

045270/EU XXIV.GP
Eingelangt am 03/02/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.2.2011
SEK(2011) 133 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über ein gemeinsames Konzept für die Verwendung von Fluggastdatensätzen**

{KOM(2011) 32 endgültig}
{SEK(2011) 132 endgültig}

1. VERFAHREN UND KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Am 6. November 2007 nahm die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken¹ an. Mit dem Vorschlag wurde eine Folgenabschätzung² vorgelegt. Der Vorschlag wurde in den Arbeitsgruppen des Rates ausgiebig erörtert; die bei den Beratungen erzielten Fortschritte wurden 2008 vom Rat „Justiz und Inneres“ gebilligt. Aufgrund der Diskussionen über den Vorschlag in den Arbeitsgruppen konnte über die meisten Bestimmungen des Vorschlags Einvernehmen erzielt werden.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde der Kommissionsvorschlag, den der Rat bis dahin noch nicht angenommen hatte, hinfällig. Im „Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“³ ist die Kommission aufgefordert worden, einen Vorschlag über die Verwendung von PNR-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von Terrorismus oder schwerer Kriminalität vorzulegen.

Für die Folgenabschätzung von 2007 konsultierte die Kommission alle Beteiligten. Nach der Annahme des Kommissionsvorschlags von 2007 veröffentlichten alle Beteiligten, nämlich das Europäische Parlament, die Artikel-29-Datenschutzgruppe, der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Agentur für Grundrechte und Vereinigungen von Fluggesellschaften, ihre diesbezüglichen Stellungnahmen. In diesem Bericht soll geprüft werden, ob nach den Bestimmungen und Verfahren des Vertrags von Lissabon ein neuer Vorschlag angenommen werden kann, der den Vorschlag von 2007 ersetzt. Die von den Beteiligten aufgezeigten Kritikpunkte sollen angesprochen und alle neuen Fakten sowie die seit 2007 gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt werden.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Bedrohung durch Terrorismus und schwere Kriminalität

Im letzten Jahrzehnt haben die Europäische Union und andere Teile der Welt die Ausbreitung grenzüberschreitender Kriminalität erlebt. Laut EU Sourcebook wurden im Jahr 2007 in den EU-Mitgliedstaaten (ausgenommen Italien und Portugal, für die keine Daten bereitgestellt wurden) 143 948 Straftaten je 100 000 Einwohner begangen, wobei die Zahl der Straftaten pro Mitgliedstaat von 14 465 in Schweden bis 958 in Zypern reicht. Aus der von Europol vorgenommenen Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität in der EU (OCTA) 2009 geht hervor, dass die von der organisierten Kriminalität ausgehenden Bedrohungen zumeist eine internationale Dimension aufweisen und mit schwerer organisierter Kriminalität in den meisten Fällen Reisen in andere Länder einhergehen.

Der Terrorismus stellt gegenwärtig eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit, den Frieden, die Stabilität, die Demokratie und die Grundrechte dar. Die Terrorismusgefahr ist nicht auf bestimmte geografische Gebiete begrenzt. Nach dem Europol-Bericht „EU Terrorism Situation and Trend Report 2010“ war zwar 2009 in der EU ein Rückgang des Terrorismus zu verzeichnen, geht aber von ihm weiterhin eine reale und ernste Bedrohung aus. Bei den meisten terroristischen Vorhaben, vor allem bei jenen, die Europol als „islamistischen Terrorismus“ bezeichnet, wird länderübergreifend agiert.

¹ KOM(2007) 654.

² SEK(2007) 1453.

³ Ratsdokument 17024/09 vom 2.12.2009.

2.2. PNR-Daten und ihre Verwendung

PNR-Daten werden seit Jahren – vor allem von Zoll- und Strafverfolgungsbehörden – in der ganzen Welt verwendet. In polizeilichen und justiziellen Angelegenheiten kann wie folgt auf PNR-Daten zurückgegriffen werden:

- **Reaktiv:** bei Ermittlungen, bei der Strafverfolgung und bei der Zerschlagung von Netzen, nachdem eine Straftat begangen wurde. Damit die Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen weit genug in die Vergangenheit zurückgehen können, brauchen sie in diesen Fällen eine entsprechend lange Speicherfrist.
- **In Echtzeit:** vor Ankunft oder Abreise der Fluggäste, um eine Straftat zu verhindern, Personen zu beobachten oder festzunehmen, bevor eine Straftat begangen wird oder weil eine Straftat begangen wird bzw. wurde. In diesen Fällen sind PNR-Daten besonders nützlich, um anhand zuvor festgelegter Prüfkriterien einen Abgleich vorzunehmen, damit den Strafverfolgungsbehörden bisher nicht „bekannte“ Personen identifiziert und ein Datenabgleich mit Datenbanken für gesuchte Personen und Gegenstände durchgeführt werden können.
- **Proaktiv:** zur Analyse und Bestimmung von Prüfkriterien, die für eine Überprüfung der Fluggäste vor ihrer Ankunft oder Abreise herangezogen werden können. Damit die Daten im Hinblick auf ihre Relevanz für terroristische Straftaten oder schwere Kriminalität ausgewertet werden können, benötigen die Strafverfolgungsbehörden in diesen Fällen eine entsprechend lange Speicherfrist.

Diese rechtliche Verpflichtung muss den Fluggesellschaften aus folgenden Gründen auferlegt werden:

Erstens ermöglichen PNR-Daten den Strafverfolgungsbehörden, Personen zu identifizieren, die ihnen bislang nicht „bekannt“ waren, d. h. Personen, die noch nicht im Verdacht stehen, an einer schweren oder terroristischen Straftat beteiligt zu sein, bei denen eine Datenauswertung aber Anhaltspunkte dafür liefert, dass sie an einer solchen Straftat beteiligt sein könnten, und die daher von den zuständigen Behörden genauer überprüft werden sollten. Die Identifizierung solcher Personen hilft den Strafverfolgungsbehörden, schwere Straftaten einschließlich Terrorakten zu verhindern und aufzudecken. Dazu müssen die Strafverfolgungsbehörden zum einen in der Lage sein, PNR-Daten in Echtzeit zu verwenden, um anhand zuvor festgelegter Prüfkriterien einen Abgleich vorzunehmen und bisher „unbekannte“ Personen, die genauer überprüft werden müssen, zu identifizieren. Zum anderen müssen sie PNR-Daten proaktiv zur Analyse und Bestimmung von Prüfkriterien verwenden können.

Beispielsweise ermöglicht eine Auswertung von PNR-Daten unter Umständen Rückschlüsse auf die üblichsten Routen des Menschen- oder Drogenhandels, die in die Prüfkriterien einfließen können. Durch einen Echtzeit-Abgleich von PNR-Daten anhand solcher Kriterien können Straftaten verhindert oder aufgedeckt werden. Als konkretes Beispiel hierfür hat ein Mitgliedstaat einen Fall genannt, in dem durch Auswertung von PNR-Daten ein Menschenhändlerring aufgedeckt wurde, der immer dieselbe Reiseroute benutzte. Die betreffenden Personen legten bei der Abfertigung für einen Flug innerhalb der EU gefälschte Reisedokumente vor, checkten aber gleichzeitig mit echten Reisedokumenten für einen anderen Flug in ein Drittland ein. Nach ihrer Ankunft in der Flughafenlounge stiegen sie schließlich in das Flugzeug mit dem innereuropäischen Reiseziel ein. Ohne PNR-Daten hätte dieser Menschenhändlerring nicht ausgehoben werden können.

Wenn die Strafverfolgungsbehörden PNR-Daten sowohl proaktiv als auch in Echtzeit verwenden, können sie die Bedrohung durch schwere Kriminalität und Terrorismus anders

angehen als durch Verarbeitung anderer Kategorien personenbezogener Daten: Wie weiter unten erläutert wird, sind die Strafverfolgungsbehörden durch Verarbeitung der personenbezogenen Daten, die ihnen aufgrund bestehender oder geplanter Instrumente auf EU-Ebene – darunter die Richtlinie über erweiterte Fluggastdaten⁴, das Schengener Informationssystem (SIS) und das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) – zur Verfügung stehen, nicht in der Lage, „unbekannte“ Verdächtige so zu identifizieren wie dies mit einer Auswertung von PNR-Daten möglich ist.

Zweitens helfen PNR-Daten den Strafverfolgungsbehörden dabei, schwere Straftaten einschließlich Terrorakten zu verhüten und solche Straftaten nach ihrer Begehung aufzudecken, aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen. Dazu müssen die Strafverfolgungsbehörden die PNR-Daten in *Echtzeit* verwenden, um einen Datenabgleich mit verschiedenen Datenbanken für „bekannte“ Personen und gesuchte Gegenstände durchzuführen. Außerdem müssen sie die PNR-Daten *reaktiv* verwenden, um Beweise zusammenzutragen und gegebenenfalls Komplizen von Straftätern aufzuspüren und kriminelle Netze auszuheben.

Beispielsweise könnten die Strafverfolgungsbehörden aufgrund der Kreditkartenangaben, die zu den PNR-Daten gehören, Verbindungen zwischen einer Person und einem bekannten Straftäter oder einer kriminellen Vereinigung aufdecken und nachweisen. In einem von einem Mitgliedstaat hierfür angeführten Beispiel ging es um Menschen- und Drogenhandel im großen Maßstab, von dem ein Mitgliedstaat und Drittländer betroffen waren. Kartelle schmuggelten Drogen mithilfe von Drogenkurieren, die Opfer von Menschenhandel waren, in verschiedene europäische Länder. Die beteiligten Personen hatten ihren Flugschein mit gestohlenen Kreditkarten gekauft und konnten somit aufgrund von PNR-Daten identifiziert werden. Sie wurden in dem betreffenden Mitgliedstaat festgenommen. Auf dieser Grundlage wurde ein Prüfkriterium festgelegt, das wiederum zu mehreren Festnahmen in anderen Mitgliedstaaten und Drittländern führte.

Bei Verwendung von PNR-Daten vor Ankunft der Fluggäste können die Strafverfolgungsbehörden außerdem eine Überprüfung vornehmen und nur diejenigen Personen genauer kontrollieren, von denen – unter Berücksichtigung objektiver Prüfkriterien und der bisherigen Erfahrungen – am ehesten eine Gefahr für die Sicherheit ausgeht. Dies erleichtert allen anderen Fluggästen das Reisen und verringert das Risiko, dass Fluggäste aufgrund unzulässiger Kriterien wie der Staatsangehörigkeit oder Hautfarbe kontrolliert werden, die unter Umständen von Strafverfolgungsbehörden und Zoll- und Grenzschutzbeamten fälschlicherweise mit Sicherheitsrisiken assoziiert werden.

Im Rahmen der Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität hat die EU mit den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien Abkommen geschlossen, die die Übermittlung von PNR-Daten gestatten. Es steht zu erwarten, dass weitere Drittländer 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 Erfassung und Verwendung von PNR-Daten erlassen. Diese einzelstaatlichen Regelungen unterscheiden sich jedoch in mehrerer Hinsicht und nach Verabschiedung des vollständigen Rechtsrahmens in den betreffenden Mitgliedstaaten wird es wahrscheinlich noch mehr Abweichungen geben. Da weitere Mitgliedstaaten eigene PNR-Vorschriften ausarbeiten, könnten bis zu 27 erheblich voneinander abweichende Systeme

⁴ Richtlinie 2004/82/EG vom 29. August 2004.

entstehen, die zu einem ungleichen Datenschutzniveau, zu Sicherheitslücken, höheren Kosten und Rechtsunsicherheit für die Fluggesellschaften führen würden.

2.3. Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen und Subsidiarität

Das Recht der EU, in diesem Bereich tätig zu werden, ist in Artikel 82 und in Artikel 87 des Kapitels 5 von Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Da die meisten Ausprägungen schwerer Kriminalität wie Drogen- und Menschenhandel in einem gewissen Stadium mit Reisen in andere Länder einhergehen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Behörden zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der EU PNR-Daten sammeln, verarbeiten und austauschen. Der freie Personenverkehr im Schengen-Raum erfordert, dass alle Mitgliedstaaten PNR-Daten verwenden, damit es nicht zu Sicherheitslücken kommt. Außerdem werden Maßnahmen auf EU-Ebene einheitliche Datenschutzvorschriften, niedrigere Kosten und Rechtssicherheit für die Fluggesellschaften gewährleisten.

3. ZIELE

3.1. Politische Ziele

Das übergeordnete Ziel besteht darin, unter Beachtung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und sonstiger Grundrechte die innere Sicherheit in der EU zu erhöhen; dabei werden die nachstehenden politischen Einzelziele verfolgt:

- (1) Verhütung und Verringerung terroristischer Aktivitäten und anderer schwerer Straftaten durch ein globales Konzept für die Verwendung von PNR-Daten sowie Vermeidung von Sicherheitslücken.
- (2) Erleichterung des Austauschs von PNR-Daten zwischen den zuständigen Behörden und Beschränkung des Zugriffs auf PNR-Daten auf das erforderliche Mindestmaß, damit gewährleistet ist, dass das Recht des Einzelnen auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten bei der Erfassung und Verarbeitung von PNR-Daten angemessen beachtet wird.
- (3) Schaffung von Rechtssicherheit für die Fluggesellschaften und Reduzierung von deren Kosten durch Abbau der Unterschiede zwischen den rechtlichen und technischen Anforderungen, die den Fluggesellschaften auferlegt werden.

3.2. Überlegungen zu den Grundrechten

Die Auswirkungen auf die Grundrechte sind in der Folgenabschätzung anhand der „Checkliste“ geprüft worden, die die Strategie der Kommission zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union⁵ enthält.

Die Verwendung von PNR-Daten würde einen Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten darstellen. Ein solcher Eingriff ist unter bestimmten Bedingungen und Beschränkungen zulässig, soweit er „gesetzlich vorgesehen“ und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist. Da die vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität abzielen, würden sie einem Ziel von allgemeinem Interesse dienen, das solche Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen kann, sofern dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird.

⁵ KOM(2010) 573 vom 19. Oktober 2010.

Jede vorgeschlagene Maßnahme fällt in den Anwendungsbereich des Kapitels 5 (Polizeiliche Zusammenarbeit) von Titel V AEUV. Der Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁶, gilt nur für jene Aspekte einer vorgeschlagenen Maßnahme, die die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten betreffen; er deckt somit die ausschließlich auf nationaler Ebene erfolgende Verarbeitung personenbezogener Daten nicht ab. Derzeit gibt es keine EU-Vorschriften, die eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten auf nationaler Ebene regeln. Am zweckmäßigsten wäre es sicherzustellen, dass die Datenschutzgarantien von vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI vereinbar sind. Damit wäre ein einheitlicher Standard für den Schutz personenbezogener Daten gewährleistet.

Eine angemessene Frist für die Speicherung der Daten durch die zuständigen Behörden muss festgelegt werden. Was die Methode für die Übermittlung der Daten durch die Fluggesellschaften anbelangt, so ist unbestritten, dass das „Push-System“ gegenüber dem „Pull-System“ Vorteile aufweist; daher sollte das „Push-System“ für sämtliche Übermittlungen gelten.

Hinsichtlich der Kritik im Zusammenhang mit „Profilerstellungen“ ist festzustellen, dass jede Person aufgrund der EU-Datenschutzvorschriften das Recht hat, nicht einer Entscheidung unterworfen zu werden, die für sie rechtliche Folgen nach sich zieht oder sie erheblich beeinträchtigt und die ausschließlich aufgrund einer automatisierten Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte ihrer Person ergeht. Jede automatisierte Einzelentscheidung sollte von einem Menschen vollständig überprüft und bestätigt werden, und dem Betroffenen sollte Gelegenheit gegeben werden, seinen Standpunkt darzulegen.

4. OPTIONEN

In der Folgenabschätzung werden vier Optionen geprüft:

Option A: Beibehaltung des Status quo – die Problematik wird nicht auf EU-Ebene angegangen.

Option B: Ausarbeitung des PNR-Systems:

B.1: Dezentrale Erfassung und Verarbeitung von Daten durch die Mitgliedstaaten; B.2: Zentrale Erfassung und Verarbeitung von Daten auf EU-Ebene.

Option C: Zweckbindung:

C.1: Datenzugriff ausschließlich bei terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität;

C.2: Datenzugriff bei terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität und im Hinblick auf weitere politische Ziele.

Option D: Festlegung der Beförderungsmittel:

D.1: Beschränkung auf den Luftverkehr; D.2: Luft-, Schiffs- und Bahnverkehr.

Option E: Freiwillige/verstärkte Zusammenarbeit. Bereits im Vorfeld war der Option, lediglich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet stärker zu fördern, eine Absage erteilt worden.

⁶ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN UND IHRER AUSWIRKUNGEN

Die Optionen wurden im Hinblick darauf bewertet, inwieweit sie zu einer höheren Sicherheit in der EU und zu einem besseren Schutz personenbezogener Daten beitragen, welche Kosten sie für die Behörden und für die Verkehrsunternehmen nach sich ziehen, welche Folgen sich für den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt ergeben, inwiefern sie sich auf die Beziehungen zu Drittländern auswirken und inwieweit sie einen globalen Ansatz fördern.

Option A (Beibehaltung des Status quo) bietet geringe Vorteile in Bezug auf die Erhöhung der Sicherheit in der EU, hat aber ansonsten negative Auswirkungen in Form administrativer Hürden und Kosten aufgrund der vielen voneinander abweichenden nationalen Systeme.

Bei Option B ist die dezentrale Datenerfassung (Option B1) im Hinblick auf eine höhere Sicherheit in der EU vorteilhafter als die zentrale Datenerfassung (Option B2). Bei einer zentralen Datenerfassung wäre die Gefahr von Pannen groß, da diese Option keine angemessene Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gewährleistet und das System zu schwerfällig würde und sein Betrieb mit hohen Kosten verbunden wäre. Option B1 wäre mit höheren Kosten verbunden als Option B2. Allerdings haben die Sicherheitsvorteile mehr Gewicht als die Kostennachteile.

Hinsichtlich der Zweckbindung ist Option C2 etwas vorteilhafter für die Sicherheit als Option C1, hat aber einen weitaus stärkeren Eingriff in den Datenschutz und höhere Kosten als Option C1 zur Folge. Option C2, die auch die Verwendung von PNR-Daten zu weiteren Zwecken vorsieht, scheint derzeit unangemessen.

Was die Beförderungsmittel betrifft, ist Option D2 vorteilhafter für die Sicherheit als Option D1, da mehr Beförderungsmittel und mehr Reisende erfasst würden, hat aber einen stärkeren Eingriff in den Datenschutz und höhere Kosten als Option D1 zur Folge, bei der die Maßnahme ausschließlich für den Luftverkehr gelten würde. Option D2, die die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Maßnahme auf den Schiffs- und den Bahnverkehr vorsieht, scheint zum derzeitigen Zeitpunkt verfrüht.

6. BEVORZUGTE OPTION

Ein neuer Legislativvorschlag für den Luftverkehr, der eine dezentrale Erfassung von PNR-Daten zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität vorsieht, scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt die beste Option darzustellen (Kombination der Optionen B1, C1 und D1). Er würde das Instrumentarium für eine Erhöhung der Sicherheit in der EU verbessern und gleichzeitig gewährleisten, dass der Eingriff in den Datenschutz auf ein Mindestmaß beschränkt wird und die Kosten akzeptabel bleiben.

Für die 2007 vorgenommene Folgenabschätzung wurden die Kosten der bevorzugten Option analysiert. Nach den Berechnungen von 2007 würden sich die Gesamtkosten der bevorzugten Option für die Behörden und die Fluggesellschaften auf folgende Beträge belaufen:

Für die Behörden sind für alle Mitgliedstaaten zusammen folgende Kosten zu veranschlagen:

Einrichtungskosten (einmalige Kosten)	614 833 187 EUR
ALLERDINGS bei einer Amortisierungszeit von fünf Jahren	122 966 637 EUR
Jährliche Personalkosten (laufende Kosten)	11 686 749 EUR
Jährliche Wartungskosten (laufende Kosten)	61 483 319 EUR

Für alle Fluggesellschaften in der EU zusammen belaufen sich diese Kosten auf:

Kosten für die Einrichtung des „Push-Systems“ (einmalige Kosten) 11 647 116 EUR
 ALLERDINGS bei einer Amortisierungszeit von fünf Jahren 2 329 423 EUR
 Übermittlungskosten für zweimal „Push“ je Fluggast (laufende Kosten) 2 250 080 EUR
 Personal- und Wartungskosten (laufende Kosten) 5 435 321 EUR

2008 veröffentlichte die Kommission eine Ausschreibung für eine Studie zu den Möglichkeiten der Einrichtung eines PNR-Netzes der EU. 2009 erschien der Bericht „Study on ways of setting up an EU network on exchange of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes“⁷, der eine neue Kostenbewertung enthält.

Für die Behörden sind für alle Mitgliedstaaten zusammen folgende Kosten zu veranschlagen:

Einrichtungskosten (einmalige Kosten) 221 000 000 EUR
 ALLERDINGS bei einer Amortisierungszeit von fünf Jahren 44 200 000 EUR
 Jährliche Personalkosten (laufende Kosten) 11 686 749 EUR
 Jährliche Wartungskosten (laufende Kosten) 61 483 319 EUR

Für alle Fluggesellschaften zusammen belaufen sich diese Kosten auf:

Kosten für die Einrichtung des „Push-Systems“ (einmalige Kosten)
 100 000 EUR * 120 Fluggesellschaften mit Sitz in der EU = 12 000 000 EUR
 100 000 EUR * 80 Fluggesellschaften mit Sitz außerhalb der EU = 8 000 000 EUR
 ALLERDINGS bei einer Amortisierungszeit von fünf Jahren 4 000 000 EUR
 Übermittlungskosten für zweimal „Push“ je Fluggast (laufende Kosten)
 33 500 EUR je Fluggesellschaft pro Jahr * 120 Fluggesellschaften * 3 Verbindungen *
 2 „Push“ 24 120 000 EUR
 Personal-/Wartungskosten (laufende Kosten) 6 240 000 EUR

Die Zahlen für 2009 lassen auf einen Rückgang der den Behörden bei der Einrichtung eines EU-PNR-Systems entstehenden Kosten schließen, deuten allerdings im Vergleich zu der Kostenberechnung von 2007 auf einen Anstieg der Kosten für die Fluggesellschaften hin. Die tatsächlichen Kosten werden irgendwo zwischen diesen beiden Schätzungen liegen und – zumindest was die Kosten für die Fluggesellschaften angeht – höchstwahrscheinlich näher bei der Kostenbewertung von 2007, die auf den direkt bei den Fluggesellschaften eingeholten Marktpreisen basierte.

Selbst wenn die 2009 berechneten sehr hohen Beträge zugrunde gelegt werden und die Fluggesellschaften beschließen sollten, ihre Kosten an die Fluggäste weiterzugeben, ergäbe sich pro Flugschein ein im Vergleich zu dessen Gesamtpreis geringfügiger Aufschlag von weniger als 0,10 EUR.

7. FOLLOW-UP UND BEWERTUNG

Jeder Mitgliedstaat könnte einen Jahresbericht über die Umsetzung der Systeme erstellen. Die Kommission sollte die Wirkungsweise der Richtlinie binnen vier Jahren nach deren Inkrafttreten bewerten, um zu kontrollieren, ob mit der Verwendung von PNR-Daten die

⁷ Verfasser: Accenture und SITA.

angestrebten Ziele erreicht worden sind, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind und ob sich das System als erfolgreich erweist.

Die Kommission sollte auch prüfen, ob die Maßnahme auf Flüge innerhalb der EU ausgedehnt werden kann. In diesem Fall ergäbe sich die Gelegenheit, in einer Übergangszeit Erfahrungen mit der ersten PNR-Richtlinie zu sammeln.