



Ausarbeitung

**Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2022 zur
Auslegung der PNR-Richtlinie**
Auswirkungen auf das Fluggastdatengesetz und dessen Anwendung

**Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2022 zur
Auslegung der PNR-Richtlinie**
Auswirkungen auf das Fluggastdatengesetz und dessen Anwendung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 100/22
Abschluss der Arbeit: 13.07.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bindungswirkung des EuGH-Urteils	4
3.	Grundsätze der Auslegung	5
4.	Konformität der PNR-Richtlinie mit der Grundrechte-Charta	5
4.1.	Rubriken des Anhangs I	6
4.2.	Objektiver Zusammenhang mit der Beförderungen von Fluggästen	8
4.3.	Anwendung der PNR-Richtlinie auf alle oder einen Teil der EU-Flüge	10
4.4.	Vorabprüfung	11
4.5.	Nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung	13
5.	Zweckbindung	14
6.	Speicherfrist	15
7.	Beförderungen mit anderen Mitteln	16
8.	Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis des Bundeskriminalamts	17

1. Einleitung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 21. Juni 2022 ein Urteil erlassen, in dem es mehrere Vorlagefragen des belgischen Verfassungsgerichtshofs zur Auslegung der PNR-Richtlinie beantwortet.¹ Die PNR-Richtlinie² regelt die systematische Verarbeitung einer großen Zahl von PNR-Daten (*Passenger Name Record*, englisch für Fluggastdatensätze) der Fluggäste von Flügen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten (Drittstaatsflüge) bei der Einreise in die und der Ausreise aus der Union. Ziel der Datenverarbeitung ist die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität.

Diese Ausarbeitung behandelt die Anpassungen, die im Nachgang dieses Urteils am deutschen Gesetz zur Umsetzung der PNR-Richtlinie, dem Fluggastdatengesetz (FlugDaG)³, vorzunehmen sein könnten, und die direkten Auswirkungen des Urteils auf die praktische Anwendung des Fluggastdatengesetzes.

2. Bindungswirkung des EuGH-Urteils

Bei dem Urteil des EuGH vom 21. Juni 2022 zur PNR-Richtlinie handelt es sich um ein Auslegungsurteil. Der EuGH legt darin die Bestimmungen der Richtlinie dahingehend aus, dass sie mit den betroffenen Normen der Grundrechte-Charta konform sind.

Solche Auslegungsurteile entfalten eine **eingeschränkte erga omnes-Bindungswirkung**, wonach die Gerichte der Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, das Unionsrecht in der **Auslegung des EuGH** auch außerhalb des ursprünglichen Ausgangsverfahrens auf andere Rechtsverhältnisse und Rechtsstreitigkeiten **anzuwenden**.⁴ Allerdings sperrt die Bindungswirkung nicht die künftige Vorlage der gleichen Auslegungsfragen. Zweifelt das letztinstanzlich entscheidende innerstaatliche Gericht an der Richtigkeit der Auslegung oder möchte es von dieser abweichen, so ist es erneut zur Vorlage verpflichtet.⁵

Im Falle eines Auslegungsurteils sind sämtliche **innerstaatlichen Organe** wegen des Grundsatzes der Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV **verpflichtet**, die Beachtung des Unionsrechts auch innerhalb ihrer nationalen Rechtsordnung sicherzustellen. Mitgliedsstaatliche Verwaltungsorgane müssen daher ggf. bereits im Vorfeld einer entsprechenden Maßnahme des Gesetzgebers eine **unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts sicherstellen** und dazu unter Umständen

1 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491.

2 Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. 2016, L 119, S. 132).

3 Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz – FlugDaG) vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1484), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Umsetzung der RL (EU) 2016/681 vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1484).

4 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, AEUV Art. 267 Rn. 96.

5 Wegener, in: Calliess/Ruffert, 6. Auflage 2022, AEUV Art. 267.

eine mit dem Unionsrecht unvereinbare nationale Vorschrift unangewendet lassen.⁶ Der EuGH hat dazu ausgeführt,

„dass die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verpflichtet sind, auf Grund eines auf ein Vorabentscheidungsersuchen ergangenen Urteils, aus dem sich die Unvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht ergibt, die allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Beachtung des Gemeinschaftsrechts zu sichern, indem sie insbesondere dafür sorgen, dass das nationale Recht so schnell wie möglich mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht und den Rechten, die dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsen, die volle Wirksamkeit verschafft wird.“⁷

Danach sind jedenfalls die zuständigen nationalen Behörden, vorliegend das Bundeskriminalamt (BKA) als nationale zentrale Stelle für die Verarbeitung von Fluggastdaten (Fluggastdatenzentrale) gemäß § 1 Abs. 1 FlugDaG, dazu verpflichtet, die Vorschriften des FlugDaG der Auslegung des EuGH entsprechend anzuwenden, sodass sie nicht im Widerspruch mit dem Unionsrecht stehen.

3. Grundsätze der Auslegung

Ein Rechtsakt der Union ist nach einem allgemeinen Auslegungsgrundsatz so weit wie möglich in einer seine Gültigkeit nicht in Frage stellenden Weise und im Einklang mit dem gesamten Primärrecht und insbesondere mit den Bestimmungen der Charta auszulegen. Lässt eine Vorschrift des (sekundären) Unionsrechts mehr als eine Auslegung zu, ist daher die Auslegung, bei der die Bestimmung mit dem Primärrecht vereinbar ist, derjenigen vorzuziehen, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Primärrecht führt.⁸ Dies gilt auch für die Mitgliedsstaaten bei der Durchführung der Umsetzungsmaßnahmen.⁹

4. Konformität der PNR-Richtlinie mit der Grundrechte-Charta

In seinem Urteil vom 21. Juni 2022 prüft der EuGH im ersten Schritt die Vereinbarkeit der PNR-Richtlinie mit der Grundrechtecharta der EU¹⁰. Dabei stellt er fest, dass die **PNR-Richtlinie schwerwiegende Eingriffe** in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens einer jeden Person, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation aus Art. 7 sowie in das Recht aus Art. 8 Abs. 1 der Charta auf Schutz der personenbezogenen Daten darstelle.¹¹ Nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta müsse jede Einschränkung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und ihren Wesensgehalt achten, um gerechtfertigt zu sein. Einschränkungen der in der

6 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, AEUV Art. 267 Rn. 96.

7 EuGH, verb. Rs. C-231/06 bis C-233/06, Jonkman u. a., Slg. 2007, I-5149 Rn. 38, 41.

8 EuGH, Urteil vom 2. Februar 2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, Rn. 50 m.w.N.

9 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 87.

10 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01) vom 12. Dezember 2007 (ABl. C 303 S. 1), (BGBl. 2008 II S. 1165).

11 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 96 f.

Charta anerkannten Rechte und Freiheiten dürften unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur erfolgen, wenn sie erforderlich sind und ein von der Union anerkanntes, dem Gemeinwohl dienendes Ziel haben oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich erforderlich sind.¹²

Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie bestimme, dass die nach dieser Richtlinie erhobenen sog. PNR-Daten ausschließlich zum **Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität** gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a bis c der PNR-Richtlinie verarbeitet werden dürfen. Darin liege eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung, die auch schwere Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta enthaltenen Rechte rechtfertigen könne.

Dabei müssten sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH für die **Erforderlichkeit der Eingriffe** die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen **auf das absolut Notwendige beschränken**.¹³ Die Möglichkeit der Rechtfertigung eines Eingriffs hänge dabei von dessen Schwere ab.¹⁴ Die Vorschrift, die den Eingriff enthält, müsse die Tragweite und Anwendung der durch sie vorgesehenen Maßnahme klar und präzise regeln sowie Mindestanforderungen für den Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauch enthalten. Insbesondere müssten die Tatbestandsvoraussetzungen normiert werden, wenn die Maßnahme zu einer Verarbeitung solcher Daten ermächtigt.¹⁵ Sehe eine Regelung eine Vorratsdatenspeicherung von personenbezogenen Daten vor, müsse sie stets objektiven Kriterien genügen, die einen Zusammenhang zwischen den zu speichernden Daten und dem verfolgten Ziel herstellt.¹⁶

Im Ergebnis bejaht der EuGH die Konformität der PNR-Richtlinie mit den Vorgaben der Grundrechtecharta, wenn deren Bestimmungen in der nachfolgend dargestellten Weise ausgelegt würden.

4.1. Rubriken des Anhangs I

Zunächst prüft der EuGH, ob die in Anhang I der PNR-Richtlinie enthaltenen Datenrubriken klar und präzise definieren, welche PNR-Daten eine Fluggesellschaft der PNR-Zentralstelle mitzuteilen hat.¹⁷ Vor dem Hintergrund des 15. Erwägungsgrunds der PNR-Richtlinie müssten die nach Anhang I erhobenen **PNR-Daten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast** stehen und so **begrenzt** sein, dass sie einerseits den legitimen Bedürfnissen der Behörden bezüglich der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen

12 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 112 f.

13 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 115.

14 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 116.

15 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 117.

16 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 118.

17 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 126.

Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und zum anderen sensible Daten auslassen.¹⁸ Bezüglich der Rubriken 5, 6, 8 und 12 sieht der EuGH Auslegungsbedarf.

Rubrik 5, „Anschrift und Kontaktdaten (Telefonnummer, E-Mail-Adresse)“ sei dahin auszulegen, dass diese nur die Postanschrift und Kontaktdaten, also die Telefonnummer und E-Mail-Adresse, des Fluggasts erfassen dürfe. Die personenbezogenen Daten eines Dritten, der den Flug für den Fluggast gebucht hat, über den der Fluggast erreichbar ist oder der in Notfällen zu verständigen ist, dürften nicht erfasst sein.¹⁹

Unter Rubrik 6, „alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift“, dürften nur Informationen über die Modalitäten der Zahlung und die Abrechnung des Fluges fallen, nicht aber andere Informationen ohne direkten Bezug zum Flug.²⁰

Ein „Vielflieger-Eintrag“ nach Rubrik 8 dürfe ausschließlich Angaben zum Status des betreffenden Fluggasts bezüglich eines bestimmten Vielfliegerprogramms sowie die jeweilige Nummer erfassen.²¹

Rubrik 12 betrifft „Allgemeine Hinweise (einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen, Alter, Sprache(n), Name und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktdaten der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft)“. Diese Rubrik sei so auszulegen, dass sie sich nur auf die in dieser Rubrik ausdrücklich aufgezählten Angaben erstrecken dürfe.²²

Schließlich sei Rubrik 18, die sich auf „Etwaige erhobene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten²³)“ bezieht, dahin auszulegen, dass nur die in dieser Rubrik und in Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie²⁴ ausdrücklich genannten Angaben erfasst sein dürfen. Zu Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie zählen die Nummer und die Art des mitgeführten Reisedokuments, die Staatsangehörigkeit, der vollständige Name, das Geburtsdatum, die Grenzübergangsstelle für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die Beförderungs-Codenummer, die Abreise- und Ankunftszeit, die Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen sowie der ursprüngliche Abreiseort.²⁵

18 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 128.

19 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 131.

20 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 132.

21 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 133.

22 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 136.

23 Advanced Passenger Information, englisch für erweiterte Fluggastdaten.

24 Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. L 261 vom 6. August 2004, S. 24).

25 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 137.

§ 2 Abs. 1 FlugDaG hat diese Rubriken fast wörtlich übernommen und entspricht inhaltlich der Richtlinie. Deren Auslegung durch den EuGH muss daher beachtet werden, sodass bei der Anwendung des **§ 2 Abs. 1 FlugDaG** die genannten Datenrubriken nur entsprechend der eingeschränkten Auslegung des EuGH erfasst werden.

4.2. Objektiver Zusammenhang mit der Beförderungen von Fluggästen

Das durch die PNR-Richtlinie geschaffene System müsse, so der EuGH, in seiner Anwendung auf **terroristische Straftaten und auf schwere Kriminalität** mit einem – **zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen** beschränkt werden.²⁶ Zwar enthalte Art. 3 weder in Nr. 8 noch in Nr. 9 ein Kriterium, das zu einer solchen Einschränkung des Anwendungsbereichs geeignet wäre.²⁷ Bestimmte strafbare Handlungen, die in Anhang II der PNR-Richtlinie genannt werden, könnten jedoch ihrem Wesen nach in einem solchen unmittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen stehen, beispielsweise Menschenhandel, Handel mit Drogen und Waffen, Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt oder auch Flugzeugentführung. Auch bestimmte terroristische Straftaten könnten diesen unmittelbaren Zusammenhang aufweisen, wie schwerwiegende Zerstörungen an einem Verkehrsmittel oder einer Infrastruktur, das Kapern von Luftfahrzeugen, Reisen zu terroristischen Zwecken und die Organisation oder sonstige Erleichterung solcher Reisen.²⁸ Fehle dieser objektive Zusammenhang, sei die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems jedoch nicht gerechtfertigt.²⁹ Art. 3 Nummern 8 und 9 der PNR-Richtlinie verlange daher von den Mitgliedsstaaten, für eine entsprechend eingeschränkte Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems zu sorgen.³⁰

§ 1 Abs. 2 FlugDaG bestimmt, dass das Fluggastdaten-Informationssystem der Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität dient. Dies dürfte ebenfalls dahingehend einschränkend auszulegen sein, dass damit nur solche terroristische Straftaten und schwere Kriminalität gemeint sind, bei denen ein – zumindest mittelbarer – objektiver Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen besteht.

Die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems dürfe sich **nicht auf strafbare Handlungen erstrecken**, die zwar das in der Richtlinie vorgesehene Kriterium in Bezug auf den Schweregrad erfüllen und in ihrem Anhang II aufgeführt sind, angesichts der Besonderheiten des nationalen Strafrechtssystems aber **zur gewöhnlichen Kriminalität gehören**.³¹ Denn das Ziel der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen könne nur Eingriffe rechtfertigen, die nicht schwer sind. Zur Rechtfertigung der mit der PNR-Richtlinie verbundenen schweren Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 7 und 8 der Charta sei nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Ziel der

26 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 153 - 157.

27 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 153.

28 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 154.

29 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 156.

30 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 157.

31 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 152.

Bekämpfung schwerer Kriminalität geeignet.³² Nach Art. 3 Nr. 8 PNR-Richtlinie sind „terroristische Straftaten“ die nach nationalem Recht strafbaren Handlungen im Sinne der Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI und nach Nr. 9 „schwere Kriminalität“ die in Anhang II aufgeführten strafbaren Handlungen, die nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind. Diese Anforderungen bezüglich der Art und Schwere der Strafe seien grundsätzlich geeignet, die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf Straftaten mit einem hinreichenden Schweregrad zu begrenzen.³³ Weil Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie sich auf die jeweilige Höchststrafe und nicht auf die jeweilige Mindeststrafe beziehe, sei jedoch nicht ausgeschlossen, dass die PNR-Daten zur Bekämpfung von strafbaren Handlungen verarbeitet werden, die wegen der Besonderheiten des nationalen Strafrechtssystems nicht zur schweren Kriminalität zählen, sondern lediglich zur gewöhnlichen, auch wenn sie die von der Richtlinie vorgesehenen Kriterien erfüllen.³⁴ Die Mitgliedstaaten müssten daher dafür sorgen, dass die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität beschränkt bleibe.³⁵

§ 4 Abs. 1 Nr. 6 FlugDaG hat die Definition der Richtlinie sinngemäß übernommen, sodass darunter Straftaten fallen, die einer im Anhang II aufgeführten Straftat entsprechen und mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind. Da diese Norm keine Mindeststrafe fordert, können darunter auch strafbare Handlungen fallen, die der gewöhnlichen Kriminalität zuzurechnen sind. So nennt beispielsweise Nummer 7 des Anhangs II Betrugsdelikte, die nach § 263 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB)³⁶ mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden. Dieser Strafrahmen ermöglicht die Verhängung einer Freiheitsstrafe von vier Jahren, was über das von Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie geforderte Höchstmaß von mindestens drei Jahren hinausgeht, ebenso kann jedoch eine geringere Freiheitsstrafe oder sogar eine Geldstrafe verhängt werden, was hinter diesem Erfordernis weit zurückbleibt und kaum der schweren Kriminalität zuzurechnen sein dürfte. Um der Auslegung des EuGH diesbezüglich zu entsprechen, müsste der Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 Nr. 6 FlugDaG dahingehend beschränkt werden, dass nur strafbare Handlungen aus dem Bereich der schweren Kriminalität erfasst werden. Das deutsche Strafrecht kennt grundsätzlich keine solche Einteilung der Straftaten in schwere Kriminalität und gewöhnliche Kriminalität bzw. andere Kategorien. Der EuGH hat keine weiteren Ausführungen dazu

32 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 148.

33 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 150.

34 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 151.

35 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 152.

36 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des InfektionsschutzG und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

gemacht, wie der Begriff „schwere Kriminalität“ auszulegen ist. Eine Orientierung könnten Straftatenkataloge, wie beispielsweise in § 100a Abs. 2 Strafprozessordnung³⁷, bieten. Alternativ könnte auch eine Beschränkung auf Verbrechen nach § 12 Abs. 1 StGB in Betracht kommen.

4.3. Anwendung der PNR-Richtlinie auf alle oder einen Teil der EU-Flüge

Die PNR-Richtlinie gilt nach Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a für **Fluggäste von Drittstaatsflügen**; eine **Ausdehnung der Anwendung der PNR-Richtlinie** nach Art. 2 Abs. 1 der PNR-Richtlinie **auf alle bzw. nach Art. 2 Abs. 3 der PNR-Richtlinie auf einen Teil der EU-Flüge** ist **möglich**, wenn der Mitgliedstaat dies für **erforderlich** hält.³⁸ Der Mitgliedstaat habe dabei zu überprüfen, ob die Ausdehnung der Anwendung der Richtlinie erforderlich und angemessen sei, also ob er zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Union oder zumindest des jeweiligen Mitgliedstaats und damit zum Schutz des Lebens und der Sicherheit von Personen absolut notwendig sei.³⁹

Dies sei für eine Ausdehnung der **Anwendung der Richtlinie auf alle EU-Flüge** jedoch nur der Fall, wenn es nach der Einschätzung eines Mitgliedstaats hinreichend konkrete Umstände für die Annahme gebe, dass er mit einer als **real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung** konfrontiert sei. Das Vorliegen einer derartigen Bedrohung könne den erforderlichen Zusammenhang zwischen der Übermittlung und Verarbeitung der betreffenden Daten und der Bekämpfung des Terrorismus herstellen.⁴⁰ Die Anordnung dieser Anwendung müsse jedoch auch bezüglich ihres **Zeitraums auf das absolut notwendige begrenzt** sein, könne aber im Fall eines Fortbestehens der Bedrohung verlängert werden. Zudem müsse die **Anordnung der Anwendung von einem Gericht oder einer unabhängigen Verwaltungsstelle** im Rahmen eines wirksamen, zur Prüfung des Vorliegens einer solchen Situation sowie der Beachtung der vorzusehenden Bedingungen und Garantien dienenden Verfahrens **kontrolliert** werden, wobei deren Entscheidungen bindend sein müssten.⁴¹ Eine Anwendung der Richtlinie auf alle EU-Flüge ohne eine solche Bedrohungslage sei nicht auf das absolut Notwendige beschränkt und daher nicht möglich.

Eine **Anwendung** des durch die Richtlinie geschaffenen Systems zur Verarbeitung von PNR-Daten jedenfalls **auf bestimmte EU-Flüge** komme in Betracht, wenn diese sich auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen beschränken, die etwa **bestimmte Flugverbindungen, bestimmte Reisemuster oder bestimmte Flughäfen** betreffen, für die es nach der Einschätzung des betreffenden Mitgliedstaats Anhaltspunkte gibt, die eine Anwendung der Richtlinie rechtfertigen können. Die absolute Notwendigkeit ihrer Anwendung auf die ausgewählten EU-Flüge müsse nach

37 Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319), zuletzt geändert durch Art. 2 G über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Jahr 2022, zur elektronischen Erhebung der Bankenabgabe und zur Änd. der StPO vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 571).

38 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 158 - 165.

39 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 167 - 170.

40 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 170.

41 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 172.

Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig überprüft werden.⁴²

Eine solche Einschränkung der Anwendung des Systems im Fall von bestimmten EU-Flügen findet sich weder in § 2 Abs. 3, der die Übermittlung der Fluggastdaten anordnet, noch in § 4 Abs. 2 FlugDaG, der ihre Verarbeitung regelt. Beide Vorschriften erfassen ihrem Wortlaut nach alle Flüge von und nach Deutschland. Eine **entsprechende einschränkende Auslegung** dürfte dahingehend **erforderlich** sein, dass eine Anwendung auf alle EU-Flüge nur bei hinreichend konkreten Umständen für die Annahme einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung erfolgen darf, während bestimmte EU-Flüge bereits dann erfasst werden dürften, wenn diese bestimmte Flugverbindungen, bestimmte Reismuster oder bestimmte Flughäfen betreffen, für die es nach der Einschätzung Deutschlands Anhaltspunkte gibt, die eine Anwendung der Richtlinie rechtfertigen können.

4.4. Vorabprüfung

Nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a der PNR-Richtlinie soll eine **Vorabüberprüfung von Fluggästen** erfolgen. Diese vollzieht sich nach dem EuGH in zwei Schritten: Zunächst würden die an die PNR-Zentralstelle übermittelten Daten in Form eines Abgleichs mit Datenbanken oder anhand im Voraus festgelegter Kriterien automatisiert verarbeitet. Führe diese Verarbeitung zu einem Treffer („hit“), erfolge eine in Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie vorgesehene individuelle Überprüfung auf nicht automatisierte Art, um festzustellen, ob die Behörde tätig werden muss („match“). Die automatisierten Verarbeitungen wiesen zwangsläufig eine erhebliche Fehlerquote auf, daher dürften die zuständigen Behörden zum Schutz der Grundrechte eine Entscheidung auf keinen Fall allein auf der Grundlage einer automatisierten Verarbeitung treffen, sondern erst nach einer individuellen Überprüfung.⁴³

Die nationale Kontrollstelle⁴⁴, der Datenschutzbeauftragte⁴⁵ und die PNR-Zentralstelle müssten mit den nötigen materiellen und personellen Mitteln für die Ausübung der ihnen nach der PNR-Richtlinie obliegenden Kontrolle ausgestattet werden.⁴⁶ Zudem müssten die nationalen Regelungen zur Umsetzung der PNR-Richtlinie klare und präzise Vorschriften für die Bestimmung der Datenbanken und die herangezogenen Analyse Kriterien aufstellen.⁴⁷

42 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 174.

43 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 176 - 179.

44 Nach § 11 FlugDaG, der Art. 15 der PNR-Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, ist die nationale Kontrollstelle in Deutschland die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz.

45 Nach § 12 Abs. 1 FlugDaG, der Art. 5 Abs. 1 der PNR-Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, werden die Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragte der Fluggastdatenzentralstelle von der oder dem Datenschutzbeauftragten des Bundeskriminalamts wahrgenommen.

46 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 180.

47 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 181.

Ein Abgleich dürfe nur mit **Datenbanken** erfolgen, die Personen oder Gegenstände betreffen, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind.⁴⁸ Diese Datenbanken müssten frei von Diskriminierung sein und von den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen betrieben werden.⁴⁹

Die Vorabüberprüfung könne nach Art. 6 Abs. 3 Buchstabe b PNR-Richtlinie auch anhand von **im Voraus festgelegten Kriterien** erfolgen. Damit nicht vereinbar sei die Heranziehung von Technologien der künstlichen Intelligenz im Rahmen selbstlernender Systeme („machine learning“), die selbständig, also ohne menschliches Einwirken oder Kontrolle, den Bewertungsprozess und insbesondere die Bewertungskriterien sowie deren Gewichtung ändern können.⁵⁰

Diese Kriterien müssten **zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt** sein, von den PNR-Zentralstellen aufgestellt und von ihnen in Zusammenarbeit mit den in Art. 7 der Richtlinie genannten zuständigen Behörden regelmäßig überprüft werden.⁵¹ Dabei setze das Erfordernis des nicht diskriminierenden Charakters voraus, dass die Eintragung in der jeweiligen Datenbank auf **objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien** beruht.⁵² Insbesondere dürften als Grundlage für diese Kriterien nicht die rassische oder ethnische Herkunft, die politischen Meinungen, die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, der Gesundheitszustand, das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung einer Person dienen.⁵³ Die Kriterien müssten zudem sowohl „belastende“ als auch „entlastende“ Gesichtspunkte berücksichtigen und gemäß der gewonnenen Erfahrung angepasst werden.⁵⁴

Die zuständigen Behörden müssten sich vergewissern, dass der Betroffene die Funktionsweise dieser Kriterien und Programme verstehen könne und damit in Kenntnis aller Umstände über die Ausübung seines Rechts auf die Einlegung von Rechtsbehelfen entscheiden könne, falls er die angewandten Kriterien als rechtswidrig und diskriminierend rügen möchte.⁵⁵ Auch das Gericht, das für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung zuständig ist, müsse genau wie der Betroffene von allen Gründen sowie Beweisen, aufgrund deren die Entscheidung getroffen wurde, Kenntnis erhalten können.⁵⁶

Die Vorabprüfung wird von **§ 4 Abs. 2 FlugDaG** als nationalem Umsetzungsakt geregelt. Während Nummer 1 den Abgleich vorsieht mit Datenbeständen, die der Fahndung oder Ausschreibung von

48 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 187 f.

49 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 191 f.

50 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 194.

51 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 189.

52 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 190.

53 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 196.

54 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 200 f.

55 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 210.

56 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 212.

Personen oder Sachen dienen, kann nach Nummer 2 ein Abgleich auch mit „Mustern“ nach Absatz 3 erfolgen. Bei den Datenbeständen nach Nummer 1 kann davon ausgegangen werden, dass diese den vom EuGH aufgestellten Anforderungen durch die Zielsetzung der Fahndung oder Ausschreibung von Personen oder Sachen genügen. Die Muster haben nach Absatz 3 mehrere Anforderungen zu erfüllen: Sie sind regelmäßig, mindestens alle sechs Monate, zu überprüfen, müssen verdachtsbegründende und verdachtsentlastende Prüfungsmerkmale enthalten und diese so kombinieren, dass die Zahl der unter das Muster fallenden Personen möglichst gering ist. Diskriminierende Merkmale dürfen zudem nicht Gegenstand eines Prüfungsmerkmals sein. Schließlich müsse mindestens alle zwei Jahre eine Kontrolle der Erstellung und Anwendung der Muster durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erfolgen, der auch der Bundesregierung Bericht zu erstatten hat. Die Muster nach Absatz 3 scheinen danach den Anforderungen, die der EuGH an die im Voraus festgelegten Kriterien nach Art. 6 Abs. 3 Buchstabe b der PNR-Richtlinie stellt, gerecht zu werden, sodass eine **einschränkende Auslegung nicht erforderlich** sein dürfte.

4.5. Nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung

Nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b der PNR-Richtlinie können die PNR-Daten den zuständigen Behörden auf deren Anfrage zur Verfügung gestellt und nach der planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedsstaat oder nach dem Abflug von dort überprüft werden. Eine solche **nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten** setzt nach dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b der PNR-Richtlinie eine **gebührend begründete Anfrage** voraus. Eine solche liege, so der EuGH, nur vor, wenn sie sich auf objektive Anhaltspunkte bezieht, die entweder geeignet sein müssten, den begründeten Verdacht einer Beteiligung dieser Person an schwerer Kriminalität, die – zumindest mittelbar – einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweist, zu wecken, oder den Schluss zulassen, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung terroristischer Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, leisten könnten.⁵⁷ Die Zurverfügungstellung der PNR-Daten zum Zweck einer solchen nachträglichen Überprüfung müsse grundsätzlich – außer in hinreichend begründeten Eilfällen – einer **vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle** im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden unterworfen werden.⁵⁸ Dies gelte unabhängig davon, ob der Antrag vor oder nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt werde.⁵⁹

Die Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b der PNR-Richtlinie erfolgte laut Gesetzesbegründung durch **§ 4 Abs. 5 FlugDaG**.⁶⁰ Danach kann die Fluggastdatenzentralstelle im Einzelfall auf ein begründetes Ersuchen einer in § 6 Absatz 1 Satz 1 genannten zuständigen Behörde die von der ersuchenden Behörde übermittelten Daten in besonderen Fällen mit den im Fluggastdateninformationssystem gespeicherten Daten zu den in § 1 Absatz 2 genannten Zwecken abgleichen. Das tatbestandsmerkmal „ein begründetes Ersuchen“ dürfte nach den Ausführungen des EuGH so auszulegen sein, dass darunter nur solche Anträge fallen dürften, die „sich auf objektive Anhaltspunkte

57 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 220.

58 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 221 - 228.

59 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 224

60 BT-Drs. 18/11501, S. 30, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/115/1811501.pdf>.

beziehen, die geeignet sind, den begründeten Verdacht einer irgendwie gearteten Beteiligung der betreffenden Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die – zumindest mittelbar – einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweist, während dieses Erfordernis bei terroristischen Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, erfüllt ist, wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass die PNR-Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung derartiger Straftaten leisten könnten.“⁶¹

Nicht in § 4 Abs. 5 FlugDaG enthalten oder an einer anderen Stelle im FlugDaG geregelt ist jedoch die vom EuGH geforderte **vorherige Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle**. Diese müsse „über alle Befugnisse verfügen und alle Garantien aufweisen, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass die verschiedenen einander gegenüberstehenden Interessen und Rechte miteinander in Einklang gebracht werden.“⁶² Dies bedeute im Kontext strafrechtlicher Ermittlungen, dass die Behörde „einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen, die sich aus den Erfordernissen der Ermittlungen im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung ergeben, und den Grundrechten auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten der Personen, auf deren Daten zugegriffen wird“⁶³ schaffen können müsse. Diese Behörde dürfe nicht mit der den Zugang zu den Daten begehrenden Behörde identisch sein, um die Kontrolle objektiv und unparteiisch ausüben zu können.⁶⁴ Dies gelte auch für die als PNR-Zentralstelle errichtete Behörde, die nicht zugleich die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung zuständige nationale Behörde sein darf.⁶⁵

5. Zweckbindung

Eine Verarbeitung der PNR-Daten ist, wie der EuGH betont, ausschließlich zu den in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie ausdrücklich und abschließend aufgeführten Zwecken zulässig.⁶⁶ Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie bestimmt, dass die nach dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten ausschließlich zum **Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität** gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a bis c der PNR-Richtlinie verarbeitet werden dürfen.

61 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 220.

62 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 225.

63 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 225.

64 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 226.

65 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 238 - 247.

66 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 232 - 234.

§ 6 Abs. 1 FlugDaG gestattet die Übermittlung von Fluggastdaten durch die Fluggastdatenzentralstelle an das Bundeskriminalamt⁶⁷, die Landeskriminalämter, die Zollverwaltung sowie die Bundespolizei, soweit dies **zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten nach § 4 Abs. 1 FlugDaG⁶⁸ erforderlich** ist. In einer Übermittlung von PNR-Daten liegt eine Verarbeitung vor.⁶⁹ § 6 Abs. 1 FlugDaG dürfte damit der Zielsetzung der Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a bis c der Richtlinie entsprechen. Eine einschränkende Auslegung dürfte daher nicht erforderlich sein.

§ 6 Abs. 2 FlugDaG hingegen erlaubt eine Übermittlung auch an das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Verfassungsschutzbehörden der Länder, den Militärischen Abschirmdienst sowie den Bundesnachrichtendienst, soweit dies **zur Erfüllung von deren Aufgaben im Zusammenhang mit Straftaten nach § 4 Abs. 1 erforderlich** ist. Dies könnte über den Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten nach § 4 Abs. 1 FlugDaG hinausgehen und insoweit der in Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie enthaltenen Zweckbindung widersprechen. Eine Verarbeitung von PNR-Daten durch die in § 6 Abs. 2 FlugDaG genannten Nachrichtendienste dürfte nach der Auslegung des EuGH aufgrund der Natur des nachrichtendienstlichen Tätigkeitsbereichs grundsätzlich lediglich zum Zweck der Verhütung von Straftaten erfolgen.⁷⁰ § 6 Abs. 2 FlugDaG dürfte daher so auszulegen sein, dass eine Übermittlung an die dort genannten Stellen nur erfolgen darf, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verhütung von Straftaten nach § 4 Abs. 1 FlugDaG erforderlich ist. Eine Übermittlung zu anderen Zwecken steht der Richtlinie und deren Auslegung durch den EuGH entgegen.

§ 6 Abs. 4 FlugDaG, der die Verarbeitung der übermittelten PNR-Daten zu anderen Zwecken gestattet, dürfte in Anbetracht der Ausführungen des EuGH zur strikten Zweckbindung dessen Auslegung der Richtlinie widersprechen und daher unangewendet zu lassen sein.

6. Speicherfrist

Des Weiteren hat der EuGH entschieden, dass Art. 12 der PNR-Richtlinie, der eine **Speicherung der übermittelten PNR-Daten für fünf Jahre** ab deren Übermittlung vorsieht, dahingehend auszulegen ist, dass dies **nicht unterschiedslos für alle Fluggäste** gilt.

Während des ursprünglichen Zeitraums von sechs Monaten überschreite die Speicherung der PNR-Daten aller Fluggäste nicht die Grenzen des absolut Notwendigen, auch wenn es keine Anhaltspunkte für ihre Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität gebe, da so die

67 Nach § 1 FlugDaG ist das Bundeskriminalamt die Fluggastdatenzentralstelle. Es ist zu trennen zwischen dem Bundeskriminalamt als Fluggastdatenzentralstelle und dem Bundeskriminalamt in anderer Funktion. Da eine Übermittlung an das Bundeskriminalamt nur erforderlich ist, wenn dieses in anderer Funktion tätig ist, bezieht sich § 6 Abs. 1 FlugDaG auf diese Fälle, in denen die Fluggastdatenzentralstelle getrennt zu betrachten ist. Vgl. dazu auch Ruthig, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, FlugDaG § 6 Rn. 1.

68 § 4 Abs. 1 FlugDaG setzt Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a der PNR-Richtlinie um und enthält die Straftaten nach nationalem Recht, die terroristischen Straftaten nach Art. 3 Nr. 8 und schwerer Kriminalität nach Art. 3 Nr. 9 entsprechen.

69 EuGH, Urteil vom 30. Mai 2006, Rechtssachen C-317/04 und C-318/04, ECLI:EU:C:2006:346, Rn. 56.

70 Vgl. Lisken, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, B. Die Polizei im Verfassungsgefüge Rn. 44.

nötigen Recherchen zur Ermittlung von Personen ermöglicht würden, die zuvor nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein.⁷¹ Eine Speicherung darüber hinaus widerspreche jedoch dem 25. Erwägungsgrund der Richtlinie, wonach die PNR-Daten nur für einen so langen Folgezeitraum vorgehalten werden sollen, wie es für den mit ihnen verfolgten Zweck erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen sollten.⁷²

Bei **Fluggästen**, bei denen **weder die Vorabüberprüfung** nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe a der PNR-Richtlinie **noch etwaige Überprüfungen während** der in Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Frist von **sechs Monaten** oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine **Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit ihrer Flugreise** belegen können, sei kein auch nur mittelbarer Zusammenhang zwischen den PNR-Daten und dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel ersichtlich.⁷³ Art. 12 der Richtlinie sei daher so auszulegen, dass diese Personen **nicht von der Speicherung für den Folgezeitraum von fünf Jahren ab Übermittlung erfasst** werden.

Liegen objektive Anhaltspunkte vor, dass von bestimmten Fluggästen eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität ausgehen könnte, könnte eine Speicherung derer PNR-Daten über den ursprünglichen Zeitraum von sechs Monaten hinaus jedoch zulässig sein. In diesem Fall bestünde ein Zusammenhang mit den Zielen.⁷⁴

§ 13 Abs. 1 FlugDaG sieht eine Löschung von Fluggastdaten unterschiedslos erst nach fünf Jahren vor. Den Ausführungen des EuGH entsprechend ist diese **Vorschrift dahingehend auszulegen**, dass eine **Speicherung über den ursprünglichen Zeitraum von sechs Monaten hinaus** nur in besonderen Fällen zulässig sein dürfte, bei denen **objektive Anhaltspunkte** bestehen, dass von bestimmten Fluggästen eine **Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität** ausgehen könnte.

7. Beförderungen mit anderen Mitteln

Schließlich hat der EuGH entschieden, dass das Unionsrecht nationalen Vorschriften entgegenstehe, die ein System vorsehen, nach dem die **PNR-Daten aller EU-Flüge und aller Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union** aus diesem, in diesen oder durch diesen Mitgliedstaat zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität von den Beförderungsunternehmen und den Reiseunternehmen übermittelt sowie von den zuständigen Behörden verarbeitet werden, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung konfrontiert ist.⁷⁵

71 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 255.

72 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 256.

73 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 257.

74 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 259 f.

75 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rechtssache C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 291.

Eine **Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems** auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen und Beförderungen mit anderen Mitteln müsse **beschränkt** werden **auf bestimmte Verbindungen, bestimmte Reismuster oder bestimmte Flughäfen, Bahnhöfe oder Seehäfen**, für die es **Anhaltspunkte** gibt, die die **Anwendung rechtfertigen** können. Dabei liege es bei dem jeweiligen Mitgliedstaat, die EU-Flüge und/oder die Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union, für die es solche Anhaltspunkte gibt, auszuwählen und sie nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sich die Anwendung dieses Systems auf solche EU-Flüge und/oder Beförderungen stets auf das absolut Notwendige beschränkt.⁷⁶

Das **FlugDaG** enthält **keine Regelung von Beförderungen mit anderen Mitteln als dem Flugzeug**, sodass sich insoweit kein Bedürfnis zur unionskonformen Auslegung ergibt.

8. Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis des Bundeskriminalamts

Aufgrund der **eingeschränkten erga-omnes-Bindungswirkung** sind die zuständigen nationalen Behörden, vorliegend das **Bundeskriminalamt (BKA)** als nationale zentrale Stelle für die Verarbeitung von Fluggastdaten (Fluggastdatenzentralstelle) gemäß § 1 Abs. 1 FlugDaG, dazu verpflichtet, die Vorschriften des FlugDaG **der Auslegung des EuGH entsprechend anzuwenden**, sodass sie nicht im Widerspruch zum Unionsrecht stehen.

Dies betrifft zunächst den **automatisierten Datenabgleich mit PNR-Daten nach § 4 Abs. 2 FlugDaG** (siehe 4.3). Dieser darf bezüglich aller EU-Flüge nur erfolgen, wenn hinreichend konkrete Umstände für die Annahme einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung vorliegen. Ein Datenabgleich bezüglich ausgewählter EU-Flüge darf dann vorgenommen werden, wenn diese bestimmte Flugverbindungen, bestimmte Reismuster oder bestimmte Flughäfen betreffen, für die es nach der Einschätzung Deutschlands Anhaltspunkte gibt, die eine Anwendung der Richtlinie rechtfertigen können.

Für die **nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten nach § 4 Abs. 5 FlugDaG** muss eine vorherige Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle eingeführt werden. Zudem darf diese erst nach einem Antrag erfolgen, der den unter 4.5 erläuterten Anforderungen des EuGH genügen muss.

Das Bundeskriminalamt als Fluggastdatenzentralstelle darf eine **Übermittlung von Daten nach § 6 Abs. 2 FlugDaG** an die dort genannten Behörden nur vornehmen, wenn die Zweckbindung gewahrt ist (siehe 5). Eine Zweckänderung nach **§ 6 Abs. 4 FlugDaG** darf nicht stattfinden.

Schließlich hat es **§ 13 Abs. 1 FlugDaG** entsprechend anzuwenden und die **Daten der Fluggäste**, bei denen es keine Anhaltspunkte für ihre Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität gibt, zu **löschen**, wenn deren Übermittlung länger als den ursprünglichen Zeitraum von sechs Monaten zurückliegt (siehe 6).
