

Hans Jürgen Kranz

Selbstregulierter Datenschutz im internationalen Luftverkehr – eine Fallstudie

Das geläufige wirtschaftspolitische Pro und Contra zur Selbstregulierung der Wirtschaft hat weltweit tätige Unternehmen im Hinblick auf den Datenschutz erst seit wenigen Jahren als notwendige Gestaltungs- und Entscheidungsanforderung an das Management erreicht. Anstoß für dieses Phänomen sind die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen umwälzender weltweiter informationstechnischer Vernetzung von Unternehmenssteuerungsprozessen. Sie sind ein wesentliches Element der »Globalisierung« und betreffen besonders den produktions- und absatzorientierten Instrumentarien-katalog der Unternehmensführung.

1. Strukturelle Besonderheiten der Branche erfordern Selbstregulierung im Datenschutz

Grundelement, »Geschäftsidee« des internationalen Luftverkehrs ist das weltweite Verfügbarmachen des Dienstleistungsangebots »sicherer und bedarfsgerechter Lufttransport von Passagieren und Fracht«. Immanent ist, dass sowohl die Produktionsorte als auch die Orte von Absatz und Inanspruchnahme der produzierten Leistungen geographisch in einem eher diffusen, in jedem Fall jedoch komplexen Wirkungs- und Abhängigkeitsgefüge zu einander stehen. Betriebswirtschaftliche Folge dieser Immanenz ist, dass der physische Standort eines Luftverkehrsunternehmens im Hinblick auf die wesentlichen betrieblichen Funktionen global ist.

Im Hinblick auf die Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Kunden verursacht diese Globalität für die Branche erhebliche operative Probleme:

Diese beruhen vor allem darauf, dass einerseits derzeit und in dieser Situation von einem einverständlichen globalen Verständnis von den gesellschaftlichen Werten und Inhalten von Privacy (noch) nicht die Rede sein kann. Kulturelle Mentalitätsdifferenzen prägen diese Sachlage.

Andererseits ist elementarer Bestandteil des Businessplans professionell geführter Luftverkehrsgesellschaften, ihre Dienstleistungen weltweit als durchgängig kundenorientiert wahrnehmbar zu gestalten (»Seamless Service«). Dieses gilt für die gesamte Servicekette (Marketingkommunikation, Vertrieb/Reservierung, Airportservice, Kabinenservice, Gepäckservice, Kundenfeedback, Kundenbindungsprogramm). Die kundenorientierte Wahrung der Privacy der Passagiere ist dabei konstitutiver Servicefaktor.

Auch in dieser Hinsicht ist deutschen Passagieren in Deutschland mit der gleichen persönlichkeitsrechtlichen Zuwendung zu begegnen wie japanischen in Argentinien.

Diesen branchenspezifischen Antagonismus im Datenschutz (Mentalitätsdifferenzen vs. konzeptionelles Erfordernis des Seamless Service mit global einheitlicher Qualitätsorientierung) gilt es – für den einzelnen Passagier akzeptabel und nachvollziehbar – aufzulösen. Am Prinzip der Selbstregulierung durch die Airlines orientierte Lösungen sind hier am ehesten geeignet, dieses Postulat zu erfüllen. Dabei sind selbstverständlich nationale Gesetze und Vorschriften zu beachten – sowohl was die Regelung des Datenschutzes im nichtöffentlichen Bereich als auch was die grundsätzlichen kulturell ja differierenden Vorstellungen und Regelungen über das gesellschaftlich wünschenswerte Ausmaß an Selbstregulierung im privaten Sektor angeht.

Die in dieser Hinsicht durch die EG Datenschutzrichtlinie eingeführten elementaren Regelungsgrundlagen sind als Vorlage für weltweite Lösungen, wie das in ihrem Gefolge entstandene Safe Harbor Regime in den USA im Grundsatz gezeigt hat, geeignet.

2. Strategische Allianzen im Luftverkehr und Privacy Codes of Conduct

Ein weiteres hier relevantes Spezifikum der Airline-Branche liegt darin, dass sie zwar physisch betrachtet global operieren, es jedoch im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sinn globale Unternehmen (zur Zeit noch) nicht gibt. Grund hierfür ist, dass das bestehende Verfahren zwischenstaatlicher Regelung des internationalen Luftverkehrs durch bilaterale Luftverkehrsabkommen globale Fusionen luftverkehrsrechtlich im Ergebnis nicht zulässt.

Um gleichwohl operative und wirtschaftliche Vorteile globaler Unternehmensverbindungen zu erschließen, sind im Luftverkehr strategische Allianzen rechtlich selbständig bleibender Gesellschaften üblich geworden. Zu den erfolgsrelevanten Gestaltungskriterien dieser Allianzen gehört es, Servicekonzepte allianzumfangreich auszulegen. Dabei ist konzeptioneller Kern, dass einerseits prägende unternehmensindividuelle und identitätsstiftende unterschiedliche Verhaltensmuster in der Kundenorientierung der Allianzpartner für den Passagier dennoch entscheidungsbeeinflussend wahrnehmbar bleiben sollen. Andererseits soll im Passagierinteresse durch vielfältige operative Kooperationsprozesse die Abwicklung komplexer weltweiter Reisen über die verschiedenen Verkehrsnetze der Allianzpartner deutlich vereinfacht sowie beschleunigt und so Seamless Service zusätzlich auch auf der Ebene der Allianz als Vorteilsfaktor erkennbar sein.

Im Zuge der skizzierten strategischen Ziele der Allianzen im Luftverkehr ist die zuvor diskutierte Positionierung der datenschutzorientierten Servicezuwendung zum Kunden also nicht nur innerhalb der einzelnen Partnerairlines zu realisieren. Sie muss ebenso auch auf der strategisch übergreifenden Ebene der Allianzen vollzogen werden. Nur so kann der – im Hinblick auf Kundenorientierung und Geschäftserfolg aller Partner strategisch erforderliche – Seamless Service effizient erbracht und als zusätzlicher Wettbewerbsvorteil der gesamten Allianz wirksam werden.

Als Mittel zur Realisierung einer allianzspezifischen Seamless Privacy in diesem Sinne bieten sich Ansätze der Selbstregulierung in besonderer Weise an. Aus der Sicht des Lufthansa Datenschutzes ist hier der erfolgversprechendste Weg derjenige einer Bündelung von selbstverpflichtenden Codes of Conduct oder Verhaltensregelungen beteiligter Partner zu einem entsprechenden – ebenfalls auf Selbstregulierung basierenden – allianzweiten und -verbindlichen Instrument.

Dieses Konzept ist in besonderer Weise geeignet, weil sich generell zeigt, dass diese branchenspezifischen Allianzen vor allem dann erfolgsträchtig sind, wenn die kulturellen und wirtschaftsethischen Mentalitätsgrundlagen der Partnerunternehmen ähnlich oder zumindest weitgehend kompatibel sind. Dass dieser Faktor für ein übergreifendes Datenschutzverständnis in hohem Maße relevant ist, folgt aus der Tatsache, dass ein weltweiter, alle internationalen Airlines umgreifender Code of Conduct offensichtlich nicht praxisgerecht und rechtskonform realisierbar ist.

Auf diesem Felde sehe ich eine bedeutende Zukunftsaufgabe des betrieblichen Datenschutzbeauftragten (bDSB) in nach deutschem Recht verfassten weltweit tätigen Unternehmen (»German based companies« nach Alfred Büllesbach) des Luftverkehrs. Dem bDSB sind – vom Regelungsansatz des deutschen Datenschutzrechts her gesehen: zu Recht – weitgehend keine direkt gestaltenden und anordnenden Kompetenzen zugewiesen. Er muss vielmehr auf Einflussnahme auf das betriebliche Geschehen durch »Hinwirken« zurückgreifen.

Letztlich bleiben also auch hier Geduld und langer Atem als eher triviale aber einzig verfügbare Managementinstrumente im betrieblichen Datenschutz.

3. Selbstregulierte Kooperation zwischen externem und internem Datenschutzaudit

Nachvollziehbare und glaubwürdige Kommunikation sowie die strategische Nutzung der gesetzlichen Unabhängigkeit des bDSB ist für global agierende deutsche Unternehmen mit weltweit sehr vielen Millionen natürlicher Personen als Kunden ein bedeutendes und konstitutives Instrument zur Schaffung von Kundenvertrauen. Dies trifft in besonderer Weise für den Luftverkehr zu: Bei der Deutschen Lufthansa AG schafft die Nutzung von etwa 50 Millionen Passenger Name Records (Informationen über gebuchte Reisen einschließlich operativer und abrechnungstechnischer Ergänzungsdaten) pro Jahr komplexe Datenschutzrisiken. Ihnen ist nur durch vertrauenerweckende d. h. auch im transkulturellen weltweiten Kontext einleuchtende Datenschutzorientierung der Airline zu begegnen. Die konstruktive Nutzung der Unabhängigkeit des bDSB besteht hier darin, ihn den Kunden als vertrauenswürdigen »privacy touch point« und »privacy first level support« anzubieten.

Flugpassagiere entstammen vielfältiger nationaler, kultureller, ethnischer und sozialer Herkunft und Zugehörigkeit. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung eines externen Datenschutzaudit nach §9a Satz 1 BDSG nicht als gesetzlich regulierender Eingriff kommunizierbar, der die faktische Unabhängigkeit des bDSB unbeeinträchtigt ließe.

Diese für die Wirksamkeit des Datenschutzes im internationalen Luftverkehr wenig hilfreiche Situation sollte durch entsprechende, diesen Konflikt lösende Regelungen im noch offenen Datenschutzauditgesetz nach §9a Satz 2 BDSG beseitigt werden. Diese Lücke kann bis dahin – als strategisch bedeutender Ansatz selbstregulierten Datenschutzes – durch eine situationsgerechte Beauftragung externer Datenschutzauditoren geschlossen werden: Der bDSB sollte darauf hinwirken, dass diese Aufträge den Auftragnehmer verpflichten, über das Auditergebnis (einschließlich der Erteilung und Nichterteilung von Datenschutzsiegeln) das fachliche Einvernehmen mit dem bDSB herzustellen.

Erste praktische Erfahrungen mit diesem Vorgehen zeigen, dass es praktikabel und effizient ist. Professionelle Anbieter der Dienstleistung Datenschutzaudit sehen in diesem kooperativen Vorgehen eine geeignete Basis für den zielgerichteten und erfolgreichen Aufbau dieses neuen Geschäftsfeldes der Beratungsbranche.

4. Selbstregulierter Datenschutz: Praktische Probleme und Lösungsansätze

In der praktischen Arbeit des an der Förderung selbstregulierten Datenschutzes orientierten bDSB im Luftverkehr zeigen sich in Teilbereichen – im Grundsatz lösbare – Probleme. Sie erfordern aus heutiger Sicht für die mittlere Zukunft erheblichen Einsatz der weltweiten Privacy Community.

4.1 Einbezug der Verbraucher

Ein erhebliches Problem besteht – vor dem Hintergrund der oben erläuterten Ansätze kundenorientierten Datenschutzes im Luftverkehr – immer noch in dem Mangel an konstruktiven Kooperationsstrukturen zwischen betrieblichem Datenschutz und Konsumenten(organisationen). Dieser sollte auf der Basis von Selbstregulierung behoben werden.

Die Förderung dieses Ansatzes im Airline-Datenschutz ist im besonderen deshalb sinnvoll, weil angesichts der angestrebten deutlichen Kundenorientierung auch auf diesem Sektorspezifischen konkrete Problemsichtweisen von Flugpassagieren effizient in die operative Gestaltung kundenorientierter Privacy einbezogen werden können. Hier sind kooperative Interaktionsprozesse auch deshalb anzustreben, weil sie hilfreich sind, die – beiderseitig – nicht immer präzise Wahrnehmung der wechselseitigen Handlungsstrategien und -ziele zu verstehen lernen.

Hinzu kommt, dass zwingend damit zu rechnen ist, dass gesetzliche Fremdregulierung auf den Plan gerufen würde, sollte es auf Basis des hier angeregten Selbstregulierungsprinzips nicht zu rechtlich und gesellschaftlich tragfähigen, einverständlichen Ergebnissen kommen. Eine Konsequenz, die für den globalen Luftverkehrsdatenschutz fatal wäre.

4.2 Kundenbindungsprogramme

Ein weiteres an Selbstregulierung zu orientierendes Handlungsfeld betrieblichen Datenschutzes sind die Auswirkungen der zunehmenden Etablierung von Kundenbindungsprogrammen (KBP). (Hier hat der Luftverkehr nur zur Zeit noch ein in der Relation bedeutendes branchenspezifisches Problemfeld: Weitere Service- und Industriebranchen mit sehr großen Kundenzahlen im Konsumentenbereich folgen hier sehr schnell.)

Die Deutsche Lufthansa AG ist hier seit vielen Jahren in Deutschland in einer Vorreiterrolle. Sie wurde dies vor allem deswegen weil insbesondere US-Konkurrenten bereits seit Ende der 70er Jahre in Kundenbindungsaktivitäten auf der Basis von Kundenkarten durch Gewährung von Rabatten und sonstigen vielfältigen Prämien vorgeprescht waren. Ihnen musste auch die Lufthansa folgen, da das Angebot des »Sammelns von Meilen« zu einem äußerst erfolgsrelevanten Wettbewerbsvorteil im internationalen Luftverkehr wurde. Dabei war gegen erhebliche wettbewerbs- und rabattrechtliche Hemmnisse anzukämpfen, die erst im Jahre 2001 durch gesetzliche Änderungen weitgehend beseitigt wurden.

Damit sind jedoch noch nicht alle Probleme, die sich in Deutschland und den übrigen EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich anzuwendender rechtlicher Vorschriften und teilweise kritischer Haltung von Verbraucherseite ergeben, gelöst. Hinzu kommt, dass die Entwicklung auf dem Gebiet des Betriebs von Kundenbindungsprogrammen – als im besonderen in Deutschland völlig neuartiger Geschäftsidee – in hohem Maße dynamisch wachsend erfolgt.

Dieser Hintergrund bewirkt, dass für die merklich zunehmende Zahl deutscher Unternehmen des Service- und Einzelhandelsbereichs, die Kundenbindungsprogramme entwickeln, erheblicher Handlungs- und Gestaltungsbedarf im Hinblick auf dezidiert datenschutzgerechte Einrichtung der entsprechenden Geschäftsprozesse besteht. Dabei ist zu beachten, dass klare und von allen Beteiligten (neben den Programmbetreibern i.w. betroffene Kunden, datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörden und Konsumentenorganisationen) akzeptierte Verhaltensrahmen im Sinne von anerkannten Best-Practice-Prozessen oder Codes of Conduct auch wegen der erwähnten hohen Dynamik in der Realisierung der neuen Geschäftsideen noch nicht entwickelt sind.

Aus Sicht des Lufthansa-Datenschutzes soll dieser formalrechtlich und wirtschaftsethisch unklaren – und daher langfristig auch im Sinne von verpflichtender Kundenorientierung nicht akzeptablen – Situation durch selbstregulierenden Datenschutz abgeholfen werden.

Wir initiierten daher die Gründung eines Arbeitskreises von Datenschutzexperten aus verschiedenen deutschen Großunternehmen, die ebenfalls Kundenbindungssysteme betreiben oder zukünftig einführen wollten.

Ziel des Kreises ist es seitens der Wirtschaft den Dialog sowohl miteinander als auch mit datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden und Verbraucherverbänden zu suchen. Dabei soll die Diskussion um Kunden- und Rabattkarten in sachlicher Auseinandersetzung geführt werden. So sollen einverständlich Regeln festgelegt werden, die den einzelnen Konsumenten als Mitgliedern von Kundenbindungsprogrammen ein hohes Maß an Transparenz verschaffen. Sie sollen so überzeugt werden, dass ihre personenbezogenen Daten nicht nur im rechtlich zulässigen Rahmen verarbeitet werden und somit der Datenschutz strikt beachtet wird – was wirtschaftsethisch eine triviale Selbstverständlichkeit ist. Darüber hinaus soll ihnen transparent und nachvollziehbar verdeutlicht werden, dass die Datenverwendungsprozesse der Programme außerdem auch auf vielfältige Weise in ihrem eigenen sonstigen Interesse erfolgen.

5. Selbstregulierung: Aufgabe für die weltweite Data Protection Community

Selbstregulierender Datenschutz ist aus vielfältigen operativen und strategischen Gründen Gebot der Stunde und wesentliche Anforderung der Zukunft im Datenschutz des internationalen Luftverkehrs.

Die Data Protection Community des privaten Sektors ist herausgefordert, für Kunden, Aktionäre und Mitarbeiter adäquate Lösungen zu finden und auf ihre Befolgung hinzuwirken. Dieses muss – je nach Tragweite des konkreten Datenschutzproblems – auf nationaler oder internationaler, auf branchenspezifischer oder – übergreifender Ebene erfolgen.

Für die Kernprobleme des globalen Passagierdatenschutzes im Luftverkehr sollte dies innerhalb der strategischen Allianzen erfolgen, die heute State of the Art im Luftfahrtmanagement sind.