



Der Gerichtshof stellt fest, dass das geplante Abkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen in seiner jetzigen Form nicht geschlossen werden darf

Zwar ist die systematische Übermittlung, Speicherung und Verwendung sämtlicher Fluggastdatensätze im Wesentlichen zulässig, doch genügen mehrere Bestimmungen des Abkommensentwurfs nicht den Anforderungen, die sich aus den Grundrechten der Union ergeben

Die Europäische Union und Kanada haben ein Abkommen über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (*Passenger Name Records – PNR*) ausgehandelt, das im Jahr 2014 unterzeichnet wurde. Der Rat der Europäischen Union ersuchte das Europäische Parlament um Zustimmung zum Abkommen. Das Parlament hat den Gerichtshof angerufen, um Aufschluss darüber zu erhalten, ob das geplante Abkommen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit den Vorschriften über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten, vereinbar ist. Es ist das erste Mal, dass der Gerichtshof über die Vereinbarkeit einer geplanten internationalen Übereinkunft mit der Grundrechtecharta der Europäischen Union zu befinden hat.

In seinem heutigen Gutachten antwortet der Gerichtshof, dass **das geplante Abkommen in seiner jetzigen Form nicht geschlossen werden darf, weil mehrere seiner Bestimmungen nicht mit den von der Union anerkannten Grundrechten vereinbar sind.**

Das geplante Abkommen ermöglicht die systematische und kontinuierliche Übermittlung der PNR-Daten sämtlicher Fluggäste an eine kanadische Behörde zur Verwendung, Speicherung und eventuellen Weitergabe an andere Behörden und Drittländer mit dem Ziel der Bekämpfung von Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität. Das geplante Abkommen sieht dabei u. a. eine Speicherung der PNR-Daten für die Dauer von fünf Jahren, Anforderungen an die Sicherheit und Integrität der Daten, die sofortige Unkenntlichmachung sensibler Daten, Rechte auf Zugang zu den Daten, auf ihre Berichtigung und auf ihre Löschung sowie die Möglichkeit vor, verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe einzulegen.

Die PNR-Daten können zusammen betrachtet u. a. einen gesamten Reiseverlauf, Reisegewohnheiten, Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Personen sowie Informationen über die finanzielle Situation der Fluggäste, ihre Ernährungsgewohnheiten oder ihren Gesundheitszustand offenbaren und sogar sensible Daten über die Fluggäste liefern. Die übermittelten PNR-Daten sollen zudem vor der Ankunft der Fluggäste in Kanada systematisch durch automatisierte Verfahren analysiert werden, die auf im Voraus festgelegten Modellen und Kriterien beruhen. Dadurch können weitere Informationen über das Privatleben der Fluggäste erlangt werden. Schließlich macht das Abkommen, da die PNR-Daten bis zu fünf Jahre gespeichert werden können, Informationen über das Privatleben der Fluggäste während eines besonders langen Zeitraums verfügbar.

Der Gerichtshof stellt deshalb fest, dass sowohl die Übermittlung der PNR-Daten von der Union an Kanada als auch die im geplanten Abkommen enthaltenen Regeln für die Speicherung, Verwendung und eventuelle Weitergabe der Daten an kanadische, europäische oder ausländische Behörden **in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens eingreifen**. Das geplante Abkommen stellt ferner einen **Eingriff in das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten** dar.

Der Gerichtshof prüft sodann, ob diese Eingriffe gerechtfertigt werden können. Er stellt hierzu fest, dass **die fraglichen Eingriffe durch die Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels** (Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und grenzübergreifender schwerer Kriminalität) **gerechtfertigt** sind und dass die Übermittlung der PNR-Daten an Kanada und ihre anschließende Verarbeitung geeignet sind, die Verwirklichung dieses Ziels zu gewährleisten.

Zur Erforderlichkeit der Eingriffe stellt der Gerichtshof fest, dass sich **mehrere Bestimmungen des Abkommens nicht auf das absolut Notwendige beschränken und keine klaren und präzisen Regeln enthalten**.

Der Gerichtshof führt hierzu insbesondere aus, dass die Parteien des Abkommens die Möglichkeit vorgesehen haben, **sensible Daten** (zu denen sämtliche Informationen gehören, aus denen „die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit“ hervorgehen oder die „Gesundheit oder Sexualleben einer Person“ betreffen) an Kanada zu übermitteln. In Anbetracht des Risikos einer gegen das Diskriminierungsverbot verstoßenden Verarbeitung bedürfte die Übermittlung sensibler Daten an Kanada einer präzisen und besonders fundierten, auf andere Gründe als den Schutz der öffentlichen Sicherheit vor Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität gestützten Rechtfertigung. Im vorliegenden Fall fehlt es aber an einer solchen Rechtfertigung. Der Gerichtshof folgert daraus, dass **die Bestimmungen des Abkommens über die Übermittlung sensibler Daten an Kanada sowie über deren Verarbeitung und Speicherung nicht mit den Grundrechten vereinbar sind**.

Nach Auffassung des Gerichtshofs geht das geplante Abkommen dadurch, dass es die Übermittlung der PNR-Daten sämtlicher Fluggäste an Kanada ermöglicht, nicht über das absolut Notwendige hinaus. Mit der automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten soll nämlich ermittelt werden, ob möglicherweise eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Personen ausgeht, die den zuständigen Stellen nicht bekannt sind und die wegen dieser Gefahr an der Grenze einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden könnten. Die automatisierte Verarbeitung der PNR-Daten erleichtert und beschleunigt die Sicherheitskontrollen (insbesondere an den Grenzen), denen sämtliche Fluggäste unterliegen, die nach Kanada einreisen oder aus Kanada ausreisen möchten. Sie müssen nämlich nach Art. 13 des Abkommens von Chicago¹ die Ein- oder Ausreisevoraussetzungen des geltenden kanadischen Rechts erfüllen.

Aus denselben Gründen liegt, solange sich die Fluggäste in Kanada befinden oder im Begriff sind, aus diesem Land auszureisen, der erforderliche Zusammenhang zwischen ihren PNR-Daten und dem mit dem geplanten Abkommen verfolgten Ziel vor, so dass es nicht über das absolut Notwendige hinausgeht, nur weil es die systematische Speicherung und Verwendung der PNR-Daten ermöglicht.

Zur Verwendung der PNR-Daten während des Aufenthalts der Fluggäste in Kanada stellt der Gerichtshof allerdings fest, dass den Fluggästen nach der Überprüfung ihrer PNR-Daten die Einreise in das kanadische Hoheitsgebiet gestattet wurde, so dass eine Verwendung der

¹ Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 7. Dezember 1944 in Chicago (*United Nations Treaty Series*, Band 15, Nr. 102).

Daten während ihres Aufenthalts in Kanada auf neue Umstände gestützt werden muss, die eine solche Verwendung rechtfertigen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfordert dies, insbesondere zum Schutz der Daten vor Missbrauchsrisiken, Regeln, aus denen die materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für ihre Verwendung hervorgehen. Solche Regeln müssen sich auf objektive Kriterien stützen, die definieren, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen die im geplanten Abkommen genannten kanadischen Behörden die Daten verwenden dürfen. Damit in der Praxis die vollständige Einhaltung dieser Voraussetzungen gewährleistet ist, muss die Verwendung der gespeicherten PNR-Daten während des Aufenthalts der Fluggäste in Kanada grundsätzlich – außer in hinreichend begründeten Eilfällen – einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen werden, und deren Entscheidung muss im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag ergehen, der von den zuständigen Behörden insbesondere im Rahmen von Verfahren zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten gestellt wird.

Die durch das geplante Abkommen gestattete dauerhafte Speicherung der PNR-Daten sämtlicher Fluggäste nach ihrer Ausreise aus Kanada ist nicht auf das absolut Notwendige beschränkt. Bei Fluggästen, bei denen eine Gefahr im Bereich des Terrorismus oder grenzübergreifender schwerer Kriminalität weder bei ihrer Ankunft in Kanada noch bis zu ihrer Ausreise aus diesem Land festgestellt wurde, scheint nach ihrer Ausreise nämlich kein Zusammenhang, sei er auch mittelbarer Art, zwischen ihren PNR-Daten und dem mit dem geplanten Abkommen verfolgten Ziel zu bestehen, der die Speicherung der Daten rechtfertigen würde. Bestehen dagegen objektive Anhaltspunkte dafür, dass von bestimmten Fluggästen auch nach ihrer Ausreise aus Kanada eine Gefahr im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität ausgehen könnte, ist eine Speicherung ihrer PNR-Daten über ihren Aufenthalt in Kanada hinaus zulässig, und zwar auch für die Dauer von fünf Jahren. Die Verwendung der PNR-Daten unterliegt dann denselben Anforderungen wie während des Aufenthalts der Fluggäste in Kanada.

Nach Auffassung des Gerichtshofs sind **weitere Bestimmungen des geplanten Abkommens nicht mit den Grundrechten vereinbar, so dass das Abkommen geändert werden muss, um die Eingriffe besser und genauer einzugrenzen**. Der Gerichtshof stellt dazu fest, dass das Abkommen

- einige der zu übermittelnden PNR-Daten klarer und präziser definieren muss;
- vorsehen muss, dass die im Rahmen der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten verwendeten Modelle und Kriterien spezifisch und zuverlässig sowie nicht diskriminierend sind;
- vorsehen muss, dass nur Datenbanken verwendet werden, die von Kanada im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität betrieben werden;
- vorsehen muss, dass die PNR-Daten von den kanadischen Behörden nur dann an die Behörden eines Nicht-EU-Lands weitergegeben werden dürfen, wenn es ein dem geplanten Abkommen äquivalentes Abkommen zwischen der Union und dem betreffenden Land oder einen Beschluss der Europäischen Kommission in diesem Bereich gibt;
- ein Recht auf individuelle Information der Fluggäste im Fall der Verwendung der sie betreffenden PNR-Daten während ihres Aufenthalts in Kanada und nach ihrer Ausreise aus diesem Land sowie im Fall der Weitergabe dieser Daten an andere Behörden oder an Einzelpersonen vorsehen muss;

- gewährleisten muss, dass die Kontrolle der Einhaltung der Regeln für den Schutz der Fluggäste bei der Verarbeitung ihrer PNR-Daten durch eine unabhängige Kontrollstelle sichergestellt wird.

Da sich nicht alle mit dem geplanten Abkommen verbundenen Eingriffe auf das absolut Notwendige beschränken und somit nicht in vollem Umfang gerechtfertigt sind, gelangt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass **das geplante Abkommen in seiner jetzigen Form nicht geschlossen werden darf**.

Schließlich möchte das Parlament wissen, ob das geplante Abkommen rechtlich auf die Art. 82 und 87 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit) oder auf Art. 16 AEUV (Schutz personenbezogener Daten) zu stützen ist. Darauf antwortet der Gerichtshof, dass das Abkommen sowohl auf Art. 16 als auch auf Art. 87 AEUV zu stützen ist. Mit ihm werden nämlich zwei gleichrangige, untrennbar miteinander verbundene Ziele verfolgt: die Bekämpfung von Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität, die unter Art. 87 AEUV fällt, einerseits und der Schutz personenbezogener Daten, der unter Art. 16 AEUV fällt, andererseits.

HINWEIS: Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission kann ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Ist das Gutachten des Gerichtshofs ablehnend, so kann die geplante Übereinkunft nur in Kraft treten, wenn sie oder die Verträge geändert werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

*Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106.*