



Kainz, Viola/Prunner, Marina

Fluggastdaten im Kampf gegen schwere Kriminalität. Der Weg von der PNR-Richtlinie ins nationale Recht

SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4/2018), 74-83.

doi: 10.7396/2018_4_F

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Kainz, Viola/Prunner, Marina (2018). Fluggastdaten im Kampf gegen schwere Kriminalität. Der Weg von der PNR-Richtlinie ins nationale Recht, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 74-83, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2018_4_F

©Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2018

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 2/2019

Fluggastdaten im Kampf gegen schwere Kriminalität

Der Weg von der PNR-Richtlinie ins nationale Recht



VIOLA KAINZ,
Referentin in der Abteilung III/1
(Legistik) im Bundesministerium
für Inneres.



MARINA PRUNNER,
Referentin in der Abteilung III/1
(Legistik) im Bundesministerium
für Inneres.

In einer modernen, stark vernetzten Welt machen die Aktivitäten organisierter oder terroristischer Kriminalität nicht an den Landesgrenzen halt. Als Reaktion auf die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen durch das Schengener Übereinkommen und befeuert durch die rezenten Terroranschläge in Europa hat die Europäische Union Regelungen für den internationalen Austausch personenbezogener Fluggastdaten zwischen Strafverfolgungsbehörden geschaffen. Durch die PNR-Richtlinie sollen die bereits bestehenden Werkzeuge zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität durch die Verwendung von Fluggastdatensätzen ergänzt werden. Mit der Verarbeitung von Fluggastdaten und der damit zusammenhängenden spezifischen Datenanalyse wurde die Möglichkeit geschaffen, nicht nur Personen auszuforschen, die bereits im Fadenkreuz der Strafverfolgungsbehörden stehen, sondern auch neue Ermittlungsansätze zu finden, um Personen zu identifizieren, die den Strafverfolgungsbehörden bislang nicht bekannt waren, aber mit einer terroristischen Straftat oder einer Straftat von vergleichbarer Schwere in Zusammenhang stehen könnten. Die PNR-Richtlinie wurde durch das Bundesgesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten (PNR-Gesetz) österreichweit umgesetzt. Der vorliegende Aufsatz soll der Leserin bzw. dem Leser einen Einblick in die Hintergründe der Verarbeitung von Fluggastdaten (1.) und das europäische PNR-System (2.) sowie einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Inhalte des neuen PNR-Gesetzes (3.) vermitteln.

1. GRUNDSÄTZLICHES

Mit 17. August 2018 ist nach eingehenden parlamentarischen und öffentlichen Diskussionen das Bundesgesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und anderen schweren Straftaten (PNR-Gesetz, PNR-G¹), BGBl I Nr 64/2018, in Kraft getreten.² Damit wurde die EU-Richtlinie 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen

(PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität³ (im Folgenden: PNR-RL) national umgesetzt. Nunmehr wurde ein System der nationalen und internationalen Verarbeitung von Passagierdaten im Kampf gegen schwere Kriminalität geschaffen, welches auf eine lange und bewegte Entstehungsgeschichte zurückblickt.

1.1 Internationale Entwicklungen

Bereits seit Ende des 20. Jahrhunderts werden Fluggastdaten verstärkt für staatliche Zwecke genutzt. Fluggastdaten (PNR-Daten, aus dem Englischen: Passenger Name Record-Data) sind von Luftfahrtunternehmen für geschäftliche Zwecke erhobene Daten zu Passagieren. Die Daten variieren zwar, es handelt sich aber stets um eine Verbindung von Informationen, wie Namen, Kontaktdaten, Adresse, Zahlungs- und Rechnungsinformationen, Kreditkartennummern, Buchungs- und Flugdatum, Reiseverlauf, Gepäck- und Sitzplatzinformationen oder sonstige Hinweise – somit Daten, die von großem Interesse für die Prävention und Aufklärung von Straftaten sein können.⁴

In den USA wurden die Fluggesellschaften im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 durch den „Aviation and Transportation Security Act“⁵ dazu verpflichtet, Behörden Zugriff zu ihren Fluggastdaten bei allen Flügen in, aus oder über das US-Gebiet zu gewähren.⁶ Seitens der EU wurden sowohl Bestrebungen zur Verabschiedung von PNR-Abkommen mit Drittstaaten als auch zur Schaffung eines EU-weiten PNR-Systems verfolgt.

1.2 PNR-Abkommen der EU

Insbesondere anlässlich der US-Gesetzgebung zur Verarbeitung von Passagierdaten, welche auch die europäischen Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung von Daten an US-Behörden verpflichtete, erfolgten seitens der Europäischen Kommission (EK) Bestrebungen zur Vereinfachung der Übermittlung von Fluggastdaten. Im Rahmen dessen wurden nicht nur mit den USA⁷, sondern auch mit Kanada⁸ und Australien⁹ zeitlich beschränkte PNR-Abkommen geschlossen. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurden seitens des Europäischen Parlaments (EP) Neuverhandlungen der PNR-Abkom-

men initiiert, um diese insbesondere an die europäischen Rechts- und Datenschutzstandards anzupassen. Während die Abkommen mit den USA und Australien mit nur wenigen datenschutzrechtlichen Verbesserungen neu abgeschlossen werden konnten, wurde die Ungültigerklärung der Vorratsdaten-Richtlinie¹⁰ durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)¹¹ seitens des EP zum Anlass genommen, hinsichtlich des geplanten neuen Abkommens mit Kanada den EuGH zur Prüfung der Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen anzurufen. In seinem Gutachten¹² stellte der EuGH fest, dass das Abkommen in seiner geplanten Form nicht geschlossen werden darf, da mehrere seiner Bestimmungen nicht mit den von der Union anerkannten Grundrechten vereinbar sind. Das geplante Abkommen bewirke Eingriffe in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens sowie auf Schutz personenbezogener Daten, welche zwar durch das dem Gemeinwohl dienende Ziel (Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und grenzübergreifender schwerer Kriminalität) gerechtfertigt und zur Verwirklichung dieses Ziels geeignet sind. Allerdings sind mehrere Bestimmungen des Abkommens nicht auf das absolut Notwendige beschränkt und es fehlt an klaren und präzisen Regeln für die Anwendung der darin vorgesehenen Maßnahmen – ein Vorwurf, der auch im Gesetzwerdungsprozess des österreichischen PNR-Gesetzes noch laut werden sollte.

1.3 Ein PNR-System für Europa

Auch innerhalb der EU gab es Bestrebungen zur Errichtung eines europäischen PNR-Systems. Während die ersten Vorschläge der EK im Jahr 2013 noch durch das EP auf Grund großer Bedenken hinsichtlich der Grundrechtskonformität und des Datenschutzes abgelehnt wurden, kehrte

das Thema nach den Anschlägen in Paris und Brüssel auf die europäische Agenda zurück. Nunmehr sprach sich eine klare Mehrheit des EP für die Erlassung einer PNR-RL und damit die unionsweite Verarbeitung von PNR-Daten aus. Die PNR-RL wurde am 25. Mai 2016 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht; die Mitgliedstaaten hatten zwei Jahre Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen.

2. UMSETZUNG DER PNR-RL IN ÖSTERREICH

Ziel der PNR-RL ist die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität durch den Rückgriff auf Fluggastdaten, weshalb ihre Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Inneres (im Folgenden: BMI) fiel. Mit der Einrichtung der durch die PNR-RL vorgesehenen nationalen Fluggastdatenzentralstelle (Passenger Information Unit, im Folgenden: PIU), der zentralen Drehscheibe für die Verarbeitung von Passagierdaten, wurde das Bundeskriminalamt als Organisationseinheit des BMI beauftragt. In enger Zusammenarbeit mit der Legistikabteilung des BMI wie auch den Fachabteilungen der betroffenen sonstigen Bundesministerien BMVRDJ¹³, BMF¹⁴ und BMLV¹⁵ wurden die rechtlichen, praktischen und organisatorischen Maßnahmen erarbeitet, um eine rasche nationale Umsetzung und einen effektiven Einsatz des neuen PNR-Systems sicherzustellen. Der Entwurf des PNR-Gesetzes wurde am 25. Januar 2018 zur öffentlichen Begutachtung ausgesendet¹⁶; die Begutachtungsfrist endete am 22. Februar 2018.

Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wurden Anregungen und Kritiken geäußert, welche geprüft wurden und im Bedarfsfall Eingang in die weitere Bearbeitung fanden. So wurde insbesondere vorgebracht, dass das PNR-G trotz des ablehnenden Gutachtens des EuGH zum

geplanten PNR-Abkommen der EU mit Kanada erlassen werden sollte.¹⁷ Gerade mit Blick auf dieses Gutachten wurde jedoch bei der Erarbeitung des PNR-G besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Vorgaben des EuGH gelegt, sodass auf Grund der engen Zweckbindung für die Verarbeitung der Fluggastdaten, der besonderen Ausgestaltung des Bearbeitungsprozesses mit seinen (datenschutzrechtlichen) Schutzmechanismen, des beschränkten Kreises der zur Verarbeitung berechtigten Behörden und der strengen Kontrolle durch die zuständigen Rechtsschutzbeauftragten, den Datenschutzbeauftragten und die Justizbehörden eine verhältnismäßige und ausgewogene Regelung zur Umsetzung der PNR-RL geschaffen werden konnte. Auf weitere Kritikpunkte aus dem Begutachtungsverfahren wird im jeweiligen thematischen Zusammenhang noch eingegangen.

Das auf Grund der Begutachtungsergebnisse überarbeitete PNR-G wurde am 13. Juni 2018 als Regierungsvorlage¹⁸ in den Nationalrat eingebracht und im Juli 2018 vom Parlament beschlossen.¹⁹ Das Bundesgesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten (PNR-G) ist am 17. August 2018, BGBl I Nr 64/2018, in Kraft getreten.

3. PNR-GESETZ IM DETAIL

Im Folgenden sollen die Einzelheiten des PNR-G beleuchtet werden.

3.1 Fluggastdatenzentralstelle

Durch das PNR-G wurde ein System zur Verarbeitung von Fluggastdaten geschaffen und beim Bundesminister für Inneres die österreichische PIU eingerichtet (§ 1 Abs 2). Diese erhebt, speichert und verarbeitet die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten PNR-Daten, leitet diese oder

die Ergebnisse der Datenverarbeitung an die zuständigen Behörden weiter und ist grundsätzlich für den Informationsaustausch mit den PIU anderer EU-Mitgliedstaaten sowie mit Europol zuständig (§§ 2, 4 und 7).²⁰ Diese Funktion wird durch das Bundeskriminalamt als Organisationseinheit des Bundesministers für Inneres ausgeübt.

3.1.1 Fluggastdaten

Die einzelnen von den Luftfahrtunternehmen zu übermittelnden PNR-Daten sind taxativ in § 3 aufgelistet und entsprechen dem Anhang I der PNR-RL.²¹ Allerdings sind nur jene PNR-Daten zu übermitteln, die das Luftfahrtunternehmen ohnedies für geschäftliche Zwecke im Zuge des Buchungsvorgangs erhoben hat.²² Die Luftfahrtunternehmen werden somit nicht dazu verpflichtet, weitere, über die von ihnen bereits erhobenen Fluggastdaten hinausgehende Daten bei den Passagieren zu erheben. Die diesbezüglichen Bedenken, welche im Rahmen des Begutachtungsverfahrens geäußert wurden²³, sind demnach unbegründet. Da die zu übermittelnden PNR-Daten abschließend im Gesetz angeführt sind, sind jene seitens der Luftfahrtunternehmen übermittelten Daten, die keine PNR-Daten im Sinne des § 3 sind, unverzüglich nach Kenntnisnahme zu löschen. Ebenso ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten gemäß § 39 Datenschutzgesetz (DSG), BGBl I Nr 165/1999 idF BGBl I Nr 120/2017, (vormals „sensible Daten“) nicht zulässig; Daten, die solche Angaben enthalten, sind im Falle ihrer Übermittlung unverzüglich nach Kenntnisnahme zu löschen (§ 3 Abs 2).

3.1.2 Räumlicher Anwendungsbereich

Das PNR-G und damit die verpflichtende Übermittlung von PNR-Daten durch die Luftfahrtunternehmen an die öster-

reichische PIU findet nur auf Flüge mit Drittstaatsbezug Anwendung (§ 2 Abs 1). Erfasst ist jeder Linien- oder Gelegenheitsflug eines Luftfahrtunternehmens, der von einem Drittstaat aus startet und das Hoheitsgebiet Österreichs zum Ziel hat oder von Österreich aus startet und einen Drittstaat zum Ziel hat, einschließlich Flüge mit Zwischenlandung in einem Mitgliedstaat oder Drittstaat.²⁴ Im Begutachtungsentwurf war noch die Anwendung sowohl auf Drittstaatsflüge als auch auf intra-europäische Flüge (dh von einem Mitgliedstaat nach Österreich oder von Österreich in einen anderen Mitgliedstaat) vorgesehen. Mit der nunmehr normierten Einschränkung auf Drittstaatsflüge wurde die im Rahmen der Begutachtung geäußerte Kritik des „Gold Plating“ – dass das PNR-G die PNR-RL übererfülle, da die PNR-RL die Verarbeitung von Passagierdaten verpflichtend nur bei Drittstaatsflügen vorsehe, die Verarbeitung von Passagierdaten bei intra-europäischen Flügen den Mitgliedstaaten jedoch freistelle²⁵ – aufgegriffen und der Anwendungsbereich des PNR-G auf Drittstaatsflüge eingeschränkt.

Auf Grund der aktuellen erhöhten abstrakten Gefährdungslage in Europa und insbesondere mit Blick auf die EU-Ratspräsidentschaft Österreichs im zweiten Halbjahr 2018 wurde jedoch eine Ermächtigung des Bundesministers für Inneres vorgesehen, durch Verordnung den Anwendungsbereich auch auf grenzüberschreitende intra-europäische Flüge von und nach Österreich zu erstrecken (§ 2 Abs 5). Zeitgleich mit Inkrafttreten des PNR-G wurde für den Zeitraum der österreichischen Ratspräsidentschaft eine mit sechs Monaten befristete PNR-Verordnung, BGBl II Nr 208/2018, erlassen, um einen möglichst umfangreichen Schutz während dieses politisch brisanten Zeitraums bieten zu können.²⁶

3.1.3 Datenübermittlung durch die Luftfahrtunternehmen

Gemäß § 2 Abs 1 sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, PNR-Daten zu bestimmten Zeitpunkten an die PIU zu übermitteln.²⁷ Die PNR-Daten sind dabei innerhalb eines Zeitraums von 24 bis 48 Stunden vor der planmäßigen Abflugzeit sowie unmittelbar nach Abschluss der passagierbezogenen Formalitäten (Abschluss des Boardings) an die PIU zu senden. Dies dient der rechtzeitigen Überprüfung der jeweiligen Datensätze, dem gegebenenfalls rechtzeitigen Vorbereiten und Ergreifen entsprechend notwendiger (polizeilicher) Maßnahmen sowie der Information, ob sich eine konkrete Person tatsächlich auf einem Flug befindet bzw. befunden hat. Unabhängig von den erwähnten Zeitpunkten sind die Luftfahrtunternehmen jedoch auch verpflichtet, unverzüglich und kostenlos Auskunft über Passagierdaten zu erteilen, wenn dies erforderlich ist, um eine bestimmte, gegenwärtige Gefahr im Sinne des PNR-G abzuwehren (§ 2 Abs 4). Auf Grund der Zweckbeschränkung zur Vorbeugung oder Verhinderung der vom PNR-G umfassten strafbaren Handlungen sind nur die Sicherheitsbehörden, die Zollbehörden sowie die mit Aufgaben der wehr- oder militärbefugnisgesetzlichen Vollziehung betrauten Organe und Behörden der militärischen Nachrichtendienste zu einer solchen Anfrage befugt. Sowohl die Anfrage an das Luftfahrtunternehmen als auch die Übermittlung der Daten erfolgt über die PIU.²⁸

Um einen ausreichenden Schutz der Daten bei der elektronischen Übermittlung zu gewährleisten, sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, die Daten nur auf die vereinbarte Weise zu übermitteln (§ 2 Abs 1). Die möglichen technischen Formate wurden durch die EK²⁹ festgelegt. Lediglich im Falle technischer Störungen können in Ausnahmesituationen Übermitt-

lungen auch auf andere, geeignete Weise erfolgen, die jedenfalls ein angemessenes Datenschutzniveau im Sinne der Bestimmungen des § 54 Abs 2 DSGVO zu gewährleisten hat (§ 2 Abs 2).

3.2 Verarbeitung der PNR-Daten

3.2.1 Strenge Zweckbindung

Die Nutzung der Passagierdaten ist im Sinne des Art 1 Abs 2 PNR-RL auf die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität beschränkt. Die Verarbeitung von PNR-Daten ist ausschließlich zur Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von mit gerichtlicher Strafe bedrohten terroristischen Handlungen³⁰ sowie solchen mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen, die einer der im Anhang des PNR-G angeführten Kategorien zuzuordnen und mit einer Freiheitsstrafe, deren Obergrenze mindestens drei Jahre beträgt, bedroht sind, zulässig (§ 1 Abs 1)³¹ – für niederschwellige Delikte dürfen PNR-Daten nicht herangezogen werden. Trotz entsprechender Anregung im Begutachtungsverfahren³² wurde davon Abstand genommen, den Straftatenkatalog im Anhang des PNR-G an die österreichische Terminologie anzupassen, um eine vollständige Umsetzung der PNR-RL sicherzustellen – eine Vorgehensweise, die auch hinsichtlich des Straftatenkatalogs des Bundesgesetzes über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – EU-JZG³³, BGBl I Nr 36/2004, gewählt wurde.

3.2.2 Abgleich der Fluggastdaten

Nach Übermittlung der PNR-Daten werden diese in einer eigenen PNR-Datenbank verarbeitet und automationsunterstützt mit den Fahndungsevidenzen und sicherheitspolizeilichen Datenverarbeitungen,

die der Vorbeugung oder Verfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen gemäß § 1 Abs 1 dienen, sowie anhand bestimmter Kriterien abgeglichen (§ 4 Abs 1).³⁴ Während der Abgleich mit bestehenden Fahndungsevidenzen der Identifizierung von bereits den Behörden bekannten Personen und Dokumenten bzw Zahlungsmitteln dient, bezweckt der Abgleich mit den erwähnten Kriterien die Identifizierung von Personen, die den Sicherheits- bzw Strafverfolgungsbehörden noch nicht bekannt sind und die mit einer strafbaren Handlung im Sinne des PNR-G in Zusammenhang stehen könnten.³⁵

Diese Kriterien setzen sich aus verdachtsbegründenden und verdachtsentlastenden Prüfungsmerkmalen zusammen und werden durch die PIU, basierend auf der Expertise der zuständigen Behörden und deren kriminalistischen Erfahrungen, erstellt (§ 5). Um dem Zweck der PNR-RL nicht zuwider zu laufen, werden diese Kriterien nicht – wie im Begutachtungsverfahren mehrfach angeregt³⁶ – mittels Verordnung festgelegt. Würden diese Kriterien durch Verordnung veröffentlicht, wären diese unmittelbar nach Erlassung einer solchen Verordnung obsolet, da die Täter ihre Vorgehensweise an die erstellten Kriterien anpassen könnten. Eine solche Verordnung würde geradezu eine Anleitung darstellen, wie man der Entdeckung entgegen gehen könne. Ebenso wäre die notwendige Flexibilität hinsichtlich der raschen Adaptierung der Kriterien nicht mehr gegeben, um mit den Entwicklungen auf Täterseite Schritt halten zu können. Um den vorgebrachten Bedenken dennoch Rechnung zu tragen, wurden die Parameter im Gesetz näher determiniert (§ 5 Abs 2).

3.2.3 Verifizierung von Treffern

Ergibt der automationsunterstützte Abgleich einen Treffer, erfolgt stets eine individuelle Überprüfung durch einen

Mitarbeiter der PIU, um erst nach der Verifizierung, dass es sich tatsächlich um eine Person handelt, die in einem Zusammenhang mit schwerer Kriminalität im Sinne der PNR-RL steht, weitere Maßnahmen zu veranlassen. Somit wird sichergestellt, dass im Anlassfall nur jene Datensätze an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, welche durch einen Menschen individuell geprüft wurden.³⁷ Die Verarbeitung von Fluggastdaten kann somit niemals automatisch zu einer Stigmatisierung von Personen führen, die auf Grund der Verarbeitungsmechanismen als Treffer aufscheinen. Entgegen den Vorbringen im Begutachtungsverfahren³⁸ werden somit zum Schutz der Betroffenen keine Treffer weitergeleitet, die lediglich auf Grund des automationsunterstützten Abgleichs generiert wurden.

3.3 Datenschutz

Die Verarbeitung von Fluggastdaten unterliegt gemäß den Vorgaben der PNR-RL einem besonderen Datenschutz.³⁹ Auch im Hinblick auf das Gutachten des EuGH betreffend das geplante Abkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen wurden besondere gesetzliche Vorkehrungen getroffen, um diesen Anforderungen zu entsprechen. So sieht das PNR-G eine enge Zweckbindung vor, sodass PNR-Daten ausschließlich zu den in der PNR-RL und dem PNR-G definierten Zwecken (Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen, schweren Straftaten) verarbeitet werden dürfen (§ 1 Abs 1, § 4). Die Verarbeitung zu anderen Zwecken ist unzulässig.⁴⁰ Weiters ist eine Übermittlung dieser Daten nur an jene Behörden zulässig, die für die Vorbeugung, Verhinderung und Aufklärung von terroristischen und bestimmten anderen Straftaten nach dem PNR-Gesetz zuständig sind (§ 7).⁴¹

3.3.1 Depersonalisierung

Bereits sechs Monate nach Übermittlung durch die Luftfahrtunternehmen sind die PNR-Daten zu depersonalisieren (§ 6).⁴² Depersonalisierung ist der Vorgang der Unkenntlichmachung all jener Daten, mit denen eine Person eindeutig identifiziert werden kann. Eine Aufhebung einer solchen Depersonalisierung ist nur aus den explizit in § 6 Abs 2 umgesetzten Gründen zulässig:⁴³ Auf Grund eines begründeten Ersuchens einer zuständigen Behörde erfolgt die Aufhebung der Depersonalisierung jedoch erst nach Ermächtigung des jeweiligen Rechtsschutzbeauftragten oder auf Anordnung der Staatsanwaltschaft auf Grund einer gerichtlichen Bewilligung oder auf Anordnung des Gerichts nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung, BGBl Nr 631/1975.⁴⁴

3.3.2 Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten

Als Datenschutzinstanz ist überdies ein weisungsfreier Datenschutzbeauftragter eingerichtet, welchem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Verarbeitungsvorgänge in den Datenbanken obliegt und der von jeder (nicht justiziell bewilligten)⁴⁵ Aufhebung einer Depersonalisierung in Kenntnis zu setzen ist (§ 8).⁴⁶

3.3.3 Speicherdauer

Nach Ablauf von fünf Jahren ab Übermittlung durch die Luftfahrtunternehmen sind die PNR-Daten in den PNR-Datenverarbeitungssystemen zu löschen (§ 4 Abs 5). Haben die PNR-Daten bereits zu einem verifizierten Treffer (siehe 3.2.3) geführt und wurden bzw werden die Daten in einem Verfahren verwendet, richten sich die Speicher- oder Löschungspflichten nach den für dieses Verfahren maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen.⁴⁷

3.3.4 Auskunftsrecht

Allen Flugpassagieren kommt natürlich ein Auskunftsrecht zu (§ 9). In einem Auskunftsverfahren haben sie im entsprechenden Ausmaß mitzuwirken (bspw durch Nachweis der Identität oder Angaben zu ihren Flugbewegungen), um einen ungerechtfertigten oder unverhältnismäßigen Aufwand bei der PIU zu vermeiden. Bereits aus Datenschutzgründen besteht jedoch kein Auskunftsrecht hinsichtlich solcher Daten, die bereits depersonalisiert wurden (siehe oben 3.3.1), da die Aufhebung der Depersonalisierung einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Datenschutzinteresse anderer, möglicherweise betroffener Personen darstellen würde. Außerdem ist die Aufhebung nur aus den taxativ in Art 12 Abs 3 PNR-RL aufgezählten Gründen zulässig – wovon das Auskunftsrecht nicht erfasst ist.⁴⁸

3.4 Internationaler Datenaustausch

Ein wesentlicher Aspekt des PNR-Systems ist der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Europol, welcher über bereits bestehende, sichere technische Kanäle erfolgen soll.⁴⁹ Dieser Informationsaustausch soll grundsätzlich durch die PIUs der verschiedenen Mitgliedstaaten erfolgen. Nur bei Gefahr in Verzug – wenn es also eine bestimmte und gegenwärtige Bedrohung im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität abzuwehren gilt – ist eine direkte Kontaktaufnahme einer zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates an die österreichische PIU und eine damit einhergehende Auskunft bzw Datenweitergabe vorgesehen (§ 7 Abs 1 letzter Satz).⁵⁰ Welche nationalen Behörden anderer Mitgliedstaaten als „zuständige Behörden“ anzusehen und daher anfrageberechtigt sind, ist einer im Amtsblatt der EU veröffentlichten Liste zu entnehmen⁵¹. Die Übermittlung von Fluggastdaten an

Drittstaaten richtet sich nach den Bestimmungen der §§ 8 ff Polizeikooperationsgesetz, BGBl 104/1997.

3.5 Effektive Durchsetzung

Die PNR-RL normiert, dass die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen einschließlich Geldbußen vorzusehen haben, um die erforderliche Effektivität zu gewährleisten.⁵² In Anlehnung an § 112 Abs 1 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl I Nr 100/2005, und in Konkretisierung von Art 14 PNR-RL begeht ein Luftfahrtunternehmen eine Verwaltungsübertretung, wenn es Fluggastdaten nicht in der vorgeschriebenen Weise (etwa wenn die Daten nicht in den entsprechenden Protokollen und Datenformaten an die PIU übermittelt werden), nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt (§ 10); es droht eine Geldstrafe von 5.000 bis 15.000 Euro, im Wiederholungsfall bis zu 30.000 Euro.⁵³ Nach dem Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl Nr 52/1991, ist jedoch nur ein solches Verhalten relevant, das auch zu vertreten ist. Daher sind technische Gebrechen nur dann zu verantworten, wenn nicht unverzüglich Maßnahmen zur Behebung der Störung ergriffen werden. Sachlich zuständige Behörden zur Führung der Verwaltungsstrafverfahren sind die Landespolizeidirektionen.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Durch das PNR-G werden die bereits bestehenden Werkzeuge durch weitere sinnvolle Ermittlungsmaßnahmen zur effektiveren Bekämpfung des insbesondere grenzüberschreitenden Terrorismus und bestimmter anderer Formen der Kriminalität ergänzt. So wird es nunmehr einfacher möglich sein, bislang unbekannte Gefährder oder Komplizen sowie Auskunftspersonen zu ermitteln. Den zuständigen Behörden werden professionelle Möglichkeiten eröffnet, terroristische Bedrohungen und Aktivitäten sowie Bedrohungen durch organisierte Kriminalität schon im Vorfeld zu erkennen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. In Zeiten der globalen Vernetzung ist es besonders relevant, dass zur Bewältigung der grenzüberschreitenden Kriminalität eine enge Kooperation und ein rascher Informationsaustausch über die nationalen Grenzen hinaus gewährleistet sind, um mit den aktuellen Entwicklungen auf Täterseite Schritt halten zu können. Gleichzeitig sind solche notwendigen Maßnahmen mit der größtmöglichen Bedachtnahme und Sorgfalt zum Schutze des Individuums umzusetzen. Um diesem Schutz Rechnung zu tragen, sieht das PNR-G eine Vielzahl wesentlicher datenschutzrechtlicher Sonderregelungen vor.

¹ Paragrafen ohne nähere Bezeichnung beziehen sich auf das PNR-G.

² BGBl I Nr 64/2018, kundgemacht am 16. August 2018.

³ ABl L 119 vom 04.05.2016, 132 ff.

⁴ Haller (2016) 86 f.

⁵ Public Law 107–71, 19. November 2001, 115 STAT. 597, Online: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/pdf/PLAW-107publ71.pdf> (28.08.2018).

⁶ Diesem Beispiel folgten mehrere Staaten, etwa Kanada, Australien, Neuseeland oder auch Großbritannien; mwN hierzu Haller (2016) 87.

⁷ Beschluss 2006/729/GASP/JI des Rates vom 05.10.2006, ABl L 298 vom 27.10.2006, 27 ff, und Beschluss 2007/551/GASP/JI des Rates vom 23.07.2007, ABl L 204 vom 04.08.2007, 16 ff.

⁸ Beschluss 2006/230/EG des Rates vom 18.07.2005, ABl L 82 vom 21.03.2006, 14 ff.

⁹ Beschluss 2008/651/GASP/JI des Rates vom 30.06.2008, ABl L 213 vom 08.08.2008, 47 ff.

¹⁰ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugäng-

licher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl L 105 vom 13.04.2006, 54 ff.

¹¹ EuGH, verb Rs C 293/12 und C 594/12, Digital Rights Ireland ua., ECLI:EU:C:2014:238.

¹² EuGH 26.07.2017, Gutachten 1/15, Online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193216&doclang=DE> (28.08.2018).

¹³ Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz.

¹⁴ Bundesministerium für Finanzen.

¹⁵ Bundesministerium für Landesverteidigung.

¹⁶ 4/ME XXVI. GP.

¹⁷ Bundesarbeitskammer (BAK) Österreich, 6/SN-4/ME XXVI. GP; epicenter.works, 10/SN-4/ME XXVI. GP.

¹⁸ 186 BlgNR XXVI. GP.

¹⁹ Beschluss im Nationalrat am 5. Juli 2018, im Bundesrat am 12. Juli 2018.

²⁰ Art 4 Abs 2 PNR-RL.

²¹ Fluggastdaten nach dem PNR-G sind 1. Angaben zum Fluggastdaten-Buchungscode, 2. Datum der Buchung und der Flugscheinausstellung, 3. planmäßiges Abflugdatum oder planmäßige Abflugdaten, 4. Familienname, Geburtsname und Vornamen 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.

²² Vgl EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 2, 3; ebenso Erwägungsgrund 8 der PNR-RL.

²³ Austrian Airlines, 4/SN-4/ME XXVI. GP; Industriellen Vereinigung, 8/SN-4/ME XXVI. GP; Wirtschaftskammer Österreich, 19/SN-4/ME XXVI. GP.

²⁴ Vgl EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 2.

²⁵ Datenschutzbehörde, 7/SN-4/ME XXVI. GP; Österreichische Rechtsanwaltskammer, 20/SN-4/ME XXVI. GP; Bundesarbeitskammer (BAK) Österreich, 6/SN-4/ME XXVI. GP; epicenter.works, 10/SN-4/ME XXVI. GP.

²⁶ Siehe hierzu auch den Vortrag an den Ministerrat 21/20 vom 13. Juni 2018.

²⁷ Wenn sich zwei oder mehr Luftfahrtunternehmen im Rahmen einer Kooperation einen Flug teilen (so genanntes „Code-Sharing“), ist das den Flug durchführende Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung der PNR-Daten an die PIU verpflichtet.

²⁸ Die PIU nimmt im Sinne des Art 9 Abs 1 PNR-RL grundsätzlich jedwede Kommunikation zwischen den Luftfahrtunternehmen sowie zwischen den

zuständigen nationalen und internationalen Behörden im Anwendungsbereich des PNR-G wahr.

²⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/759 über die gemeinsamen Protokolle und Datenformate, die von den Luftfahrtunternehmen für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) an PNR-Zentralstellen zu verwenden sind, ABl L 113 vom 29.04.2017, 48.

³⁰ Es handelt sich um mit gerichtlicher Strafe bedrohte terroristische Handlungen gemäß § 165 Abs 3 zweiter Fall, §§ 278b bis 278f und § 282a StGB, BGBl Nr 60/1974.

³¹ Als terroristische Straftaten gelten laut Art 3 Nr 8 PNR-RL nach nationalem Recht strafbare Handlungen iSd Art 1 bis 4 Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, während gemäß Art 3 Nr 9 PNR-RL jene in Anhang II der PNR-RL angeführten strafbaren Handlungen unter den Begriff der schweren Kriminalität fallen, die nach nationalem Recht mit Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren im Höchstmaß bedroht sind.

³² Bundesministerium für Finanzen, 15/SN-4/ME XXVI. GP; Datenschutzbehörde, 7/SN-4/ME XXVI. GP.

³³ Vgl Anhang I des EU-JZG, BGBl I Nr 36/2004.

³⁴ Vgl Art 6 Abs 2 PNR-RL.

³⁵ EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 4.

³⁶ Datenschutzbehörde, 7/SN-4/ME XXVI. GP; Datenschutzrat, 25/SN-4/ME XXVI. GP.

³⁷ Vgl Art 6 Abs 5 PNR-RL.

³⁸ Datenschutzbehörde, 7/SN-4/ME XXVI. GP; Bundesarbeitskammer (BAK) Österreich, 6/SN-4/ME XXVI. GP; epicenter.works, 10/SN-4/ME XXVI. GP.

³⁹ Art 1 Abs 2 und Art 12 f PNR-RL.

⁴⁰ Vgl Art 1 Abs 2 PNR-RL.

⁴¹ Vgl Art 7 PNR-RL.

⁴² Art 12 Abs 2 und 3 PNR-RL.

⁴³ Vgl Art 12 Abs 3 PNR-RL.

⁴⁴ EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 6.

⁴⁵ Dem Datenschutzbeauftragten kommt auf Grund der Trennung von Justiz und Verwaltung sowie auch gemäß Art 12 Abs 3 lit b ii PNR-RL

nur die Kontrolle jener Aufhebungen der Depersonalisierung zu, welche nicht seitens der Justiz geprüft wurden.

⁴⁶ Vgl auch Art 5 und Art 12 Abs 3 lit b ii PNR-RL.

⁴⁷ Vgl EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 5 sowie Art 12 Abs 4 PNR-RL und Erwägungsgrund (ErwG) 26 der PNR-RL.

⁴⁸ Vgl §§ 6 Abs 2 und 9 sowie EBRV 186 BlgNR XXVI. GP 7; Art 12 Abs 3 PNR-RL und Art 15 Abs 1 lit e der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl L 119 vom 04.05.2016, 89.

⁴⁹ Vgl Erwägungsgrund 24 der PNR-RL.

⁵⁰ Art 9 Abs 3 PNR-RL.

⁵¹ Liste der zuständigen Behörden gemäß Art 7 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 C 194 vom 06.06.2018, 1.

⁵² Art 14 PNR-RL und Erwägungsgrund 18 der PNR-RL.

⁵³ Die Verhängung von Geldbußen gegen juristische Personen orientiert sich an der geltenden Regelung des § 99d Bankwesengesetz, BGBl Nr 532/1993.

Quellenangaben

Haller, Matthias (2016). EU-Fluggastdatensystem und die Grundrechte. Die neue Richtlinie über die Nutzung von Fluggastdaten zur Kriminalitätsbekämpfung im Lichte der Grundrechtecharta, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3), 86–101, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2016_3_H.