

EU-Richtlinie für die Speicherung und Auswertung von Passagierdaten (Passenger Name Records, PNR) für Zwecke der Strafverfolgung

Aktueller Stand (28.1.2015)

Angelehnt an die Weitergabe und Auswertung von Passagierdaten an die USA und andere Staaten hat Innenkommissarin Cecilia Malmström am 2.2.2011 einen Entwurf für ein EU-eigenes PNR-System vorgelegt. Es basiert auf ihrem "PNR-Paket" vom 21. September 2010, das vom Europäischen Parlament am 11. November 2010 kritisch kommentiert wurde. Ein Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates von 2007 war nach Kritik von Datenschützern und aus dem EP nie angenommen worden. Der Entwurf sieht vor, dass Fluglinien umfangreiche Daten von allen Reisenden an nationale "Passenger Information Units" übergeben, die diese fünf Jahre speichern, mit diversen Datenbanken abgleichen und "anhand im Voraus festgelegter Kriterien" rastern. Bei einem Treffer wird manuell geprüft, ob unbestimmte "Maßnahmen" ergriffen werden. Mittels Data-Mining sollen aus den Daten auch neue Kriterien generiert werden. Die Weitergabe an Drittstaaten ist möglich. Betroffen sind zunächst die Daten von Reisenden in die EU hinein oder aus der EU heraus. Der EU-Datenschutzbeauftragte und der Bundesrat sind weder von Notwendigkeit noch Verhältnismäßigkeit der Maßnahme überzeugt. Der juristische Dienst des Rates hält die Richtlinie für vertragswidrig. Die EU-Grundrechteagentur sieht die Gefahr von indirekter Diskriminierung z.B. durch Essenswünsche, die Rückschlüsse auf die Religion erlauben. Im Januar 2013 wurde bekannt, dass die Kommission bereits 50 Mio. Euro für den Aufbau des PNR-Systems in den Mitgliedsstaaten ausgeschrieben hat, bevor der Gesetzgeber überhaupt über die Richtlinie entschieden hat. Die Mitgliedsstaaten wollen mehrheitlich die Ausweitung auf inner-europäische Flüge, UK will sogar den Bahnverkehr einbeziehen. Seit 2014 und verstärkt seit dem Anschlag auf Charlie Hebdo in Paris besteht großes Interesse im Rat, die Richtlinie zu verabschieden, obwohl gerade Frankreich bereits ein PNR-System hat. Auf Druck der USA hat auch der UN-Sicherheitsrat im September 2014 eine entsprechende Resolution angenommen. Der Berichterstatter des EP, Timothy Kirkhope (ECR), bewegt sich weitgehend auf der Linie des Rates. Manfred Weber (EVP, Deutschland) hatte beantragt, den Staaten freizustellen, ob sie sich am PNR-System beteiligen. Am 24.4.2013 hat der Innenausschuss die Richtlinie mit 30:25 Stimmen komplett zurückgewiesen. Wegen der Europawahlen im Mai 2014 muss das Verfahren im EP nun neu begonnen werden. Der juristische Dienst des EP ist der Ansicht, dass das EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung vom 8. April 2014 ein PNR-System fast unmöglich macht. Auch die (derzeit in Revision befindlichen) Richtlinien des Rates zur Grundrechteabschätzung setzen extrem hohe Hürden für anlasslose Massenüberwachung. Am 28.1.2015 wurde bekannt, dass die Kommission eine neue Richtlinie vorbereitet, die aber an der anlasslosen Massenspeicherung nichts ändern würde.

Zeitplan

- 29./30.1.2015: informeller Rat der Justiz- und Innenminister u.a. zu Antiterror-Maßnahmen, Riga
- frühestens 10.2.2015: Vorlage einer neuen Richtlinie durch die Kommission
- Frühjahr 2015: Wiederaufnahme des Verfahrens im EP. Ca. Sommer 2015: Ende oder Trilog

Kernprobleme:

- 1) Die Kommission hat nicht deutlich machen können, dass die Maßnahme notwendig ist. Solch ein flächendeckender Grundrechtseingriff darf aber nur dann vorgenommen werden, wenn er "notwendig und verhältnismäßig in einer demokratischen Gesellschaft" ist, so der EuGH.
- 2) Die EU-Kommission schlägt vor, die Daten fünf Jahre zu speichern. Laut Urteil des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung der Telekommunikation vom 8.4.2014 ist jedoch eine anlasslose Massenspeicherung mit der EU-Grundrechtecharta nicht vereinbar. Vorratsdatenspeicherungen in weiteren Sektoren könnten zudem sehr schnell die vom Bundesverfassungsgericht in seinem VDS-Urteil vom 2.3.2010 festgestellte absolute Grenze überschreiten und damit unzulässig sein.
- 3) Der Entwurf sieht eine Beurteilung der Passagiere mittels für die Betroffenen nicht nachvollziehbarer Risiko-Profile der Behörden vor. Die Rasterfahndung ist vom BVerfG am 4.4.2006 nur in Einzelfällen zugelassen worden, wenn Tatsachen auf eine konkrete Gefahr für den Bestand und die Sicherheit des Staates sowie Leib, Leben und Freiheit von Personen hindeuten.
- 4) Die tragischen Anschläge von Paris dürfen nicht für Grundrechtseingriffe instrumentalisiert werden.

LINKS:

"PNR-Paket" der Kommission, 21.9.2010

<http://gruenlink.de/8sb>

EP-Resolution, 21.11.2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:074E:0008:0011:DE:PDF>

Kommission: Vorschlag der EU-PNR-Richtlinie, 2.2.2011

http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2011_32_en.pdf

Stellungnahme der EU-Grundrechteagentur, 14.6.2010

<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-PNR-Opinion-June2011.pdf>

Stellungnahme des Bundesrates, 18.3.2011

<http://www.bundesrat.de/bv.html?id=0073-11>

Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates, 12.4.2011

<http://gruenlink.de/i6v>

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, 13.12.2011

<http://gruenlink.de/twc>

Beschluss des LIBE-Ausschusses im EP zur Zurückweisung der PNR-Richtlinie, 24.4.2013

<http://gruenlink.de/vt1>

Position des Ministerrates, 26.4.2012

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08916.en12.pdf>

Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates – Schlussfolgerungen, 30.8.2014 (Punkt 18)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%20163%202014%20INIT>

UN Security Council Resolution 2178 (2014), 24.9.2014 (Punkt 9)

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014))

Juristischer Dienst des Europäischen Parlaments: Auswirkungen des Vorratsdaten-Urteils, Januar 2015

https://www.accessnow.org/page/-/eu_data_retention.pdf

Studie: Vorratsdatenspeicherung nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs, 27.6.2014

<http://gruenlink.de/twu>

Richtlinien des Rates zur Grundrechteabschätzung (Stand: 29.9.2014)

<http://gruenlink.de/vsz>

interne Note der Kommission: "EU PNR – the way forward", Januar 2015

<http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-com-new-pnr-note.pdf>

Analyse: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/com-pnr-plans.htm>

Kampagne "No PNR": <http://www.nopnr.org>

Statewatch: Commission makes €50 million available for the development of "big brother" PNR databases - before legislation has even been agreed, 11.1.2013

<http://statewatch.org/news/2013/jan/07-pnr-com-money.htm>

Statewatch - Travel surveillance: PNR by the back door, 3.10.2014

<http://www.statewatch.org/news/2014/oct/pnr-back-door.htm>