahrzeug nach oder aus Österreich gebracht werden, können bereits vor der Einreise bzw. Ausreise mit Fahndungsevidenzen und sonstigen sicherheitspolizeilichen Dateisystemen, die der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität dienen, sowie mit vordefinierten Kriterien abgeglichen werden. Damit können Gefährder/innen und Straftäter/innen zielgerichtet identifiziert, Beweismaterial zusammengetragen und gegebenenfalls Komplizen von Straftätern aufgespürt und kriminelle Netze ausgehoben werden. Basierend auf den Erfahrungen bereits operationeller PIUs in Ungarn, Rumänien und UK kann mit einer Trefferquote von ca. 2% der Flugpassagiere gerechnet werden. Erfahrungswerte der USA und Großbritanniens zugrunde legend, werden in rund 1 % der generierten Trefferfälle weiterführende Maßnahmen wie Festnahmeanordnungen, Observationen, Identitätsfeststellungen, usw. durch die PIU/at zu veranlassen bzw. zu koordinieren sein.

Ziel 2: Schutz von Fluggastdaten in Bezug auf deren Verarbeitung durch Sicherheitsbehörden

Beschreibung des Ziels:

Die Verarbeitung von Massendaten durch Sicherheitsbehörden für Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung ist im höchsten Maße grundrechtsrelevant und damit äußerst sensibel. Die PNR-Richtlinie trägt den grundrechtlichen Anforderungen unter Berücksichtigung der maßgeblichen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union dargelegten Grundsätzen Rechnung. Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz soll der vorgegebene europäische Rechtsrahmen in nationales Recht unter besonderer Beachtung des Datengeheimnisses und den damit verbundenen Betroffenen- und Kontrollrechte transformiert werden.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Die PNR-Richtlinie gibt den Rechtsrahmen für die Verwendung von Fluggastdaten zur Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität vor, bedarf allerdings ihrerseits der Transformation in nationales Recht.	Das vorgeschlagene Bundesgesetz setzt die Vorgaben der PNR-Richtlinie EU-rechtskonform um und bietet den Fluggesellschaften im Hinblick auf die ihnen auferlegten Pflichten Rechtssicherheit. Durch Bezugnahme auf internationale und nationale Datensicherheitsvorschriften wird dem Schutz der bürgerlichen Grundrechte, speziell dem Datengeheimnis und dem Recht auf Achtung der Privatsphäre, bestmöglich Rechnung getragen.

Maßnahmen

Maßnahme 1: Einrichtung einer nationalen Fluggastdatenzentralstelle (Passenger Information Unit – PIU)

Beschreibung der Maßnahme:

Durch die Einrichtung von nationalen Fluggastdatenzentralstellen (Passenger Information Unit – PIU) in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden im Anwendungsbereich der PNR-Richtlinie Fluggastdaten und die Ergebnisse des Abgleichs der PNR-Daten mit Fahndungsevidenzen und sonstigen sicherheitspolizeilichen Dateisystemen zwischen den EU-Staaten sowie mit Europol einfach, sicher und effektiv ausgetauscht.

Umsetzung von Ziel 1

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
In Österreich, wie auch in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten (ausgenommen Vereinigtes Königreich und Frankreich), erfolgt die Ermittlung von Fluggastdaten und deren weitere Verarbeitung dezentralisiert, durch die im Einzelfall zuständige Sicherheitsbehörde bzw. -dienststelle.	<p>In Umsetzung von Art. 4 Abs. 1 der PNR-Richtlinie, wird in der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit des Bundesministeriums für Inneres eine zentrale Stelle für die Verarbeitung von Fluggastdaten etabliert. Dieser obliegt die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten durch die Entgegennahme und Analyse von Fluggastdaten sowie die Weiterleitung von Fluggastdaten und des Ergebnisses ihrer Verarbeitung sowie zusätzlicher relevanter Informationen nach Maßgabe des § 7 dieses Bundesgesetzes.</p> <p>Da alle EU-Staaten über eine derartige Zentralstelle verfügen, erfolgt der Informationsaustausch auf der Grundlage gemeinsamer Geschäftsprozesse und einheitlicher Datensicherheitsstandards.</p>

Maßnahme 2: Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung von Fluggastdaten

Beschreibung der Maßnahme:

Luftfahrtunternehmen, die Personen mit einem Luftfahrzeug im Zuge eines Drittstaatsfluges nach oder aus Österreich bringen, werden verpflichtet, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobenen Fluggastdaten an die Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln. Unter einem Drittstaatsflug im Sinne des Art 3 Z 2 der PNR-Richtlinie versteht man jeden Linien- oder Gelegenheitsflug eines Luftfahrtunternehmens, der von einem Drittstaat aus startet und das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zum Ziel hat, oder der von einem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aus startet und einen Drittstaat zum Ziel hat, wobei in beiden Fällen Flüge mit Zwischenlandung im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten oder Drittstaaten eingeschlossen sind.

Bei den genannten Fluggastdaten (PNR-Daten) handelt es sich um die Angaben von Fluggästen, die die Luftfahrtunternehmen für ihre eigenen geschäftlichen Zwecke in ihren Buchungs-, Abfertigungs- oder sonstigen vergleichbaren Systemen erfassen und speichern. Fluggastdaten enthalten ausschließlich Informationen, die die Fluggäste insbesondere bei der Reservierung oder Buchung von Flügen oder beim Check-In eines Fluges zur Verfügung stellen. Luftfahrtunternehmen sind nicht dazu verpflichtet, über die von ihnen bereits erhobenen Fluggastdaten hinaus weitere Daten bei den Fluggästen zu erheben.

Umsetzung von Ziel 1

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Luftfahrtunternehmen sind schon jetzt auf Grund völkerrechtlicher Übereinkommen zur Übermittlung von Fluggastdaten für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung an einzelne Drittstaaten (Australien, Kanada und USA) verpflichtet. Da eine vergleichbare Verpflichtung gegenüber EU-Staaten nicht besteht, können EU-Staaten PNR-Daten für die genannten Zwecke nicht effizient nutzen.	Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste, einschließlich Transfer- und Transitfluggäste nach Österreich transportieren, sind verpflichtet die Fluggastdaten ihrer Fluggäste unter Verwendung der durch die Fluggastdatenzentralstelle festgelegten, sicheren Kommunikationskanäle innerhalb eines Zeitraumes von 24 bis 48 Stunden vor der planmäßigen Ankunfts- oder Abflugzeit sowie unverzüglich nach Abschluss der passagierbezogenen Formalitäten zu übermitteln.

Maßnahme 3: Verwendung von PNR-Daten durch die Fluggastzentralstelle – Passenger Information Unit (PIU)

Beschreibung der Maßnahme:

PNR-Daten dürfen ausschließlich für Zwecke der Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen schweren Straftaten verarbeitet werden. Im Rahmen dieser Tätigkeiten können PNR-Daten von der Fluggastdatenzentralstelle zu folgenden Zwecken verwendet werden:

- Überprüfung von Fluggästen vor der Ankunft oder vor dem Abflug nach festgelegten Risikokriterien oder zur Identifizierung bestimmter Personen,
- als Beiträge zur Entwicklung dieser Risikokriterien,
- für konkrete Ermittlungs- und Strafverfolgungszwecke.

Umsetzung von Ziel 1

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Da die Personalien von Flugreisenden in der Regel erst im Wege der Grenzkontrolle ermittelt werden, können gefahndete Personen erst im Zuge der Einreise, bislang unbekannte Gefährder oder Straftäter in der Regel so gut wie nicht im Vorfeld identifiziert werden.	Da Fluggastdaten innerhalb eines Zeitraumes von 24 bis 48 Stunden vor der planmäßigen Ankunfts- oder Abflugzeit sowie unverzüglich nach Abschluss der passagierbezogenen Formalitäten (Boarding) der nationalen Fluggastdatenzentralstelle von den Luftfahrtunternehmen bereitgestellt werden, können diese Daten bereits vor der Einreise mit Daten aus Fahndungsevidenzen und sonstigen sicherheitspolizeilichen Dateisystemen, die der Vorbeugung und Verfolgung von Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität dienen, sowie anhand festgelegter Kriterien (verdachtsbegründende Prüfungsmerkmale mit verdachtsentlastenden Prüfungsmerkmalen) abgeglichen werden. Im Falle eines Treffers erfolgen nach dessen manueller Validierung und Verifizierung durch die Fluggastdatenzentralstelle eine umgehende Verständigung der im konkreten Fall zuständigen nationalen und internationalen Behörden und in weiterer Folge die Vornahme der erforderlichen polizeilichen Maßnahmen.

Maßnahme 4: Sicherstellung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards für die Verarbeitung von Fluggastdaten

Beschreibung der Maßnahme:

Die PNR-Richtlinie selbst sieht eine ganze Reihe rechtlicher und organisatorischer Vorgaben zur Absicherung und Gewährleistung des Datengeheimnisses vor. Neben der strikten Zweckbindung sind hier insbesondere die Verpflichtung zur Depersonalisierung von Fluggastdaten nach sechs Monaten ab Übermittlung der Daten sowie die Kontrollrechte des weisungsfreien Datenschutzbeauftragten (§§ 5 und 57 DSG) zu nennen.

Umsetzung von Ziel 2

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand	Zeitpunkt der WFA	Zielzustand	Evaluierungszeitpunkt
Bei der Einrichtung der nationalen Fluggastdatenzentralstelle (PIU) werden die grund- und datenschutzrechtlichen Vorgaben der PNR-Richtlinie sowie die, in diesem Zusammenhang maßgeblichen weiteren nationalen und internationalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen umgesetzt und in den Geschäftsprozessen (z.B. für den Informationsaustausch mit den nationalen und internationalen Behörden sowie mit Europol) entsprechend abgebildet.		Die PIU ist zur Gewährleistung und Kontrolle der Durchführung und Umsetzung jener Aufgaben und Verpflichtungen verpflichtet, die das Bundesministerium für Inneres aufgrund der PNR-Richtlinie und der Datenschutz-Grundverordnung sowie der in diesem Zusammenhang maßgeblichen nationalen gesetzlichen Bestimmungen zu vollziehen hat. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Verarbeitungsvorgänge in der PNR-Datenbank und in der Trefferverwaltung obliegt dem weisungsfreien Datenschutzbeauftragten im Bundesministerium für Inneres sowie der nationalen Datenschutzbehörde.	

Abschätzung der Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger

Finanzielle Auswirkungen für den Bund

– Ergebnishaushalt

	in Tsd. €	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge		142	270	270	270	270
Personalaufwand	0	1.804	1.841	1.877	1.915	
Betrieblicher Sachaufwand	142	711	723	736	749	
Werkleistungen	320	360	100	100	100	
Aufwendungen gesamt	462	2.875	2.664	2.713	2.764	
Nettoergebnis	-320	-2.605	-2.394	-2.443	-2.494	

Aus dem Vorhaben ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen

Das Vorhaben hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen.

Erläuterung:

Im Sinne der PNR-Richtlinie sind Fluggastdaten für Fluggäste, einschließlich Transfer- und Transitfluggäste, die mit Zustimmung des Luftfahrtunternehmens in einem Luftfahrzeug befördert werden oder befördert werden sollen, an die Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln. Für diesen Personenkreis sind nur solche Daten zu übermitteln, die die Luftfahrtunternehmen ohnehin für die Abwicklung der Reise erheben. Es handelt sich hierbei um jene Angaben von Fluggästen, die die Luftfahrtunternehmen für ihre eigenen geschäftlichen Zwecke in ihren Buchungs-, Abfertigungs- oder sonstigen vergleichbaren Systemen erfassen und speichern. Fluggastdaten enthalten ausschließlich Informationen, die die Fluggäste insbesondere bei der Reservierung oder Buchung von Flügen oder beim Check-In eines Fluges zur Verfügung stellen. Luftfahrtunternehmen werden nicht dazu verpflichtet, über die von ihnen bereits erhobenen Fluggastdaten hinaus weitere Daten bei den Fluggästen zu erheben.

Für die Übermittlung der Fluggastdaten an die zentrale Fluggastdatenstelle durch einen Service Provider eines Luftfahrtunternehmens können den Luftfahrtunternehmen Kosten entstehen. Nach Rückfrage bei betroffenen Luftfahrtunternehmen betragen diese Kosten rund 0,0016 Euro pro übermittelten PNR-Datensatz. Ausgehend davon, dass (ausgehend von den Zahlen der sechs größten internationalen Flughäfen in Österreich für 2017) PNR-Daten für rund 11,2 Mio. Non-Schengen-Passagiere in der Regel zwei Mal, nämlich 24 bis 48 Stunden vor der planmäßigen Abflugzeit sowie sofort nach Abschluss der passagierbezogenen Formalitäten (Boarding) zu übermitteln sein werden, ist daher mit Gesamtkosten in der Höhe von rund 35.840 Euro zu rechnen. Es sind somit keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verwaltungskosten der betroffenen Luftfahrtunternehmen zu erwarten.

Anhang

Detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Bedeckung

Bedeckung						
	in Tsd. €	2017		2018		2019
		Auszahlungen/ zu bedeckender Betrag		Aus Detailbudget		2020
			462	2.875	2.664	2.713
gem. BFRG/BFG	11.	Betroffenes Detailbudget	2017	2018	2019	2020
Durch Umschichtung	11.	11.02.04 Grenz-, Visa- und Rückführungswese	320	2.618	2.407	2.457
n			142	257	257	256
						2.508

Erläuterung der Bedeckung

Die Bedeckung der zu erwartenden Kosten wird innerhalb der UG 11 im BFRG 2017-2020 bzw. künftigen BFRG sichergestellt.

Für die Umsetzung der PNR-Richtlinie wurden Österreich von der Europäischen Kommission für den Zeitraum 1.12.2016 bis 31.12.2021 finanzielle Mittel aus dem Internal Security Fund (ISF) – Police bis zu einer Gesamthöhe von € 1,3 Mio (inkl. 10% Eigenmittelanteil) zugesagt. Der Zeitpunkt der Mittelüberweisung durch die Europäische Kommission hängt von den getätigten Ausgaben ab. Als Annäherungswert wurden Einzahlungen für 2018 bis 2021 auf die Laufzeit aufgeteilt.

Laufende Auswirkungen – Personalaufwand

	2017	2018	2019	2020	2021
Körperschaft	Aufw. (Tsd. €)	VBA (Tsd. €)	Aufw. (Tsd. €)	VBA (Tsd. €)	Aufw. (Tsd. €)
Bund	1.804,48	22,00	1.840,57	22,00	1.877,38

Es wird darauf hingewiesen, dass der Personalaufwand gem. der WFA-Finanziellen Auswirkungen-VO valorisiert wird.

Maßnahme / Leistung	Körpersch.	Verngr.	2017	2018	2019	2020	2021
			VDA	VBA	VBA	VBA	VBA
Personalkosten für PIU-Leitung, Stv. PIU-Leitung und HSB und HSB Grundsatzangelegenheiten	Bund	VD-Höherer Dienst 3 A1/GL-A1/4; A: DK III-V; PF 1	3,00				
Personalkosten für operativen Bereich der PIU (Trefferbearbeitung und Workflowadministration)	Bund	VD-Gehob. Dienst 2 A2/5-A2/6; B: DK V-VI; PF 2/1-2	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
Personalkosten für Sekretariatskraft	Bund	ED-Fachdienst E2a; W 2	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
Personalkosten für PIU-Leitung, Stv. Leitung und HSB Grundsatzangelegenheiten	Bund	VD-Fachdienst A3; C; P1; PF 4-PF 5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
		VD-Höherer Dienst 3 A1/GL-A1/4; A: DK III-V; PF 1					

Das Personalkonzept für die Fluggastdatenzentrale (PIU) sieht insgesamt 22 Planstellen mit VBA in den oben dargestellten Verwendungsgruppen vor.

Laufende Auswirkungen – Arbeitsplatzbezogener betrieblicher Sachaufwand

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Bund		631.566,57	644.197,89	657.081,84	670.223,49

Laufende Auswirkungen – Sonstiger betrieblicher Sachaufwand

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Bund			79.200,00	79.200,00	79.200,00
Bezeichnung	Körperschaft	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)
Miet- und Betriebskosten	Bund			12	6.600,00

Die vorliegende Kostenschätzung basiert auf einem Angebot des Vermieters und geht von monatlichen Miet- und Betriebskosten in der Höhe von rund € 6.600 aus. Hiervom sind € 4.761,58 (nicht umsatzsteuerpflichtig) Mietkosten und € 1.833,19 (inkl. USt) Betriebskosten.

Laufende Auswirkungen – Werkleistungen

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Bund		50.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Bezeichnung	Körpersch. h.	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)
Betriebsführun g und Anpassung	Bund	1	50.000,00	1	100.000,00

Ab dem Zeitpunkt der Betriebsaufnahme im Mai bis Ende des Jahres 2018 werden € 50.000 für die Betriebsführung und Anpassung des Workflow-Systems zur Verwaltung der PNR-Treffer erforderlich sein.

Ab 2019 werden dafür pro Jahr, basierend auf vergleichbare vorangegangene Umsetzungen € 100.000 prognostiziert.

Laufende Auswirkungen – Erträge aus der op. Verwaltungstätigkeit und Transfers

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Bund	142.000,00	270.000,00	270.000,00	270.000,00	270.000,00
Bezeichnung	Körperschaft	Menge	Ertrag (€)	Menge	Ertrag (€)
Mittel aus dem Fonds für die Innere Sicherheit (ISF)	Bund	1	142.000,00	1	270.000,00

Für die Umsetzung der PNR-Richtlinie wurden Österreich von der Europäischen Kommission für den Zeitraum 1.12.2016 bis 31.12.2021 finanzielle Mittel aus dem Internal Security Fund (ISF) – Police bis zu einer Gesamthöhe von € 1,3 Mio (10% Eigenmittelfinanzierung) zugesagt. Der Zeitpunkt der Mittelüberweisung durch die Europäische Kommission hängt von den getätigten Ausgaben ab. Als Annäherungswert wurden die Einzahlungen für 2018 bis 2021 auf die Laufzeit aufgeteilt.

Projekt – Sonstiger betrieblicher Sachaufwand

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Bund	141.600,00	79.200,00			
Bezeichnung	Körperschaft	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)
EDV-Ausstattung	Bund		1 75.000,00		
Sonstige EDV-Infrastruktur	Bund		1 60.000,00		
Miet- und Betriebskosten	Bund	1	6.600,00	12	6.600,00

Allgemeiner Hinweis zu den Aufwendungen im Ergebnishaushalt 2017:

Das Projekt "Umsetzung der PNR-Richtlinie in Österreich (PNR)" wird über den Fonds für die Innere Sicherheit (ISF) kofinanziert. Projektzeitraum ist der 01.12.2016 bis 31.12.2021. Am 1. November 2016 wurde ein Projektteam des Bundeskriminalamtes mit der Umsetzung der PNR-Richtlinie im BMI beauftragt. Da bereits im Jahr 2017 Aufwendungen im Rahmen des PNR-Projektes angefallen sind, wird für die ggst. WFA das Jahr 2017 als laufendes Finanzjahr ausgewiesen.

Die vorliegende Kostenschätzung basiert auf einem Angebot des Vermieters und geht von monatlichen Miet- und Betriebskosten in der Höhe von rund € 6.600 aus. Hiervon sind € 4.761,58 (nicht umsatzsteuerpflichtig) Mietkosten und € 1.833,19 (inkl. USt) Betriebskosten.

Der Projektantrag "Einrichtung einer PNR -Zentralstelle im BMI" sieht als Projektendtermin den 31.12.2018 vor.
Ab 1.1.2019 Übergang in den Regelbetrieb.

Projekt – Werkleistungen

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021		
					Bund	320.000,00	310.000,00
Bezeichnung	Körperschaft	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)
Entwicklung	Bund	1	320.000,00				
EDV-System				1	310.000,00		
Weiterentwickl. Bund ung und Anpassung EDV-Systeme							

Die Kosten für das PNR-System (umfasst PNR-Datenbank und Trefferverwaltung/Work Flow System) beinhalten die Aufwendungen für Software-Lizenzen und die zu leistenden Programmier- und Wartungsarbeiten.

Angaben zur Wesentlichkeit

Nach Einschätzung der einbringenden Stelle sind folgende Wirkungsdimensionen vom gegenständlichen Vorhaben nicht wesentlich betroffen im Sinne der Anlage 1 der WFA-Grundsatzverordnung.

Wirkungsdimension	Subdimension der Wirkungsdimension	Wesentlichkeitskriterium
Verwaltungskosten	Verwaltungskosten für Unternehmen	Mehr als 100 000 € an Verwaltungskosten für alle Betroffenen pro Jahr kosten

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 5.4 des WFA – Tools erstellt (Hash-ID: 376425452).

