



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.11.2013
COM(2013) 844 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die gemeinsame Überprüfung der Umsetzung des Abkommens zwischen der
Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung
von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of
Homeland Security**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN DEN RAT

über die gemeinsame Überprüfung der Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security

Das geltende Abkommen zwischen den USA und der Europäischen Union über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten.

Das Abkommen sieht vor, dass ein Jahr nach seinem Inkrafttreten eine erste gemeinsame Überprüfung vorgenommen wird und anschließend, wie gemeinsam vereinbart, regelmäßige Überprüfungen stattfinden. Diese gemeinsame Überprüfung erfolgte am 8. und 9. Juli 2013 in Washington. Im Mittelpunkt stand dabei die Anwendung des Abkommens, insbesondere die Methode der Übermittlung der PNR-Daten sowie die PNR-Weiterleitung gemäß den entsprechenden Artikeln des Abkommens und im Einklang mit Erwägungsgrund Nr. 18 des Abkommens.

Die gemeinsame Überprüfung erfolgt gemäß der von den Teams der EU und der USA für die erste gemeinsame Überprüfung des PNR-Abkommens von 2004, die im September 2005 stattfand, entwickelten Methodik. Den ersten Teil bildete dabei ein Fragebogen, den die Europäische Kommission vor der gemeinsamen Überprüfung an das U.S. Department of Homeland Security (DHS) richtete. Das DHS übermittelte vor der gemeinsamen Überprüfung schriftliche Antworten auf den Fragebogen. Der zweite Teil bestand aus einem Besuch des EU-Teams beim DHS Operation Center. Den dritten Teil bildete ein Treffen zwischen Vertretern des DHS, des US-Justizministeriums und des US-Außenministeriums, des EU-Teams und des DHS-Privacy Office, bei dem die Anwendung des Abkommens im Detail erörtert wurde.

Vor der gemeinsamen Überprüfung nahm das DHS-Privacy Office eine interne Überprüfung der Umsetzung des Abkommens durch das DHS vor. Dabei sollte festgestellt werden, ob das DHS in Übereinstimmung mit den Normen und Angaben im Abkommen mit der EU handelt.

Das EU-Team stellte fest, dass die Umsetzung des Abkommens durch das DHS den im Abkommen festgelegten Bedingungen entsprach. Das DHS verwendet z. B. wirksame Filter, um Daten ohne US-Zusammenhang sowie PNR-Daten herauszufiltern, die nicht unter die 19 im Anhang des Abkommens aufgeführten Arten von PNR-Daten fallen. Die Bestimmungen hinsichtlich des Schwärzens und Löschens sensibler Daten werden eingehalten, und das DHS hat erklärt, dass es nie auf sensible Daten für operative Zwecke zugegriffen hat.

Das DHS kommt seinen Verpflichtungen auch in Bezug auf die Rechte von Fluggästen ausnahmslos nach, insbesondere, was die ordnungsgemäße Unterrichtung der Fluggäste und die Verwirklichung des Rechts auf Zugang anbetrifft. Diese Feststellung ist gleichwohl im Lichte der nachstehenden vierten Empfehlung zu lesen, die auf die Notwendigkeit von mehr Transparenz in Bezug auf die den Fluggästen offenstehenden Streitbeilegungsverfahren eingeht.

Der Austausch von Daten mit anderen nationalen Agenturen durch das DHS entspricht dem Abkommen. Er erfolgt von Fall zu Fall, auf der Grundlage schriftlicher Vereinbarungen und

wird protokolliert. Der Austausch von Daten mit Drittländern wird ebenfalls strikt ausgelegt und steht auch im Einklang mit dem Abkommen.

Allgemein wird empfohlen, vor der nächsten gemeinsamen Überprüfung wieder eine interne Überprüfung des Abkommens beim DHS Privacy Office vorzunehmen. Die beiden Seiten schlagen vor, die nächste gemeinsame Überprüfung in der ersten Jahreshälfte 2015 durchzuführen.

Es wird auch empfohlen, so schnell wie möglich, und in jedem Fall bis zum 1. Juli 2014 (wie in Artikel 15 Absatz 4 des Abkommens vorgesehen), vollständig auf die „Push“-Methode umzustellen.

Ferner wird empfohlen, dass die Vereinigten Staaten und die EU zusammenarbeiten, um die Verwendung gemeinsamer Übermittlungsnormen, insbesondere der von der IATA, Fluggesellschaften und der US-Regierung entwickelten PNRGOV-Norm, zu fördern. In diesem Zusammenhang wäre es zu begrüßen, wenn die Diskussionen in der IATA über eine gemeinsame „Push“-Norm auch zu einer gemeinsamen Norm für Ad-hoc-„Push“-Verfahren führen würden.

In Bezug auf die Durchführung des Abkommens bleiben allerdings noch einige Verbesserungen erforderlich: Erstens gilt dies für den Beginn des Sechs-Monats-Zeitraums vor der Anonymisierung der PNR-Daten nach Artikel 8 Absatz 1 des Abkommens: Derzeit beginnt die Berechnung dieses Zeitraums erst mit der letzten Aktualisierung eines PNR-Datensatzes im „Automated Targeting System (ATS)“ des DHS, das die PNR-Daten enthält, und nicht, wenn die PNR-Daten in das ATS geladen werden. Anstelle der derzeitigen Praxis, die die Anwendung des Sechs-Monats-Zeitraums (bis zur letzten ATS-Aktualisierung der PNR-Daten) verzögert, wird empfohlen, die Frist von sechs Monaten ab dem Tag laufen zu lassen, an dem die PNR-Daten in das ATS geladen werden (sogenanntes ATS-Ladedatum), d.h. ab dem ersten Tag, an dem die Daten im ATS gespeichert werden.

Zweitens sollte besonderes Augenmerk auf die Verwendung der Ad-hoc-„Pull“-Methode gelegt werden. Es wird empfohlen, dass das DHS zusätzlich zu seinen derzeitigen Aufzeichnungen besser darüber Buch führt, warum die Ad-hoc-„Pull“-Methode im jeweiligen Fall angewandt wird. Damit würde eine bessere Beurteilung der Verhältnismäßigkeit und eine wirksamere Kontrolle ihrer Verwendung ermöglicht, die als Ausnahme von der Regel gedacht ist.

Drittens wird das DHS ersucht, seiner Zusage nachzukommen, die Gegenseitigkeit sicherzustellen sowie einzelne Fluggastdaten und aus PNR-Daten abgeleitete analytische Informationen proaktiv mit den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Europol und Eurojust auszutauschen.

Viertens wird geraten, für mehr Transparenz hinsichtlich der nach US-amerikanischem Recht geltenden Rechtsbehelfe zu sorgen. Diese Transparenz sollte Fluggästen, die weder US-Bürger sind noch über einen legalen Wohnsitz in den USA verfügen, erlauben, gegen DHS-Entscheidungen über die Verwendung von PNR-Daten Beschwerde einzulegen, insbesondere, wenn die Verwendung dieser Daten zu der Empfehlung beitragen kann, die Beförderung durch Luftfahrtunternehmen zu verweigern.

Schließlich hat das DHS auch Maßnahmen durchgeführt, die über die Erfordernisse aufgrund des Abkommens hinausgehen. Das DHS sieht vor, dass der Europäischen Kommission Zugriffe auf sensible Daten innerhalb von 48 Stunden gemeldet werden. Das DHS hat ein neues Verfahren eingeführt, mit dem die Umsetzung des ATS vierteljährlich überwacht und überprüft wird und sämtliche Reisezielszenarien, -analysen und -vorschriften überprüft

werden, damit diese der Minimierung der Auswirkungen auf die Bürgerrechte, die Grundfreiheiten und die Privatsphäre von Bona-fide-Reisenden entsprechen, und um eine Diskriminierung von Reisenden zu vermeiden.

Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 23 Absatz 1 über die gemeinsame Evaluierung des Abkommens vier Jahre nach seinem Inkrafttreten, hat eine vorläufige Beurteilung der Frage, ob die PNR-Daten der Unterstützung der Bekämpfung von Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Straftaten dienen, ergeben, dass die PNR-Daten dem DHS Bewertungen aller Fluggäste bis zu 96 Stunden vor dem Abflug ermöglichen, was dem DHS ausreichend Zeit gibt, vor Eintreffen eines Fluggasts alle Hintergrundüberprüfungen vorzunehmen und etwaige Maßnahmen vorzubereiten. Dadurch wird das DHS auch bei seiner Entscheidung unterstützt, ob ein Fluggast ein Flugzeug besteigen darf oder nicht. Außerdem bietet dieses Verfahren dem DHS die Möglichkeit, auf der Grundlage von auf verschiedenen Szenarien basierenden Vorschriften Risikobewertungen zu erstellen, um „unbekannte“ Personen zu ermitteln, von denen möglicherweise ein hohes Risiko ausgeht. PNR-Daten ermöglichen ferner, Verbindungen zwischen Fluggästen festzustellen und Straftäter zu ermitteln, die derselben kriminellen Vereinigung angehören. Laut dem DHS werden PNR-Daten auch erfolgreich genutzt, um zu ermitteln, wie Straftäter sich auf Reisen verhalten, indem beispielsweise analysiert wird, welche Routen sie nutzen.

Der gemeinsame Überprüfungsbericht im Anhang zu dieser Mitteilung umfasst drei Kapitel. Kapitel 1 enthält eine Übersicht über den Hintergrund der Überprüfung und den Zweck sowie die verfahrenstechnischen Aspekte des Unterfangens. In Kapitel 2 werden die wichtigsten Ergebnisse der gemeinsamen Überprüfung und die Fragen dargestellt, die das DHS weiter anzugehen hat. Dieses Kapitel wird durch Anhang A ergänzt, der den Fragebogen und die entsprechenden Antworten des DHS enthält. Schließlich werden in Kapitel 3 die allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen. Anhang B zeigt die Zusammensetzung der Teams der EU und der USA, die die Überprüfung durchgeführt haben.