



Brüssel, den 10.7.2014
COM(2014) 458 final

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

**über die gemeinsame Überprüfung der Durchführung des Abkommens zwischen der
Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen
(Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften
an den Australian Customs and Border Protection Service**

{SWD(2014) 236 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die gemeinsame Überprüfung der Durchführung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den Australian Customs and Border Protection Service

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den Australian Customs and Border Protection Service (ACBPS) ist am 1. Juni 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 29. und 30. August 2013 in Canberra. Im Mittelpunkt stand dabei die Durchführung des Abkommens, insbesondere das Verfahren zur Unkenntlichmachung von Daten sowie die Weitergabe von PNR-Daten über Unionsbürger und im EU-Gebiet ansässige Personen an die Behörden von Drittstaaten gemäß den entsprechenden Artikeln des Abkommens und im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung der EU und Australiens zu dem Abkommen.

Die gemeinsame Überprüfung erfolgte auf der Grundlage der bei früheren gemeinsamen Überprüfungen von PNR-Abkommen mit den Vereinigten Staaten (2005, 2013) und Kanada (2008) angewandten Methodik. Den ersten Teil bildete dabei ein Fragebogen, den die Europäische Kommission vor der gemeinsamen Überprüfung an den ACBPS richtete. Der ACBPS übermittelte vor der gemeinsamen Überprüfung schriftliche Antworten auf den Fragebogen. Der zweite Teil bestand aus einem Besuch des EU-Teams beim Referat Fluggastüberprüfung des ACBPS. Den dritten Teil bildete ein Treffen zwischen Vertretern des ACBPS, des australischen Außen- und Handelsministeriums, des Büros des australischen Informationsbeauftragten, des australischen Datenschutzbeauftragten und des EU-Teams, bei dem die Durchführung des Abkommens im Detail erörtert wurde.

Vor der gemeinsamen Überprüfung übermittelte der ACBPS dem EU-Team detaillierte Unterlagen über die Verarbeitung von PNR-Daten durch den ACBPS, darunter einen PNR-Kontrollrahmen, der ein vollständiges Verzeichnis der automatisierten Systeme und manuellen Kontrollen für die Verarbeitung von PNR-Daten enthält, sonstige interne Betriebsdokumente, eine Folgenabschätzung zum Datenschutz und neuere Prüfberichte des Büros des australischen Datenschutzbeauftragten.

Das EU-Team stellte fest, dass Australien das Abkommen entsprechend den darin festgelegten Bedingungen vollständig umgesetzt hat. Australien kommt seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Datenschutzgarantien im Rahmen des Abkommens nach und verarbeitet PNR-Daten gemäß den im Abkommen festgelegten Bedingungen. Australien verarbeitet keine sensiblen Daten, die in den im Rahmen des Abkommens erlangten PNR-Daten enthalten sind, und setzt sich aktiv für eine weitere Verbesserung der automatisierten Identifizierung und Löschung sensibler Daten ein. Durch das äußerst zielgerichtete Vorgehen Australiens bei der Bewertung von PNR-Daten mithilfe von Risikoindikatoren wird der Zugang zu personenbezogenen Daten auf ein Minimum beschränkt. Die Verarbeitung von PNR-Daten im Rahmen dieses Abkommens wird von einer unabhängigen Aufsichtsstelle, dem Büro des australischen Datenschutzbeauftragten, streng überwacht.

Australien gebührt Anerkennung für die Art und Weise, in der es das PNRGOV-„Push“-Verfahren anwendet. Auch wenn dies nicht in den Geltungsbereich des Abkommens fällt, ist es begrüßenswert, dass Australien die Anwendung des „Push“-Verfahrens auf alle nicht vom Abkommen erfassten Fluggesellschaften ausgeweitet hat. Außerdem ist Australien ein Vorreiter bei der Entwicklung und Förderung des weltweit standardisierten Übermittlungsformats PNRGOV und versucht durch die Zusammenarbeit mit einzelnen Fluggesellschaften und das Engagement im Rahmen der Weltzollorganisation (WZO), der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und des Internationalen Luftverkehrsverbands (IATA), eine globale Normung für die Übermittlung von PNR-Daten zu erzielen.

Beide Seiten planen, die nächste gemeinsame Überprüfung des Abkommens zeitgleich mit der gemeinsamen Bewertung des Abkommens Mitte 2016 vorzunehmen.

Im Bereich der Themen, auf die in Zukunft noch weiter eingegangen werden muss, sollte der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung auf der Grundlage des Austauschs analytischer Informationen, die aus PNR-Daten gewonnen werden, mehr Aufmerksamkeit zukommen. Australien wird aufgefordert, seine Bemühungen zu verstärken, um die Gegenseitigkeit sicherzustellen und aus PNR-Daten erlangte analytische Informationen proaktiv mit den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Europol und Eurojust auszutauschen. Gleichzeitig sollten die Empfänger derartiger Informationen auf Seiten der EU dem ACBPS ein angemessenes Feedback zur Verwendung dieser Informationen und den erzielten Ergebnissen geben. Australien wird außerdem aufgefordert, einen Meldemechanismus zu schaffen, über den das Land die Mitgliedstaaten informiert, wenn im Rahmen des Abkommens erlangte PNR-Daten oder in solchen Daten enthaltene analytische Informationen an einen Drittstaat weitergegeben werden. Darüber hinaus sollte Australien weiterhin dafür sorgen, dass die in dem Abkommen festgelegten Garantien auch auf extrahierte PNR-Daten, die an andere Bereiche des ACBPS oder an andere australische Regierungsbehörden weitergegeben werden, ausgeweitet werden.

Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 24 Absatz 4 über die gemeinsame Evaluierung des Abkommens vier Jahre nach seinem Inkrafttreten ergab eine vorläufige Beurteilung der Frage, ob PNR-Daten der Unterstützung der Bekämpfung von Terrorismus und anderen schweren grenzüberschreitenden Straftaten dienen, dass die Verarbeitung von PNR-Daten dem ACBPS die Durchführung wirksamer Risikobewertungen aller Fluggäste bis zu 72 Stunden von dem Abflug ermöglicht. Der ACBPS verarbeitet die PNR-Daten, um die Fluggastinformationen anhand bestimmter Vorschriften, zu denen unter anderem einige Risikoindikatoren zählen können, zu bewerten. Liefert die Bewertung anhand der Risikoindikatoren bei einem Fluggast Hinweise auf ein erhöhtes Risikopotenzial, so werden die PNR-Daten von einem Analytiker unter Berücksichtigung anderer strafverfolgungsrelevanter Informationen weiterverarbeitet, um zu ermitteln, ob von dem Fluggast ein hohes Risiko ausgeht und bei welchen Fluggästen ein Eingreifen nach der Landung erforderlich ist. Die frühzeitige Identifizierung von Fluggästen, von denen ein hohes Risiko ausgehen könnte, ermöglicht es dem ACBPS, die nach der Landung notwendigen Maßnahmen vorzubereiten und diese zielgerichteter durchzuführen, wobei gleichzeitig den legal reisenden Fluggästen das Reisen durch minimale Interventionen erleichtert wird. Nach Angaben des ACBPS spielt die Auswertung von PNR-Daten in Verbindung mit anderen Informationen eine entscheidende Rolle, da der ACBPS so noch vor der Ankunft Reisende mit erhöhtem Risikopotenzial vor dem Hintergrund der Bekämpfung des Terrorismus, Drogenhandels, Identitätsbetrugs, Menschenhandels und anderer schwerer grenzüberschreitender Straftaten identifizieren kann. Der ACBPS hat Beispiele für die Verwendung von PNR-Daten angeführt.

Der diesem Bericht beigefügte gemeinsame Überprüfungsbericht 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 vorgestellt. Dieses Kapitel wird durch Anhang A ergänzt, der den Fragebogen und die entsprechenden Antworten des ACBPS enthält. Schließlich werden in Kapitel 3 die allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen. Anhang B zeigt die Zusammensetzung der Teams der EU und Australiens, die die Überprüfung durchgeführt haben. Die Beispiele des ACBPS zur Verwendung von PNR-Daten in Australien sind in Anhang C zu finden.