

Zwischen Aufbau und Ausverkauf

Europas Zwiespalt in Sachen Datenschutz vor dem Hintergrund der Fluggastdaten

Ende Januar 2012 veröffentlichte die EU-Kommission den Entwurf einer Datenschutz-Grundverordnung, welche den Datenschutz auf europäischer Ebene in einer zeitgemäßen Weise neu regeln soll. Hierüber wird viel diskutiert. Neben Kritik insbesondere an einer überbürokratischen Kohärenzregelung sowie an einer extensiven Kompetenz der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte wurde der Entwurf auch gelobt, gerade für seine Modernisierungsansätze im Datenschutzrecht, nicht zuletzt durch die Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (Entschließung der 83. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 21./22. März 2012: „Ein hohes Datenschutzniveau für ganz Europa!“).

Nur wenige Wochen später, am 19. April 2012, stimmte das Europäische Parlament dem neuen Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das US-Department of Homeland Security zu. Dieses ersetzt die 2007 in Kraft getretene Vereinbarung, die US-Behörden bereits zuvor den Zugriff auf Fluggastdaten ermöglichte.

Beide Positionen markieren das gesplittene Verhältnis der Europäischen Union zum Datenschutz: Während der Entwurf der Datenschutzverordnung unter anderem ein grundsätzliches Verbot der Profilbildung vorsieht, wird im Fluggastdatenabkommen einer anlass- und verdachtsunabhängigen Datenbank der Weg geebnet, die eine detaillierte Profilbildung von unbescholtenen Fluggästen legitimiert und perpetuiert.

Erfasst werden hierin alle Daten, die mit einer Flugreise in Zusammenhang stehen. Darunter fallen Anzahl und Identität der Mitreisenden, Informationen über mögliche Behinderungen, Krankheiten und Essensgewohnheiten sowie insbesondere Kontakt-, Zahlungs- und Abrechnungsinformationen, die vom PNR-Datensatz erfasste Reiseroute sowie die Adresse in den USA (APIS-Datensatz).

Der Verwendungszweck der Daten ist extrem weit gefasst. Er erstreckt sich auf den gesamten Bereich der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung nicht nur bei terroristischen, sondern auch bei solchen Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von drei oder mehr Jahren geahndet werden können. Letztlich wird damit eine Datei zur Rasterfahndung für grenzüberschreitende Delikte der „normalen“ Kriminalität geschaffen, ohne dass es dafür eines besonderen Gefahrenanlasses bedarf. Inakzeptabel – und bislang ohne Beispiel – ist die unverhältnismäßige Speicherdauer der Daten über einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren.

Auch sensible Daten, etwa Informationen über die ethnische Herkunft, politische Überzeugung, die Religion oder Weltanschauung, die Gesundheit oder das Sexualleben des Betroffenen, sind dem Department of Homeland Security durch die Fluggesellschaften zur Verfügung zu stellen. Sie unterfallen dann dem Regelungsregime der Vorschriften über Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der Vereinigten Staaten.

Die Befugnis zur Übermittlung der Daten an andere Behörden innerhalb der Vereinigten Staaten sowie an Drittländer ist ohne klare Vorgaben und damit im Ergebnis unzureichend geregelt.

Der Verweis auf vergleichbare Garantien bzw. die Bedingungen des Abkommens bleibt als Eingrenzung der Befugnis zur Weiterleitung der Daten viel zu unbestimmt.

Insbesondere die Vorschrift über die Angemessenheit in Art. 19 ist kritisch zu betrachten. Sie enthält die Erklärung, dass die einschlägigen rechtlichen Anforderungen der EU an die Übermittlung der Daten in die USA als erfüllt gelten – aufgrund der überlangen Speicherdauer, der anlass- und verhaltensunabhängigen Speicherung, aber auch angesichts des Fehlens einer unabhängigen Datenschutzkontrolle vor Ort wohl nur eine rechtliche Fiktion als Geste der Hoffnung.

Die Massenauswertung von Fluggastpassagierdaten auf Vorrat stellt einen schweren Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Passagiere dar, für dessen Notwendigkeit indes ein klarer Nachweis fehlt (kritisch in Bezug auf den Nachweis der Erforderlichkeit aller Arten von PNR-Systemen, Art. 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 10/2011 vom 5. April 2011, S. 2f). Selbst wenn man grundsätzlich die Maßnahme für sicherheitspolitisch sinnvoll hielte, ist die Regelung weit davon entfernt, einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Grundrecht auf Datenschutz und der Verhütung und Aufklärung von Straftaten zu schaffen. Stattdessen werden ohne Augenmaß pauschale Befugnisse zur Rasterfahndung geschaffen, die sowohl dem nationalen Recht als auch den Grundrechtsgarantien des EU-Rechts widersprechen.

Angesichts des Vorhabens der EU, nun auch eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen für die EU zu schaffen (KOM 2011 32 endg.), drängt sich der Eindruck auf, dass das Abkommen weitergehende Begehrlichkeiten schafft. Nicht zuletzt die derzeit diskutierte Einbeziehung von innereuropäischen Flügen zeigt eine rechtsstaatlich bedenkliche Tendenz hin zur Ausweitung des Instruments der Datenspeicherung auf Vorrat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten festgestellt, es gehöre zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland, dass die Wahrnehmung von Freiheitsrechten durch Bürgerinnen und Bürger nicht total erfasst und registriert werden dürfe¹. Danach taugt die Vorratsdatenspeicherung aus rechtsstaatlichen Gründen nicht als beliebig kopierbare Generalstrategie zum Ausbau staatlicher Überwachungsbefugnisse. Sie darf folglich auch nicht zum Standardmodul einer künftigen europäischen Sicherheitspolitik werden. Der von den Grundrechten geschützte private Raum muss durch das Recht der Mitgliedstaaten und auch durch die EU selbst garantiert werden. Nötigenfalls ist dies durch den EuGH oder – als *Ultima Ratio* – durch die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten deutlich zu machen.

Prof. Dr. Johannes Caspar, Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

¹ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html, Rn. 218