

Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien

per E-Mail: bmi-III-1@bmi.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

ZI. 13/1 18/12

BMI-LR1340/0002-III/1/2018

BG, 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

Referent: VP Dr. Elisabeth Rech, Rechtsanwältin in Wien

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

I. Vorwort

Mit diesem Gesetzesentwurf wird die Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passanger Name Record-Daten, im folgenden PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität umgesetzt.

Die PNR-Richtlinie verpflichtet Fluggesellschaften zur Übermittlung der von ihnen bereits aktuell für die Abwicklung der Reise erhobenen Fluggastdaten an die nationale Fluggastdatenzentralstelle.

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

Nachdem der Gesetzesentwurf der Umsetzung der Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdaten dient, ist zu überprüfen, ob die Vorgaben der Richtlinie eingehalten wurden.



Nach Ansicht des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages wurde im Entwurf zum Teil über die Vorgaben der Richtlinie hinausgegangen.

Dies betrifft

- die Anwendung der Richtlinie auf EU-Flüge,
- die Behörden, die berechtigt sind, zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität PNR-Daten oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten von den PNR-Zentralstellen anzufordern.

Außerdem mangelt es zumindest an einer wesentlichen Begriffsbestimmung, nämlich was unter dem zentralen Begriff des Luftfahrtunternehmens zu verstehen ist.

II. Anwendung der Richtlinie auf EU-Flüge

(Artikel 2 der Richtlinie, § 2 Abs 1 des Entwurfes)

Die Richtlinie regelt grundsätzlich die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen von **Drittstaatsflügen** durch Fluggesellschaften (Artikel 1).

Nach Artikel 2 der Richtlinie haben Mitgliedstaaten aber auch die Möglichkeit, Flüge innerhalb der Europäischen Union (**EU-Flüge**) in die Regelung miteinzubeziehen. Diese werden dann wie Drittstaatsflüge behandelt. Ein Mitgliedstaat kann auch beschließen, diese Richtlinie nur auf ausgewählte EU-Flüge anzuwenden. Der Mitgliedstaat wählt dabei diejenigen Flüge aus, die er für die Verfolgung der Ziele dieser Richtlinie für erforderlich hält.

Nach dem vorliegenden Entwurf sind Luftfahrtunternehmen, die Personen mit einem Luftfahrzeug nach oder aus Österreich bringen, verpflichtet, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobenen Fluggastdaten ihrer Fluggäste an die Fluggastdatenzentralstelle zu übermitteln. Das bedeutet, es wird keine Unterscheidung zwischen Flügen innerhalb der Europäischen Union und Drittstaatsflügen getätigt. Es werden vielmehr alle Flüge innerhalb der EU solchen aus Drittstaaten gleichgestellt. Damit wurde die Richtlinie in ihrem maximalen Ausmaß umgesetzt, ohne Begründung, warum der österreichische Gesetzgeber dies für notwendig erachtet. Das Europäische Parlament bzw. der Rat der Europäischen Union haben einen solchen Umfang nicht automatisch verlangt.

Da von Seiten der EU keine Forderung besteht, sämtliche EU-Flüge bzw. überhaupt EU-Flüge dieser Richtlinie zu unterwerfen, **hätte es zumindest einer Begründung bedurft**, warum der österreichische Gesetzgeber es für notwendig erachtet, die Fluggastdaten bei EU-Flügen, und zwar allen und nicht nur ausgewählten, zu erheben und zu speichern.

Immerhin wird der von einem Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz erfasste Personenkreis dadurch erheblich erweitert.

Nachdem personenbezogene Daten nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß verarbeitet werden dürfen, ist eine ausführliche Begründung für diese Ausweitung erforderlich.

III. Zuständige Behörden

(Artikel 7 der Richtlinie, § 2 Abs 4 des Entwurfs)

Nach der Richtlinie hat jeder Mitgliedstaat eine Liste der zuständigen Behörden zu erstellen, die berechtigt sind, zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität, PNR-Daten oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten von den PNR-Zentralstellen anzufordern oder entgegen zu nehmen, um sie einer weiteren Prüfung zu unterziehen oder um geeignete Maßnahmen zu veranlassen.

Die genannten Behörden sind diejenigen Behörden, die für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität zuständig sind.

Schwere Kriminalität im Sinne der Richtlinie sind die im Anhang II angeführten strafbaren Handlungen, die nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaates mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 3 Jahren bedroht sind.

Im Anhang II, der Liste der strafbaren Handlungen scheinen keine Delikte auf, die nur vor Zollbehörden abzuhandeln wären. Es handelt sich jedenfalls um strafbare Handlungen mit Gerichtszuständigkeit, die das Einschreiten von Sicherheitsbehörden, Staatsanwaltschaft und Gericht notwendig machen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum auch **Zollbehörden** das Recht auf Datenübermittlung und Datenverarbeitung haben sollen.

Es muss grundsätzlich Ziel des Gesetzgebers sein, den Kreis der Zugriffsberechtigten auf Daten der Bürger so klein wie nur unbedingt notwendig zu halten.

IV. Begriffsbestimmungen

Artikel 3 der Richtlinie enthält zahlreiche Begriffsbestimmungen, unter anderem, was unter einer „**Fluggesellschaft**“ zu verstehen ist. Diesen Begriff verwendet die Richtlinie für jene Einrichtung, die die Fluggastdatensätze zu übermitteln hat. Sie definiert ihn als ein **Luftfahrtunternehmen** mit einer gültigen Betriebsgenehmigung oder einer gleichwertigen Genehmigung, die es ihm gestattet, Fluggäste auf dem Luftweg zu befördern.

Der Entwurf enthält keine Begriffsbestimmungen, er hält sich auch nicht an das Vokabular der Richtlinie. Denn statt „**Fluggesellschaft**“ wird das in der Begriffsbestimmung vorkommende Wort **Luftfahrtunternehmen** verwendet.

Was genau darunter zu verstehen ist, ist weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen zu entnehmen. Die Annahme, dass damit auch Luftfahrtunternehmen ohne Genehmigung (ausgehend von der Definition in der Richtlinie) gemeint seien, ist wohl zu gewagt.

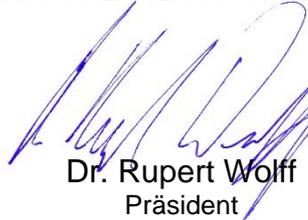
Nachdem es sich bei diesem Begriff um einen der wesentlichsten in diesem Gesetzesentwurf handelt, ist genau zu definieren, was darunter zu verstehen ist.

Immerhin hängen daran empfindliche Verwaltungsstrafen und persönliche Haftungen.

Abschließend ist daher zu sagen, dass im Hinblick auf datenschutzrechtliche Aspekte von einer über EU-Forderungen hinausgehenden Umsetzung der PNR-Richtlinie Abstand zu nehmen ist. Der ÖRAK weist an dieser Stelle darauf hin, dass eine überschießende Richtlinienumsetzung den Bestrebungen der Bundesregierung in Zusammenhang mit Gold-Plating entgegenläuft. Vielmehr sollte angesichts der Sensibilität dieser Grundrechtsmaterie genau geprüft werden, welche Bestimmungen im nationalen Recht tatsächlich notwendig sind.

Wien, am 22. Februar 2018

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG


Dr. Rupert Wolf
Präsident

