



**000345/07/DE
WP132**

**Stellungnahme 2/2007 zur Information von Fluggästen über die Übermittlung von
PNR-Daten an amerikanische Behörden**

Angenommen am 15. Februar 2007

Die Arbeitsgruppe wurde gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EC eingesetzt. Sie ist das unabhängige Beratungsgremium der Europäischen Union in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen durch die Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft) der Europäischen Kommission, B-1049 Brüssel, Belgien, Büro LX-46 01/43.

Website: http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme und die Anhänge dazu (häufig gestellte Fragen und Musterinformationsblatt) sind für Reisebüros, Fluggesellschaften und sonstige Organisationen bestimmt, die Fluggästen Reisedienste für Flüge in die und aus den Vereinigten Staaten anbieten. Die Stellungnahme und die Anhänge ändern und ersetzen die Stellungnahme vom 30. September 2004 (WP97).

Die Übermittlung von PNR-Daten an amerikanische Behörden ist derzeit durch das Interimabkommen vom 16. Oktober 2006 geregelt. 2007 sollen die Verhandlungen über ein neues Abkommen beginnen.

Reisebüros, Fluggesellschaften und andere Organisationen müssen weiterhin die Fluggäste über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten informieren. Diese Stellungnahme soll beraten und darüber informieren, wer welche Informationen wie und wann vorzulegen hat.

Die Informationen sind den Fluggästen beim Kauf eines Flugscheins und bei der Bestätigung des Flugs vorzulegen.

Die Stellungnahme enthält Ratschläge darüber, wie die Informationen über Telefon, im persönlichen Gespräch und auf dem Internet zu erteilen sind.

Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat Musterinformationsblätter ausgearbeitet (Anhänge zu dieser Stellungnahme), um es den Organisationen und Agenturen zu erleichtern, ihrer Informationspflicht nachzukommen, und um sicherzustellen, dass in der gesamten Europäischen Union einheitlich informiert wird.

Das kürzere Informationsblatt enthält Kurzinformationen für Fluggäste über die Übermittlung von Daten an die US-Behörden und darüber, wie sie weitere Informationen erhalten können.

Das längere Informationsblatt besteht aus häufig gestellten Fragen. Es enthält ausführlichere Informationen über die Datenverarbeitung. Zunächst werden Fluggastdaten allgemein erklärt, anschließend stehen die PNR-Daten im Mittelpunkt. Auch sind Links zum Interimabkommen und anderen einschlägigen Dokumenten enthalten.

***Stellungnahme 2/2007 zur Information von Fluggästen über die Übermittlung von
PNR-Daten an amerikanische Behörden***

**DIE GRUPPE FÜR DEN SCHUTZ NATÜRLICHER PERSONEN BEI DER VERARBEITUNG
PERSONENBEZOGENER DATEN -**

eingesetzt durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995¹,

gestützt auf Artikel 29 sowie Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 der Richtlinie,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere auf Artikel 12 und 14 -

hat folgende Stellungnahme angenommen:

EINFÜHRUNG

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 erließen die USA eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen, die Fluggesellschaften bei Flügen in ihr Hoheitsgebiet dazu verpflichten, den US-Behörden personenbezogene Daten über ein-, aus- oder durchreisende Fluggäste und Besatzungsmitglieder zu übermitteln. Insbesondere müssen die Fluggesellschaften dem US Department of Homeland Security (DHS - Ministerium für Heimatschutz) bei Flügen von den, in die und durch die USA elektronischen Zugang zu den im so genannten Passenger Name Record (PNR) enthaltenen Fluggastdaten gewähren. Fluggesellschaften, die diese Anforderungen nicht erfüllen, müssen mit hohen Geldstrafen oder sogar mit dem Entzug der Landrechte und ihre Passagiere mit Verspätungen bei der Ankunft in den USA rechnen.

Die Europäische Kommission führte mit ihrer Entscheidung vom 14. Mai 2004 eine Regelung für die Übermittlung von PNR-Daten ein. Zur gleichen Zeit wurde das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 28. Mai 2004 geschlossen. Nachdem diese beiden Rechtsinstrumente 2006 durch den Europäischen Gerichtshof für nichtig erklärt wurden, wurden sie durch ein neues Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 16. Oktober 2006 ersetzt².

Das Abkommen soll die Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder ihrer Mitgliedstaaten weder teilweise aufheben noch diese ändern. Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG verpflichten die Mitgliedstaaten insbesondere dazu, dafür Sorge zu

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/law/index_de.htm#richtlinie

² Alle Unterlagen sind abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/thridcountries/index_de.htm

tragen, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche die Person, bei der die sie betreffenden Daten erhoben werden, über die geplante Verarbeitung der Daten informiert. Diese Informationspflicht geht also auf innerstaatliche Vorschriften zurück, die auf der Grundlage der Richtlinie erlassen wurden. Die Datenschutzgruppe ist sich bewusst, dass die für die Verarbeitung Verantwortlichen für die Information der betroffenen Person zuständig sind und dass die Einzelheiten der Inkenntnissetzung in den jeweils geltenden innerstaatlichen Vorschriften geregelt sind.

Da die von den USA geforderte Übermittlung der PNR-Daten sämtliche Fluggesellschaften gleichermaßen betrifft, ist die Datenschutzgruppe der Ansicht, dass die Fluggäste zum gleichen Zeitpunkt und auf die gleiche Art und Weise die gleichen Informationen darüber erhalten müssen, welche Daten übermittelt werden. Zu diesem Zweck gab die Datenschutzgruppe am 30. September 2004 Musterinformationsblätter (WP 97) heraus, denen entnommen werden kann, welche Informationen Fluggäste auf Flügen zwischen der EU und den USA erhalten sollten.

Die Datenschutzgruppe hält es nun aus zweierlei Gründen für angebracht, die Frage der Information der Fluggäste erneut zu behandeln. Erstens müssen die Informationsblätter für Fluggäste von 2004 an die seitdem erfolgten Änderungen angepasst werden. Zweitens sind die Informationen über die Erfassung und Übermittlung von PNR-Daten, die Fluggesellschaften, Reisebüros und computergesteuerte Buchungssysteme Fluggästen auf Transatlantikflügen zur Verfügung stellen, noch immer nicht einheitlich und angemessen. Um Abhilfe zu schaffen, teilt die Datenschutzgruppe in dieser Stellungnahme auch mit, wie diese Information zu erteilen ist.

WER SOLLTE DIE INFORMATION ERTEILEN?

Nach der Richtlinie ist der für die Verarbeitung Verantwortliche dafür zuständig, die betroffenen Personen zu informieren. Im Zusammenhang mit PNR-Daten kann die Aufgabe des für die Verarbeitung Verantwortlichen einer oder mehrerer Fluggesellschaften zufallen. Die Informationspflicht besteht, wie nachstehend erklärt, auch für Reisebüros und computergesteuerte Buchungssysteme.

Fluggesellschaften

Fluggastdaten werden erfasst und verarbeitet, damit die Fluggesellschaften ihrer Pflicht gegenüber den Fluggästen nachkommen können, diese an ihren Bestimmungsort zu befördern. Die Fluggesellschaft entscheidet, wie und wozu personenbezogene Daten verarbeitet werden. Somit ist sie für die Datenverarbeitung zuständig. Die Datenschutzgruppe ist daher der Meinung, dass in erster Linie die Fluggesellschaft, die den Flugschein ausstellt, die Informationen erteilen muss.

Ein Sonderfall ist das Code-Sharing, bei dem eine Fluggesellschaft Flugscheine für einen Flug verkauft, der von einer anderen Fluggesellschaft durchgeführt wird. Aus Datenschutzsicht ist die Datenschutzgruppe der Ansicht, dass die Fluggesellschaft, die die Buchung vorgenommen hat und den Flugschein verkauft hat, bestimmt, wie und warum die Daten verarbeitet werden. Daher sollte sie als für die Verarbeitung Verantwortlicher betrachtet werden und verpflichtet sein, die Fluggäste zu informieren.

Reisebüros

Nach den Handelsgesetzen der Mitgliedstaaten werden die Reisebüros nicht immer als Vertreter der Fluggesellschaften, sondern eher als Zwischenhändler zwischen dem Fluggast und der Fluggesellschaft angesehen. Die Zwischenhändlerstätigkeit setzt jedoch in jedem Fall voraus, dass der Fluggast zutreffende, klare und vollständige Informationen über die Vertragsbedingungen erhält. Das schließt auch die Information über die Verarbeitung der Fluggastdaten durch amerikanische Behörden ein. Zum Zweck der Anwendung der Datenschutzbestimmungen sollte der für die Verarbeitung Verantwortliche den Fluggast vor dem Kauf des Flugscheins über die Weitergabe von Daten aufklären. Beim Kauf eines Flugscheins in einem Reisebüro ist dieses verpflichtet, die Fluggäste zu informieren, da sie die Fluggesellschaft vertreten, und es der Fluggesellschaft ermöglichen, ihrer Pflicht nachzukommen. Die Datenschutzgruppe ist daher der Meinung, dass das Reisebüro für die Information der Fluggäste verantwortlich ist, wenn ein Flugschein dort erworben wird.

Computergesteuerte Buchungssysteme

Zuweilen werden Flüge über computergesteuerte Buchungssysteme wie Amadeus gebucht. Die für Reisebüros angeführten Argumente gelten gleichermaßen auch für diese Buchungssysteme. Fluggäste, die auf diese Weise Transatlantikflüge buchen, müssen daher bei der Buchung über die Erfassung und Weitergabe von PNR-Daten aufgeklärt werden.

WANN SOLLTE INFORMIERT WERDEN?

Nach Ansicht der Datenschutzgruppe sollte der Fluggast die Information spätestens dann erhalten, wenn er in den Kauf eines Flugscheins einwilligt.

Das ist im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie, dem zufolge Daten nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden müssen. Der Gedanke der Verarbeitung nach Treu und Glauben wird auch in Artikel 10 und 11 aufgegriffen, wo es im Zusammenhang mit der Informationserhebung heißt: *“unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, unter denen die Daten erhoben werden, [...], um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten”*. "

Selbst wenn in der Praxis eine Reise in die USA nicht angetreten werden kann, ohne dass PNR-Daten weitergegeben werden, können die Fluggäste nur dann wissen, was die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten genau bedeutet, wenn sie vor dem Erwerb des Flugscheins darüber aufgeklärt werden. Die Tatsache, dass diese Daten an die amerikanischen Behörden weitergegeben werden, dass sie nicht zu den Zwecken, zu denen sie erhoben wurden, verwendet und offen gelegt werden und über lange Zeiträume gespeichert werden, ist ein wichtiger Bestandteil des Luftbeförderungsvertrags, zumal dies einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre darstellt. Die Information der Fluggäste vor Abschluss des Kaufvertrags gebietet auch der allgemeine Grundsatz des guten Glaubens im Vertragsrecht.

Abgesehen davon sollte der Fluggast diese Informationen auch nach Kauf des Flugscheins erneut erhalten, beispielsweise in der Bestätigung der Flugreservierung oder durch eine Broschüre bei der Aushändigung des Flugscheins. Das ist notwendig, damit der Fluggast auch dann die Information erhält, wenn die Buchung durch einen Dritten in seinem Namen durchgeführt wurde (beispielsweise von einer Sekretärin).

WELCHE ANGABEN SIND ZU MACHEN?

Der Fluggast muss gemäß Artikel 10 und 11 der Richtlinie über die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen sowie die Zweckbestimmungen der Verarbeitung informiert werden. Zudem muss er weitere Informationen erhalten, „sofern sie unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, unter denen die Daten erhoben werden, notwendig sind, um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten“.

Die Entscheidung, welche Informationen zu machen sind, treffen an erster Stelle die Fluggesellschaften als die für die Verarbeitung Verantwortlichen, die auch der Informationspflicht unterliegen, unbeschadet innerstaatlicher Vorschriften zur Umsetzung von Artikel 10 und 11 der Richtlinie und unbeschadet etwaiger Vollmachten der Datenschutzbehörden zur Festlegung genauere Bestimmungen über die Informationspflicht.

Zur Gewährleistung der europaweiten Einheitlichkeit hat die Datenschutzgruppe jedoch Musterinformationsblätter für Fluggäste ausgearbeitet, die dieser Stellungnahme beigelegt sind. Daraus sollen die Fluggesellschaften entnehmen können, welche Informationen sie nach den innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie den Fluggästen bereitstellen müssen. Diese neuen Muster ändern und ersetzen die Informationsblätter, die die Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme WP 97 vom 30. September 2004 angenommen hat.

Das Informationsblatt für Fluggäste liegt in zwei Fassungen vor.

Die kürzere Fassung soll den Fluggästen kurz darüber informieren, dass Daten an amerikanische Behörden weitergegeben werden, und ihnen die Möglichkeit geben, sich eingehender über die Verarbeitungsbedingungen zu informieren. Sie könnte beispielsweise bei Buchungen über Telefon verwendet werden.

Die längere Fassung besteht aus häufig gestellten Fragen und gibt ausführlichere Informationen über die Datenverarbeitungsbedingungen. Diese Fassung ist für Buchungen über das Internet oder an einer Verkaufsstelle (der Fluggesellschaft oder eines Reisebüros) gedacht. Wenn Fluggäste weitere Informationen über die Weitergabe ihrer Daten an die amerikanischen Behörden wünschen, werden sie über einen Link auf die Verpflichtungserklärung und das Abkommen verwiesen. Auch wird ihnen geraten, sich an die Fluggesellschaft zu wenden, wenn sie allgemeinere Informationen über den Umgang mit personenbezogenen Daten wünschen.

Der Inhalt der beiden Informationsblätter wurde anhand der Informationen zusammengestellt, die die amerikanischen Behörden der Datenschutzgruppe und der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt haben und beruht insbesondere auf der Verpflichtungserklärung der USA vom 11. Mai 2004³. Das Abkommen vom 16. Oktober 2006 stützt sich darauf, dass sich die amerikanischen Behörden weiterhin an die Verpflichtungserklärung halten. Es wurde daher versucht, die Verarbeitung der PNR-Daten durch amerikanische Behörden in den Informationsblättern möglichst vollständig und zutreffend darzustellen. Gegebenenfalls werden die Informationsblätter später überarbeitet werden müssen, wenn die amerikanischen Behörden der Datenschutzgruppe

und der Europäischen Kommission neue Informationen über die Verarbeitung von PNR-Daten durch sie vorlegen. Die Musterinformationsblätter entbinden Fluggesellschaften nicht von ihrer Pflicht, den Fluggästen zutreffendere und vollständigere Informationen vorzulegen, sollten sie über diese verfügen.

WIE SOLLTE INFORMIERT WERDEN?

Darüber, wie informiert werden soll, haben diejenigen zu entscheiden, die zur Information verpflichtet sind, nämlich die Fluggesellschaften, Reisebüros und computergestützten Buchungssysteme. In jedem Fall ist so zu informieren, dass die Fluggäste umfassend über die Erfassung und Weitergabe von PNR-Daten Bescheid wissen.

Damit die Verpflichtungen nach innerstaatlichem Recht eingehalten werden, möchte die Datenschutzgruppe hierzu Anleitung geben.

Buchungen über ein Reisebüro

Reisebüros sollten Fluggästen zumindest die Kurzfassung des Informationsblatts auf Papier vorlegen. Wenn die Fluggäste ausführlichere Informationen über die Weitergabe von PNR-Daten wünschen, sollten sie die lange Fassung des Informationsblatts auf Papier erhalten.

Buchungen über Telefon

Das kurze Informationsblatt sollte den Fluggästen vorgelesen werden. Wünschen diese weitere Informationen, sollte die Fluggesellschaft, das Reisebüro bzw. das computergestützte Buchungssystem sie darüber aufklären, wie sie sich das längere Informationsblatt beschaffen können (beispielsweise über die Website oder Zusendung).

Buchungen über Internet

Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die Fluggäste sollten das kurze Informationsblatt automatisch erhalten, ohne dass sie erst danach suchen müssen. Eine Möglichkeit wäre, es oben auf die Website zu stellen, wo der Reisende personenbezogene Angaben zu machen hat, oder auf andere Art und Weise, beispielsweise mit Pop-up-Fenstern. Die einfache Zurverfügungstellung auf einer Seite, die vom Fluggast extra geöffnet werden muss (beispielsweise durch Anklicken eines Links), oder die Aufnahme des Informationsblatts in den allgemeinen "Datenschutz"-Teil genügt den Anforderungen der innerstaatlichen Datenschutzvorschriften nicht.

Hingegen kann vom Fluggast verlangt werden, dass er das längere Informationsblatt, beispielsweise durch Anklicken eines Links, erst öffnen muss. Der Link sollte im kurzen Informationsblatt enthalten sein. Das längere Informationsblatt sollte auf der Website mindestens genauso auffällig und für den Fluggast zugänglich sein wie die allgemeinen Tarif- und Reisebedingungen.

Um gemäß Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie zu einer einheitlichen Anwendung der innerstaatlichen Datenschutzvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie beizutragen, werden sich die nationalen Datenschutzbehörden darum bemühen, dass die Informationsblätter für Fluggäste nach Möglichkeit verwendet werden. Sie werden auch prüfen, ob die Fluggesellschaften, Reisebüros und computergestützten Buchungssysteme ihrer Pflicht zur Information der Fluggäste über die Erfassung und Verarbeitung von PNR-Daten auf transatlantischen Flügen nachkommen.

Brüssel, den 15. Februar 2007

Für die Datenschutzgruppe

Der Vorsitzende

Peter Schaar

