



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 6.11.2007

SEK(2007) 1422

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

**über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu
Strafverfolgungszwecken**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 654 endgültig}

{SEK(2007) 1453}

1. VERFAHREN UND KONSULTATION DER BETROFFENEN

Im März 2004 forderte der Europäische Rat in einer Erklärung zur Terrorismusbekämpfung die Europäische Kommission auf, einen Vorschlag für ein „*gemeinsames EU-Konzept zur Verwendung von Passagierdaten für die Zwecke der Grenz- und Luftverkehrssicherheit sowie für andere Strafverfolgungszwecke*“ vorzulegen. Eine europäische Politik in diesem Bereich war bereits in der Kommissionsmitteilung „Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR): Ein sektorübergreifendes EU-Konzept“ vom 16. Dezember 2003 angekündigt worden. Die Forderung nach Maßnahmen auf europäischer Ebene wurde vom Europäischen Rat mehrfach wiederaufgegriffen.

Die Kommissionsdienststellen führten im Vorfeld umfangreiche Anhörungen mit allen Beteiligten durch, namentlich mit den Mitgliedstaaten, den nationalen Datenschutzbehörden, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten und den Luftverkehrsverbänden Air Transport Association of America, International Air Carrier Association (IACA), Vereinigung europäischer Fluggesellschaften (AEA), European Regions Airline Association (ERA) und International Air Transport Association (IATA).

Die Möglichkeit, bei der Lösung des Problems auf die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu bauen, wurde anfangs zwar in Erwägung gezogen, doch anschließend fallengelassen. Eine derartige Zusammenarbeit könnte zwar in Form des Austauschs von „best practices“ erfolgen, doch würde damit nach allgemeinem Dafürhalten das angestrebte Ziel einer erhöhten Sicherheit nicht erreicht. Außerdem käme diese Lösung letztlich teurer.

2. PROBLEMSTELLUNG

Der Terrorismus stellt gegenwärtig eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit, den Frieden, die Stabilität, die Demokratie und die Grundrechte – Werte, auf denen die Europäische Union fußt – dar. Zudem bedeutet er eine konkrete Bedrohung für die europäischen Bürger. Die Terrorismusgefahr ist nicht auf bestimmte geographische Räume begrenzt. In den letzten Jahren haben die Europäische Union und die übrige Welt mehr denn je die Erfahrung gemacht, dass sich terroristische Anschläge vielerorts ereignen können. Kriminelle nutzen die Vorteile der Globalisierung voll aus, indem sie immer mehr reisen und sich moderner Kommunikationsmittel bedienen, um ihren Machenschaften nachzugehen. In den Mitgliedstaaten der EU setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass der Kenntnisstand in Bezug auf diese Bedrohung verbessert werden muss. Hier bietet sich die Einführung von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit PNR-Daten an. Nach Ansicht der Mitgliedstaaten muss die EU proaktiv und nicht nur reaktiv tätig werden, wenn Terrorismus und Schwerekriminalität wirksam bekämpft werden sollen.

Bei der Folgenabschätzung wird geprüft, ob auf europäischer Ebene ein kohärenter Rechtsrahmen benötigt wird, der die Verpflichtungen von Fluggesellschaften zur Übermittlung von PNR-Daten an die zuständigen Behörden zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität regelt. Eine solche Regelung hätte den Zweck, mehr Erkenntnisse über Terroristen und Straffällige und sowie Verhaltensmuster zu gewinnen.

Fluggesellschaften sind aufgrund der Richtlinie 2004/82/EG des Rates¹ verpflichtet, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erweiterte Fluggastdaten zu übermitteln (Advance Passenger Information - API), mit deren Hilfe gegen illegale Einwanderung vorgegangen werden soll. Die Behörden können sich außerdem die in den PNR-Daten eines Passagiers an Bord eines internationalen Fluges enthaltenen Informationen beschaffen, indem sie seinen Flugschein und das von ihm auszufüllende Einreiseformular kontrollieren. Der Mehrwert einer europäischen Regelung besteht darin, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Daten in elektronischer Form bereits geraume Zeit vor Ankunft des Fluges erhalten können. Dies ermöglicht ihre elektronische Verarbeitung, die weitaus weniger zeitaufwändig ist als eine manuelle Vorgehensweise. Dies wiederum kommt den Behörden und auch den Flugreisenden zugute, deren Wartezeit bei der Kontrolle dadurch abgekürzt wird.

PNR-Daten können von Strafverfolgungsbehörden für folgende fünf Zwecke verwendet werden:

- Abgleich der PNR-Daten mit Frühwarnsystemen, um bekannte Terroristen und Straftäter herauszufiltern.
- bei Identifizierung namentlich bekannter Terroristen oder Straftäter etwaige Feststellung weiterer Passagiere, die mit dem bekannten Terroristen/Straftäter in Verbindung stehen. Dies ist möglich durch den Vergleich der PNR-Daten des bekannten Terroristen/Straftäters mit denen anderer Flugreisender, denn so lässt sich herausfinden, ob jemand dieselbe Anschrift oder Kreditkartennummer oder dieselben Kontaktangaben hat. Dieses Verfahren ist hilfreich, um durch Assoziation zu neuen Erkenntnissen zu gelangen und bis dato unverdächtige Passagiere herauszufiltern.
- Abgleich der PNR-Daten mit einer Reihe von Merkmalen und Verhaltensmustern zwecks Erstellung eines Risikoprofils. Wenn ein Flugreisender in ein bestimmtes Risikoprofil passt, kann er als Passagier mit hohem Gefährdungspotenzial eingestuft werden.
- Abgleich der PNR-Daten mit aktuellen risikobezogenen Erkenntnissen, um Flugreisende mit hohem Gefährdungspotenzial herauszufiltern. Wenn es beispielsweise Erkenntnisse gibt, dass ein Reisebüro in einem bestimmten Land Verbindungen zu einer terroristischen oder kriminellen Vereinigung unterhält, kann mit Hilfe der PNR-Daten festgestellt werden, welche Flugreisenden bei dem verdächtigen Reisebüro Flugscheine gekauft haben.
- Bereitstellung von Erkenntnissen über Reisegewohnheiten und Vereinigungen direkt im Anschluss an einen Terroranschlag.

Das Herausfiltern unbekannter Flugreisender mit hohem Gefährdungspotenzial ermöglicht eine zweite Überprüfung bei ihrer Ankunft und ihre weitere Befragung durch Sicherheitsbeamte. Unter bestimmten Umständen, wenn noch weitere Informationen hinzukommen, kann ihnen dann die Einreise in das Bestimmungsland verweigert werden. Gleichzeitig lassen sich so die Grenzkontrollen für die Passagiere insgesamt gesehen verringern.

¹ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24.

Die EU hat mit den Vereinigten Staaten sowie mit Kanada im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität Abkommen geschlossen, die die Übermittlung von PNR-Daten bei Flugreisen gestatten. Es steht zu erwarten, dass noch weitere Drittstaaten von den Fluggesellschaften, die Flüge aus der EU durchführen, PNR-Daten erhalten möchten.

Das Vereinigte Königreich, Frankreich und Dänemark haben bereits primäre Rechtsvorschriften über die Erhebung und Verwendung von PNR-Daten erlassen und arbeiten gerade an den Durchführungsbestimmungen zur Einrichtung nationaler PNR-Systeme. Diese einzelstaatlichen Regelungen sind jedoch nicht immer deckungsgleich.

Weitere Teilaspekte des Problems sind die Sicherstellung eines ausreichenden Schutzes der PNR-Daten und die Erleichterung der Grenzkontrollen, was wegen der Vielzahl von Flugreisenden immer schwieriger wird. Die elektronische Erfassung und Verwendung der PNR-Daten wird dazu beitragen, diesen Aspekt besser in den Griff zu bekommen. Die Möglichkeit, noch vor der Landung Sicherheitskontrollen anhand der PNR-Daten eines Reisenden vorzunehmen, wird die Kontrollen bei der Einreise beschleunigen.

Von dem Problem potenziell betroffen sind alle EU-Bürger, die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und die Fluggesellschaften. Es können sich daraus ganz unmittelbare Folgen ergeben, beispielsweise wenn ein Terrorakt Menschenleben kostet, aber auch indirekte Folgen für die Gesellschaft und die Wirtschaft als Ganzes oder für die Versorgung der Bürger mit bestimmten Dienstleistungen, wenn diese beispielsweise aufgrund eines Terroranschlags unterbrochen sind, und schließlich ist damit auch ein Eingriff in die Privatsphäre der Bürger verbunden.

Dass die EU tätig werden darf, ergibt sich aus Titel VI des Vertrags über die Europäische Union. Bei terroristischen und von der organisierten Kriminalität ausgehenden Bedrohungen liegt es in der Natur der Sache, dass die zuständigen Behörden bei ihren Ermittlungen weitestgehend auf internationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit angewiesen sind. Die Mitgliedstaaten allein sind nicht in der Lage, eine angemessene Harmonisierung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich durchzusetzen. Dies gilt auch für die Bereitstellung harmonisierter Fluggastdatensätze durch Fluggesellschaften, die Flüge in die und aus der Europäischen Union durchführen. Maßnahmen auf EU-Ebene haben außerdem den Vorteil, dass gleiche Vorschriften für den Schutz der Privatsphäre gelten; würden die Mitgliedstaaten ihre eigenen Vorschriften erlassen, wäre die Harmonisierung derartiger Schutzvorschriften sehr viel schwieriger.

3. OPTIONEN

Vorgeschlagen werden Maßnahmen zur Erfassung, Verarbeitung, gegenseitigen Bereitstellung und Verwendung bestimmter personenbezogener Daten von Bürgern, die in die EU einreisen bzw. aus der EU ausreisen. Die Maßnahmen als solche könnten einen Eingriff in das in der Grundrechtecharta der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz der personenbezogenen Daten bedeuten. Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ist jedoch kein unabdingbares Recht, sondern unterliegt Ausnahmen, wenn dies „für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“ erforderlich

ist, vorausgesetzt, der Eingriff ist „gesetzlich vorgesehen“ und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“. Da die geplanten Maßnahmen die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität bezwecken, würden sie mithin unter die Ausnahmeregelung fallen.

Rechtsgrundlage wäre Titel VI EUV. Zum Zeitpunkt der Abfassung der vorliegenden Folgenabschätzung war der Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, noch nicht angenommen. Deshalb muss das Ziel sein, den in Europa gültigen Datenschutzstandards, wie sie etwa in dem Übereinkommen 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegt sind, Geltung zu verschaffen. In der Praxis sollten alle Mitgliedstaaten außerdem bereits über gesetzliche Regelungen zur Verarbeitung von Daten durch Strafverfolgungsbehörden verfügen:

Mit dem Vorschlag werden folgende Ziele verfolgt:

- Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Bürger, der EU in ihrer Gesamtheit und der einzelnen Mitgliedstaaten durch Rückgriff auf PNR-Daten
- Schaffung von Rechtssicherheit für Fluggesellschaften im Hinblick auf die ihnen auferlegten Pflichten und Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt aufgrund divergierender Rechtsvorschriften
- Schutz der bürgerlichen Grundrechte, speziell des Rechts auf Achtung der Privatsphäre, trotz der Erkenntnis, dass einschlägige personenbezogene Daten für Strafverfolgungszwecke in größerem Maßstab genutzt werden müssen
- Erarbeitung eines EU-Standpunktes in diesem Bereich, um so das Terrain für einen weltweiten Ansatz zur Nutzung von Fluggastdaten im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu bereiten.

Die Folgenabschätzung wägt die beiden Hauptalternativen – alles beim Alten zu belassen oder eine gesetzliche Regelung vorzuschlagen – mitsamt einer Reihe von Variationen gegeneinander ab.

Bei der zweiten Alternative – Vorschlag eines Rechtsaktes – wird nochmals unterschieden zwischen der Variante einer dezentralen und der Variante einer zentralen Erfassung der Fluggastdaten.

Die Alternativen wurden im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Sicherheit in der EU, auf den Schutz der Privatsphäre, die Kosten für die Fluggesellschaften und den Staat, die Beziehungen zu Drittstaaten, den Wettbewerb im Binnenmarkt und den Komfort für die Flugreisenden geprüft.

Die Folgenabschätzung ergab, dass die bevorzugte Option ein Legislativvorschlag ist, der eine dezentrale Verarbeitung der Daten vorsieht. Die Lösung, alles beim Alten zu belassen, leistet keinen echten Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit in der EU. Im Gegenteil – so, wie sich die Dinge derzeit entwickeln, sind negative Auswirkungen zu befürchten: viele voneinander abweichende Systeme verursachen nämlich administrative Hürden sowie höhere Kosten und verfälschen den Wettbewerb.

Die Möglichkeit eines Legislativvorschlags bietet den klaren Vorteil eines erhöhten Schutzes vor Terroranschlägen und Straftaten im Rahmen der organisierten Kriminalität im EU-Raum. Indem für alle Fluggesellschaften, die Flüge in die und aus der EU durchführen, dieselben Anforderungen gelten, wird zudem einer Verfälschung des Wettbewerbs vorgebeugt. Die Kosten, die den Fluggesellschaften entstehen und für die neu zu schaffenden Verwaltungsstrukturen aufgewendet werden müssen, fallen letztlich geringer aus als für den Fall, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes System entwickeln würde. Der Komfort für die Flugreisenden würde sich verbessern, da die Kontrollen bei der Einreise weniger aufwändig wären. Schließlich würde diese Lösung auch zu einer Harmonisierung der verschiedenen Aspekte des Austauschs und der Verwendung von PNR-Daten sowie der Mechanismen führen, die dafür sorgen, dass das Recht der Flugreisenden auf Schutz ihrer Privatsphäre gewahrt bleibt.

Bei der Abwägung zwischen einerseits Untätigbleiben und andererseits der Vorlage eines Legislativvorschlags hat die letztgenannte Alternative eindeutige Vorteile.

Was die beiden Optionen für die Ausgestaltung eines solchen Legislativvorschlags betrifft, hat die dezentrale Erfassung der Daten gegenüber einer zentralisierten Erfassung Vorteile, weil diese Lösung mehr Sicherheit innerhalb der EU verspricht. Bei einer zentralen Datenerfassung wäre die Gefahr von Pannen groß, einmal auf politischer Ebene, wenn die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nicht ordentlich funktioniert, und einmal aus praktischen Gründen, wenn das System versagt.

4. BEVORZUGTE ALTERNATIVE

Die bevorzugte Alternative ist ein neuer Vorschlag für einen für Flugreisen geltenden Rechtsakt mit einer dezentralen Datenerfassung als der derzeit praktikabelsten Lösung. Eine solche Maßnahme würde das Instrumentarium für eine Erhöhung der Sicherheit in der EU verbessern und gleichzeitig für einen besseren Schutz der Daten sorgen, wobei die Kosten für Aufbau und Betrieb des Systems möglichst gering gehalten werden. Dies soll jedoch nicht heißen, dass das Problem damit ein für allemal gelöst ist, sondern dass die Lösung gewählt wurde, die in der jetzigen Situation am ehesten umsetzbar ist. Sie stellt in jedem Wahl einen guten Ausgangspunkt dar und wird dazu beitragen, Erfahrungen auf diesem völlig neuen Terrain zu sammeln. Die Erfahrungen sollen ausgewertet werden mit dem Ziel, den Anwendungsbereich des Vorschlags später zu erweitern. Es soll den Mitgliedstaaten überlassen bleiben zu entscheiden, ob sie den Geltungsbereich des Vorschlags zu diesem Zeitpunkt auf andere Transportmittel ausdehnen. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten bi- oder multilaterale Übereinkünfte oder Vereinbarungen schließen dürfen, wenn die Bestimmungen dieses Vorschlags dadurch aufgewertet werden oder leichter verwirklicht werden können.

Der Vorschlag erfolgt in Gestalt eines Rahmenbeschlusses gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union.

Zur Folgenabschätzung gehört auch die Untersuchung verschiedener anderer Parameter der gewählten Lösung. Dabei werden folgende Schlüsse gezogen:

- *Sachlicher Geltungsbereich des Vorschlags (bezogen auf die Beförderungsmittel):* Die Mehrheit der Befragten ist sich darin einig, dass der Vorschlag zunächst auf den Luftverkehr beschränkt werden sollte, wobei die Möglichkeit einer späteren Ausdehnung

auf andere Transportmittel offen gelassen wird. Dieser Ansatz ist mehr oder weniger darauf zurückzuführen, dass die Fluggesellschaften bereits über PNR-Datenerfassungssysteme verfügen, so dass die Umsetzung des Vorschlags sie vor keine allzu großen Probleme stellt.

- *Räumlicher Geltungsbereich des Vorschlags:* Die meisten Befragten sind der Ansicht, dass sich der räumliche Geltungsbereich des Vorschlags auf Flüge aus Drittstaaten in die EU und aus der EU in Drittstaaten beschränken sollte. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es nach allgemeinem Dafürhalten unverhältnismäßig, den Anwendungsbereich des Vorschlags auf innereuropäische und Inlandsflüge auszudehnen.
- *Zweck der Erhebung und Verarbeitung von PNR-Daten:* PNR-Daten sollten ausschließlich für die in Titel VI EUV genannten Zwecke erhoben und verarbeitet werden, nämlich Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.
- *Speicherfrist:* Es besteht gemeinhin Einigkeit darüber, dass, wenn das System einen Nutzen haben soll, die Daten für 5 Jahre vorgehalten werden müssen, es sei denn, sie wurden zwischenzeitlich für strafrechtliche Ermittlungen oder erkenntnisgestützte Maßnahmen verwendet.
- *Empfänger der PNR-Daten:* Die Mehrheit der Mitgliedstaaten plädiert dafür, dass die Daten von einer nationalen Zentralstelle entgegengenommen werden, die von jedem einzelnen Mitgliedstaat bestimmt wird; eine Minderheit ist für eine Zentralstelle auf EU-Ebene, in der die Daten der Fluggesellschaften aus allen Mitgliedstaaten zusammenlaufen.
- *Art der Datenübermittlung:* Von allen befragten Parteien wird die Übermittlung im „Push“-Verfahren der „Pull“-Methode vorgezogen. Der Hauptunterschied zwischen beiden Verfahren besteht darin, dass bei der „Push“-Methode die Daten von der Fluggesellschaft an die nationale Behörde weitergeleitet werden, während beim „Pull“-Verfahren die nationale Behörde Zugriff auf das Buchungssystem der Fluggesellschaft erhält und die Daten extrahiert.
- *Weiterübermittlung der PNR-Daten:* Die meisten Befragten plädieren dafür, dass die Daten an die zuständigen Stellen im eigenen Land und in anderen Mitgliedstaaten übermittelt werden dürfen. Einige Mitgliedstaaten sind auch für eine Übermittlung an die zuständigen Behörden in Drittstaaten.
- *IT-Sicherheit:* Die Sicherheit der Datenübertragung könnte nach Ansicht der Mehrheit mittels gemeinsam vereinbarter Verschlüsselungsstandards gewährleistet werden.

Die geplante Maßnahme würde auch Vorschriften enthalten, die ihre Überwachung und Überprüfung sicherstellen.