



**11647/02/DE/endg.
WP 66**

Stellungnahme 6/2002 zur Übermittlung von Informationen aus Passagierlisten und anderen Daten von Fluggesellschaften an die Vereinigten Staaten

Angenommen am 24. Oktober 2002

Die Arbeitsgruppe wurde durch Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Es handelt sich um ein unabhängiges EU-Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG und in Artikel 14 der Richtlinie 97/66/EG aufgeführt. Das Sekretariat wird von folgender Dienststelle gestellt:

Europäische Kommission, GD Binnenmarkt, „Funktionieren und Auswirkungen des Binnenmarktes; Koordinierung, Datenschutz“.
B-1049 Brüssel - Belgien – Büro: C100 -6/136
Telefon (DW): (+32 2) 299 27 19, Zentrale: 299 11 11. Fax: 296 80 10
Internetadresse: <http://europa.eu.int/comm/privacy>

DIE GRUPPE FÜR DEN SCHUTZ VON PERSONEN BEI DER VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN —

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

gestützt auf Artikel 29 und 30 Absatz 1 Buchstabe a) und Absatz 3 dieser Richtlinie,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere Artikel 12 und 14 —

hat folgende Stellungnahme angenommen:

1. PROBLEMATIK

1.1 Kontext und Zielsetzung

Unmittelbar nach den Ereignissen des 11. September 2001² erließen die Vereinigten Staaten am 19. November 2001 den Aviation and Transportation Security Act³, der Fluggesellschaften, die Flüge in ihr Hoheitsgebiet durchführen, dazu verpflichtet, ihnen Daten über die Fluggäste und Besatzungsmitglieder (Passenger Manifest Information)⁴ zu übermitteln. Die Übertragung hat auf elektronischem Weg zu erfolgen und muss vor dem Start des Flugzeugs bzw. für die Fluggäste spätestens 15 Minuten danach abgeschlossen sein. Obwohl der Empfänger der Daten der Leiter der Zollverwaltung (Commissioner of Customs) ist, werden die Daten nach der Übermittlung in die Vereinigten Staaten unter amerikanischen Bundesbehörden ausgetauscht. Das Ziel der Übertragung ist nicht auf die Flugsicherheit beschränkt, sondern betrifft auch die öffentliche Ordnung in Amerika.

Am 14. Mai 2002 nahmen die Vereinigten Staaten ein weiteres Gesetz zum Ausbau der Grenzüberwachung an, nach dem Fluggesellschaften, die Flüge in die und aus den Vereinigten Staaten durchführen, Daten über Fluggäste und Besatzungsmitglieder an die amerikanische Einwanderungsbehörde (Immigration and Naturalization Service — INS) übermitteln müssen.⁵ Für Fluggäste und Besatzungsmitglieder, die in die Vereinigten Staaten einreisen, entsprechen die Erfordernisse in Bezug auf die Daten und ihre Übermittlung denjenigen der amerikanischen Zollbehörden. Für Fluggäste und

¹ Amtsblatt L 281 vom 23.11.1995, S. 31; zugänglich unter:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/dataprot/index.htm

² Vor dem 11. September 2001 übermittelten die Fluggesellschaften bereits auf freiwilliger Basis bestimmte Daten an die Vereinigten Staaten.

³ Aviation and Transportation Security Act vom 19. November 2001 (107-71), Interim Rules of Dept. of the Treasury (Customs) – Passenger and Crew Manifests Required for Passenger Flights in Foreign Air Transportation to the United States (Federal Register, 31. Dezember 2001) und Passenger Name Record Information Required for Passengers on Flights in Foreign Air Transportation to or from the United States (Federal Register, 25. Juni 2002).

⁴ Für den Seeverkehr wurden dieselben Vorschriften eingeführt.

⁵ Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act 2002, siehe auch Immigration and Nationality Act.

Besatzungsmitglieder, die aus den Vereinigten Staaten ausreisen, muss die Übertragung auf elektronischem Weg erfolgen und 15 Minuten vor dem Start des Flugzeugs abgeschlossen sein, wobei eine Aktualisierung oder Korrektur der Daten bis spätestens 15 Minuten nach dem Start zulässig ist. Die INS behält sich das Recht vor, das Flugzeug erforderlichenfalls innerhalb einer Stunde nach dem Abflug zur Rückkehr zu einem Flughafen in den Vereinigten Staaten aufzufordern.

Alle Daten müssen an eine zentrale Datenbank⁶ übermittelt werden, die von den amerikanischen Zollbehörden und der INS gemeinsam verwaltet wird. Nach der Übermittlung werden die Daten mit anderen Bundesbehörden ausgetauscht und genießen keinen spezifischen Schutz mehr.⁷

1.2 Kategorien übertragener Daten

Das System APIS (Advanced Passenger Information System) hat bemerkenswerte Entwicklungen erfahren, insbesondere durch eine Erweiterung der Datenliste. Ursprünglich bezogen sich die geforderten Daten direkt auf den absolvierten Flug, das Visum oder die Aufenthaltsgenehmigung in den Vereinigten Staaten sowie die im Reisepass angegebenen Identitätsdaten.

Das neue Gesetz der Vereinigten Staaten über die Grenzüberwachung schreibt insbesondere vor, dass bei Flügen in und aus den USA folgende Daten an die amerikanische Einwanderungsbehörde übermittelt werden: Name, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft, Geschlecht, Nummer und Ausstellungsort des Reisepasses, Wohnsitzland, Nummer des Visums für die Vereinigten Staaten, Datum und Ausstellungsort (wenn zutreffend), Ausländermeldenummer (wenn zutreffend), Adresse während des Aufenthalts in den Vereinigten Staaten sowie alle weiteren Daten, die für die Identifikation der beförderten Personen, die Anwendung der Einwanderungsvorschriften oder für den Schutz der persönlichen oder nationalen Sicherheit als erforderlich erachtet werden.⁸

Neben diesen Daten ist derzeit — auf Wunsch — die Übertragung von Daten, die in den Buchungs- und Abflugkontrollsystemen (DCS) verarbeitet werden, insbesondere der Passagierdatensatz (Passenger Name Record — PNR), vorgesehen.⁹ Diese Angaben sind nicht auf Passagiere mit Reiseziel Vereinigte Staaten beschränkt und können je nach Fluggesellschaft unterschiedlich ausfallen. Es kann sich um Identitätsdaten¹⁰ (Name, Vorname, Geburtsdatum, Telefonnummer), die PNR-Buchungsnummer, das Buchungsdatum, gegebenenfalls das Reisebüro, Daten aus dem Ticket, finanzielle

⁶ Interagency Border Inspection System (IBIS).

⁷ Bestimmte Daten könnten gegebenenfalls auf der Grundlage von Vorschriften über den Zugang zu Informationen im Besitz des staatlichen Sektors veröffentlicht werden.

⁸ Entscheidung des Justizministers in Abstimmung mit dem Außenminister und dem Finanzminister.

⁹ Interim Rule (Federal Register, 25. Juni 2002), Passenger Name Record Information Required for Passenger on Flights in Foreign Air Transportation to or from the United States.

¹⁰ Es wird ausdrücklich festgehalten, dass die Liste nur zur Veranschaulichung der Datenelemente dienen soll, zu denen die Zollbehörden Zugang verlangen können („intended merely to be illustrative of those data elements to which Customs may request access“).

Angaben (Nummer und Ablaufdatum der Kreditkarte, Rechnungsadresse ...), die Reiseroute, Informationen des Luftfrachtführers über den Flug (Flugnummer etc.), den reservierten Sitzplatz, aber auch um die PNR-Historie handeln. Darin können in der Vergangenheit gemachte Reisen, aber auch religiöse oder ethnische Daten (Wahl des Menüs ...), die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, Daten zum Wohnsitz und zu den Kontaktmöglichkeiten einer Person (E-Mail-Adresse, Adresse und Telefonnummer eines Freundes, Arbeitsplatz ...), medizinische Angaben (erforderliche ärztliche Hilfe, Sauerstoff, Seh- oder Hörprobleme, eingeschränkte Mobilität oder alle anderen Punkte, die für den reibungslosen Ablauf des Flugs bekannt sein sollten) sowie andere Daten, zum Beispiel in Verbindung mit Kundenbindungsprogrammen (Kundennummer), festgehalten sein.¹¹

Außerdem soll für Staaten, die am Programm zur Aufhebung der Visumpflicht (Visa Waiver Program) teilnehmen, die Übermittlung von biometrischen Daten bis Oktober 2004 verpflichtend vorgesehen werden.¹²

1.3 Sanktionen

Die Nichtübermittlung der gewünschten Informationen oder die Übermittlung von falschen oder unvollständigen Angaben ist mit schweren Sanktionen, insbesondere mit dem Entzug der Landrechte und abschreckenden Geldstrafen¹³, belegt.

Die Datenschutzgruppe fragt sich in diesem Zusammenhang, ob derartige einseitig ergriffene Maßnahmen mit den internationalen Vereinbarungen und Übereinkommen in Bezug auf Luftverkehr und -beförderung sowie mit den geltenden nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Länder, in denen Fluggesellschaften ständig tätig sind, vereinbar sein können.

1.4 Ausweitung auf andere Länder

Andere Länder wie Kanada, Mexiko¹⁴, Australien, Neuseeland, Südafrika und das Vereinigte Königreich haben bereits ähnliche Systeme eingerichtet, um ihre eigenen Sicherheitsbedürfnisse abzudecken, oder beabsichtigen, dies in Hinkunft zu tun.

¹¹ Diese Daten, die in den vom den Zollbehörden herausgegebenen „Interim Rules“ angeführt werden, sind allerdings im Gesetz 107-71 selbst nicht enthalten.

¹² Section 203 des Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act 2002.

¹³ Rund USD 5 000 pro Fehler im Falle der amerikanischen Zollbehörden (z. B. Namen der Passagiere oder andere Kriterien unter dem zulässigen Wochendurchschnitt) und USD 1 000 pro unrichtigem Namen im Falle der amerikanischen INS.

¹⁴ Mexiko wird außerdem alle Daten in Verbindung mit Flügen von den Vereinigten Staaten nach Mexiko mitteilen.

2. VEREINBARKEIT MIT DER RICHTLINIE 95/46/EG

2.1 Anwendung der Richtlinie

Die von den Fluggesellschaften übermittelten Daten beziehen sich auf bestimmte natürliche Personen. Sie werden von den Fluggesellschaften im Hoheitsgebiet der EU verarbeitet (Erhebung, Speicherung, Veränderung, Aufbewahrung, Abfragen, Benutzung, Weitergabe usw.). Sie unterliegen somit dem Schutz, den die Richtlinie 95/46/EG gewährt.

Ferner gibt die Entwicklung des APIS-Systems Anlass zu spezifischen Bedenken, die im Folgenden erläutert werden. Die meisten davon gehen über den Zuständigkeitsbereich der Fluggesellschaften hinaus. Diese befinden sich insofern in einem Dilemma, als sie einerseits die Datenschutzvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG einzuhalten haben und auf dieser Grundlage haftbar gemacht werden könnten und ihnen andererseits die amerikanischen Bestimmungen die Übermittlung der Daten unter Androhung schwerer Sanktionen vorschreiben.

2.2 Information der betroffenen Personen

Die betroffenen Personen sollten die erforderlichen Informationen erhalten, um eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten. Zu diesen Informationen sollten der genaue Zweck der Verarbeitung in den Vereinigten Staaten und die Empfänger der Daten gehören.

Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG kann insofern nicht zur Beschränkung dieser Pflicht wirksam geltend gemacht werden, als die Übertragung systematisch erfolgt und die erforderlichen Informationskategorien in den Vereinigten Staaten aufgrund der Veröffentlichung der Rechtsvorschriften bereits zum Teil bekannt gemacht wurden. Genau gesagt sollten diese Informationen, zu denen unter anderem der spezifische Zweck der Verarbeitung in den Vereinigten Staaten und die Empfänger der Daten gehören, dem Betroffenen zu der Zeit mitgeteilt werden, zu der die Daten tatsächlich erfasst werden.¹⁵

2.3 Sicherheitsmaßnahmen

Gemäß Richtlinie 95/46/EG müssen die Fluggesellschaften die entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten ergreifen. Zu dieser Verpflichtung gibt es keine Ausnahmen. Es scheint jedoch, dass durch die von den Vereinigten Staaten an die Fluggesellschaften gestellten technischen Anforderungen die Daten leichter dem unbefugten Zugang Dritter ausgesetzt sind.

2.4 Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbestimmung

In Anbetracht der Entwicklung des Systems kann die in Abschnitt 1.2 beschriebene Übermittlung personenbezogener Daten, die über den beschränkten Satz von Angaben hinausgehen, die von Fluggästen für gewöhnlich in Verbindung mit der Organisation der Reise gemacht werden, nicht als mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar angesehen werden, zu dem die personenbezogenen Daten von den Fluggesellschaften oder

¹⁵ Anders wäre es, wenn gegen die Personen infolge eines konkret vorliegenden Verdachts ermittelt würde.

Reisebüros erhoben wurden, insbesondere zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten gegenüber den Fluggästen. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 95/46/EG untersagt die Weiterverarbeitung der für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhobenen Daten auf eine Weise, die mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbaren ist.

Angesichts ihrer großen Zahl und Vielfalt kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Daten den Zwecken entsprechen, für die sie erfasst und/oder weiterverarbeitet werden, dass sie dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen, wie es Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c) der Richtlinie 95/46/EG vorsieht.

Somit bleibt die Möglichkeit, Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG heranzuziehen, der die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, Rechtsvorschriften zu erlassen, die diese Pflichten beschränken, sofern eine solche Beschränkung notwendig ist, um die in derselben Bestimmung erschöpfend aufgezählten Interessen zu wahren (Verhütung und Ermittlung von Straftaten, öffentliche Sicherheit usw.). Es wäre natürlich zu begrüßen, wenn die Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz dafür festlegten.

2.5 Grenzüberschreitende Datenströme

Die Richtlinie 95/46/EG macht die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Drittländer davon abhängig, dass diese ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten. Die Entwicklung des APIS-Systems gibt in dieser Hinsicht Anlass zu Besorgnis. Die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die amerikanischen Bundesbehörden erfüllt diese Bedingung nicht.¹⁶ Aufgrund seines begrenzten Geltungsbereichs kann der „sichere Hafen“ nicht zum Schutz von Daten, die an staatliche Behörden übermittelt werden, herangezogen werden.

Die in Artikel 26 der Richtlinie 95/46/EG dargelegten Ausnahmen können anscheinend auch nicht geltend gemacht werden.

- Derzeit würde das Erfordernis der unzweifelhaften Einwilligung keine saubere Lösung bieten, da weiterhin zahlreiche Bedenken in vielerlei Hinsicht bestünden. Auf jeden Fall hat es nicht den Anschein, dass die Fluggäste gemäß den geltenden Rechtsvorschriften um ihre Einwilligung ersucht werden. In der Richtlinie 95/46/EC wird die Einwilligung der betroffenen Person als Willensbekundung definiert, die ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt und mit der die betroffene Person akzeptiert, dass ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Es kann kompliziert sein, die Einwilligung zu erhalten, nicht zuletzt aufgrund der praktischen Probleme im Zusammenhang mit der klaren Vermittlung aller erforderlichen Informationen an die Fluggäste beim Kauf eines Flugtickets, da wir es mit internationalen Buchungssystemen zu tun haben, durch die man über sehr unterschiedliche Kanäle (verschiedene Fluggesellschaften, Reisebüros usw.) in beinahe jedem Land weltweit einen Flug aus der Europäischen Union in die Vereinigten Staaten buchen kann. Zu den Auskünften, die dem Betroffenen erteilt werden, müssen die unter Artikel 10 und 11 der Richtlinie angeführten Informationen und gegebenenfalls der Hinweis auf den unzureichenden Schutz in Drittländern gehören.

¹⁶ Die Datenschutzbestimmungen, die von den amerikanischen Bundesbehörden einzuhalten sind, erstrecken sich nur auf die Daten amerikanischer Bürger.

- Die Notwendigkeit der Übertragung für die Erfüllung eines Vertrags zwischen der betroffenen Person und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen kann aufgrund des Umfangs der übermittelten Daten kaum geltend gemacht werden. Viele der übertragenen Daten können nämlich nicht als für die Erfüllung des Vertrags „erforderlich“ betrachtet werden. Die physische Unmöglichkeit für die Fluggesellschaften — insbesondere aufgrund des Entzugs der Rechte —, ihre vertragliche Leistung zu erbringen, reicht diesbezüglich nicht aus. Diese Ausnahme ist übrigens auf keinen Fall auf die Übermittlung von Daten über Personen, die nicht in die Vereinigten Staaten reisen, anwendbar.
- Die Möglichkeit der Datenübermittlung zur Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses ist offensichtlich gleichermaßen auszuschließen. Einerseits ist die Notwendigkeit der Weitergabe für diesen Zweck nicht nachgewiesen. Andererseits scheint es nicht annehmbar zu sein, dass eine einseitige Entscheidung eines Drittstaates aus Gründen seines eigenen öffentlichen Interesses zu einer systematischen und massiven Übermittlung von Daten, die durch die Richtlinie geschützt sind, führt.
- Schließlich scheint man nur schwer davon ausgehen zu können, dass die Übermittlung zur Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person erforderlich ist.

In einer Ausnahme von der Voraussetzung eines angemessenen Schutzniveaus im Drittland sieht die Richtlinie 95/46/EG allerdings vor, dass die Übermittlung von personenbezogenen Daten genehmigt werden kann, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche (Empfänger) ausreichende Garantien für den Schutz der Daten bietet.

Zwischen den europäischen Mitgliedstaaten und den amerikanischen Behörden könnte demnach sinnvollerweise ein Dialog aufgenommen werden, um eine Lösung zu finden, die einen entsprechenden Schutz der übermittelten Daten gewährleistet. Ein gemeinsamer Ansatz auf EU-Ebene wäre sachdienlich.

2.6 Spezifische Aspekte der Übermittlung und des Zugangs zu PNR-Daten, die in automatisierten Buchungs- oder Abflugkontrollsystemen verarbeitet werden

Die hier gemachten Bemerkungen ergänzen die oben stehenden Ausführungen.

2.6.1 Direkte elektronische Verbindung der amerikanischen Zollbehörden zu den Buchungs- und Abflugkontrollsystemen

In den Fällen, in denen vorgesehen ist, dass die amerikanischen Zollbehörden nicht die Empfänger konventioneller grenzüberschreitender Datenströme, sondern selbst in der Lage wären, auf Informationssysteme auf europäischem Hoheitsgebiet direkt zuzugreifen und Daten abzurufen oder zu sammeln, könnte man davon ausgehen, dass die gesamte Richtlinie unmittelbar und vollständig für sie gilt. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c) legt fest, dass die Richtlinie anzuwenden ist, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche nicht im Gebiet der Gemeinschaft niedergelassen ist und zum Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten auf Mittel zurückgreift, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats belegen sind.¹⁷ Die Anwendung der gesamten Richtlinie wirft jedoch zahlreiche Fragen auf.

¹⁷ In Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 95/46/EG heißt es, dass die Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen in einem Drittland dem Schutz der Personen gemäß dieser Richtlinie

2.6.2 Angaben zu Personen, die nicht in die Vereinigten Staaten reisen

Die Daten von Fluggästen, die nicht in die Vereinigten Staaten reisen, sind unerheblich und dürfen daher nur im Rahmen spezifischer Vereinbarungen im Bereich Justiz und Inneres übermittelt werden (Amtshilfe).

2.6.3 Sensible Daten

Die PNR können Angaben, die Aufschluss über rassische oder ethnische Herkunft und religiöse Überzeugungen geben, oder andere sensible Daten im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG enthalten. Die Richtlinie 95/46/EG untersagt grundsätzlich die Verarbeitung sensibler Daten ohne konkrete Erlaubnis (ausdrückliche Einwilligung zur Verarbeitung zu einem bestimmten Zweck; Daten, die offenkundig öffentlich gemacht werden ...). Wie oben erläutert, wirft das Argument der Einwilligung viele Probleme auf, die in Anbetracht der Sensibilität dieser Daten mit noch größerer Sorgfalt erwogen werden sollten.¹⁸

Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten und den Kontrollstellen, vorbehaltlich angemessener Garantien aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses weitere Ausnahmen vorzusehen. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen könnten die Mitgliedstaaten somit die Übermittlung sensibler Daten aus dem PNR genehmigen.¹⁹

2.6.4 Datenverarbeitung in Buchungs- und Abflugkontrollsystemen (DCS)

Im Übrigen ist der Zugang zu den PNR-Daten auf Wunsch der amerikanischen Behörden eine Frage, die sich vor dem Hintergrund der Legitimität der Datenverarbeitung über die Buchungs- und Abflugkontrollsysteme stellt.²⁰ Es dürfen insbesondere nur Daten verarbeitet werden, die den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder

nicht entgegenstehen darf und dass in diesem Fall die Datenverarbeitungen dem Recht des Mitgliedstaats zu unterwerfen sind, in dem sich die für die betreffenden Verarbeitungen verwendeten Mittel befinden, und dass Vorkehrungen zu treffen sind, um sicherzustellen, dass die in dieser Richtlinie vorgesehenen Rechte und Pflichten tatsächlich eingehalten werden. In einer vor kurzem abgegebenen Stellungnahme über die Auslegung der Reichweite von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c) der Richtlinie (Arbeitspapier über die Frage der internationalen Anwendbarkeit des EU-Datenschutzrechts bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Internet durch Websites außerhalb der EU vom 30. Mai 2002) erklärte die Artikel 29-Datenschutzgruppe, dass sich die Ausrüstung nicht unbedingt vollständig in der Kontrolle des für die Verarbeitung Verantwortlichen befinden müsste, dass dieser aber sehr wohl entscheiden sollte, welche Daten zu welchem Zweck erhoben, gespeichert, übermittelt, geändert etc. würden.

¹⁸ Laut Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a) der Richtlinie kann in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt werden, dass das Verbot nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie durch die Einwilligung der betroffenen Person nicht aufgehoben werden kann.

¹⁹ Artikel 13 der Richtlinie gilt weiterhin.

²⁰ Siehe Empfehlung 1/98 zu computergesteuerten Buchungssystemen von Luftfahrtunternehmen, in der auch die Archivierung der Daten für einen bestimmten Zeitraum zur Streitbeilegung und die Verarbeitung von Daten über Vielflieger auf der Grundlage einer Einwilligung der betroffenen Personen erwähnt wird. Die Artikel 29-Datenschutzgruppe empfiehlt grundsätzlich die Online-Archivierung nur für 72 Stunden und die Löschung innerhalb von maximal drei Jahren (mit beschränktem Zugang bei Untersuchungsnachfragen) oder später (jedoch gemäß einer gesetzlichen Verpflichtung).

weiterverarbeitet werden, die dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen. Personenbezogene Daten sollten nur so lange in den Buchungssystemen weiterverarbeitet werden, als sie für die Reise, für die sie aufgezeichnet wurden, verwendet werden.

2.7 Übermittlung biometrischer Daten

Die Übermittlung biometrischer Daten unterliegt den Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG. Zu beachten ist, dass diese Richtlinie den Mitgliedstaaten vorschreibt, die Verarbeitungsbedingungen für alle Kennzeichen allgemeiner Bedeutung festzulegen. Biometrische Kennzeichen ermöglichen eine eindeutige Identifizierung von Personen und könnten unter diese Bestimmung fallen.²¹

Schlussfolgerungen

1. Die Datenschutzgruppe ist sich dessen bewusst, dass es im Ermessen souveräner Staaten liegt zu bestimmen, welche Informationen sie von Personen verlangen, die Zutritt zu ihrem Land erhalten wollen. Der derzeitige Vorschlag in Bezug auf das System APIS, der zwar im Zusammenhang mit terroristischen Gräueltaten erarbeitet wurde, würde aber zu einer unverhältnismäßigen und systematischen Weitergabe von Informationen durch Fluggesellschaften führen, die den Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG unterliegen. Diese Angaben könnten für Routineaufgaben im Zusammenhang mit Einwanderung, Zoll und in weiterem Sinne für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten verwendet und zumindest unter allen Bundesbehörden der USA ausgetauscht werden.
2. Angesichts der neuesten Entwicklung des APIS-Systems ist die Datenschutzgruppe der Meinung, dass die Erfüllung der amerikanischen Anforderungen zu Problemen in Bezug auf die Richtlinie 95/46/EG führt. Die meisten betroffenen Aspekte gehen über die Kompetenzen der Fluggesellschaften hinaus und sollten von den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls von der Kommission bearbeitet werden.
3. Inhaltlich vertritt die Datenschutzgruppe die Ansicht, dass die Übermittlung von Daten über Personen, die nicht in die Vereinigten Staaten reisen, außerhalb von spezifischen Kooperationsvereinbarungen im Bereich Justiz und Inneres ausgeschlossen werden sollte.
4. Jede andere Übermittlung von Daten über Fluggäste und Besatzungsmitglieder aus den Buchungs- und Abflugkontrollsystemen könnte nur auf der Grundlage von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Diese Rechtsvorschriften sollten vorsehen, dass alle erforderlichen Beschränkungen für die Rechte und Pflichten den Bestimmungen von Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG entsprechen und Garantien für Einzelpersonen vorhanden sind.

Ein gemeinsamer Ansatz auf EU-Ebene sollte angestrebt werden.

5. Der Übermittlung von Daten, die man als sensibel erachten kann, sollte man mit größerer Zurückhaltung gegenüberstehen. Ihre Übermittlung setzt voraus, dass nachgewiesen werden kann, dass 1) Gründe eines erheblichen öffentlichen Interesses

²¹ Die Datenschutzgruppe erörtert derzeit das Thema der biometrischen Daten.

in den Mitgliedstaaten gegeben sind, 2) geeignete Garantien vorliegen und 3) nationale Rechtsvorschriften oder eine Entscheidung der Kontrollbehörde vorhanden sind.

6. In Fällen, in denen zusätzlich ein direkter Zugang der amerikanischen Zollbehörden und der INS zu Daten in Buchungs- und Abflugkontrollsystemen vorgesehen ist, sind diese Behörden verpflichtet, die Einhaltung der gesamten Richtlinie zu gewährleisten.
7. Das System sollte mit den amerikanischen Behörden ausgehandelt werden. Inhalt der Gespräche sollte vor allem eine Klärung und eindeutige Abgrenzung der Ziele, Zwecke und Empfänger der Übertragung, die Kategorien von Daten, die unter Berücksichtigung dieser Erläuterungen übermittelt werden können, sowie die Bedingungen und Garantien in Verbindung mit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, insbesondere mit ihrer Weitergabe unter den amerikanischen Bundesbehörden (und in diesem Fall die Beschränkung der Weitergabe an Strafverfolgungsbehörden), sein.
8. Für die Übermittlung personenbezogener Daten durch Fluggesellschaften an die Vereinigten Staaten sollte ein umfassender Ansatz verfolgt werden. Zunächst wäre es erforderlich, die bereits bestehenden oder beabsichtigten anderen Übermittlungen in die Vereinigten Staaten zu berücksichtigen. Insbesondere wäre es notwendig, den Aspekt der dritten Säule aufzunehmen. Grundsätzlich sind Datenübermittlungen an öffentliche Behörden eines Drittstaats aus Gründen der öffentlichen Ordnung dieses Staats im Zusammenhang mit den Kooperationsmechanismen zu sehen, die im Rahmen der dritten Säule der EU (Zusammenarbeit der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden) eingerichtet wurden. Diese Mechanismen sollten im Übrigen mit Garantien für den Schutz der übermittelten Daten einhergehen.²² Es scheint wichtig zu vermeiden, dass die Kooperationsmechanismen der dritten Säule über die erste Säule umgangen werden. Schließlich könnte die für die Datenübermittlung in die Vereinigten Staaten gefundene Lösung als Modell für die Weitergabe von Daten über das APIS-System in andere Drittländer geeignet sein.

Brüssel, den 24. Oktober 2002

Für die Gruppe

Der Vorsitzende

Stefano RODOTA

²² Personenbezogene Daten werden von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden in andere Länder übertragen. Für die Ermittlungen zu den Ereignissen des 11. September 2001 leitet Europol Daten auf der Grundlage eines Sonderverfahrens weiter. Es werden auch Diskussionen über die Einrichtung einer dauerhaften Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Europol-Übereinkommens (Artikel 18) geführt. Ferner ist auf den Eurojust-Beschluss (Artikel 27) und schließlich auf die derzeit geführten Verhandlungen auf der Grundlage von Artikel 38 EG-Vertrag hinzuweisen.