

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“

KOM(2011) 32 endg. — 2011/0023 COD

(2011/C 218/20)

Hauptberichtersteller: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Der Rat beschloss am 2. März 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“

KOM(2011) 32 endg. – 2011/0023 (COD).

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 14. März 2011 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 80 gegen 2 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt - mit den in dieser Stellungnahme geäußerten Vorbehalten - den Richtlinienvorschlag und bringt seine Besorgnis zum Ausdruck, dass das ständige Gegeneinanderabwägen von Sicherheit und Freiheit oder, genauer gesagt, zwischen einer Erhöhung der Sicherheit und einer Schmälerung der Rechte der Bürger beim Schutz personenbezogener Daten keinesfalls den allgemeinen Grundsätzen zuwiderlaufen darf, die sich aus den Grundrechten der Menschen ergeben.

1.2 Der EWSA stimmt diesbezüglich grundsätzlich mit dem Standpunkt überein, den der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die Agentur für Grundrechte und das Europäische Parlament zum Ausdruck gebracht haben. Der Ausschuss vertritt überdies die Ansicht, dass die Notwendigkeit einer generellen und wahllosen Verwendung der Daten aller Fluggäste von internationalen Flügen in dem Vorschlag nicht ausreichend begründet wird, und hält daher die geplante Rechtsvorschrift für unverhältnismäßig.

1.3 Der EWSA schließt sich insbesondere dem vom Europäischen Datenschutzbeauftragten in dessen letzter Stellungnahme zu diesem Vorschlag vorgebrachten Einwand an, dass Fluggastdaten (PNR-Daten) nicht systematisch und wahllos verwendet werden dürfen, sondern nur auf Einzelfallbasis.

1.4 Nach Ansicht des EWSA ist die Option einer einzigen PNR-Zentralstelle für die Fluggesellschaften und die Mitgliedstaaten selbst möglicherweise kostengünstiger als die im Vorschlag vorgesehene dezentrale Option von PNR-Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten und würde auch eine bessere Überwachung und Kontrolle in den PNR enthaltener personenbezogener Da-

ten ermöglichen, da die wiederholte Übermittlung der gleichen Daten vermieden werden könnte.

2. Einführung in den Richtlinienvorschlag

2.1 Der Vorschlag für eine Richtlinie regelt die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records, PNR) durch Fluggesellschaften für Fluggäste auf internationalen Flügen, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ankommen und von dort abgehen, sowie die Verarbeitung und den Austausch dieser Daten zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittländern. Angestrebt wird eine Harmonisierung der Datenschutzvorschriften der Mitgliedstaaten, um PNR-Daten zur Bekämpfung von Terrorismus⁽¹⁾ und schwerer Kriminalität⁽²⁾ gemäß den entsprechenden Definitionen in den EU-Rechtsvorschriften verwenden zu können.

2.2 Der Vorschlag umfasst die Festlegung der Arten der Verwendung von PNR-Daten durch die Mitgliedstaaten, die Datenelemente, die erfasst werden sollen, die Zwecke, für die die Daten verwendet werden dürfen, den Austausch der Daten zwischen den PNR-Stellen der Mitgliedstaaten und die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen. Dafür fiel die Entscheidung zugunsten eines dezentralen Systems zur Erfassung und Verarbeitung von PNR-Daten durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist als legitimer Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft der geeignete Partner, um deren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen. Er begrüßt es daher, dass der Rat ihn in fakultativer Befassung zu diesem Vorschlag konsultiert.

⁽¹⁾ ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

⁽²⁾ ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

3.2 Der Richtlinienvorschlag, zu dem der Ausschuss konsultiert wird, kann als Vorabharmonisierung der diesbezüglichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften angesehen werden, da es in den meisten Mitgliedstaaten keine spezifischen Rechtsvorschriften über die Verwendung von PNR-Daten für die in dem Vorschlag genannten Zwecke gibt. In diesem Sinne hält es der Ausschuss für richtig, einen gemeinsamen Rechtsrahmen zu schaffen, an den die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anzupassen sind, damit die Bürger in der gesamten EU die gleichen Garantien und die gleiche Sicherheit in puncto Datenschutz besitzen.

3.3 Gemäß den im Vorschlag enthaltenen Bestimmungen handelt es sich um eine Rechtsvorschrift, die die Verarbeitung und Auswertung eines breiten Spektrums von Daten von Millionen von Bürgern ermöglicht, die die in der Richtlinie erfassten Straftaten weder jemals begangen haben noch je begehen werden. Es sollen also Daten ganz normaler Bürger für die Erkennung von Profilen gefährlicher Verbrecher verwendet werden. Nach Ansicht des Ausschusses geht es hier um das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit oder genauer darum, die Sicherheit zu erhöhen, ohne die Rechte der Bürger beim Schutz personenbezogener Daten zu beeinträchtigen.

3.4 Aufgrund der langwierigen Erörterung des Vorschlags war es möglich, mehrfach verschiedenste fachliche Stellungnahmen von wichtigen Akteuren auf diesem Gebiet einzuholen. Seit dem Jahr 2007, in dem die Kommission den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen annahm, der den Vorläufer für den Richtlinienvorschlag bildet, haben sich dazu geäußert: der Europäische Datenschutzbeauftragte⁽³⁾, der im März dieses Jahres zudem eine Stellungnahme zu diesem neuen Vorschlag vorlegte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die im April dieses Jahres ebenfalls Stellung bezog⁽⁴⁾, die Agentur für Grundrechte und das Europäische Parlament, das in Bezug auf den Vorschlag von 2007 eine entsprechende Entschließung⁽⁵⁾ verabschiedet hatte und das gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union am Rechtsetzungsprozess für den neuen Vorschlag beteiligt ist.

3.5 Der EWSA stimmt grundsätzlich mit dem Standpunkt dieser sachkundigen Akteure überein. Der Ausschuss vertritt zudem die Ansicht, dass die Notwendigkeit einer generellen und wahllosen Verwendung der Daten aller Fluggäste von internationalen Flügen in dem Vorschlag nicht ausreichend begründet wird, und hält daher die geplante Rechtsvorschrift für unverhältnismäßig. Dies gilt umso mehr, als in der Begründung und im Inhalt des Vorschlag eingeräumt wird, dass „[...] keine detaillierten Statistiken dazu vor[liegen], inwieweit solche Daten dazu beitragen, schwere Kriminalität oder Terrorismus zu verhüten, aufzudecken, aufzuklären oder strafrechtlich zu verfolgen“⁽⁶⁾. Der EWSA schließt sich aus diesem Grund insbesondere dem vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorgebrachten Einwand an, dass Fluggastdaten nicht systematisch und wahllos verwendet werden dürfen, sondern nur auf Einzelfallbasis.

3.6 Im Einklang mit den bisherigen Darlegungen und den früheren Stellungnahmen des EWSA muss an dieser Stelle die Empfehlung bekräftigt und wieder aufgegriffen werden, die in der Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an das

Europäische Parlament und den Rat „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“⁽⁷⁾ enthalten ist: *„Sicherheitspolitische Maßnahmen dürfen nicht die Grundwerte (Menschenrechte und Grundfreiheiten) sowie die in der gesamten Union geltenden demokratischen Prinzipien (Rechtsstaatlichkeit) beeinträchtigen. Die persönliche Freiheit darf nicht hinter das Ziel der Sicherheit von Gesellschaft und Staat zurücktreten. In einigen Politikvorschlägen wird derselbe Fehler begangen wie bereits in früheren Zeiten, nämlich die Freiheit zu opfern, um die Sicherheit zu verbessern.“*

3.7 Auf jeden Fall muss die Rechtsvorschrift, die letztendlich im Rechtsetzungsverfahren erlassen wird, ein Höchstmaß an Vertraulichkeit und Schutz der in den PNR enthaltenen personenbezogenen Daten garantieren, wobei die Grundsätze des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁽⁸⁾, und der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽⁹⁾ zu beachten sind. Die für Ausnahmefälle vorgesehenen Bestimmungen dürfen in keinem Fall den allgemeinen Grundsätzen zuwiderlaufen, die sich aus den Grundrechten der Menschen ergeben.

3.8 Dessen ungeachtet und ausgehend davon, dass der Richtlinienvorschlag eine sicherlich außerordentliche Verwendung personenbezogener Daten vorsieht, vertritt der EWSA die Ansicht, dass die schwerwiegendsten Ausnahmebestimmungen in Artikel 6 und 7 des Vorschlags unbedingt auf einen Mindestmaß beschränkt werden müssen, um ihren Missbrauch zu verhindern, wobei jede Anfrage von Daten über die allgemeinen Regeln der Artikel 4 und 5 hinaus stets begründet werden muss.

3.9 Um sicherzustellen, dass die Daten ausschließlich für die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Zwecke verwendet werden, und damit jederzeit ermittelt werden kann, wer auf die PNR-Datenbanken oder auf bereits verarbeitete Daten zugreift, sollte im Richtlinienvorschlag eine Pflicht zur Einführung eines Rückverfolgbarkeitssystems vorgesehen werden, mit dem festgestellt werden kann, welcher Mitarbeiter bzw. welche Behörde auf die Daten zugegriffen hat und wie diese dabei verarbeitet bzw. verwendet wurden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Zu Artikel 3

In einer globalisierten Welt ist Erwägungsgrund (18) nicht nachvollziehbar, es sei denn, er wird im Rahmen der Begründung für die in Artikel 3 gewählte Option gesehen (Entscheidung für ein dezentrales Modell). Nach Auffassung des Ausschusses könnte dieses Modell zu höheren Kosten für die Fluggesellschaften führen, da diese die Daten an die PNR-Stellen aller Staaten übermitteln müssen, in denen der jeweilige internationale Flug zwischenlandet. Überdies ist es dabei möglich, dass personenbezogene Daten von mehreren Stellen mehrfach verarbeitet und übertragen werden. Das System steht offensichtlich nicht im Einklang mit den Kriterien der Wirksamkeit und Effizienz, die von allen angestrebt werden sollten.

⁽³⁾ ABl. C 110 vom 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 145 vom 5.12.2007 und Stellungnahme Nr. 10 vom 5.4.2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 32 endg., S.6.

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 80.

⁽⁸⁾ ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

⁽⁹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

4.2 Zu Artikel 4 Absatz 1

Der EWSA schlägt vor, am Ende von Absatz 1 dieses Artikels folgenden Passus hinzuzufügen: „... und wird dies der Fluggesellschaft mitgeteilt, damit sie diese Daten nicht mehr übermittelt“. Nach Ansicht des Ausschusses sollten nämlich bei Feststellen einer Unregelmäßigkeit sofort Abhilfemaßnahmen angeordnet werden.

4.3 Zu Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 4

Nach Ansicht des Ausschusses besteht zwischen diesen beiden Bestimmungen ein Widerspruch in der Formulierung. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 übermittelt die PNR-Stelle eines Mitgliedstaats die verarbeiteten Daten an die jeweilige zuständige Behörde auf Einzelfallbasis. Dagegen ist in Artikel 5 Absatz 4 vorgesehen, dass die PNR-Daten von Fluggästen und die Ergebnisse ihrer Verarbeitung, die die zuständige Behörde von der PNR-Stelle erhalten hat, von der Behörde weiterverarbeitet werden dürfen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte dieser offensichtliche Widerspruch beseitigt oder entsprechend klargestellt werden, sodass die Bestimmung keinen Auslegungsspielraum mehr bietet.

4.4 Zu Artikel 6 Absatz 1

In Übereinstimmung mit der Bemerkung in Ziffer 4.1 ist der Ausschuss der Auffassung, dass das System zur Übermittlung der Daten an verschiedene PNR-Zentralstellen für die Fluggesellschaften zu einem größeren Verwaltungsaufwand (der ja gerade verringert werden soll) und zu höheren Betriebskosten führt, was sich letztendlich über die Flugpreise auf die Verbraucher auswirken könnte.

4.5 Zu Artikel 6 Absatz 2

Im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz der personenbezogenen Daten der Bürger ist der EWSA der Ansicht, dass die Übertragung „auf jede sonstige geeignete Weise“ bei technischen Störungen der elektronischen Übertragung keine angemessene Lösung ist. Der Ausschuss dringt deshalb auf eine Konkretisierung der einsetzbaren Übertragungsmittel.

4.6 Zu Artikel 6 Absatz 3

Nach Ansicht des Ausschusses könnte der Beginn dieses Absatzes wirksamer formuliert werden, wenn das Wort „können“ gestrichen wird, um die Anwendung dieses Artikels nicht dem freien Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen. Der Beginn dieses Absatzes sollte daher wie folgt umformuliert werden: „Die Mitgliedstaaten gestatten den Fluggesellschaften, ...“.

4.7 Zu Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 7

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Artikel 6 Absatz 4 sowie der gesamte Artikel 7 eine ganze Reihe von immer schwerwiegenderen Ausnahmebestimmungen enthalten, die die in Artikel 4 Absatz 4 vorgesehene Einzelfallbasis für die Datenübermittlung aushebeln und damit die Datenübermittlung fast als Regelfall einführen, bei der alle das Recht haben, PNR-Daten zu übermitteln und zu erhalten. Artikel 7 enthält ein ganzes Kompendium von Ausnahmebestimmungen.

4.8 Zu Artikel 8

Um die schwerwiegendste Ausnahme zu vermeiden, nämlich die Weitergabe von Daten an Drittländer, die sie ihrerseits an andere Drittländer weiterleiten können, sollte dieser Artikel dahingehend eingeschränkt werden, dass diese Weitergabe an Drittstaaten erst dann erfolgen darf, wenn die Daten durch die PNR-Stelle oder zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der sie weitergeben möchte, verarbeitet wurden, wobei die Weitergabe auf Einzelfallbasis erfolgen muss.

4.9 Zu Artikel 11 Absatz 3

Aus dem gleichen Grund wie bei Artikel 4 Absatz 1 schlägt der Ausschuss vor, am Ende des Absatzes folgenden Passus hinzuzufügen: „... , wobei dies der Fluggesellschaft mitgeteilt werden muss, damit sie diese Daten nicht mehr übermittelt“.

4.10 Zu Artikel 11 Absatz 4

Das vom Ausschuss in Ziffer 3.9 dieser Stellungnahme vorgeschlagene Rückverfolgbarkeitssystem, mit dem jederzeit protokolliert werden kann, wer auf die Daten zugreift, würde gut in diesen Artikel passen.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON