

Passagierdifferenzierung im Luftverkehr - Rechtliche Herausforderungen

Elmar Giemulla, Juliane Holtz

1 Einleitung

Die Sicherheitsmaßnahmen, die als Reaktion auf die Ereignisse des 11. September 2001 in der Luftfahrt eingeführt wurden, haben mittlerweile ein derartiges Ausmaß und eine derartige Intensität angenommen, dass sie zu einer fühlbaren Belastung geworden sind, und das in vielerlei Hinsicht: finanziell, weil für die Kosten für die Durchsuchungen und andere Maßnahmen irgendjemand aufkommen muss; operativ, weil die vielfältigen Abläufe geplant, durchgeführt und überwacht werden müssen; und nicht zuletzt in physischer Hinsicht, weil die langen Warteschlangen vor den Sicherheitskontrollstellen ein Hindernis darstellen, für dessen Überwindung nur der Risikofreudige einen knappen Zeiteinsatz wählt.

Man mag dieses Hindernis noch schicksalsartig hinnehmen oder gar als Teil des Abenteuers „Reise“ empfinden, wenn man nur ein- bis zweimal im Jahr zu Urlaubszwecken das Flugzeug benutzt. Dem Vielflieger, der sich dieser Prozedur häufiger oder womöglich mehrfach in der Woche unterziehen muss, stellt sich irgendwann die Frage, warum ihm denn immer und immer wieder dasselbe Misstrauen entgegengebracht wird, gerade so als ob er zum ersten Mal in seinem Leben den nicht-öffentlichen Bereich eines Flughafens betreten wolle. Der verzweifelte Gedanke: „Warum glaubt mir denn keiner . . .?“ hat zu der Überlegung geführt, ob man nicht bei Sicherheitsmaßnahmen in der Weise differenzieren könne, indem man bestimmten Passagieren, die unverdächtig sind, Vorrechte einräumt, und umgekehrt, anderen Passagieren, die bestimmte Verdachtskriterien aufweisen, eine gesteigerte Aufmerksamkeit entgegenbringt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass es unter den Vielfliegern eine nennenswerte Anzahl gibt, die mit Freude ihr ganzes Privatleben von innen nach außen kehren, wenn am Ende die Belohnung winkt, gegenüber anderen „privilegiert“ behandelt zu werden, und zwar nicht nur wegen der damit verbundenen Zeitersparnis. Zu den vielen „Goldkarten“, die man sich im Laufe der Jahre verdient hat, würde dann noch der Ausweis des „trusted passenger“ hinzukommen, das es einem ermöglichen würde, erhobenen Hauptes an den Warteschlangen des „gemeinen Volkes“ vorbeizustolzieren. Spätestens seit dem Kinofilm „Up in the air“ ist bekannt, dass es bei manchen Menschen Glücks- oder umgekehrt Neidgefühle auslöst, wenn es um den Besitz möglichst vieler Privilegienkarten geht.

Es muss bezweifelt werden, ob ein solches Unterfangen der Sicherheit tatsächlich keinen Abbruch täte. Selbst wenn man unterstellen darf, dass die Behörden die Personen sachgerecht auswählen, die privilegiert werden sollen, so wird man nicht ausschließen können, dass gerade sie ein beliebtes Ziel von Terroristen sein könnten, um ihnen unbemerkt Sprengstoff

oder andere Stoffe zuzustecken, weil bekannt ist, dass sie nicht weiter untersucht werden. Oder werden sie womöglich sogar das Ziel von Erpressungen sein, um sie etwa mit der Drohung, ansonsten ihre Familie zu vernichten, dazu zu veranlassen, Helfershelfer von Terroristen zu werden?

Noch deutlicher tritt die Problematik allerdings im umgekehrten Falle zutage, nämlich wenn nicht „privilegierend“, sondern „diskriminierend“ differenziert werden soll (intensivere Kontrolle aufgrund bestimmter allgemeiner Merkmale). Weil es hier – anders als bei der Privilegierung – nicht um Freiwilligkeit geht und ein solches Verfahren zudem einen gewissen Bloßstellungseffekt hat, ist dies auch rechtlich ungleich sensibler.

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass eine Ende 2010 getätigte Aussage des zum damaligen Zeitpunkt noch designierten Präsidenten des Flughafenverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen), Christoph Blume¹, über die Möglichkeit risikobasierter Kontrollansätze und Fluggpassagiere in verschiedene Risikogruppen einzuteilen, zu einer regen öffentlichen Diskussion führte. Insbesondere die Forderung, Reisende nach Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft und anderen Kriterien unterschiedlich scharf zu kontrollieren, erfuhr mit Hinweis auf das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes und den Datenschutz große Ablehnung.² Es kann tatsächlich nicht ernsthaft bestritten werden, dass eine solche Differenzierung durchaus zu einer Einschränkung von Rechten Dritter, vor allem von Passagieren, führen kann. Nachfolgend soll im Einzelnen dargestellt werden, welche Rechtsvorschriften durch derartige Maßnahmen betroffen sein könnten.

2 Einschränkung von Grundrechten

2.1 Gebot der Gleichbehandlung

Ganz offensichtlich und in erster Linie kann durch eine „Differenzierung“ bei der Behandlung von Personen, die alle dasselbe tun, das Recht auf Gleichbehandlung betroffen sein. Auf europäischer Ebene ist die Gleichheit vor dem Gesetz in Artikel 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) verankert und wird durch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Artikel 21 GRC³ konkretisiert. Insbesondere ist danach die Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung verboten.

¹FAZ.NET, 28.12.2010: „Profiling“ an deutschen Flughäfen? „Völlig unausgegoren und rechtlich zweifelhaft“ (siehe Quellenverzeichnis)

²U. a. Peter Schaar, Datenschutzbeauftragter der Bundesregierung, dpa: „hält das sogenannte Profiling von Fluggästen für nicht praktikabel. Die Verfassung verbiete eine Diskriminierung bestimmter Passagiere. [...] Schaar geht auch nicht davon aus, dass potentielle Terroristen sich einfach in eine Gruppe einordnen ließen. Außerdem erfordere das Profiling sehr viel Zeit, in Israel müsse man drei Stunden vor dem Start am Flughafen sein. [...] Ein solches Vorgehen an deutschen Flughäfen käme einer permanenten Rasterfahndung gleich. Dafür gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage.“; Ulla Jelpke in Pressemitteilung der Linksfraktion vom 29.12.2010: „Eine unterschiedliche Kontrolle von Fluggpassagieren nach Risikogruppen, das sogenannte Profiling, verstößt gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes. Zudem leistet es rassistischen und moslemfeindlichen Vorurteilen Vorschub“; Auch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) lehnt das Profiling von Fluggästen ab. Der Vorsitzende der GdP, Bernhard Witthaut, forderte stattdessen, die Fluggastkontrollen zu verstaatlichen (dpa).

³In Artikel 21 GRC heißt es: (1) Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache,

Ähnlich verhält es sich mit dem Gebot der Gleichbehandlung in Art. 3 des Grundgesetzes (GG).⁴ Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG sind bekanntlich alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Zudem enthält Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ein spezielles Diskriminierungsverbot, nach welchem niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG enthält ein absolutes Differenzierungsverbot. Das heißt, dass der Gesetzgeber grundsätzlich keine Differenzierung an eines der oben genannten Kriterien knüpfen darf. Werden also Passagiere aufgrund eines Profilings oder einer anderen risikobasierten Kontrollmaßnahme etwa nach ethnischer Herkunft, religiöser Anschauung oder Geschlecht anders oder schärfer kontrolliert, liegt immer eine Ungleichbehandlung vor, die unzulässig nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ist.

Anders verhält es sich mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG. Findet demnach eine Differenzierung aus anderen Gründen als den in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG genannten, statt, ist dies nicht absolut verboten; allerdings ist für die Rechtfertigung des Eingriffes ein sachgerechter Grund erforderlich, der sich zudem u. U. am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen muss.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterscheidet insofern zwischen Ungleichbehandlungen geringerer Intensität und Ungleichbehandlungen größerer Intensität. Bei ersteren liegt dann ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, wenn kein Differenzierungsgrund ersichtlich oder dieser nicht geeignet ist, eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Es ist bereits fraglich, ob die hier infrage stehenden Differenzierungskriterien als sachgerechte Gründe von vornherein ausgeschlossen sind, da sie im Wesentlichen von den in Art. 3 Abs. 3 genannten Kriterien für ein absolutes Verbot von Ungleichbehandlungen erfasst sein dürften.

Doch wenn man das Vorliegen eines sachgerechten Grundes annimmt, scheidet man spätestens an Art. 3 GG, wenn man diesen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz misst. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist nämlich festzustellen, ob der Grund für die Ungleichbehandlung, also das damit verfolgte öffentliche Interesse, höher wiegt als das Interesse der ungleich Behandelten an der Unterlassung der Ungleichbehandlung.⁵ Dies ist zumindest nicht ohne Weiteres ersichtlich.

2.2 Datenschutz

Auch die mögliche Beeinträchtigung des Datenschutzes spielt bei der Passagierdifferenzierung eine gewichtige Rolle. In der Europäischen Union basiert der Datenschutz insbesondere auf dem Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dessen Schutzbereich sich mittlerweile über das Privatleben hinaus auf die Sammlung, Speicherung und

der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten. (2) Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

⁴Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

⁵Vgl. BVerfGE 88, 87, 96; BVerfGE 91, 389, 401.

weitere Verarbeitung von Personendaten erstreckt, sowie den Artikeln 7 und 8 GRC.⁶

Gemäß Art. 52 Abs. 1 GRC muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Auch hier dürfen Einschränkungen unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Dies bedeutet zumindest die Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage, und zwar naturgemäß nicht nur als formales Kriterium, sondern unter Beachtung gewisser Anforderungen, die im Wesentlichen ebenfalls den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspiegeln.

Ähnlich verhält es sich im nationalen Recht. Im Grundgesetz ist der Datenschutz im Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausformung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankert. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Eine Einschränkung ist nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedarf einer Rechtsgrundlage.

Weitere betroffene Grundrechte, neben dem betroffenen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot sowie dem Datenschutz sind möglicherweise die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG, die Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2, 104 GG oder die allgemeine Handlungsfreiheit als Auffangtatbestand aus Art. 2 Abs. 1 GG. Diese können allerdings in Anbetracht der vorhergehenden Diskussion vernachlässigt werden.

3 Rechtliche Grundlagen der Passagierdifferenzierung

Fraglich ist, inwiefern die luftsicherheitsrechtlichen Vorschriften Aufschluss über die Möglichkeiten einer Differenzierung von Passagieren geben und gegebenenfalls eine Rechtsgrundlage bieten.

3.1 Internationales Recht

Die in den Anhängen des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen)⁷ vom 07. Dezember 1944, enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices - SARPs) sollen durch einheitliche oder zumindest vergleichbare Umsetzung in das jeweilige nationale Recht zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Luftfahrt führen. Insbesondere Anhang 17 zum Abkommen betrifft die Luftsicherheit (neben Anhang 9). In Kapitel 4 des Anhangs zu den präventiven Sicherheitsmaßnahmen sind

⁶Gemäß Art. 7 GRC hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Gemäß Art. 8 Abs. 1 GRC hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Nach Abs. 2 dürfen diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Außerdem hat jede Person das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

⁷Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7. April 1956, BGBl. II S. 411.

die Maßnahmen hinsichtlich der Passagiere und deren Handgepäck aufgeführt. Neben einer Reihe von Richtlinien soll nach der Empfehlung 4.4.5 jeder Vertragsstaat sicherstellen, dass Verfahren zur Unterstützung bei der Identifizierung und Aufklärung von verdächtigen Aktivitäten, die eine Bedrohung für die Zivilluftfahrt darstellen können, an Flughäfen und an Bord von Luftfahrzeugen eingerichtet werden.⁸

Hinsichtlich der die Sicherheitskontrolle betreffenden Maßnahmen wird zudem auf das Aviation Security Manual (Doc 8973) verwiesen, welches auch die Risikobewertung von Passagieren im Kapitel Flughafensicherheit zum Gegenstand hat.⁹ Hier heißt es u. a., dass Verfahren zur Risikobewertung von Passagieren oder Verhaltensmustererkennung bereits in einigen Staaten bzw. von Luftfahrtunternehmen zur Identifizierung von Passagieren, denen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, angewandt werden. Da das Verfahren allerdings das Potential habe, sehr subjektiv und zeitintensiv zu sein, bedürfe es einer engen Koordinierung zwischen Sicherheits- und Geheimdiensten und erfordere spezialisiertes Personal, um die Informationen operationell anzuwenden und zu interpretieren, sowie ein differenziertes Verständnis der relevanten Bedrohungsprofile. Jedenfalls könne das Verfahren zur Risikobewertung der Passagiere effektiv nur in Verbindung mit einer 100%igen Kontrolle des aufgegebenen Gepäcks genutzt werden, um sich auf bestimmte Passagiere zu konzentrieren.¹⁰

3.2 Europäische und nationale Gesetzgebung

Mit der Luftsicherheitsverordnung (EG) Nr. 300/2008¹¹ und deren Ergänzungsverordnung (EG) Nr. 272/2009¹² sowie deren Durchführungsverordnung (EU) Nr. 185/2010¹³, die alleamt seit dem 29. April gelten, wurden die bis dahin bestehenden europäischen Vorschriften im Luftsicherheitsrecht novelliert. Während sich im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 als Grundverordnung zunächst die „Gemeinsamen Grundstandards“ finden, werden neben Ergänzungen durch die Verordnung (EG) Nr. 272/2009 insbesondere detaillierte Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards durch die Verordnung (EU) Nr. 185/2010 festgelegt, vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008.

Nr. 4 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 betrifft diesbezüglich die Kontrolle von Fluggästen und Handgepäck, den Schutz von Fluggästen und Handgepäck und potenziell gefährliche Fluggäste. Jedoch finden sich in Teil A des Anhangs der Verordnung

⁸ Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, Security, Ninth Edition, March 2011.

⁹ Aviation Security Manual, Doc 8973 - restricted, Eighth Edition, 2011, Chapter 11. Airport security, 11.3.6 - Passenger risk assessment.

¹⁰ Vgl. Nr. 11.3.6 Aviation Security Manual, Doc 8973 – restricted.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002; ABl. Nr. L 97 vom 09. April 2008, S. 72.

¹² Verordnung (EG) Nr. 272/2009 der Kommission vom 02. April 2009 zur Ergänzung der im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt; ABl. Nr. L 91 vom 03. April 2009, S. 7.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 185/2010 der Kommission vom 04. März 2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit; ABl. Nr. L 55 vom 05. März 2010, S. 1.

(EG) Nr. 272/2009 lediglich „Zulässige Kontrollmethoden“, die für die Kontrolle von Personen beispielsweise einzeln oder in Kombination die Durchsichtung von Hand, die Metalldetektorschleusen oder die Sprengstoff-Spuredetektoren gestatten. Eine Differenzierung von Passagieren ist hier nicht vorgesehen.

In den Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 finden sich sodann die detaillierten Vorschriften für die Sicherheitskontrolle von Fluggästen und Handgepäck (Nr. 4.1. des Anhangs der Verordnung). Daneben legt Nr. 4.1.1.7. des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 folgendes fest:

Die zuständige Behörde kann Kategorien von Fluggästen festlegen, die aus objektiven Gründen besonderen Kontrollverfahren unterzogen werden bzw. von der Kontrolle ausgenommen werden können. Die Kommission ist über die eingerichteten Kategorien zu unterrichten.

Dies bedeutet, dass Kontrollmethoden, die eine Differenzierung von Fluggästen beabsichtigen, in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten und deren nationale Gesetzgebung gestellt sind. Hinsichtlich der vorliegenden Problematik besagt das deutsche Recht in § 5 Abs. 1 S. 1 LuftSiG:

Die Luftsicherheitsbehörde kann Personen, welche die nicht allgemein zugänglichen Bereiche des Flugplatzes betreten haben oder betreten wollen, durchsuchen oder in sonstiger geeigneter Weise überprüfen.

Zu prüfen ist demnach, ob eine eventuelle Differenzierung von Passagieren als eine „sonstige geeignete Überprüfung“ in diesem Sinne verstanden werden kann.

Wie bereits oben dargestellt, bedarf es zur Rechtfertigung eines Eingriffs in Grundrechte einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage. Diese Rechtsgrundlage muss deshalb dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen und verhältnismäßig sein bzw. darf selbstverständlich nicht in einer Weise ausgelegt werden, die die Grenzen der Verfassung überschreitet. Bereits an der Normenklarheit¹⁴ dürfte es hier fehlen, da die notwendige Klarheit und Bestimmtheit der genannten Norm angesichts ihrer allgemeinen Formulierungsweise offensichtlich nicht vorliegt. Diese verlangt nämlich unter anderem, dass eine Norm umso klarer sein muss, je kritischer ein hierauf gestützter Eingriff in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist. Ob mit der demnächst zu erwartenden Novellierung des LuftSiG eine konkrete, dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechende Rechtsgrundlage vorgelegt wird, ist allerdings aufgrund der möglicherweise unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe zu bezweifeln.

Wie oben bereits erörtert, wäre zudem aber auch die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips fraglich. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit soll insbesondere sicherstellen, dass kein übermäßiger Eingriff des Staates in Grundrechte stattfindet. Mit einem Eingriff muss

¹⁴Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts soll „das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit [...] die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren.“, vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005, 1 BvR 782/94, 1 BvR 957/96, Rn. 184

deshalb zunächst ein legitimer öffentlicher Zweck verfolgt werden, das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks unterliegt sodann einer Prüfung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit.

4 Fluggastdatenabkommen

Auch im Rahmen der Weitergabe von Passagierdaten kann eine Differenzierung von Passagieren stattfinden.

4.1 Hintergrund und Entwicklung

Hinsichtlich einer nicht anlassbezogenen Weitergabe von Passagierdaten ist zunächst die Richtlinie 2004/82/EG¹⁵ zu nennen. Mit dieser Richtlinie sollen die Grenzkontrollen verbessert und die illegale Einwanderung bekämpft werden, indem Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln, vgl. Art. 1 der Richtlinie. Der zu übermittelnde Datensatz enthält die biografischen Informationen, und zwar u. a. Namen, Geburtsort, Staatsangehörigkeit des Betroffenen und die Nummer und Art des mitgeführten Reisedokuments.

Diese Richtlinie wurde durch § 31a Bundespolizeigesetz (BPolG) in nationales deutsches Recht umgesetzt. Gemäß § 31a Abs. 5 BPolG werden die Daten jedoch 24 Stunden nach ihrer Übermittlung gelöscht, es sei denn, die Daten werden weiterhin für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs bzw. für Maßnahmen der Strafverfolgung benötigt.

Hiervon zu unterscheiden ist die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Passenger Name Record). Ganz besonders das umstrittene Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika war in letzter Zeit Diskussionsgegenstand der europäischen und auch nationalen Politik. Nunmehr ist das am 14. Dezember 2011 unterzeichnete Abkommen am 01. Juli 2012 in Kraft getreten.¹⁶

Die PNR-Daten laut Anhang I dieses Abkommens sind u. a. der PNR-Buchungscode (Record Locator Code), Datum der Buchung, Name, verfügbare Vielflieger- und Bonus-Daten, sämtliche verfügbare Zahlungs-/Abrechnungsinformationen, Informationen über Buchungssplitting bzw. -teilung, sämtliche Informationen zum Gepäck, Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen, allgemeine Eintragungen einschließlich OSI¹⁷, SSI¹⁸ und SSR¹⁹ Informationen.

Gemäß Art. 3 des Abkommens stellen die Fluggesellschaften dem United States Department of Homeland Security (DHS) die in ihren Buchungssystemen enthaltenen PNR-Daten zur Verfügung. Die Erfassung, Verwendung und Verarbeitung der PNR-Daten durch

¹⁵Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. Nr. L 261 vom 06. August 2004, S. 24; es handelt sich hierbei um das API (Advance Passenger Information) -Verfahren, das nicht mit dem Verfahren zu den PNR-Daten zu verwechseln ist.

¹⁶Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security, ABl. Nr. L 174 vom 04. Juli 2012, S. 1.

¹⁷Other Service related Information.

¹⁸Special Service Information.

¹⁹Special Service Request.

die Vereinigten Staaten erfolgt nach Art. 4 des Abkommens zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten. Hierunter fallen beispielsweise terroristische und damit verbundene Straftaten, die „allem Anschein nach bezwecken, die Zivilbevölkerung einzuschüchtern oder zu nötigen, die Regierungspolitik durch Einschüchterung oder Nötigung zu beeinflussen oder die Handlungsfähigkeit einer Regierung durch massive Zerstörung von Sachen, Tötung, Entführung oder Geiselnahme zu beeinträchtigen“. Weiterhin sind im Abkommen die Datensicherheit, der Umgang mit sensiblen Daten, automatisierte Einzelentscheidungen, die Speicherung der Daten und Übermittlungsmodalitäten geregelt.

Bereits 2007 hatte die Europäische Union ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR (Passenger Name Record) - Daten unterzeichnet.²⁰ Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon am 01. Dezember 2009 wurde allerdings eine Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Abschluss des Abkommens über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen erforderlich. Daraufhin verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zur Neuverhandlung des Abkommens aber unter Aufrechterhaltung der vorläufigen Anwendbarkeit des Abkommens.²¹

Mit dieser Entschließung äußerte das Parlament seine Auffassung, dass „bei jedem neuen Rechtsinstrument zunächst eine Abschätzung der Folgen für die Persönlichkeitsrechte vorgenommen werden muss und dass eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen muss, bei der nachgewiesen wird, dass die geltenden Rechtsinstrumente nicht ausreichend sind“ und dass „ein neues Abkommen angemessene Mechanismen für die Überprüfung und Überwachung beinhalten muss“ und stellte die folgenden Mindestanforderungen an ein einheitliches Modell zur Nutzung von Fluggastdatensätzen:

- Einhaltung der Datenschutzvorschriften auf nationaler und EU-Ebene,
- eine Datenschutz-Folgenabschätzung vor der Verabschiedung neuer Rechtsinstrumente,
- eine Verhältnismäßigkeitsüberprüfung, die beweist, dass bestehende Rechtsinstrumente nicht ausreichend sind,
- strikte Zweckbindung und Einschränkung der Verwendung von PNR-Daten auf bestimmte Straftaten oder Bedrohungen,
- Begrenzung der Menge der zu erfassenden Daten,
- begrenzte Speicherzeiträume,
- Verbot von Data Mining oder Data Profiling,
- Verbot automatisierter Entscheidungen, die Bürger wesentlich beeinträchtigen,

²⁰Beschluss des Rates vom 23. Juli 2007 über die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007), ABl. Nr. L 204 vom 04. August, S. 16.

²¹Entschließung des Europäischen Parlaments zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada vom 5.5.2010 (siehe Quellenverzeichnis)

- geeignete Mechanismen für die unabhängige Überprüfung, gerichtliche Aufsicht und demokratische Kontrolle,
- alle internationalen Übermittlungen sollten EU-Datenschutzstandards entsprechen und Gegenstand einer Feststellung der Angemessenheit sein.

Das nach Abschluss der Verhandlungen von der Europäischen Kommission zur Beschlussfassung vorgelegte Abkommen berücksichtigt insbesondere auch die in einer Mitteilung der Kommission²² festgelegten Kriterien zu den wesentlichen Datenschutzgarantien und der Beachtung der Grundrechte zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit sowohl auf Seiten der Fluggesellschaften als auch bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben den allgemeinen Erwägungen zu den gemeinsamen Sicherheitsinteressen und den Außenbeziehungen enthält das Konzept u. a. Ausführungen zu den Übermittlungsmodalitäten sowie Standards und Kriterien zum Schutz der personenbezogenen Daten. Aufgeführt werden die Grundprinzipien für den Schutz der personenbezogenen Daten, die der ersuchende Drittstaat befolgen soll und die u. a. die Zweckbindung hinsichtlich Verwendung und Umfang von Daten, besondere Kategorien von Daten, Datensicherheit, Beaufsichtigung und Rechenschaft, Transparenz und Bekanntmachung, Zugriff, Berichtigung und Löschung und die Beschränkungen der Weiterübermittlung an andere Behörden und Drittländer betreffen.

Zu diesem Konzept hatte bereits die Artikel-29-Datenschutzgruppe²³ eine Stellungnahme²⁴ abgegeben, in der zwar die Notwendigkeit rechtsverbindlicher Abkommen zur Schaffung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung bekräftigt, in der allerdings auch der Nutzen eines „groß angelegten Profiling“ anhand von Fluggastdaten und somit die Verhältnismäßigkeit in Frage gestellt wurde. Die Datenschutzgruppe verweist insbesondere auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und aktuellen Studien, die den Schluss nahelegen, dass „ein derartiges Profiling besonders bei der Terrorismusbekämpfung kontraproduktiv ist“.²⁵

²²KOM(2010) 492 endgültig, Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer vom 21. September 2010.

²³Die Artikel-29-Datenschutzgruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingesetzt und ist unabhängiges Beratungsgremium der Europäischen Union für Datenschutzfragen.

²⁴Stellungnahme 7/2010 zur Mitteilung der Europäischen Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer vom 12. November 2010.

²⁵A.a.O., S. 5, hier heißt es in Fn. 3 mit weiterem Verweis auf einen in der Harvard Civil Rights- Civil Liberties Review erschienenen Artikel von Fred H. Cate mit dem Titel „Government Data Mining, the Need for a Legal Framework“: „dass immer mehr darauf hindeutet, dass die Datenerschließung für viele Zwecke, zu denen die US-Regierung diese einsetzen will, kein wirksames Mittel ist. Dies gelte besonders für die Bereiche nationale Sicherheit und Strafverfolgung [. . .]. Zudem stünden einem Gelingen derartiger Anstrengungen erhebliche Hindernisse im Weg, beispielsweise in Form von Problemen mit der Datenqualität, in Form von Schwierigkeiten mit dem Datenabgleich und aufgrund der Grenzen der Datenerschließungswerkzeuge [. . .].“ Weiterhin heißt es laut Jeff Jonas und Jim Harper in „Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predictive Data Mining“, Policy Analysis vom 11. Dezember 2006, S. 8 f., „dass Terrordelikte im Gegensatz zu Konsumgewohnheiten und selbst Finanzdelikten nicht mit genügend großer Häufigkeit erfolgen, um zuverlässige Vorhersagemodelle zu ermöglichen: Ohne durchdachte, sich auf umfangreiche historische Muster gründende Algorithmen sei jede auf die Vorhersage von terroristischen Handlungen abstellende Datenerschließung zum Schei-

Selbst der juristische Dienst der Europäischen Kommission hat in einer Stellungnahme²⁶ die Unvereinbarkeit des Abkommens mit Art. 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 8 GRC festgestellt. Ein Eingriff in das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten sei nur dann gerechtfertigt, wenn er geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies sei bei dem ausgehandelten Abkommen aber nicht der Fall. Insbesondere sei der Anwendungsbereich für die Verwendung von PNR-Daten in Artikel 4 des Abkommens hinsichtlich der „sonstigen Straftaten“ zu weit und umfasse eine große Anzahl von Straftaten, die nicht als ernsthaft in diesem Sinne betrachtet werden können. Zudem sei die Speicherdauer zu lang und stelle auch keine Verbesserung zum vorherigen Abkommen dar. Neben weiteren Bedenken seien im Übrigen auch die Regelungen zu den Rechtsmitteln und zur Aufsicht besorgniserregend.

4.2 Stellungnahme des Europäische Datenschutzbeauftragten

Hinsichtlich zu beachtender Datenschutzgrundsätze ist insbesondere die ausführliche Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)²⁷ zu dem Fluggastdatenabkommen zu beachten, der im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens informell zu dem Entwurf des Abkommens konsultiert wurde. Der EDSB bezieht sich in seiner Stellungnahme auf den globalen Kontext aufgrund weiterer Verhandlungen bezüglich bestehender oder beabsichtigter PNR-Abkommen mit den Ländern Australien²⁸ und Kanada²⁹, sowie einer Regelung zur Verwendung von Fluggastdatensätzen auf europäischer Ebene.³⁰

Unter Bezugnahme auf die in seinen vorangegangenen Stellungnahmen und die in den Stellungnahmen der Artikel-29-Arbeitsgruppe getroffenen Feststellungen bemerkt der

tern verurteilt. Das einzige Ergebnis wäre, dass das nationale Sicherheitssystem mit falschen Positiven überschwemmt würde, d.h. mit Warnungen vor ‘Verdächtigen’, bei denen es sich in Wirklichkeit um unbescholtene Bürger handele.“

²⁶Stellungnahme des juristischen Dienstes der Europäischen Kommission vom 18. Mai 2011, SJ.f(2011)603245.

²⁷Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security vom 09. Dezember 2011, ABl. Nr. C 35 vom 09. Februar 2012, S. 16.

²⁸Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung und die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) durch Luftfahrtunternehmen an den Australian Customs and Border Protection Service (Australische Zoll- und Grenzschutzbehörde, unterzeichnet am 29. September 2011.

²⁹Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Kanadischen Regierung über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten und Fluggastdatensätzen, ABl. Nr. L 82 vom 21. März 2006, S. 15, ist trotz des Ablaufs der Angemessenheitsentscheidung der Kommission betreffend die kanadischen Datenschutznormen in Kraft, vgl. Entscheidung der Kommission vom 06. September 2005 über die Angemessenheit des Schutzes der personenbezogenen Daten, die in den Passenger Name Records enthalten sind, welche der Canada Border Services Agency übermittelt werden, ABl. Nr. L 91 vom 29. März 2006, S. 49.

³⁰Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, KOM(2011) 32 endgültig.

EDSB erneut, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der PNR-Regelungen und die Massenübermittlung der PNR-Daten an Drittstaaten bisher nicht bewiesen worden sei. Bekräftigt wird dies dadurch, dass der Europäische Wirtschaft- und Sozialausschuss sowie die Agentur für Grundrechte diese Ansicht teilen. Folgende konkrete Kritikpunkte führt der EDSB in seinen besonderen Bemerkungen auf:

Zweckbindung

Hinsichtlich der Verwendung von PNR-Daten in Art. 4 des Abkommens seien die Definitionen zwar schon präziser als im Abkommen von 2007. Allerdings sei es zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit erforderlich, dass Begriffe wie „allem Anschein nach“, „einschüchtern“ und „beeinflussen“ näher erläutert werden, um nicht-terroristische Straftaten auszuschließen. Zudem sollte Art. 4 Abs. 1 b) des Abkommens eine detaillierte Liste von Straftaten enthalten, da die Grenze („Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von drei oder mehr Jahren geahndet werden können“) verschiedene Straftaten in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten sowie in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und in den US-Staaten mit einschließen. Außerdem sollten kleinere Vergehen ausdrücklich aus dem Zweck des Abkommens ausgeschlossen werden.

Einschränkung der zu übermittelnden PNR-Daten

Der EDSB rügt ferner die Unverhältnismäßigkeit der Liste der zu übermittelnden PNR-Daten und empfiehlt die Einschränkung der Liste von derzeit 19 Arten von Daten. Insbesondere durch die Weitergabe der „Allgemeinen Eintragungen einschließlich OSI-, SSI- und SSR- Informationen“³¹ würden Daten im Zusammenhang mit religiösem Glauben (z. B. kulinarische Präferenzen) oder Gesundheit (z. B. Antrag auf einen Rollstuhl) preisgegeben werden, sodass diese als sensible Daten ausdrücklich aus der Liste ausgeschlossen werden sollten. Darüber hinaus müsse im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bedacht werden, dass im Falle einer vorzeitigen Übermittlung von PNR-Daten gemäß Art. 15 Abs. 3 des Abkommens³² auch Personen betroffen sein können, die letztlich beispielsweise aufgrund von Stornierung den Flug nicht angetreten haben.

Keine Verarbeitung sensibler Daten

Gemäß Art. 6 des Abkommens filtert das DHS sensible Daten³³ mit Hilfe automatisierter Systeme heraus und macht diese unkenntlich, werden jedoch mindestens 30 Tage gespeichert und können gegebenenfalls zwecks Ermittlungen, Strafverfolgungs- oder Strafvollzugsmaßnahmen aufbewahrt werden. Der EDSB macht allerdings darauf aufmerksam,

³¹Nr. 17 im Anhang I des Abkommens, Arten von PNR-Daten.

³²In Art. 15 Abs. 3 des Abkommens heißt es, dass die Fluggesellschaften verpflichtet sind, die PNR-Daten zunächst 96 Stunden vor planmäßigem Abflug an das DHS zu übermitteln.

³³Nach Art. 6 Abs. 1 des Abkommens sind sensible Daten personenbezogene Daten und Informationen, die Aufschluss über die Rasse, ethnische Herkunft, politische Überzeugung, die Religion oder Weltanschauung, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder die Gesundheit und das Sexualleben des Betroffenen geben.

dass die Daten auch nach dem „Unkenntlich machen“ weiterhin sensibel sind und regt daher an, dass keine Übermittlung von sensiblen Daten stattfinden sollte und das Abkommen insofern abzuändern sei.

Unverhältnismäßiger Speicherzeitraum

Der Speicherzeitraum der PNR-Daten von 15 Jahren³⁴ wird vom EDSB als offensichtlich unverhältnismäßig gerügt. Der EDSB fordert darüber hinaus eine unwiderrufliche Anonymisierung oder auch eine unverzügliche Löschung nach der Analyse oder nach maximal 6 Monaten, da es sich sowohl bei „unkenntlich gemachten“ Daten als auch in einer „ruhenden Datenbank“ gespeicherten Daten um personenbezogene Daten handelt.

„Push“-Methode und Übermittlungshäufigkeit

Zwar befürwortet der EDSB die Festlegung auf die Verwendung des „Push“-Verfahrens³⁵ im Rahmen der Übermittlung der PNR-Daten. Jedoch rät er dazu, den Fall eines separaten Zugriffs auf Datensätze durch Beamte der Vereinigten Staaten im Wege der „Pull“-Methode ausdrücklich im Abkommen zu untersagen. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit sollten des Weiteren die Zahl und die Häufigkeit der Übermittlungen sowie die Bedingungen für zusätzliche Übermittlungen detailliert festgelegt sein.

Datensicherheit

Die in Art. 5 des Abkommens vorgesehenen Regelungen zur Datensicherheit und Integrität werden vom EDSB begrüßt. Insbesondere betrifft dies auch die Verpflichtung zur Protokollierung und Dokumentation aller Zugriffe auf PNR-Daten sowie Verarbeitung und Verwendung der Daten vom DHS, um eine Überprüfung für den angemessenen Gebrauch durch das DHS zu ermöglichen.

Überwachung und Durchsetzung

Die Gewährleistung der Datenschutzgarantien wird gemäß Art. 14 Abs. 1 des Abkommens durch einen unabhängigen Datenschutzbeauftragten der jeweiligen Einrichtung überprüft und beaufsichtigt. Für eine wirksame Ausübung der Rechte regt der EDSB eine Zusammenarbeit zwischen ihm, den nationalen Datenschutzbehörden und dem DHS an.

Spätere nationale und internationale Übermittlungen

Gemäß Art. 16 des Abkommens dürfen Daten nur an innerstaatliche Behörden weitergegeben werden, die über die in dem Abkommen festgelegten oder vergleichbare

³⁴Gemäß Art. 8 des Abkommens werden die PNR-Daten bis zu 5 Jahre in einer aktiven Datenbank gespeichert, dann für weitere 10 Jahre in eine ruhende Datenbank überführt.

³⁵Während im „Pull“-Verfahren ein Zugriff auf den kompletten Datensatz des einzelnen Passagiers möglich ist, werden im „Push“-Verfahren ausschließlich die im Abkommen vereinbarten Datenelemente übermittelt.

Schutzmaßnahmen verfügen, sodass nach Auffassung des EDSB die Liste dieser Behörden genauer bestimmt sein und eine spätere Übermittlung nur in Einzelfällen erfolgen sollte. Zusätzlich rät der EDSB, dass Datenübermittlungen an Drittstaaten vorher gerichtlich genehmigt sein sollten.

Überarbeitung des Abkommens

In Anbetracht der Einführung eines PNR-Systems auf europäischer Ebene soll gemäß Art. 20 Abs. 2 des Abkommens untersucht werden, ob eine Anpassung an weniger strenge Datenschutzstandards erfolgen sollte. Dies solle auf Anraten des EDSB aber auch für strengere Schutzmaßnahmen in zukünftigen PNR-Regelungen gelten. Insofern verweist der EDSB nachdrücklich auf die geplanten neuen europäischen Vorschriften zum Datenschutz.³⁶

4.3 Deutscher Bundestag

Auch im Deutschen Bundestag wurden die geplanten Fluggastdatenabkommen mit den USA und Australien sowie der Richtlinienvorschlag über die Verwendung von Fluggastdatensätzen auf europäischer Ebene debattiert.

Zum einen wurde aufgrund bestehender Zweifel an der Grundrechtskonformität der geplanten Abkommen beantragt, ein Gutachten beim Gerichtshof der Europäischen Union über die Vereinbarkeit der geplanten Abkommen mit europäischem Primärrecht einzuholen.³⁷ Zum anderen wurden in einer Stellungnahme³⁸ gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich des Richtlinienvorschlages erhebliche Zweifel u. a. darüber geäußert, dass die Richtlinie, ohne gegen die im Urteil vom BVerfG³⁹ zur Vorratsdatenspeicherung festgelegten Grenzen für die Zulässigkeit von Vorratsdatenspeicherungen zu verstoßen, in Deutschland so nicht umgesetzt werden könnte. All die in der Stellungnahme genannten wesentlichen Belange sollten bei den Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission im Rat beachtet werden.

Trotz aller Zweifel und Kritikpunkte wurde das Abkommen mit den USA in seiner ursprünglichen Version am 19. April 2012 vom Europäischen Parlament verabschiedet.⁴⁰

³⁶Siehe u. a. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endgültig; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012) 10 endgültig.

³⁷BT-Drs. 17/6331 und 17/7676, allerdings wurde der Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass ein Gutachten einer Vorratsklage beim Verfassungsgericht gleich käme.

³⁸BT-Drs. 17/5490 vom 13. April 2011, Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 3 GG i. V. m. EUZBBG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union).

³⁹BVerfG, Urteil vom 02. März 2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08.

⁴⁰Das Europäische Parlament stimmte mit 409 Stimmen, 226 Gegenstimmen und 33 Enthaltungen für das Abkommen.

5 Schlussbemerkung

Hinsichtlich der bestehenden und beabsichtigten Fluggastdatenabkommen sowie der geplanten europäischen Richtlinie zur Verwendung von Fluggastdatensätzen bleibt abzuwarten, ob durch etwaige Angemessenheitsentscheidungen der Europäischen Kommission oder Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet werden wird.

Was eine Passagierdifferenzierung bei der Sicherheitskontrolle anbelangt, hat die Erörterung gezeigt, dass an ihrer Rechtmäßigkeit zumindest erhebliche Zweifel angebracht wären. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheitern lassen: Das öffentliche Interesse an einem möglichst reibungslosen Durchfluss der Passagierströme ist sicherlich nicht gering einzuschätzen. Allerdings kann es auch durch andere Maßnahmen verfolgt und gefördert werden, wie etwa durch entwickeltere Durchsuchungsmethoden einschließlich der entsprechenden Technik. Die vielen Förderprojekte der Bundesregierung und der Europäischen Union belegen, dass hier ein erhebliches Bemühen zu verzeichnen ist. Bevor man derartig drastische Eingriffe mit Bloßstellungseffekt für den betroffenen Passagier überhaupt erwägt, sollten zum einen diese und andere organisatorische und personelle Maßnahmen „ausgereizt“ sein, und zum anderen müssten die Warteschlangen an den Flughäfen ein derartiges Ausmaß erreicht haben, dass der Luftverkehr als schnelles Verkehrsmittel seinen Sinn vielfach verlöre. Dies ist glücklicherweise bis auf Weiteres nicht zu erkennen.

Appendix

Online verfügbare Quellen (letztes Abrufdatum: 5.9.2014)

Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada vom 5.5.2010, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0244&language=DE>

FAZ.NET: „Profiling“ an deutschen Flughäfen? „Völlig unausgegoren und rechtlich zweifelhaft“ (28.12.2010), abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/profiling-an-deutschen-flughaeften-voellig-unausgegoren-und-rechtlich-zweifelhaft-11083274.html>

Zitierweise:

Elmar Giemulla/Juliane Holtz: Passagierdifferenzierung im Luftverkehr - Rechtliche Herausforderungen; in: Wagner, Katrin/Bonß, Wolfgang: Risikobasiert versus One Size Fits All - Neue Konzepte der Passagierüberprüfung im Luftverkehr, Neuberg 2014: Universitätsverlag, S. 73-86.