

Datenschutzrecht: Achtung der Grundrechte erfordert Beschränkung der in der PNR-Richtlinie vorgesehenen Befugnisse auf das absolut Notwendige

VO (EU) 2016/679 (DS-GVO) Art. 2 II Buchst. d, 23; RL (EU) 2016/681 Art. 6, 12; GRCh Art. 7, 8, 21, 52 I

Im Fokus des vorliegenden Urteils steht insbesondere die sog. PNR-Richtlinie. Diese Richtlinie regelt die Verarbeitung von Fluggastdaten und dient ua dem Zweck, terroristische Straftaten zu verhindern bzw. aufzudecken. Die gespeicherten Daten umfassen insbesondere Adresse, Telefonnummer sowie die Namen der Mitreisenden. Nach Ansicht des EuGH muss das Verarbeiten von Fluggastdaten durch EU-Staaten auf das für den Kampf gegen Terror absolut Notwendige beschränkt werden.

Tenor des Gerichts:

1. Art. 2 II Buchst. d und Art. 23 der VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) sind dahin auszulegen, dass diese Verordnung für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, mit denen die Bestimmungen sowohl der RL 2004/82/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, als auch der RL 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der RL 2002/6/EG und der RL (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität in Bezug auf die Verarbeitung von Daten durch private Wirtschaftsteilnehmer sowie in Bezug auf die nur oder auch unter die RL 2004/82/EG oder die RL 2010/65/EU fallende Verarbeitung von Daten durch Behörden in innerstaatliches Recht umgesetzt werden sollen. Die Verordnung gilt hingegen nicht für die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene, nur unter die RL (EU) 2016/681 fallende Verarbeitung von Daten durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Art. 1 II dieser Richtlinie genannten Zwecken.

2. Da eine Auslegung der RL (EU) 2016/681 im Licht der Art. 7, 8 und 21 sowie von Art. 52 I der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die Vereinbarkeit dieser Richtlinie mit den genannten Artikeln der Charta der Grundrechte gewährleistet, hat die Prüfung der Fragen 2-4 und 6 nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie berühren könnte.

3. Art. 6 RL (EU) 2016/681 ist im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 I der Charta dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten), die im Einklang mit dieser Richtlinie erhoben wurden, zu anderen als den in Art. 1 II der Richtlinie ausdrücklich genannten Zwecken zulässig ist.

4. Art. 12 III Buchst. b RL (EU) 2016/681 ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die als PNR-Zentralstelle errichtete Behörde zugleich die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten nach

Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle zuständige nationale Behörde ist.

5. Art. 12 I RL (EU) 2016/681 iVm den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 I der Charta der Grundrechte ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, die unterschiedslos für alle Fluggäste gilt, einschließlich derjenigen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 II Buchst. a RL (EU) 2016/681 noch etwaige Überprüfungen während des in Art. 12 II der Richtlinie genannten Zeitraums 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 der Reise der Fluggäste belegen können.

6. Die RL 2004/82/EG ist dahin auszulegen, dass sie nicht für Linien- oder Gelegenheitsflüge einer Fluggesellschaft, die vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus starten und das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten zum Ziel haben, ohne Zwischenlandungen im Hoheitsgebiet eines Drittstaats (EU-Flüge), gilt.

7. Das Unionsrecht, insbesondere Art. 2 RL (EU) 2016/681, ist im Licht von Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV und Art. 45 der Charta der Grundrechte wie folgt auszulegen:

- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, ein System vorsehen, wonach 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. In einer solchen Situation muss die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen und / oder Beförderungen beschränkt werden, die insbesondere bestimmte Verbindungen, bestimmte Reisemuster oder bestimmte Flughäfen, Bahnhöfe oder Seehäfen betreffen, für die es Anhaltspunkte gibt, die seine Anwendung rechtfertigen können. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, 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.

- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die zum Zweck der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung ein solches System der Übermittlung und Verarbeitung der genannten Daten vorsehen.

8. Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass es ein nationales Gericht daran hindert, die Wirkungen einer ihm nach nationalem Recht obliegenden Feststellung der Rechtswidrigkeit nationaler Rechtsvorschriften, die – in einer Weise, die im Licht von Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV sowie der Art. 7, 8 und 45 und von Art. 52 I der Charta der Grundrechte mit den Bestimmungen der RL (EU) 2016/681 unvereinbar ist – den Beförderungs-

unternehmen des Luft-, Schienen- und Landwegs und den Reiseunternehmen die Übermittlung von PNR-Daten vorschreiben sowie eine Verarbeitung und Speicherung dieser Daten vorsehen, zeitlich zu beschränken. Die Zulässigkeit der in dieser Weise erlangten Beweise unterliegt nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten dem nationalen Recht, vorbehaltlich der Beachtung ua der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

EuGH (Große Kammer), Urteil vom 21.6.2022 – C-817/19 (Ligue des droits humains/Conseil des ministres)

Zum Sachverhalt: Das Urteil betrifft im Wesentlichen

- die Auslegung von Art. 2 II Buchst. d und Art. 23 der VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Abl. 2016 L 119, 1; im Folgenden: DS-GVO), der RL 2004/82/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (Abl. 2004 L 261, 24; im Folgenden: API-Richtlinie), sowie der RL 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der RL 2002/6/EG (Abl. 2010 L 283, 1; im Folgenden: RL 2010/65),
- die Auslegung und die Gültigkeit, im Hinblick auf die Art. 7 und 8 sowie Art. 52 I der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), von Art. 3 Nr. 4, der Art. 6 und 12 sowie von Anh. I der RL (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (Abl. 2016 L 119, 132; im Folgenden: PNR-Richtlinie) und
- die Auslegung und die Gültigkeit der API-Richtlinie im Hinblick auf Art. 3 II EUV und Art. 45 der Charta.

Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Ligue des droits humains und dem Conseil des ministres (Ministerrat, Belgien) wegen der Rechtmäßigkeit des Gesetzes vom 25.12.2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten.

Mit Klageschrift vom 24.7.2017 erhob die Ligue des droits humains beim Verfassungsgerichtshof (Belgien) Klage auf vollständige oder teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 25.12.2016. Das vorliegende Gericht führt aus, mit diesem Gesetz würden die PNR-Richtlinie, die API-Richtlinie sowie teilweise die RL 2010/65 in innerstaatliches Recht umgesetzt. Nach den Gesetzesmaterialien ziele es darauf ab, „einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um es verschiedenen Sektoren der internationalen Personenbeförderung (Flug-, Schienen-, internationaler Straßen- und Seeverkehr) und Reiseunternehmen aufzuerlegen, ihre Passagierdaten an eine vom (Föderalen Öffentlichen Dienst Inneres (Belgien)) verwaltete Datenbank zu übermitteln“. Der nationale Gesetzgeber habe zudem angegeben, dass die Ziele des Gesetzes vom 25.12.2016 zu drei Kategorien gehörten, und zwar erstens Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten und Strafvollstreckung, zweitens Aufträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste und drittens Verbesserung der Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

Zur Stützung ihrer Klage führt die Ligue des droits humains zwei Klagegründe an, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen Art. 22 der Verfassung iVm Art. 23 der DS-GVO, Art. 7, Art. 8 und Art. 52 I der Charta sowie Art. 8 der EMRK und zweitens, hilfsweise, einen Verstoß gegen Art. 22 der Verfassung iVm Art. 3 II EUV und Art. 45 der Charta rügt.

Mit ihrem ersten Klagegrund macht die Ligue des droits humains im Wesentlichen geltend, das Gesetz vom 25.12.2016 sei mit einem Eingriff in die Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten verbunden, der mit Art. 52 I der Charta und insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar sei. Der Anwendungsbereich dieses Gesetzes und die Definition der erhobenen Daten, die sensible Informationen offenbaren könnten, seien nämlich zu weit. Desgleichen ermögliche der Begriff „Passagier“ im

Sinne dieses Gesetzes eine ungezielte systematische und automatisierte Verarbeitung der Daten aller Passagiere. Außerdem seien die Natur und die Modalitäten der Pre-Screening-Methode sowie die Datenbanken, mit denen diese Daten nach ihrer Übermittlung abgeglichen würden, nicht hinreichend klar bestimmt. Überdies würden mit dem Gesetz vom 25.12.2016 andere Ziele verfolgt als mit der PNR-Richtlinie. Schließlich sei die in diesem Gesetz für die Speicherung der betreffenden Daten vorgesehene Frist von fünf Jahren unverhältnismäßig.

Mit ihrem zweiten, Art. 3 § 1, Art. 8 § 2 und die Art. 28-31 des Gesetzes vom 25.12.2016 betreffenden Klagegrund macht die Ligue des droits humains geltend, mit diesen Bestimmungen würden durch die Ausdehnung des Systems der PNR-Richtlinie auf Beförderungen innerhalb der EU mittelbar wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt, was gegen die Freizügigkeit verstoße. Die Daten einer im belgischen Hoheitsgebiet ankommenden, von dort abreisenden oder dort einen Zwischenstopp einlegenden Person würden nämlich automatisch erhoben.

Der Ministerrat tritt diesem Vorbringen entgegen. Insbesondere sei der erste Klagegrund unzulässig, da er sich auf die DS-GVO beziehe, die für das Gesetz vom 25.12.2016 nicht gelte. Im Übrigen stelle die in diesem Gesetz vorgesehene Datenverarbeitung im Einklang mit der PNR-Richtlinie ein wesentliches Instrument vor allem im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und der Schwermriminalität dar, und die darin vorgesehenen Maßnahmen seien zur Erreichung der verfolgten und verhältnismäßigen Ziele erforderlich.

In Bezug auf den ersten Klagegrund möchte das vorliegende Gericht zunächst wissen, ob der in der DS-GVO vorgesehene Schutz auf die durch das Gesetz vom 25.12.2016, mit dem in erster Linie die PNR-Richtlinie umgesetzt werden solle, eingeführten Verarbeitungen von Daten anwendbar sei. Es führt sodann unter Bezugnahme auf die auf das Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26.7.2017 (EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252) zurückgehende Rechtsprechung aus, die Definition der PNR-Daten in Art. 3 Nr. 5 und in Anhang I dieser Richtlinie könnte zum einen wegen des nicht erschöpfenden Charakters der Beschreibung einiger dieser Daten in den genannten Bestimmungen nicht hinreichend genau und klar sein und zum anderen mittelbar zur Offenlegung sensibler Daten führen. Außerdem könnte die Definition des Begriffs „Fluggast“ in Art. 3 Nr. 4 der PNR-Richtlinie zur Folge haben, dass die Erhebung, die Übermittlung, die Verarbeitung und die Speicherung von PNR-Daten generelle und undifferenzierte, für jede beförderte oder zu befördernde und in die Passagierliste aufgenommene Person geltende Verpflichtungen darstellten, unabhängig davon, ob ernsthaftige Gründe für die Annahme bestünden, dass diese Person eine Straftat begangen habe oder begehen wolle oder dass sie einer Straftat für schuldig befunden worden sei.

Das vorliegende Gericht weist ferner darauf hin, dass die PNR-Daten gemäß den Bestimmungen der PNR-Richtlinie systematisch Gegenstand einer Vorabüberprüfung seien, bei der sie mit Datenbanken oder im Voraus festgelegten Kriterien abgeglichen würden, um Treffer zu erzielen. Der Beratende Ausschuss für das Übereinkommen Nr. 108 des Europarats habe in seiner Stellungnahme vom 19.8.2016 zu den datenschutzrechtlichen Auswirkungen der Verarbeitung von Passagierdaten (T-PD (2016)18rev) ausgeführt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten alle Passagiere betreffe und nicht nur zielgerichtet diejenigen, bei denen der Verdacht bestehe, dass sie an einer Straftat beteiligt seien oder eine unmittelbare Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellten, und dass die PNR-Daten nicht nur mit Datenbanken verglichen (data matching), sondern auch mittels prädiktiver Selektoren oder Algorithmen ausgewertet werden könnten (data mining), um zu ermitteln, wer an kriminellen Handlungen beteiligt sein oder sie begehen könnte; eine solche Überprüfung der Passagiere durch den Trefferabgleich von Daten könne Fragen nach der Vorhersehbarkeit aufwerfen, insbesondere wenn sie auf der Grundlage prädiktiver Algorithmen unter Heranziehung dynamischer, selbstlernender und daher einem ständigen Wandel unterworfenen Kriterien durchgeführt werde. In diesem Kontext müssten die im Voraus festgelegten Kriterien zur Erstellung von Risikoprofilen zwar nach dem Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26.7.2017 (EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252) spezifisch, zuverlässig und nicht diskriminierend sein, aber es erscheine technisch unmöglich, sie näher zu definieren.

Zur Speicherfrist von fünf Jahren und zum Zugang zu den Daten gem. Art. 12 der PNR-Richtlinie führt das vorliegende Gericht aus, der Aus-

schuss für den Schutz des Privatlebens (Belgien) habe in seiner Initiativstellungnahme Nr. 01/2010 vom 13.1.2010 zum Entwurf für das Zustimmungsgesetz zur Genehmigung des PNR-Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten die Auffassung vertreten, dass bei einer langen Speicherfrist und der massenhaften Speicherung von Daten das Risiko der Erstellung von Profilen der Betroffenen ebenso steige wie das Risiko einer Verwendung der Daten zu anderen als den ursprünglich vorgesehenen Zwecken. Außerdem ergebe sich aus der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das Übereinkommen Nr. 108 des Europarats vom 19.8.2016, dass unkenntlich gemachte Daten immer noch die Identifizierung der Personen ermöglichen und somit personenbezogene Daten bleiben und dass ihre Speicherung zeitlich begrenzt werden müsse, um einer permanenten allgemeinen Überwachung vorzubeugen.

Unter diesen Umständen wirft das vorliegende Gericht in Anbetracht der ua aus dem Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26.7.2017 (EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252) hervorgegangenen Rechtsprechung die Frage auf, ob davon ausgegangen werden könne, dass bei dem durch die PNR-Richtlinie geschaffenen System der Erhebung, Übermittlung, Verarbeitung und Speicherung von PNR-Daten die Grenzen des absolut Notwendigen eingehalten würden. Zudem bedürfe der Klärung, ob diese Richtlinie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehe, die eine Verarbeitung von PNR-Daten zu einem anderen als den in der Richtlinie vorgesehenen Zwecken erlaubten, und ob eine Übermittlung aller dieser Daten nach ihrer Depersonalisierung gem. Art. 12 der Richtlinie von einer nationalen Behörde wie der durch das Gesetz vom 25.12.2016 geschaffenen PNR-Zentralstelle genehmigt werden könne.

Zum zweiten Klagegrund stellt das vorliegende Gericht fest, dass Art. 3 § 1 des Gesetzes vom 25.12.2016 die Verpflichtungen der Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen in Bezug auf die Übermittlung der Daten von Passagieren regelt, „die in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet befördert werden“. Was den Anwendungsbereich dieses Gesetzes angehe, habe der nationale Gesetzgeber beschlossen, unionsinterne Beförderungen in die Sammlung von Daten einzubeziehen, um einen umfassenderen Überblick über die Ortsveränderungen von Passagieren zu erhalten, die eine potenzielle Bedrohung für die innergemeinschaftliche und die nationale Sicherheit darstellten, wie es Art. 2 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit ihrem zehnten Erwägungsgrund für Flüge innerhalb der Union vorsehe. Der Ausschuss für den Schutz des Privatlebens habe in seiner Stellungnahme Nr. 55/2015 vom 16.12.2015 zum Vorentwurf des Gesetzes vom 25.12.2016 die Frage aufgeworfen, ob es einen Konflikt zwischen dem belgischen PNR-System und dem Grundsatz der Freizügigkeit gebe, weil sich dieses System auf Beförderungen innerhalb der Union erstreckte. Unter diesen Umständen hat der Verfassungsgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH seine Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der EuGH hat nach Anhörung des Generalanwalts Pitruzzella (ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) wie aus dem Tenor ersichtlich entschieden.

Aus den Gründen: Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

[63] Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 2 II Buchst. d und Art. 23 der DS-GVO dahin auszulegen sind, dass diese Verordnung für Verarbeitungen personenbezogener Daten gilt, die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, mit denen die Bestimmungen sowohl der PNR-Richtlinie als auch der API-Richtlinie und der RL 2010/65 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden sollen, insbesondere für die Übermittlung, die Speicherung und die Verarbeitung von PNR-Daten.

[64 – 66] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[67] In Art. 2 II Buchst. d der DS-GVO gibt es jedoch eine solche Unterscheidung, denn aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht, wie der Generalanwalt in den Rn. 41 und 46 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) ausgeführt hat, klar hervor, dass zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Datenverarbeitung unter die dort vorgesehene Ausnahme fällt. Während die erste von ihnen die Zwecke der Verarbeitung – Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefah-

ren für die öffentliche Sicherheit – betrifft, geht es in der zweiten Voraussetzung um den Urheber der Verarbeitung, bei dem es sich um eine „zuständige Behörde“ im Sinne dieser Bestimmung handeln muss.

[68] Wie der EuGH ebenfalls festgestellt hat, ergibt sich aus Art. 23 I Buchst. d und h der DS-GVO, dass Verarbeitungen personenbezogener Daten, die von Privatpersonen zu den in ihrem Art. 2 II Buchst. d genannten Zwecken vorgenommen werden, in ihren Anwendungsbereich fallen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 102 – La Quadrature du Net ua).

[69] Die auf das Urteil vom 30.5.2006 (EuGH ECLI:EU:C:2006:346 = EuZW 2006, 403 – Parlament/Rat und Kommission (C-317/04)) zurückgehende Rechtsprechung, auf die sich die belgische Regierung beruft, ist daher nicht auf die Ausnahme vom Anwendungsbereich der DS-GVO in ihrem Art. 2 II Buchst. d übertragbar.

[70] Außerdem ist diese Ausnahme, wie die übrigen in Art. 2 II der DS-GVO vorgesehenen Ausnahmen von ihrem Anwendungsbereich, eng auszulegen.

[71] Nach dem 19. Erwgr. der DS-GVO beruht die genannte Ausnahme darauf, dass Verarbeitungen personenbezogener Daten, die von den zuständigen Behörden ua zum Zweck der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, vorgenommen werden, in einem spezifischeren Rechtsakt der Union geregelt sind, und zwar in RL 2016/680, die am selben Tag wie die DSGVO erlassen wurde (EuGH ECLI:EU:C:2021:504 = BeckRS 2021, 15289 Rn. 69 – Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19)).

[72 – 78] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[79] Nach den Art. 4 und 7 der PNR-Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat eine für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität zuständige Behörde als seine PNR-Zentralstelle benennen und eine Liste der zuständigen Behörden erstellen, die berechtigt sind, PNR-Daten oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten von der PNR-Zentralstelle anzufordern oder entgegenzunehmen, wobei Letztere auch die in diesem Bereich zuständigen Behörden sind (Art. 7 II der PNR-Richtlinie).

[80] Daraus ergibt sich, dass die Verarbeitungen von PNR-Daten durch die PNR-Zentralstelle und die erwähnten zuständigen Behörden zu solchen Zwecken die beiden oben in Rn. 67 genannten Voraussetzungen erfüllen, so dass für diese Verarbeitungen – neben den Bestimmungen der PNR-Richtlinie selbst – die Bestimmungen der RL 2016/680 und nicht der DS-GVO gelten, was iÜ durch den 27. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie bestätigt wird.

[81] Da Wirtschaftsteilnehmer wie die Fluggesellschaften, auch wenn sie gesetzlich zur Übermittlung von PNR-Daten verpflichtet sind, durch diese Richtlinie weder mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut noch mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden, können sie hingegen nicht als zuständige Behörden iSv Art. 3 VII RL 2016/680 und Art. 2 II Buchst. d der DS-GVO angesehen werden, so dass die Erhebung dieser Daten und ihre Übermittlung an die PNR-Zentralstelle durch die Fluggesellschaften unter diese Verordnung fallen. Das Gleiche gilt in einer Situation wie der im Gesetz vom 25.12.2016 vorgesehenen, wonach die Erfassung und Übermittlung der Daten von anderen Beförderungsunternehmen oder von den Reisebüros vorgenommen werden.

[82] Schließlich wirft das vorlegende Gericht die Frage nach den etwaigen Auswirkungen des Erlasses nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen sowohl der PNR-Richtlinie als auch der API-Richtlinie und der RL 2010/65 auf. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in den beiden letztgenannten Richtlinien vorgesehenen Datenverarbeitungen in den Anwendungsbereich der DS-GVO fallen, die allgemeine Regeln zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten enthält (s. oben Rn. 72 u. 75-77).

[83] Fällt eine auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften vorgenommene Datenverarbeitung unter die API-Richtlinie und/oder die RL 2010/65, ist die DS-GVO somit darauf anwendbar. Das Gleiche gilt für eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung, die hinsichtlich ihres Zwecks nicht nur unter die PNR-Richtlinie fällt, sondern auch unter die API-Richtlinie und/oder die RL 2010/65. Schließlich ist, wenn eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung hinsichtlich ihres Zwecks nur unter die PNR-Richtlinie fällt, die DS-GVO anwendbar, sofern es sich um die Erhebung von PNR-Daten und ihre Übermittlung an die PNR-Zentralstelle durch Flugesellschaften handelt. Erfolgt eine solche Verarbeitung durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Art. 1 II der PNR-Richtlinie genannten Zwecken, fällt sie hingegen unter das nationale Recht sowie die RL 2016/680.

[84] Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 2 II Buchst. d und Art. 23 der DS-GVO dahin auszulegen sind, dass diese Verordnung für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, mit denen die Bestimmungen sowohl der API-Richtlinie als auch der RL 2010/65 und der PNR-Richtlinie in Bezug auf die Verarbeitung von Daten durch private Wirtschaftsteilnehmer sowie in Bezug auf die nur oder auch unter die API-Richtlinie oder die RL 2010/65 fallende Verarbeitung von Daten durch Behörden in innerstaatliches Recht umgesetzt werden sollen. Die Verordnung gilt hingegen nicht für die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene, nur unter die PNR-Richtlinie fallende Verarbeitung von Daten durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Art. 1 II dieser Richtlinie genannten Zwecken.

Zu den Fragen 2-4 und 6

[85] Mit seinen Fragen 2-4 und 6, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht vom EuGH wissen, ob die PNR-Richtlinie gemessen an den Art. 7 und 8 sowie an Art. 52 I der Charta gültig ist. Diese Fragen betreffen insbesondere

- Anh. I der PNR-Richtlinie und namentlich die dort in den Nrn. 12 und 18 aufgeführten Daten im Hinblick auf die Erfordernisse der Klarheit und Genauigkeit (zweite und dritte Frage),
- Art. 3 Nr. 4 und Anh. I der PNR-Richtlinie, soweit das durch diese Bestimmungen geschaffene System der allgemeinen Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten auf jede Person Anwendung finden kann, die an Bord eines unter die Bestimmungen der Richtlinie fallenden Fluges geht (vierte Frage), und
- Art. 6 der PNR-Richtlinie, soweit er eine Vorüberprüfung mittels eines Abgleichs der PNR-Daten mit Datenbanken und/oder ihrer Verarbeitung anhand im Voraus festgelegter Kriterien vorsieht, die systematisch und allgemein auf diese Daten angewandt wird, unabhängig von jeglichem objektiven Anhaltspunkt für die Annahme, dass von den betreffenden Fluggästen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnte (sechste Frage).

[86] Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass ein Rechtsakt der Union 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 ist. Lässt eine Vorschrift des abgeleiteten 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 (EuGH ECLI:EU:C:2021:84 = NZG 2021, 295 Rn. 50 mwN – Consob (C-481/19)).

[87] Ferner müssen die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung, wenn die Bestimmungen einer Richtlinie ihnen einen Beurteilungsspielraum für die Festlegung der an die verschiedenen denkbaren Sachverhalte angepassten Umsetzungsmaßnahmen lassen, bei der Durchführung dieser Maßnahmen nicht nur ihr nationales Recht in einer mit der fraglichen Richtlinie konformen Weise auslegen, sondern auch darauf achten, dass sie sich nicht auf eine Auslegung der Richtlinie stützen, die mit den durch die Rechtsordnung der Union geschützten Grundrechten oder mit anderen in dieser Rechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätzen kollidiert (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2016:84 = NVwZ 2016, 1789 Rn. 60 mwN – N. (C-601/15 PPU), sowie EuGH ECLI:EU:C:2020:577 = BeckRS 2020, 16490 Rn. 33 mwN – État belge (Familienzusammenführung – Minderjähriges Kind) (C-133/19, C-136/19)).

[88 – 90] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[91] Somit ist zu prüfen, ob die PNR-Richtlinie, im Einklang mit den Anforderungen, die ua in ihren oben in den Rn. 88-90 genannten Erwägungsgründen und Bestimmungen aufgestellt werden, in einer Weise ausgelegt werden kann, bei der die uneingeschränkte Achtung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte sowie des in ihrem Art. 52 I verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewährleistet ist.

Zu den Eingriffen in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, die sich aus der PNR-Richtlinie ergeben

[92 – 111] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

Zur Rechtfertigung der mit der PNR-Richtlinie verbundenen Eingriffe

[112] Die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte können keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden (EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 136 mwN – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada), sowie EuGH ECLI:EU:C:2020:790 = BeckRS 2020, 25341 Rn. 63 mwN – Privacy International (C-623/17)).

[113] Nach Art. 52 I 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und ihren Wesensgehalt achten. Nach Art. 52 I 2 der Charta dürfen Einschränkungen dieser Rechte und Freiheiten unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Insoweit heißt es in Art. 8 II der Charta, dass personenbezogene Daten ua nur „für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage“ verarbeitet werden dürfen.

[114] Hinzuzufügen ist, dass das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für jede Einschränkung der Ausübung der Grundrechte bedeutet, dass der Rechtsakt, der den Eingriff in die Grundrechte ermöglicht, den Umfang der Einschränkung der Ausübung des betreffenden Rechts selbst festlegen muss. Dieses Erfordernis schließt zum einen aber nicht aus, dass die fragliche Einschränkung hinreichend offen formu-

liert ist, um Anpassungen an verschiedene Fallgruppen und an Änderungen der Lage zu erlauben (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2022:297 = EuZW 2022, 458 Rn. 64 u. 74 mwN – Polen/Parlament und Rat (C-401/19)). Zum anderen kann der EuGH gegebenenfalls die konkrete Tragweite der Einschränkung im Wege der Auslegung präzisieren, und zwar anhand sowohl des Wortlauts als auch der Systematik und der Ziele der fraglichen Unionsregelung, wie sie im Licht der durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen sind.

[115 – 117] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[118] Eine Regelung, die eine Vorratsspeicherung personenbezogener Daten vorsieht, muss daher stets objektiven Kriterien genügen, die einen Zusammenhang zwischen den zu speichernden Daten und dem verfolgten Ziel herstellen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 191 mwN – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada), sowie EuGH ECLI:EU:C:2019:823 = NVwZ-RR 2019, 1066 Rn. 63 – A ua (C-70/18), und EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 133 – La Quadrature du Net ua).

Zur Achtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und des Wesensgehalts der fraglichen Grundrechte

[119 – 120] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

Zu der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und zur Eignung der Verarbeitungen der PNR-Daten in Anbetracht dieser Zielsetzung

[121] Zur Frage, ob mit dem durch die PNR-Richtlinie geschaffenen System eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung verfolgt wird, geht aus ihren Erwgr. 5, 6 und 15 hervor, dass die Richtlinie die innere Sicherheit in der Union gewährleisten und damit das Leben und die Sicherheit von Personen schützen soll und zugleich einen Rechtsrahmen schaffen soll, der ein hohes Schutzniveau der Grundrechte der Fluggäste garantiert, insbesondere der Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten bei der Verarbeitung von PNR-Daten durch die zuständigen Behörden.

[122] Insoweit bestimmt Art. 1 II der PNR-Richtlinie, dass die nach Maßgabe dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten ausschließlich zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gemäß ihrem Art. 6 II Buchst. a bis c verarbeitet werden dürfen. Dabei handelt es sich unzweifelhaft um dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, die auch schwere Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Grundrechte rechtfertigen können (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2014:238 = EuZW 2014, 459 Rn. 42 – Digital Rights Ireland ua (C-293/12), sowie EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 148 u. 149 – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada)).

[123] Was die Eignung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems zur Erreichung der verfolgten Ziele betrifft, vermag zwar die Möglichkeit „falsch negativer“ Ergebnisse und die erhebliche Zahl „falsch positiver“ Ergebnisse, die, wie oben in Rn. 106 ausgeführt, in den Jahren 2018 und 2019 bei den in der Richtlinie vorgesehenen automatisierten Verarbeitungen auftraten, die Eignung dieses Systems zu begrenzen. Das bedeutet aber nicht, dass dieses System ungeeignet ist, einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität zu leisten. Wie nämlich aus dem oben in Rn. 106 erwähnten Arbeitspapier der Kommission hervorgeht, haben die automatisierten Verarbeitungen nach dieser Richtlinie tatsächlich bereits die Identifizierung von Fluggästen ermöglicht, die im Rahmen der Bekämpfung terroristischer

strafbarer Straftaten und schwerer Kriminalität eine Bedrohung darstellen.

[124] Außerdem hängt die Eignung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems – angesichts der einer automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten innewohnenden Fehlerquote und insbesondere der erheblichen Zahl „falsch positiver“ Ergebnisse – im Wesentlichen vom ordnungsgemäßen Ablauf der anschließenden Überprüfung der im Rahmen dieser Verarbeitungen erzielten Ergebnisse mit nicht automatisierten Mitteln ab, was nach der PNR-Richtlinie Aufgabe der PNR-Zentralstelle ist. Die dafür in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen tragen somit zur Verwirklichung dieser Ziele bei.

Zur Erforderlichkeit der mit der PNR-Richtlinie verbundenen Eingriffe

[125] Nach der oben in den Rn. 115-118 angeführten Rechtsprechung ist zu prüfen, ob die Eingriffe, die sich aus der PNR-Richtlinie ergeben, auf das absolut Notwendige beschränkt sind, und insbesondere, ob diese Richtlinie klare und präzise Regeln für den Umfang und die Anwendung der von ihr vorgesehenen Maßnahmen enthält und ob das durch sie geschaffene System stets objektiven Kriterien entspricht, die einen Zusammenhang zwischen den eng mit der Buchung und Durchführung von Flugreisen verbundenen PNR-Daten und den mit der Richtlinie verfolgten Zielen – Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität – herstellen.

Zu den von der PNR-Richtlinie erfassten Fluggastdaten

[126] Zu prüfen ist, ob die in Anh. I der PNR-Richtlinie zu findenden Datenrubriken klar und präzise definieren, welche PNR-Daten eine Fluggesellschaft der PNR-Zentralstelle mitzuteilen hat.

[127] Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus dem 15. Erwgr. der PNR-Richtlinie ergibt, nach dem Willen des Uniongesetzgebers eine Liste der an eine PNR-Zentralstelle zu übermittelnden PNR-Daten erstellt werden und inhaltlich so zusammengesetzt sein sollte, „dass sie sowohl den legitimen Bedürfnissen der Behörden im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und damit einen Beitrag zur inneren Sicherheit in der Union leisten als auch dem Grundrechtsschutz und insbesondere dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen und seiner personenbezogenen Daten Genüge tun“. Insbesondere sollten die PNR-Daten nach diesem Erwägungsgrund „nur jene Details über den Buchungsvorgang und die Reiseroute von Fluggästen beinhalten, mit deren Hilfe die zuständigen Stellen diejenigen Fluggäste ermitteln können, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen“. Außerdem verbietet die PNR-Richtlinie in ihrem Art. 13 IV 1 „die Verarbeitung von PNR-Daten, die die rassische oder ethnische Herkunft einer Person, ihre politischen Meinungen, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihre Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, ihren Gesundheitszustand oder ihr Sexualleben oder ihre sexuelle Orientierung erkennen lassen“.

[128] Folglich müssen die im Einklang mit Anh. I der PNR-Richtlinie erhobenen und übermittelten PNR-Daten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast stehen und müssen in der Weise begrenzt sein, dass sie zum einen nur den legitimen Bedürfnissen der Behörden im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und zum anderen sensible Daten ausnehmen.

[129] Die Rubriken 1-4, 7, 9, 11, 15, 17 und 19 des Anh. I der PNR-Richtlinie genügen diesen Anforderungen sowie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit, da es sich bei ihnen um klar identifizierbare und umschriebene Informationen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast handelt. Wie der Generalanwalt in Rn. 165 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) ausgeführt

hat, gilt dies trotz ihres offenen Wortlauts auch für die Rubriken 2010, 13 (14) und 16.

[130] Für die Auslegung der Rubriken 5, 6, 8, 12 und 18 bedarf es hingegen einiger Klarstellungen.

[131] In Rubrik 5 – „Anschrift und Kontaktdaten (Telefonnummer, E-Mail-Adresse)“ – wird nicht ausdrücklich klargestellt, ob sich die Anschrift und die Kontaktdaten nur auf den Fluggast beziehen oder auch auf Dritte, die den Flug für den Fluggast gebucht haben, auf Dritte, über die ein Fluggast erreicht werden kann, oder auf Dritte, die in Notfällen zu verständigen sind. Wie der Generalanwalt in Rn. 162 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) im Wesentlichen ausgeführt hat, kann diese Rubrik in Anbetracht der Erfordernisse der Klarheit und Genauigkeit jedoch nicht dahin ausgelegt werden, dass sie implizit auch die Erhebung und Übermittlung von personenbezogenen Daten solcher Dritter erlaubt. Sie ist folglich dahin auszulegen, dass sie sich nur auf die Postanschrift und die Kontaktdaten, dh Telefonnummer und E-Mail-Adresse, des Fluggasts bezieht, in dessen Namen die Buchung getätigt wird.

[132] Rubrik 6 – „Alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift“ – ist, um den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit zu genügen, dahin auszulegen, dass sie lediglich Informationen über die Modalitäten der Zahlung und die Abrechnung des Flugscheins betrifft, nicht aber andere Informationen, die keinen direkten Bezug zum Flug aufweisen (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 159 – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada)).

[133] Rubrik 8 – „Vielflieger-Eintrag“ – ist, wie der Generalanwalt in Rn. 164 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) ausgeführt hat, dahin auszulegen, dass sie sich ausschließlich auf Angaben zum Status des betreffenden Fluggasts im Kontext des Vielfliegerprogramms einer bestimmten Fluggesellschaft oder einer bestimmten Gruppe von Fluggesellschaften sowie auf die Nr. bezieht, die dieser Fluggast als „Vielflieger“ trägt. Rubrik 8 ermöglicht es daher nicht, Informationen zu den Transaktionen zu erheben, mit denen dieser Status erworben wurde.

[134] 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)“.

[135] Insoweit ist zunächst festzustellen, dass zwar die Worte „Allgemeine Hinweise“ nicht den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen, da sie als solche Art und Umfang der gemäß Rubrik 12 zu erhebenden und einer PNR-Zentralstelle zu übermittelnden Informationen nicht begrenzen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 160 – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada)), dagegen genügt die Aufzählung in Klammern diesen Anforderungen.

[136] Infolgedessen ist, um Rubrik 12, in Anwendung der oben in Rn. 86 angeführten Rechtsprechung, eine Auslegung zu geben, die mit den Anforderungen an Klarheit und Ge-

nauigkeit und, allgemeiner, mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 I der Charta im Einklang steht, davon auszugehen, dass sich die Erhebung und die Übermittlung nur auf die in dieser Rubrik ausdrücklich aufgezählten Angaben erstrecken dürfen, nämlich Name und Geschlecht des minderjährigen Fluggasts, sein 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.

[137] Schließlich betrifft Rubrik 18 „Etwaige erhobene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten) (einschließlich Art, Nr., Ausstellungsland und Ablaufdatum von Identitätsdokumenten, Staatsangehörigkeit, Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Fluggesellschaft, Flugnummer, Tag des Abflugs, Tag der Ankunft, Flughafen des Abflugs, Flughafen der Ankunft, Uhrzeit des Abflugs und Uhrzeit der Ankunft)“.

[138] Wie der Generalanwalt in den Rn. 156-160 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) im Wesentlichen ausgeführt hat, ergibt sich aus Rubrik 18 im Licht der Erwgr. 4 und 9 der PNR-Richtlinie, dass die Angaben, auf die sie sich bezieht, allein die in dieser Rubrik und in Art. 3 II der API-Richtlinie genannten API-Daten sind.

[139] Somit kann, sofern Rubrik 18 dahin ausgelegt wird, dass sie nur die in dieser Rubrik und in Art. 3 II der API-Richtlinie ausdrücklich genannten Angaben erfasst, davon ausgegangen werden, dass sie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügt (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 161 – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada)).

[140] Daher ist festzustellen, dass Anh. I der PNR-Richtlinie unter der Voraussetzung, dass er im Einklang mit den insbesondere oben in den Rn. 130-139 dargelegten Erwägungen ausgelegt wird, insgesamt hinreichend klar und präzise ist und damit die Tragweite des Eingriffs in die Grundrechte abgrenzt, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind.

Zu den Zielsetzungen der Verarbeitungen von PNR-Daten

[141 – 147] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[148] Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Ziel der Bekämpfung schwerer Kriminalität zwar geeignet ist, den mit der PNR-Richtlinie verbundenen schweren Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte zu rechtfertigen; anders verhält es sich jedoch mit dem Ziel der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen, das nur Eingriffe rechtfertigen kann, die nicht schwer sind (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 59 mwN – Commissioner of An Garda Síochána ua). Somit muss diese Richtlinie durch klare und präzise Regeln sicherstellen, dass sich die Anwendung des durch sie geschaffenen Systems allein auf strafbare Handlungen beschränkt, die der schweren Kriminalität zuzurechnen sind, und damit Taten aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität ausschließt.

[149] Hierzu hat der Generalanwalt in Rn. 121 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) ausgeführt, dass etliche der in Anh. II der PNR-Richtlinie aufgeführten strafbaren Handlungen – wie Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, Geldwäsche, Cyberkriminalität, illegaler Handel mit menschlichen Organen und menschlichem Gewebe, illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Stoffen, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Flugzeug- und Schiffsentführung, Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen, vorsätzliche Tötung, Vergewaltigung, Entführung, Freiheits-

beraubung und Geiselnahme – ihrem Wesen nach einen unbestreitbar hohen Schweregrad aufweisen.

[150] Außerdem können andere, ebenfalls in Anh. II aufgeführte strafbare Handlungen zwar a priori nicht so leicht mit schwerer Kriminalität in Verbindung gebracht werden, doch ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie, dass diese strafbaren Handlungen nur dann als schwere Kriminalität eingestuft werden können, wenn sie nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind. Die aus dieser Bestimmung resultierenden Anforderungen, die sich auf Art und Schwere der verwirkten Strafe beziehen, sind grundsätzlich geeignet, die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf strafbare Handlungen mit hinreichendem Schweregrad zu beschränken, die den mit dem durch die Richtlinie geschaffenen System verbundenen Eingriff in die Grundrechte, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind, rechtfertigen können.

[151] Da sich Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie nicht auf die jeweilige Mindeststrafe, sondern auf die jeweilige Höchststrafe bezieht, ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die PNR-Daten Gegenstand einer Verarbeitung zur Bekämpfung strafbarer Handlungen sein können, die, obwohl sie das in dieser Bestimmung vorgesehene Kriterium in Bezug auf den Schweregrad erfüllen, angesichts der Besonderheiten des nationalen Strafrechtssystems nicht zur schweren Kriminalität gehören, sondern zur gewöhnlichen Kriminalität.

[152] Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems tatsächlich auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität beschränkt bleibt und dass dieses System nicht auf strafbare Handlungen erstreckt wird, die zur gewöhnlichen Kriminalität gehören.

Zum Zusammenhang zwischen den PNR-Daten und den Zielsetzungen der Verarbeitung dieser Daten

[153 – 154] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[155] In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Kommission zur Begründung ihres Vorschlags 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 vom 2.2.2011 (KOM(2011) 32 endgültig), auf dem die PNR-Richtlinie beruht, hervorgehoben hat, dass „(d)ie Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von 2001, der vereitelte Terroranschlag vom August 2006, bei dem mehrere Flugzeuge auf dem Weg von Großbritannien in die Vereinigten Staaten in die Luft gesprengt werden sollten, und der Anschlagversuch an Bord eines Fluges von Amsterdam nach Detroit vom Dezember 2009 ... deutlich (machen), dass Terroristen in der Lage sind, in jedem Land Anschläge zu begehen und dabei internationale Flüge ins Visier zu nehmen“, und dass „die meisten terroristischen Aktivitäten grenzüberschreitenden Charakter haben und mit Reisen in andere Länder, unter anderem in Ausbildungslager außerhalb der EU, verbunden sind“. Außerdem verwies die Kommission zur Rechtfertigung des Erfordernisses einer Auswertung der PNR-Daten zur Bekämpfung schwerer Kriminalität als Beispiel auf den Fall eines Menschenhändlerrings, der bei der Abfertigung für einen Flug gefälschte Reisedokumente vorgelegt hatte, sowie auf einen Fall von Menschen- und Drogenhandel im großen Maßstab, bei dem Opfer von Menschenhandel zum Schmuggel von Drogen in verschiedene europäische Länder eingesetzt und deren Flugscheine mit gestohlenen Kreditkarten gekauft wurden. Alle diese Fälle betrafen strafbare Handlungen, bei denen insofern ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Beförderung

von Fluggästen bestand, als die strafbaren Handlungen auf die Beförderung von Fluggästen abzielten oder anlässlich oder mithilfe einer Flugreise begangen wurden.

[156] Überdies ist festzustellen, dass auch strafbare Handlungen, die keinen solchen unmittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen, je nach den Umständen des Einzelfalls einen mittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung der Fluggäste aufweisen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Beförderung auf dem Luftweg als Mittel zur Vorbereitung solcher strafbarer Handlungen dient oder dazu, sich nach deren Begehung der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen. Dagegen können strafbare Handlungen, die keinen auch nur mittelbaren objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen haben, die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems nicht rechtfertigen.

[157] Unter diesen Umständen verlangt Art. 3 Nrn. 8 und 9 der PNR-Richtlinie iVm deren Anh. II und im Licht der Anforderungen, die sich aus den Art. 7 und 8 sowie aus Art. 52 I der Charta ergeben, von den Mitgliedstaaten, ua bei der in Art. 6 V der Richtlinie vorgesehenen individuellen Überprüfung auf nicht automatisierte Art dafür zu sorgen, dass die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf terroristische Straftaten und auf schwere Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen beschränkt wird.

Zu den betroffenen Fluggästen und Flügen

[158 – 169] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[170] Speziell zu den Bedrohungen durch terroristische Straftaten ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, dass terroristische Aktivitäten geeignet sind, die tragenden Strukturen eines Landes im Bereich der Verfassung, Politik oder Wirtschaft oder im sozialen Bereich in schwerwiegender Weise zu destabilisieren und insbesondere die Gesellschaft, die Bevölkerung oder den Staat als solchen unmittelbar zu bedrohen, und dass es ein zentrales Anliegen jedes Mitgliedstaats ist, die wesentlichen Funktionen des Staates und die grundlegenden Interessen der Gesellschaft durch die Verhütung und Repression solcher Tätigkeiten zu schützen, um die nationale Sicherheit zu wahren. Derartige Bedrohungen unterscheiden sich somit in ihrer Art, in ihrer besonderen Schwere und im spezifischen Charakter der sie begründenden Umstände von der allgemeinen und permanenten Gefahr des Auftretens schwerer Straftaten (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 135 u. 136 – La Quadrature du Net ua, sowie EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 61 u. 62 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[171] In einer Situation, in der es nach der Einschätzung eines Mitgliedstaats hinreichend konkrete Umstände für die Annahme gibt, dass er mit einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, werden die Grenzen des absolut Notwendigen nicht überschritten, wenn dieser Mitgliedstaat vorsieht, dass die PNR-Richtlinie gemäß ihrem Art. 2 I für begrenzte Zeit Anwendung auf alle EU-Flüge aus oder nach diesem Mitgliedstaat findet. Das Vorliegen einer derartigen Bedrohung ist nämlich als solches geeignet, einen Zusammenhang zwischen der Übermittlung und Verarbeitung der betreffenden Daten und der Bekämpfung des Terrorismus herzustellen (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 137 – La Quadrature du Net ua).

[172] Die Anordnung dieser Anwendung muss Gegenstand einer wirksamen, zur Prüfung des Vorliegens einer solchen Situation sowie der Beachtung der vorzusehenden Bedingun-

gen und Garantien dienenden Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle sein können, deren Entscheidung bindend ist. Ferner muss der Zeitraum der Anwendung auf das absolut Notwendige begrenzt, aber im Fall des Fortbestands der Bedrohung verlängerbar sein (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 168 – La Quadrature du Net ua, und EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 58 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[173 – 174] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[175] Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass diese Auslegung von Art. 2 und Art. 3 Nr. 4 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 I der Charta zu gewährleisten vermag, dass diese Bestimmungen die Grenzen des absolut Notwendigen einhalten.

Zur Vorabüberprüfung der PNR-Daten mittels automatisierter Verarbeitungen

[176 – 181] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

i) *Zum Datenbankabgleich der PNR-Daten*

[182 – 192] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

ii) *Zur Verarbeitung der PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien*

[193 – 201] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

iii) *Zu den Garantien im Zusammenhang mit der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten*

[202 – 213] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

Zur nachträglichen Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten

[214] Nach Art. 6 II Buchst. b der PNR-Richtlinie können die PNR-Daten ferner den zuständigen Behörden auf deren Anfrage zur Verfügung gestellt und nach der planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder nach dem Abflug von dort überprüft werden.

[215] Zu den Voraussetzungen, unter denen eine solche Zurverfügungstellung und eine solche Überprüfung stattfinden können, ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass die PNR-Zentralstelle die PNR-Daten verarbeiten darf, um „im Einzelfall ... auf einer hinreichenden Grundlage gebührend begründete Anfragen“ der zuständigen Behörden hinsichtlich der Zurverfügungstellung und Verarbeitung dieser Daten „in besonderen Fällen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität“ zu beantworten. Für den Fall, dass die Anfrage nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten ab der Übermittlung der PNR-Daten an die PNR-Zentralstelle erfolgt – so dass nach Art. 12 II der Richtlinie alle PNR-Daten durch Unkenntlichmachung bestimmter Datenelemente depersonalisiert werden-, bestimmt Art. 12 III der Richtlinie, dass die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten – dh einer nicht depersonalisierten Fassung – nur zulässig ist, wenn zum einen berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies für die Zwecke des Art. 6 II Buchst. b der Richtlinie erforderlich ist, und es zum anderen durch eine Justizbehörde oder eine andere nationale Behörde, die dafür nach nationalem Recht zuständig ist, genehmigt wird.

[216] Insofern ergibt sich zunächst schon aus dem Wortlaut von Art. 6 II Buchst. b der PNR-Richtlinie, dass die PNR-Zentralstelle nicht systematisch die PNR-Daten aller Fluggäste zur Verfügung stellen und nachträglich überprüfen darf, sondern nur „im Einzelfall“ Anfragen hinsichtlich solcher Verarbeitungen „in besonderen Fällen“ beantworten

kann. Da in dieser Bestimmung von „besonderen Fällen“ die Rede ist, müssen sich die Verarbeitungen allerdings nicht unbedingt auf die PNR-Daten eines einzigen Fluggastes beschränken, sondern können sich, wie die Kommission in Beantwortung einer Frage des EuGH ausgeführt hat, auch auf eine größere Zahl von Personen beziehen, sofern die betreffenden Personen eine Reihe gemeinsamer Merkmale aufweisen, die es erlauben, sie für die Zwecke der begehrten Zurverfügungstellung und Überprüfung zusammen als „besonderen Fall“ anzusehen.

[217] Was sodann die materiellen Voraussetzungen dafür betrifft, dass die PNR-Daten von Fluggästen zur Verfügung gestellt und nachträglich überprüft werden dürfen, beziehen sich Art. 6 II Buchst. b und Art. 12 III Buchst. a der PNR-Richtlinie zwar auf „gebührend begründete Anfragen“ bzw. auf einen „berechtigten Grund“, ohne die Art dieser Gründe ausdrücklich zu präzisieren, doch ergibt sich schon aus dem Wortlaut der erstgenannten Bestimmung, der auf die in Art. 1 II der Richtlinie angegebenen Zwecke Bezug nimmt, dass die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten nur erfolgen dürfen, um zu prüfen, ob Anhaltspunkte für eine mögliche Beteiligung der betreffenden Personen an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen bestehen (s. oben Rn. 157).

[218] Im Rahmen des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems betreffen die Zurverfügungstellung und die Verarbeitung von PNR-Daten gem. Art. 6 II Buchst. b der PNR-Richtlinie die Daten von Personen, die bereits vor ihrer planmäßigen Ankunft in dem betreffenden Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von dort Gegenstand einer Vorabüberprüfung waren. Außerdem wird sich eine Anfrage zwecks nachträglicher Überprüfung auf Personen beziehen, deren PNR-Daten den zuständigen Behörden im Anschluss an die Vorabüberprüfung nicht übermittelt wurden, da sich keine Anhaltspunkte für ihre mögliche Beteiligung an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen ergeben hatten. Unter diesen Umständen müssen die Zurverfügungstellung und die Verarbeitung dieser Daten zum Zweck ihrer nachträglichen Überprüfung auf neue Umstände gestützt werden, die eine solche Verwendung rechtfertigen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 200 mwN – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada)).

[219] Was die Art der Umstände betrifft, die eine Zurverfügungstellung und Verarbeitung von PNR-Daten zum Zweck ihrer nachträglichen Überprüfung rechtfertigen können, so muss sich nach ständiger Rechtsprechung die betreffende Regelung, sei es die Unionsregelung oder eine nationale Vorschrift zu ihrer Umsetzung, bei der Festlegung der Umstände und Voraussetzungen, unter denen den zuständigen nationalen Behörden Zugriff auf die fraglichen Daten zu gewähren ist, auf objektive Kriterien stützen, denn ein allgemeiner Zugang zu allen gespeicherten Daten kann unabhängig davon, ob irgendein – zumindest mittelbarer – Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel besteht, nicht als auf das absolut Notwendige beschränkt angesehen werden. Insofern darf im Zusammenhang mit dem Ziel, die Kriminalität zu bekämpfen, Zugriff grundsätzlich nur auf die Daten von Personen gewährt werden, die im Verdacht stehen, eine schwere Straftat zu planen, zu begehen oder begangen zu haben oder auf irgendeine Weise in eine solche Straftat verwickelt zu sein. Allerdings kann in besonderen Situationen wie etwa solchen, in denen vitale Interessen der nationalen Sicherheit, der Landesverteidigung oder der öffentlichen Sicherheit durch terroristische Aktivitäten bedroht sind, auch Zugriff auf die Daten anderer Personen gewährt werden, wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung derartiger Aktivitäten leisten könnten (EuGH ECLI:EU:C:2021:152 = EuZW 2021, 316 Rn. 50 mwN – Prokuratuur (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18), sowie EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 105 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[220 – 223] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[224] Unter diesen Umständen muss das in Art. 12 III Buchst. b der PNR-Richtlinie für Anfragen zwecks Zurverfügungstellung der PNR-Daten, die nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt werden, vorgesehene Erfordernis einer vorherigen Kontrolle mutatis mutandis gelten, wenn die Anfrage vor Ablauf dieser Frist gestellt wird.

[225] Überdies geht zwar aus Art. 12 III Buchst. b der PNR-Richtlinie nicht ausdrücklich hervor, welchen Anforderungen die mit der vorherigen Kontrolle betraute Behörde genügen muss. Nach ständiger Rechtsprechung muss diese Behörde jedoch, um sicherzustellen, dass sich der mit einem Zugang zu personenbezogenen Daten verbundene Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte auf das absolut Notwendige beschränkt, 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. Speziell im Fall strafrechtlicher Ermittlungen verlangt eine solche Kontrolle, dass die Behörde in der Lage ist, für 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, zu sorgen (EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 107 mwN – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[226 – 227] (Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)

[228] Nach alledem hat, da eine Auslegung der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7, 8 und 21 sowie von Art. 52 I der Charta die Vereinbarkeit dieser Richtlinie mit den genannten Artikeln der Charta gewährleistet, die Prüfung der Fragen 2-4 und 6 nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie berühren könnte.

Zur fünften Frage

[229] Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 I der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Verarbeitung der PNR-Daten, die im Einklang mit der Richtlinie erhoben wurden, zur Beaufsichtigung von Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zulässig ist.

[230 – 236] (Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)

[237] Daher ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass Art. 6 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 I der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Verarbeitung der PNR-Daten, die im Einklang mit dieser Richtlinie erhoben wurden, zu anderen als den in Art. 1 II der Richtlinie ausdrücklich genannten Zwecken zulässig ist.

Zur siebten Frage

[238] Mit seiner siebten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 12 III Buchst. b der PNR-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die als PNR-Zentralstelle errichtete Behörde zugleich die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle zuständige nationale Behörde ist.

[239 – 246] (Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)

[247] Nach alledem ist auf die siebte Frage zu antworten, dass Art. 12 III Buchst. b der PNR-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die als PNR-Zentralstelle errichtete Behörde zugleich die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle zuständige nationale Behörde ist.

Zur achten Frage

[248] Mit seiner achten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 12 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 I der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, ohne danach zu unterscheiden,

ob die betreffenden Fluggäste eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität darstellen oder nicht.

[249] Nach Art. 12 I und IV dieser Richtlinie werden von der PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der betreffende Flug angekommen bzw. von dem er abgegangen ist, die von den Fluggesellschaften übermittelten PNR-Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an diese Stelle in einer Datenbank vorgehalten und nach Ablauf dieses Zeitraums von fünf Jahren dauerhaft gelöscht.

[250] Im 25. Erwgr. der PNR-Richtlinie heißt es: „Der Zeitraum, für den die PNR-Daten vorgehalten werden sollen, sollte so lang sein, wie dies für den mit ihnen verfolgten Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie schwerer Kriminalität erforderlich ist, und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen.“

[251] Folglich ist die Speicherung von PNR-Daten nach Art. 12 I der PNR-Richtlinie nicht gerechtfertigt, wenn kein objektiver Zusammenhang zwischen dieser Speicherung und den mit der Richtlinie verfolgten Zielen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen besteht.

[252 – 260] (Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)

[261] Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften offenbar eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, die unterschiedslos für alle Fluggäste gilt, einschließlich derjenigen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 II Buchst. a der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während des ursprünglichen Zeitraums von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität belegen können, verstoßen diese Rechtsvorschriften im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 I der Charta gegen Art. 12 I der Richtlinie, es sei denn, sie können in einer mit diesen Bestimmungen vereinbaren Weise ausgelegt werden; dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

[262] In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist auf die achte Frage zu antworten, dass Art. 12 I der PNR-Richtlinie in Verbindung mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 I der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, die unterschiedslos für alle Fluggäste gilt, einschließlich derjenigen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 II Buchst. a der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während des in Art. 12 II der Richtlinie genannten Zeitraums 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 der Reise der Fluggäste belegen können.

Zu Buchst. a der neunten Frage

[263] Mit Buchst. a seiner neunten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die API-Richtlinie gemessen an Art. 3 II EUV und Art. 45 der Charta gültig ist, ausgehend von der Prämisse, dass die mit dieser Richtlinie eingeführten Verpflichtungen für EU-Flüge gelten.

[264] Wie der Generalanwalt in Rn. 277 seiner Schlussanträge (Pitruzzella ECLI:EU:C:2022:65 = BeckRS 2022, 959) ausgeführt hat und wie der Rat, die Kommission und mehrere Regierungen dargelegt haben, ist diese Prämisse falsch.

[265] Art. 3 I der API-Richtlinie sieht nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um die Beförderungsunternehmen zu verpflichten,

auf Anfrage der mit der Durchführung der Personenkontrollen an den Außengrenzen beauftragten Behörden bei Abschluss des Checkin die Angaben über die Personen zu übermitteln, die sie zu einer zugelassenen Grenzübergangsstelle befördern werden, über die diese Personen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen werden. Diese Daten werden nach Art. 6 I der Richtlinie an die mit der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen, über die die beförderte Person in dieses Hoheitsgebiet einreisen wird, beauftragten Behörden übermittelt und werden unter den in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen verarbeitet.

[266 – 268] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[269] Nach alledem ist auf Buchst. a der neunten Frage zu antworten, dass die API-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie nicht für EU-Flüge gilt.

Zu Buchst. b der neunten Frage

[270] In Buchst. b seiner neunten Frage nimmt das vorlegende Gericht zwar auf die API-Richtlinie iVm Art. 3 II EUV und Art. 45 der Charta Bezug, doch geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass es wissen möchte, ob das durch das Gesetz vom 25.12.2016 eingeführte System der Übermittlung und Verarbeitung von Passagierdaten, das für Beförderungen innerhalb der Union nach oder aus Belgien ohne Überschreitung der Außengrenzen zu Drittstaaten gilt, und zwar nicht nur für Beförderungen auf dem Luftweg, sondern auch für Beförderungen auf dem Schienen-, Land- oder Wasserweg, mit der im Unionsrecht vorgesehenen Freizügigkeit und der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen vereinbar ist.

[271 – 277] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[277] Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH stellt eine nationale Regelung, durch die bestimmte Angehörige eines Mitgliedstaats allein deswegen benachteiligt werden, weil sie von ihrer Freiheit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und sich dort aufzuhalten, Gebrauch gemacht haben, eine Beschränkung der Freiheiten dar, die Art. 45 I der Charta jedem Unionsbürger zuerkennt (vgl. idS, zu Art. 21 I AEUV, EuGH ECLI:EU:C:2017:432 = NVwZ 2018, 482 Rn. 35 mwN – Freitag (C-541/15), sowie EuGH ECLI:EU:C:2020:947 = BeckRS 2020, 31283 Rn. 30 – ZW (C-454/19)).

[278] Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, mit denen das in der PNR-Richtlinie vorgesehene System nicht nur auf Drittstaatsflüge, sondern gem. Art. 2 I der Richtlinie auch auf EU-Flüge sowie, über den Inhalt dieser Bestimmung hinaus, auf Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union angewandt wird, haben zur Folge, dass die PNR-Daten aller mit diesen Mitteln innerhalb der Union beförderten Personen systematisch und kontinuierlich übermittelt und verarbeitet werden.

[279] Wie oben in den Rn. 98-111 festgestellt, führen die Übermittlung und Verarbeitung der Daten der Fluggäste von Drittstaatsflügen und von EU-Flügen aufgrund des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems zu fraglos schwerwiegenden Eingriffen in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte der betroffenen Personen. Die Schwere eines solchen Eingriffs erhöht sich noch, wenn die Anwendung dieses Systems auf andere Beförderungsmittel innerhalb der Union ausgedehnt wird. Solche Eingriffe sind aus den in den genannten Rn. dargelegten Gründen zudem geeignet, die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die solche Rechtsvorschriften vorsehen, und allgemein die Unionsbürger, die diese Beförderungsmittel für Reisen innerhalb der Union aus den oder in die betreffenden Mitgliedstaaten nutzen, zu benachteiligen und in Folge dessen davon ab-

zuhalten, von ihrer Freizügigkeit iSv Art. 45 der Charta Gebrauch zu machen, so dass die betreffenden Rechtsvorschriften zu einer Beschränkung dieser Grundfreiheit führen.

[280] Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Beschränkung der Freizügigkeit nur gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht in legitimer Weise verfolgten Ziel steht. Eine Maßnahme ist verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet ist und nicht über das hinausgeht, was dafür notwendig ist (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C2018:385 = NVwZ 2018, 1545 Rn. 41 mwN – Coman ua (C-673/16)).

[281 – 290] *(Im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 13847)*

[291] Nach alledem ist auf Buchst. b der neunten Frage zu antworten, dass das Unionsrecht, insbesondere Art. 2 der PNR-Richtlinie, im Licht von Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV und Art. 45 der Charta wie folgt auszulegen ist:

- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, ein System vorsehen, wonach 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. In einer solchen Situation muss die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen und / oder Beförderungen beschränkt werden, die insbesondere bestimmte Verbindungen, bestimmte Reisemuster oder bestimmte Flughäfen, Bahnhöfe oder Seehäfen betreffen, für die es Anhaltspunkte gibt, die seine Anwendung rechtfertigen können. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, 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.
- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die zum Zweck der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung ein solches System der Übermittlung und Verarbeitung der genannten Daten vorsehen.

Zur zehnten Frage

[292] Mit seiner zehnten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass ein nationales Gericht die Wirkungen einer ihm nach nationalem Recht obliegenden Feststellung der Rechtswidrigkeit nationaler Rechtsvorschriften, die – in einer Weise, die im Licht von Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV sowie der Art. 7, 8 und 45 und von Art. 52 I der Charta mit den Bestimmungen der PNR-Richtlinie unvereinbar ist – den Beförderungsunternehmen des Luft-, Schienen- und Landwegs sowie den Reiseunternehmen die Übermittlung von PNR-Daten vorschreiben sowie eine Verarbeitung und Speicherung dieser Daten vorsehen, zeitlich beschränken darf.

[293] Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten vorgeht. Dieser Grundsatz verpflichtet daher alle mitgliedstaatlichen Stellen, den verschiedenen Bestimmungen des Unionsrechts volle Wirksamkeit zu verschaffen, wobei das Recht der Mitgliedstaaten die diesen Bestimmungen zuerkannte Wirkung im Hoheitsgebiet dieser Staaten nicht beeinträchtigen darf. Nach diesem Grundsatz ist ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und nationale Rechtsvorschriften nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, verpflichtet, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegen-

stehende Vorschrift des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (EuGH ECLI:EU:C:1964:66 = NJW 1964, 2371 S. 1270 u. 1271 – Costa (C-6/64), EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 214 u. 215 – La Quadrature du Net ua, sowie EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 118 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[294] Nur der EuGH kann ausnahmsweise und aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen, die eine unionsrechtliche Vorschrift gegenüber mit ihr unvereinbarem nationalem Recht ausübt. Eine solche zeitliche Beschränkung der Wirkungen einer Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH kann nur in dem Urteil vorgenommen werden, in dem über die erbetene Auslegung entschieden wird. Der Vorrang und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts würden beeinträchtigt, wenn nationale Gerichte befugt wären, nationalen Bestimmungen, sei es auch nur vorübergehend, Vorrang vor dem Unionsrecht einzuräumen, gegen das sie verstoßen (EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 119 mwN – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[295] Anders als das Fehlen einer das Verfahren betreffenden Verpflichtung wie der vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil vom 29.7.2019 (EuGH ECLI:EU:C:2019:622 = EuZW 2020, 903 Rn. 175, 176, 179 u. 181 – Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17) ergangen ist, in der der EuGH eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung gebilligt hat, kann ein Verstoß gegen die Bestimmungen der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7, 8 und 45 sowie von Art. 52 I der Charta nicht Gegenstand einer Legalisierung im Wege eines vergleichbaren Verfahrens wie in dieser Rechtssache sein. Würden die Wirkungen nationaler Rechtsvorschriften wie des Gesetzes vom 25.12.2016 aufrechterhalten, würde dies nämlich bedeuten, dass durch die betreffenden Rechtsvorschriften den Luftfahrtunternehmen, anderen Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen weiterhin Verpflichtungen auferlegt würden, die gegen das Unionsrecht verstoßen und mit schwerwiegenden Eingriffen in die Grundrechte der Personen verbunden sind, deren Daten übermittelt, gespeichert und verarbeitet wurden, sowie mit Beschränkungen der Freizügigkeit dieser Personen, die über das erforderliche Maß hinausgehen (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 122 mwN – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[296] Das vorliegende Gericht darf somit die ihm nach nationalem Recht obliegende Feststellung der Rechtswidrigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht in ihren zeitlichen Wirkungen beschränken (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 123 mwN – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[297] Soweit das vorliegende Gericht schließlich wissen möchte, wie sich die Feststellung einer etwaigen Unvereinbarkeit des Gesetzes vom 25.12.2016 mit den Bestimmungen der PNR-Richtlinie im Licht der Charta auf die Zulässigkeit und die Auswertung der Beweise und Informationen, die mittels der von den betreffenden Beförderungs- und Reiseunternehmen übermittelten Daten erlangt wurden, im Rah-

men von Strafverfahren auswirkt, genügt es, auf die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH zu verweisen, insbesondere auf die in den Rn. 41-44 des Urteils vom 2.3.2021 (EuGH ECLI:EU:C:2021:152 = EuZW 2021, 316 – Prokuratuur (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18)) angeführten Grundsätze, aus denen sich ergibt, dass diese Zulässigkeit nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten dem nationalen Recht unterliegt, vorbehaltlich der Beachtung ua der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = EuZW 2022, 536 Rn. 127 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

[298] Nach alledem ist auf die zehnte Frage zu antworten, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es ein nationales Gericht daran hindert, die Wirkungen einer ihm nach nationalem Recht obliegenden Feststellung der Rechtswidrigkeit nationaler Rechtsvorschriften, die – in einer Weise, die im Licht von Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV sowie der Art. 7, 8 und 45 und von Art. 52 I der Charta mit den Bestimmungen der PNR-Richtlinie unvereinbar ist – den Beförderungsunternehmen des Luft-, Schienen- und Landwegs und den Reiseunternehmen die Übermittlung von PNR-Daten vorschreiben sowie eine Verarbeitung und Speicherung dieser Daten vorsehen, zeitlich zu beschränken. Die Zulässigkeit der in dieser Weise erlangten Beweise unterliegt nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten dem nationalen Recht, vorbehaltlich der Beachtung ua der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

Anmerkung von Akademische Rätin a.Z. Dr. Aqilah Sandhu*

I. Hintergrund

Dem Vorabentscheidungsverfahren der Cour constitutionnelle Belgiens lag eine Klage der Ligue des droits humains gegen das belgische Gesetz vom 25.12.2016 zugrunde, mit dem die RL 2016/681 über die Speicherung von „Passenger Name Records“ (PNR-Richtlinie), die RL 82/2004/EG (API-Richtlinie) und die RL 2010/65 umgesetzt wurden. Die PNR-RL erging am 27.4.2016 im Schatten des Datenschutz-Reformpakets (VO 2016/679 (DS-GVO) und RL 2016/680 (JIRL)). Ursprünglich eingeführt im Namen der Terrorismusbekämpfung nach 9/11, wird das PNR-System längst losgelöst von den spezifischen Gefahren des Flugverkehrs zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt. Nach der vom EuGH aus Kompetenzgründen 2006 für nichtig erklärten Angemessenheitsentscheidung der Kommission (EuGH ECLI:EU:C:2006:346 = EuZW 2006, 403 (C-317/04 ua)) war die Verwendung der PNR-Daten noch auf die „Zwecke der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (...), anderer schwerer, ihrem Wesen nach länderübergreifender Straftaten, einschließlich der internationalen organisierten Kriminalität (...)“ beschränkt (Erwgr. 15 Entscheidung 2004/535/EG). Nun dient die PNR-RL als Ermittlungsinstrument einer ganzen Bandbreite nicht näher definierter schwerer Straftaten, von Korruption, über Cyberkriminalität bis hin zum Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen. Nachdem das PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada für unvereinbar mit Art. 7, 8 GRCh erklärt worden war (EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = EuGRZ 2017, 535, Rn. 132 (Gutachten 1/5)), zeichnete sich Anpassungsbedarf für die PNR-RL ab (Wollenschläger EuZW 2017, 913). Die zehn belgischen Vorlagenfragen betrafen nun primär die Gültigkeit der PNR-RL. Ähnliche Vorlagen folgten aus Deutschland (VG Wies-

* Die Autorin ist Akademische Rätin a.Z. am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre von Prof. Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg.

baden 6 K 805/19.WI (C-215/20, C-222/20)) und Slowenien ((C-486/20)), wurden aber trotz Überschneidungen nicht nach Art. 68 VerfOEU GH verbunden.

II. Bewertung

Mit der PNR-RL werden zum Zweck der Terrorismusbekämpfung und der Verhütung schwerer Kriminalität die Luftfahrtunternehmen zur Erhebung von Fluggastdatensätzen aller Passagiere sowie von Dritten, wie Reisebüromitarbeitern, und zur Übermittlung dieser an die nationalen PNR-Zentralstellen verpflichtet. Diese nehmen einen automatisierten Abgleich der PNR-Datensätze mit Datenbanken nach vorher festgelegten Kriterien vor, ohne dass konkrete Anhaltspunkte einer terroristischen oder schweren Straftat vorliegen müssen. Die API-RL verpflichtet Luftfahrtunternehmen zum Zwecke der Bekämpfung illegaler Migration und der Verbesserung der Grenzkontrollen zur Übermittlung bestimmter Datensätze an die zuständigen nationalen Behörden. Das belgische Gesetz ging über diese Richtlinien insofern hinaus, als es das PNR-System auf sämtliche Beförderungssektoren ausweitete (auch Schienen-, internationaler Straßen- und Seeverkehr), von der Öffnungsklausel in Art. 2 II PNR-RL Gebrauch machte, EU-Flüge uneingeschränkt einbezog und die Verarbeitung der PNR-Daten auch zum Zweck der Aktivitäten der Nachrichten- und Sicherheitsdienste ermöglichte.

Zunächst prüft der EuGH die Anwendbarkeit der DS-GVO. Da Art. 2 II Buchst. d DS-GVO zwischen der Datenverarbeitung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Sicherheit des Staates durch Private einerseits und durch staatliche Behörden andererseits differenziert, sei nur Letztere von der DS-GVO ausgenommen (EuGH ECLI:EU:C:2020:791 = EuZW 2021, 209 Rn. 101 (C-511/18), mAnm Sandhu EuZW 2021, 221; EuGH ECLI:EU:C:2016:970 = EuZW 2017, 153 Rn. 72 – Tele2 (C-203/15), krit. Sandhu EuR 2017, 453 (457)). Die Übermittlung personenbezogener Daten durch Fluggesellschaften an nationale Sicherheitsbehörden unterfällt unabhängig vom späteren Nutzungszweck der DS-GVO. Hingegen gilt für die Verarbeitung der PNR-Daten durch die PNR-Zentralstellen und die abrufberechtigten nationalen Strafverfolgungsbehörden die JRL. Würde der Anwendungsbereich der Art. 7, 8 GRCh allein nach Art. 51 I GRCh bestimmt (hierzu Sandhu Grundrechtskonkretisierung durch Sekundärrecht, 2021, 70 ff.), wäre die fünfte Vorlagefrage über die Nutzung von PNR-Daten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste unzulässig (Rn. 229-236). Anders aber der EuGH, der insofern klarstellt, dass die Nutzung der PNR-Daten zu anderen als der in Art. 1 II PNR-RL abschließend genannten Zwecken richtlinienwidrig ist. Dem ist im Ergebnis beizupflichten, nur erfolgt dabei implizit eine Überprüfung nachrichtendienstlicher Datenverarbeitung am Maßstab von Art. 7, 8 und 52 I GRCh, obwohl diese sowohl primärrechtlich (zu Art. 4 II 3 EUV Banzhaf, Die Ämter für Verfassungsschutz als Präventionsbehörden, 2021, 32 f.) als auch sekundärrechtlich (Sandhu Grundrechtskonkretisierung S. 248 ff.) dem Unionsrecht entzogen ist.

Das Herzstück der Entscheidung bildet mit den Rn. 85-228 die Gültigkeitsprüfung der PNR-RL. Angesichts des mit der PNR-RL geschaffenen „Systems kontinuierlicher, nicht zielgerichteter und systematischer Überwachung“, der Fülle an Daten, der Anlasslosigkeit der systematischen Speicherung, der Persönlichkeitsrelevanz der Daten, des automatisierten Abgleichs mit Datenbanken oder sonstiger im Voraus festgelegter Kriterien unabhängig von Verdachtsmomenten und

der langen Speicherfrist geht der EuGH von „fraglos schwerwiegenden Eingriffen“ in Art. 7 und 8 GRCh aus (Rn. 111). Ein Fluggastdatensatz umfasst nach Anhang I Nrn. 1-18 PNR-RL Buchungsdatum, Name, Anschrift, Kontaktdaten, Zahlungsinformationen, Abflugdaten, Reiseroute, Vielflieger-Eintrag, Reisebüro, Reisestatus, so genannte „[a]llgemeine Hinweise“, Flugscheindaten, Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen, Code-Sharing, Gepäckangaben, Zahl und Namen der Mitreisenden sowie „[e]rwaigene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten)“. Die Speicherung erfolgt für fünf Jahre, nach sechs Monaten sind zwar personenbezogene Daten der Fluggäste zu depersonalisieren, allerdings kann die PNR-Zentralstelle nach Ablauf dieser Frist die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten unter bestimmten Voraussetzungen verlangen. Die im belgischen Recht vorgesehene pauschale Speicherfrist von fünf Jahren erachtet der EuGH als Verstoß gegen Art. 12 I PNR-RL in seiner grundrechtskonformen Auslegung. So dürften nur die Daten jener Fluggäste länger als sechs Monate gespeichert werden, bei welchen das Screening-Verfahren objektive Anhaltspunkte für den Verdacht terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität begründet habe (Rn. 261). Diese besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffe können nur durch die „innere Sicherheit in der Union“ und die Bekämpfung terroristischer Straftaten sowie schwerer Kriminalität gerechtfertigt werden, nicht aber durch die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung (Rn. 122, 148). Während die Geeignetheit auch mit Blick auf die hohe Fehler- und die geringe Trefferquote von lediglich 0,59 % unterstellt wird (Rn. 123-124), ist die Erforderlichkeit nur bei restriktiver Auslegung der RL gewahrt. So müsse der Datenkatalog in Anhang I der PNR-RL auf das unbedingt Notwendige beschränkt werden (Rn. 125-140), indem „Anschrift und Kontaktdaten“ nicht von Dritten, sondern nur des Fluggasts erhoben, Zahlungsinformationen auf die Modalitäten der Zahlung und die Abrechnung des Flugscheins begrenzt und zu erhebende „Allgemeine Hinweise“ im Klammerzusatz in Anh. I Nr. 12 abschließend präzisiert werden (Rn. 131-136). Der befürchteten Entgrenzung des PNR-Systems durch Erfassung beliebiger Informationen, etwa Essenswünschen (VG Wiesbaden 6 K 805/19.WI Rn. 101), dürfte damit vorgebeugt sein. Dennoch sind die Datenkategorien zu weitgehend. Dasselbe gilt für die Verarbeitungszwecke. So seien terroristische Straftaten in Art. 3 Nr. 8 PNR-RL hinreichend definiert, während sich der Begriff der „schweren Kriminalität“ nach Anh. II PNR-RL bestimmen ließe. Dass dort nur Kategorien von Straftaten aufgezählt werden, keine Tatbestandsmerkmale, liegt an der Kompetenzordnung. Schwere Kriminalität iSv Art. 3 Nr. 9 PNR-RL verlangt aber nicht einmal einen grenzüberschreitenden Bezug oder ein gewisses Mindeststrafmaß. Dies hat zur Folge, dass – worauf der EuGH auch hinweist – PNR-Daten auch für strafbare Handlungen verwendet werden können, die im nationalen Strafrechtssystem nur zur gewöhnlichen Kriminalität gehören (Rn. 151). Zudem genügt der mittelbare objektive Zusammenhang zwischen Beförderung auf dem Luftweg und der Straftat (Rn. 156).

Die Ausweitung des PNR-Systems auf EU-Flüge darf nur unter den engen Voraussetzungen erfolgen, die auch für die anlasslose TK-Vorratsspeicherung gelten. Danach muss ein Mitgliedstaat hinreichend konkrete Umstände für die Annahme vorbringen, mit „einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung konfrontiert“ zu sein (Rn. 171). Anders als für Drittstaatsflüge ist das PNR-System für EU-Flüge nur verhältnismäßig, wenn eine terroristische Bedrohungslage vorliegt und dessen

Einsatz auf bestimmte EU-Flugverbindungen, Flughäfen oder Reismuster sowie zeitlich beschränkt wird. Die im belgischen Gesetz erfolgte pauschale Ausweitung des PNR-Systems auf EU-Flüge und auf den Schienen-, Land- und Wasserweg-Beförderungen ist mit Art. 3 II EUV, Art. 67 II AEUV über die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und Art. 45 GRCh unvereinbar, da sie angesichts des schwerwiegenden Eingriffs in Art. 7, 8 GRCh geeignet sei, Unionsbürger davon abzuhalten, von ihrer Freizügigkeit Gebrauch zu machen. Eine Begrenzung der Entscheidungswirkungen *ratione temporis* erfolgt nicht, so dass die Cour constitutionnelle das Umsetzungsgesetz mit sofortiger Wirkung für unanwendbar zu erklären hat, soweit es grundrechtswidrig ist (Rn. 292-298). Etwaige Fernwirkungen rechtswidrig erhobener Daten in laufenden Strafverfahren bestimmen sich gemäß dem Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie nach belgischem Recht, das dabei die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität wahren muss (Rn. 297).

III. Praxisfolgen

Die zwar nur punktuell erfolgte grundrechtskonforme Auslegung der PNR-RL löst gleichwohl einen Anpassungsbedarf in Deutschland aus. Denn § 12 III FlugDaG (BGBl. 2017 I 1484) bezieht EU-Flüge pauschal mit ein. Eine zweckfremde Nutzung der PNR-Daten sieht der mit Art. 4 Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BGBl. 2020 I 587) eingefügte § 12 V a IGV-DG vor, der den Abruf von PNR-Daten durch die Gesundheitsämter zum Zweck der Kontaktdatenverfolgung ermöglicht. Dies verstößt gegen die – wie der EuGH nun klargestellt hat – abschließende Zweckbestimmung in Art. 1 II PNR-RL. Das Verhältnis zu den Betroffenenrechten nach der DS-GVO könnte die eingangs erwähnte Vorlage des VG Wiesbaden klären, die iÜ aber va Gültigkeitsfragen aufwirft, die mit dieser Entscheidung beantwortet werden. Offen bleibt die Beurteilung „im Vorfeld festgelegter Kriterien“ (Art. 6 III PNR-RL), die das BKA als deutsche PNR-Zentralstelle in nichtdiskriminierender, aber zugleich zielgerichteter Weise aufstellen muss. Auch nach den hier getroffenen EuGH-Vorgaben bleibt das Muster intransparent und im exekutiven Ermessen. Unklar ist, wie sichergestellt werden soll, dass auch keine vermeintlich neutralen Kriterien festgelegt werden – denn in der Praxis werden oftmals Kleidung oder das Reiseziel als Verdachtsmoment gewählt, so dass das Risikoprofil doch diskriminierend zB Pilgerreisende einer bestimmten Religion (vgl. VG München 21.7.2021 – M 23 K 20.88, nicht veröffentlicht) oder überproportional türkischstämmige Reisende (Orrù Verfblog, 2021/12/21) erfasst.