



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.9.2019
COM(2019) 416 final

2019/0195 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in den Gremien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Zusammenhang mit der geplanten Annahme von Änderungen des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“) zur Festlegung neuer ICAO-Richtlinien für Fluggastdatensätze (PNR-Daten) zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt („Abkommen von Chicago“)

Das Abkommen von Chicago zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die ICAO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Ziel der Organisation sind die Entwicklung von Grundsätzen und Techniken für die internationale Flugsicherung und die Förderung der Planung und Weiterentwicklung des internationalen Luftverkehrs.

Dem ICAO-Rat, einem ständigen Gremium der ICAO, gehören 36 Vertragsstaaten an, die von der ICAO-Versammlung für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt werden. In den Jahren 2016 bis 2019 waren sieben EU-Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten.

Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago gehört es zu den Pflichten des ICAO-Rates, internationale Richtlinien und Empfehlungen – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – anzunehmen.

Darüber hinaus beruft der ICAO-Rat die ICAO-Versammlung, das oberste Gremium der ICAO, ein. Die ICAO-Versammlung tritt mindestens einmal alle drei Jahre zusammen und legt die politische Ausrichtung der Organisation für den kommenden Dreijahreszeitraum fest. Die 40. Tagung der ICAO-Versammlung findet vom 24. September bis zum 4. Oktober 2019 in Montreal (Kanada) statt.

2.3. Der geplante Rechtsakt der ICAO

Nach Artikel 54 Buchstabe l des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat Richtlinien und Empfehlungen an. Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen sind in Anhang 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 Teile A und D des Abkommens von Chicago enthalten. Sie werden ergänzt durch zusätzliche Leitlinien, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit Leitlinien zu Fluggastdatensätzen („Guidelines on Passenger Name Records (PNR) Data“)¹. Fluggastdatensätze (sog. PNR-Daten, PNR = Passenger Name Record) sind personenbezogene Daten von Fluggästen, die von Fluggesellschaften zu Geschäftszwecken erhoben werden; hiervon abzugrenzen sind andere Reisedaten, die im Auftrag von Regierungen erhoben werden, wie etwa vorab übermittelte Fluggastdaten (sog. API-Daten, API = Advance Passenger Information).

¹ ICAO, Doc 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition — 2010.

Gemäß der am 21. Dezember 2017 verabschiedeten Resolution 2396 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen müssen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen „zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen aufbauen und dafür sorgen [...], dass alle ihre zuständigen nationalen Behörden diese Daten unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nutzen und weitergeben“. Ferner wird die ICAO mit der Resolution nachdrücklich aufgefordert, „in Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedstaaten eine Richtlinie zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung von Daten aus Fluggastdatensätzen und zum Schutz dieser Daten festzulegen“.²

Vor diesem Hintergrund billigte der Rat der Europäischen Union am 18. Juli 2019 ein Informationspapier über Normen und Grundsätze für die Sammlung, die Verwendung, die Verarbeitung und den Schutz von Fluggastdatensätzen, das auf der 40. Tagung der ICAO-Versammlung vorgelegt werden soll. Dieses Informationspapier wurde der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) zur Konsultation vorgelegt.

Im März 2019 setzte der Luftverkehrsausschuss (ATC) der ICAO eine Taskforce „Facilitation Panel“ ein, um Vorschläge für Richtlinien und Empfehlungen zur Sammlung, zur Verwendung, zur Verarbeitung und zum Schutz von Fluggastdatensätzen im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu prüfen. Die Taskforce hat die Aufgabe, a) die bestehenden Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen in Anhang 9 Kapitel 9 des Abkommens von Chicago zu überprüfen; b) zu ermitteln, ob diese durch zusätzliche Richtlinien und Empfehlungen und/oder Anleitungen ergänzt werden müssen, wobei der Beschluss und die Erwägungen des Sicherheitsrats zu berücksichtigen sind; und c) gegebenenfalls neue Bestimmungen (Richtlinien, Empfehlungen und/oder Anleitungen) für die Sammlung, die Verwendung, die Verarbeitung und den Schutz von Fluggastdatensätzen auszuarbeiten.

Die Beratungen über die überarbeiteten Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zu Fluggastdatensätzen befinden sich noch in einem frühen Stadium. Nach der Annahme werden die vorgesehenen Richtlinien für alle ICAO-Mitglieder, einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten, gemäß dem Abkommen von Chicago und innerhalb der in diesem Abkommen festgelegten Grenzen verbindlich sein. Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago müssen die Vertragsstaaten die ICAO unterrichten, wenn sie beabsichtigen, von einer Richtlinie abzuweichen, und ihr den Unterschied zwischen der eigenen Regelung und der durch die Richtlinie festgelegten anzeigen.

2.4. Rechtsrahmen der EU

Die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen ist ein wesentliches Instrument für die gemeinsame Reaktion der EU auf Terrorismus und schwere Kriminalität und ein Baustein der Sicherheitsunion. Die Aufdeckung und Nachverfolgung verdächtiger Reisegewohnheiten durch die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen mit dem Ziel, Beweise zu sammeln und gegebenenfalls Personen, die schwere Straftaten begangen haben, sowie ihre Komplizen ausfindig zu machen und kriminelle Netze zu zerschlagen, erweist sich als unerlässlich für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen und anderen schweren Straftaten.

Am 27. April 2016 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer

² Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer.

Kriminalität³. Diese Richtlinie ermöglicht es den nationalen Behörden, unter vollständiger Wahrung der Datenschutzrechte direkten Zugang zu wichtigen Informationen im Besitz von Fluggesellschaften zu erhalten. Sie bietet allen Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument zur Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Terrorismus und schweren Straftaten, einschließlich Drogen- und Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Die Frist für die Umsetzung der PNR-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten endete am 25. Mai 2018.⁴

Um die Anbindung der Fluggesellschaften an die PNR-Zentralstellen der Mitgliedstaaten (die für die Erhebung und Verarbeitung von PNR-Daten zuständigen Stellen) zu erleichtern, erließ die Europäische Kommission am 28. April 2017 einen Durchführungsbeschluss über die gemeinsamen Protokolle und Datenformate, die von den Fluggesellschaften für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an die Mitgliedstaaten zu verwenden sind.⁵ Der Durchführungsbeschluss gilt seit April 2018.

Derzeit sind zwei internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern (und zwar Australien⁶ und die Vereinigten Staaten⁷) über die Verarbeitung und Übermittlung von Fluggastdatensätzen in Kraft. Am 26. Juli 2017 legte der Gerichtshof der EU ein Gutachten zu dem geplanten Abkommen zwischen der EU und Kanada vor, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet worden war.⁸ Der Gerichtshof entschied, dass das Abkommen in seiner beabsichtigten Form nicht geschlossen werden könne, weil einige seiner Bestimmungen mit den von der EU anerkannten Grundrechten auf Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten nicht vereinbar seien. Insbesondere legte der Gerichtshof weitere rechtliche Anforderungen hinsichtlich der Aufsicht durch eine unabhängige Behörde, der sensiblen Daten, der automatisierten Verarbeitung von Fluggastdatensätzen, der Zwecke, für die Fluggastdatensätze verarbeitet werden dürfen, und der Speicherung, Verwendung, Weitergabe und Übermittlung von Fluggastdatensätzen fest. Nachdem die Kommission im Dezember 2017 die entsprechende Genehmigung des Rates erhielt, wurden im Juni 2018 neue Verhandlungen über ein einschlägiges Abkommen mit Kanada auf den Weg gebracht. Auf dem 17. Gipfeltreffen EU-Kanada am 17. und 18. Juli 2019 in Montreal begrüßten die EU und Kanada den Abschluss dieser Verhandlungen. Zwar wies Kanada darauf hin, dass das Abkommen noch rechtlich überprüft werden müsse, doch verpflichteten sich die Vertragsparteien, es vorbehaltlich dieser Überprüfung so bald wie möglich zu schließen, wobei sie die entscheidende Rolle dieses Abkommens für die Erhöhung der Sicherheit bei gleichzeitiger Wahrung der Privatsphäre und des Schutzes personenbezogener Daten anerkannten.

Immer mehr Drittländer erheben Fluggastdatensätze von Fluggesellschaften, und mehrere von ihnen haben sich in den letzten Jahren an die Kommission gewandt, um ihr Interesse am Abschluss eines internationalen Abkommens über Fluggastdatensätze mit der EU zum

³ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

⁴ Für den Stand der Umsetzung der PNR-Richtlinie siehe „Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Neunzehnter Fortschrittsbericht“ (COM(2019) 353 final vom 24.7.2019).

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/759 der Kommission vom 28. April 2017 über die gemeinsamen Protokolle und Datenformate, die von den Fluggesellschaften für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) an PNR-Zentralstellen zu verwenden sind (ABl. L 113 vom 29.4.2017, S. 48).

⁶ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

⁷ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

⁸ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

Ausdruck zu bringen. Da es keine Rechtsgrundlage gibt, sind die Fluggesellschaften mit widersprüchlichen Rechtsvorschriften konfrontiert und riskieren Geldbußen und andere Sanktionen. Gleichzeitig verlangen die EU-Mitgliedstaaten nach der Umsetzung der PNR-Richtlinie von Fluggesellschaften aus Drittländern die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an ihre PNR-Zentralstellen. Mehrere Drittländer haben solche Übermittlungen unter Berufung auf die fehlende Gegenseitigkeit abgelehnt und andere mit der Ablehnung gedroht, wodurch die Wirksamkeit des PNR-Mechanismus der EU beeinträchtigt wird.

Nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit „für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, [...] soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Ein internationales Übereinkommen kann die gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder ihre Tragweite ändern, sofern sich der Anwendungsbereich des Übereinkommens mit dem Unionsrecht überschneidet oder bereits weitgehend durch das Unionsrecht erfasst ist. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Bereich weitgehend unter gemeinsame Regeln fällt, ist nicht nur das Unionsrecht in seiner derzeitigen Form, sondern auch die künftige Entwicklung des betreffenden Bereichs zu berücksichtigen, soweit diese zum Zeitpunkt der betreffenden Analyse vorhersehbar ist.

In Anbetracht der vorstehend genannten gemeinsamen Regeln und der bevorstehenden Überprüfung gemäß Artikel 19 der Richtlinie (EU) 2016/681⁹ kann der Schluss gezogen werden, dass die Fragen, die Gegenstand des vorgeschlagenen Beschlusses sind, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Angesichts der Bedeutung dieser Frage für die Innen- und die Außenpolitik der EU sowie angesichts des Vorstehenden muss ein Standpunkt der Union zu Übermittlungen von Fluggastdatensätzen für die Zwecke der (multilateralen) laufenden Arbeiten auf Ebene der ICAO festgelegt werden. Insbesondere sollte sich die EU darum bemühen, dass die Grundprinzipien für die Modalitäten der Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen sowie für den Schutz personenbezogener Daten, die im gemeinsamen Standpunkt festzulegen sind, in neue PNR-Richtlinien der ICAO eingebettet werden. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, die Beratungen über solche neuen PNR-Richtlinien innerhalb der ICAO in einer Weise zu steuern, die mit dem EU-Rechtsrahmen und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere in Bezug auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz, vereinbar ist.

Der Standpunkt der Union, der sowohl für die endgültige Entscheidung des ICAO-Rates als auch für die vorbereitenden Gespräche in anderen ICAO-Gremien relevant ist, wird im Einklang mit dem geltenden EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz und für Fluggastdatensätze festgelegt – also der Verordnung (EU) 2016/679, der Richtlinie (EU) 2016/680 und der Richtlinie (EU) 2016/681 – sowie im Einklang mit dem Vertrag und der Charta der Grundrechte gemäß der Auslegung in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, insbesondere in dem Gutachten 1/15 des Gerichtshofs.

⁹ Nach dieser Bestimmung „nimmt die Kommission bis zum 25. Mai 2020 eine Überprüfung aller Elemente dieser Richtlinie vor“. Gegebenenfalls schlägt sie Änderungen vor (Absatz 4).

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, mit Beschlüssen festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.¹⁰

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“¹¹.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der ICAO-Rat ist ein durch das Abkommen von Chicago eingerichtetes Gremium.

Jede Änderung von Anhang 9 Kapitel 9 des Abkommens von Chicago, die vom ICAO-Rat gemäß Artikel 54 Buchstabe 1 des Abkommens angenommen wird, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Solche Änderungen sind geeignet, den Inhalt von EU-Rechtsvorschriften, insbesondere der Richtlinie (EU) 2016/681, sowie die bestehenden und künftigen internationalen PNR-Abkommen zwischen der EU und Drittländern maßgeblich zu beeinflussen.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hat ein vorgesehener Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen oder Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der vorgesehene Rechtsakt hat Zielsetzungen und Komponenten in den Bereichen Datenschutz und polizeiliche Zusammenarbeit. Diese Elemente des vorgesehenen Rechtsakts sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass eines dem anderen untergeordnet ist.

Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss die folgenden Bestimmungen: Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses sollte Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.
- (2) Die Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten ICAO-Gremien, unter anderem der Versammlung und anderen technischen Gremien, Beobachterstatus hat.
- (3) Nach Artikel 54 Buchstabe l des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen annehmen.
- (4) Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss in seiner am 21. Dezember 2017 verabschiedeten Resolution 2396 (2017), dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen aufbauen und dafür sorgen sollen, dass alle ihre zuständigen nationalen Behörden diese Daten unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nutzen und weitergeben, um terroristische Straftaten und damit zusammenhängende Reisen von Terroristen zu verhüten, aufzudecken und zu untersuchen.¹²
- (5) Ferner wurde die ICAO mit der Resolution 2396 (2017) nachdrücklich aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine Richtlinie zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung von Daten aus Fluggastdatensätzen und zum Schutz dieser Daten festzulegen.
- (6) Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen sind in Anhang 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 Teile A und D des Abkommens von Chicago enthalten. Sie werden ergänzt durch zusätzliche Leitlinien, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit Leitlinien zu Fluggastdatensätzen („Guidelines on Passenger Name Records (PNR) Data“).

¹² S/RES/2396 (2017) vom 21. Dezember 2017.

- (7) Im März 2019 setzte der Luftverkehrsausschuss (ATC) der ICAO eine Taskforce aus dem „Facilitation Panel“ der ICAO angehörenden Experten der Mitgliedstaaten ein, um Vorschläge für neue Richtlinien und Empfehlungen zur Sammlung, zur Verwendung, zur Verarbeitung und zum Schutz von Fluggastdatensätzen im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) zu prüfen. In der Taskforce sind mehrere Mitgliedstaaten der Union vertreten. Die Kommission nimmt als Beobachterin an der Taskforce teil. Die Taskforce wird dem ATC der ICAO voraussichtlich im Oktober 2019 ihren Abschlussbericht vorlegen.
- (8) Die 40. Tagung der ICAO-Versammlung findet vom 24. September bis zum 4. Oktober 2019 statt. Die Versammlung wird die politische Ausrichtung der ICAO für die nächsten Jahre festlegen, gegebenenfalls auch in Bezug auf die Annahme neuer Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen.
- (9) Am 18. Juli 2019 billigte der Rat ein Informationspapier über Normen und Grundsätze für die Sammlung, die Verwendung, die Verarbeitung und den Schutz von Fluggastdatensätzen, das der ICAO-Versammlung vorgelegt werden soll. Dieses Informationspapier wurde der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) zur Konsultation vorgelegt.
- (10) Der in dem Papier dargelegte Standpunkt der Union zur Wahrung der wichtigsten Grundsätze soll dazu beitragen, die Einhaltung der verfassungsrechtlichen und regulatorischen Anforderungen in Bezug auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz bei der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen für die Zwecke der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität sicherzustellen. Die ICAO wird ersucht, solche Grundsätze in allen künftigen Richtlinien für Fluggastdatensätze sowie in den (überarbeiteten) ICAO-Leitlinien zu Fluggastdatensätzen (Dokument 9944) zu berücksichtigen.
- (11) Die Union hat mit der Richtlinie (EU) 2016/681¹³ gemeinsame Vorschriften für Fluggastdatensätze erlassen; deren Anwendungsbereich überschneidet sich weitgehend mit dem von den geplanten Richtlinien und Empfehlungen abgedeckten Bereich. Dies umfasst insbesondere ein flächendeckendes Regelwerk zum Schutz der Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Übermittlung von Fluggastdatensätzen durch Fluggesellschaften an die Mitgliedstaaten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.
- (12) Derzeit sind zwei internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern (und zwar Australien¹⁴ und die Vereinigten Staaten¹⁵) über die Verarbeitung und Übermittlung von Fluggastdatensätzen in Kraft. Am 26. Juli 2017 legte der Gerichtshof der EU ein Gutachten zu dem geplanten Abkommen zwischen der EU und Kanada vor, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet worden war.¹⁶
- (13) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im ICAO-Rat und in vorbereitenden/technischen Gremien der ICAO zu vertreten ist, da künftige Richtlinien und Empfehlungen im Bereich der Fluggastdatensätze, insbesondere vom ICAO-Rat angenommene Änderungen des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9

¹³ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

¹⁴ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

¹⁵ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

¹⁶ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

des Abkommens von Chicago, geeignet sind, den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/681 und die bestehenden internationalen PNR-Abkommen, maßgeblich zu beeinflussen.

- (14) Der im Anhang dargelegte Standpunkt der Union wird im Einklang mit dem geltenden Rechtsrahmen der Union für den Datenschutz und für Fluggastdatensätze festgelegt, also der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁷, der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ und der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates, sowie im Einklang mit dem Vertrag und der Charta der Grundrechte gemäß der Auslegung in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, insbesondere in dem Gutachten 1/15 des Gerichtshofs.
- (15) Der Standpunkt der Union wird von den Mitgliedstaaten der Union vorgetragen, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und gemeinsam handeln.
- (16) [Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben diese Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchten.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieses Beschlusses und sind weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

[Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die

¹⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

¹⁸ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.]

ODER

[Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat das Vereinigte Königreich (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.]

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

- (17) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertretende Standpunkt bezüglich der Annahme von Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen, insbesondere durch eine Überarbeitung von Anhang 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens von Chicago, ist im Anhang enthalten.

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union vorgetragen, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und gemeinsam handeln.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

Brüssel, den 13.9.2019
COM(2019) 416 final

ANNEX

ANHANG

des

Vorschlags für einen Beschluss des Rates

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze zu vertreten ist

ANHANG

Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze zu vertreten ist

Allgemeine Grundsätze

Im Rahmen der Tätigkeiten der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens von Chicago im Hinblick auf die Ausarbeitung von Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze (PNR-Daten; PNR = passenger name record) handeln die Mitgliedstaaten wie folgt gemeinsam im Interesse der Union:

- a) Sie handeln im Einklang mit den von der Union im Rahmen ihrer PNR-Politik verfolgten Zielen, zu denen vor allem die Gewährleistung der Sicherheit, der Schutz des Lebens und der Sicherheit von Personen sowie die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte, insbesondere der Rechte auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten, gehören.
- b) Sie sensibilisieren alle ICAO-Vertragsstaaten für die mit der Übermittlung von Fluggastdatensätzen zusammenhängenden Normen und Grundsätze der Union, die sich aus dem einschlägigen Unionsrecht und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ergeben.
- c) Sie fördern im Interesse der Rechtssicherheit und der Achtung der Grundrechte sowie zur Straffung der den Fluggesellschaften auferlegten Verpflichtungen die Entwicklung multilateraler Lösungen, die mit den Grundrechten in Bezug auf die Übermittlung von Fluggastdatensätzen durch Fluggesellschaften an Strafverfolgungsbehörden im Einklang stehen.
- d) Sie fördern unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten den Austausch von Fluggastdatensätzen und der Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten zwischen den ICAO-Vertragsstaaten, soweit dies für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität für notwendig erachtet wird.
- e) Sie unterstützen weiterhin die Entwicklung von Richtlinien für die Sammlung, die Verwendung, die Verarbeitung und den Schutz von Fluggastdatensätzen durch die ICAO im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2017.
- f) Sie unterstützen weiterhin – wie in der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2017 gefordert – zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO in allen ICAO-Vertragsstaaten den Aufbau von Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen und die Gewährleistung, dass alle zuständigen nationalen Behörden Fluggastdatensätze unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nutzen und weitergeben, um terroristische Straftaten und damit zusammenhängende Reisen von Terroristen zu verhüten, aufzudecken und zu untersuchen.

- g) Sie fördern den Ausbau eines Umfelds, in dem sich der internationale Luftverkehr zu einem offenen, liberalisierten und globalen Markt entwickeln und weiterwachsen kann, ohne die Flug- und Luftsicherheit zu gefährden, indem entsprechende Schutzbestimmungen eingeführt werden.

Leitlinien

Die Mitgliedstaaten unterstützen, indem sie gemeinsam im Interesse der Union handeln, die Aufnahme folgender Normen und Grundsätze in alle künftigen Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zu Fluggastdatensätzen:

1. Im Hinblick auf die Modalitäten der Übermittlung von Fluggastdatensätzen:

- a) **Übermittlungsmethode:** Um die in den Systemen der Fluggesellschaften enthaltenen personenbezogenen Daten zu schützen und sicherzustellen, dass die Fluggesellschaften die Kontrolle über diese Systeme behalten, sollten Daten ausschließlich im „Push“-Verfahren übermittelt werden.
- b) **Übermittlungsprotokolle:** Die Verwendung geeigneter, sicherer und offener Standardprotokolle als Teil international anerkannter Referenzprotokolle für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen sollte gefördert werden, um ihre Akzeptanz schrittweise zu erhöhen und gegebenenfalls herstellerspezifische Standards zu ersetzen.
- c) **Häufigkeit der Übermittlung:** Häufigkeit und Zeitpunkt der Übermittlung von Fluggastdatensätzen sollten keine unzumutbare Belastung für die Fluggesellschaften darstellen und sich auf das beschränken, was für die Zwecke der Strafverfolgung und der Grenzsicherheit zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität unbedingt erforderlich ist.
- d) **Keine Verpflichtung der Fluggesellschaften zur Erhebung zusätzlicher Daten:** Fluggesellschaften sollten nicht verpflichtet werden, mehr Fluggastdatensätze als bisher oder bestimmte Arten von Daten zu erheben, sondern lediglich dazu, Daten zu übermitteln, die sie bereits im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erheben.

2. Im Hinblick auf die Modalitäten der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen:

- a) **Zeitpunkt der Übermittlung und Verarbeitung:** Vorbehaltlich angemessener Garantien für den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Personen können Fluggastdatensätze frühzeitig vor Ankunft oder Abflug zur Verfügung gestellt werden, wodurch die Behörden mehr Zeit erhalten, die Daten zu verarbeiten und zu analysieren sowie gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.
- b) **Abgleich mit Datenbanken anhand zuvor festgelegter Kriterien:** Die Behörden sollten Fluggastdatensätze anhand von faktengestützten Kriterien und mithilfe von Datenbanken verarbeiten, die für die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität relevant sind.

3. Im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten:

- a) **Rechtmäßige, nach Treu und Glauben erfolgende und transparente Verarbeitung:** Es bedarf einer rechtmäßigen Grundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten, um Einzelpersonen über die Risiken, Garantien und Rechte im Zusammenhang mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten aufzuklären und sie darüber zu informieren, wie sie ihre Rechte in Bezug auf die Verarbeitung wahrnehmen können.
- b) **Zweckbindung:** Die Zwecke, für die Fluggastdatensätze von den Behörden verwendet werden dürfen, sollten klar festgelegt sein und nicht über das hinausgehen, was im Hinblick auf die angestrebten Ziele, insbesondere für die Zwecke der Strafverfolgung und der Grenzsicherheit zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität, erforderlich ist.

- c) **Umfang von Fluggastdatensätzen:** Die von den Fluggesellschaften zu übermittelnden Elemente von Fluggastdatensätzen sollten in einer Liste klar benannt und erschöpfend aufgeführt sein. Diese Liste sollte standardisiert werden, damit sichergestellt ist, dass diese Daten auf ein Mindestmaß beschränkt werden und zugleich die Verarbeitung sensibler Daten verhindert wird, darunter Daten, aus denen die Rasse oder ethnische Herkunft, politische Meinungen oder religiöse bzw. weltanschauliche Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheitszustand, Sexualleben oder sexuelle Orientierung einer Person hervorgehen.
- d) **Nutzung von Fluggastdatensätzen:** Die Weiterverarbeitung von Fluggastdatensätzen sollte auf die Zwecke der ursprünglichen Übermittlung beschränkt sein, auf objektiven Kriterien beruhen und materiell- und verfahrensrechtlichen Bedingungen unterliegen, die den Anforderungen für die Übermittlung personenbezogener Daten entsprechen.
- e) **Automatisierte Verarbeitung von Fluggastdatensätzen:** Die automatisierte Verarbeitung sollte auf vorab festgelegten objektiven, nichtdiskriminierenden und zuverlässigen Kriterien beruhen und nicht als alleinige Grundlage für Entscheidungen mit nachteiligen rechtlichen Folgen für oder ernsthaften Auswirkungen auf eine Person herangezogen werden.
- f) **Datenspeicherung:** Die Speicherfrist für Fluggastdatensätze sollte beschränkt sein und nicht über das hinausgehen, was für das verfolgte ursprüngliche Ziel erforderlich ist. Die Löschung der Daten sollte gemäß den rechtlichen Anforderungen des Herkunftslandes gewährleistet sein. Nach Ablauf der Speicherfrist sollten die Fluggastdatensätze gelöscht oder anonymisiert werden.
- g) **Weitergabe von Fluggastdatensätzen an befugte Behörden:** Die in Einzelfällen erfolgende Weitergabe von Fluggastdatensätzen an andere Regierungsbehörden desselben Staates oder an andere ICAO-Vertragsstaaten ist nur dann zulässig, wenn die empfangende Behörde Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus oder grenzübergreifender schwerer Kriminalität wahrnimmt und den gleichen Schutz gewährleistet wie die weitergebende Behörde.
- h) **Datensicherheit:** Es müssen geeignete Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit, der Vertraulichkeit und der Integrität der Fluggastdatensätze ergriffen werden.
- i) **Transparenz und Unterrichtung:** Vorbehaltlich notwendiger und verhältnismäßiger Beschränkungen sollten Einzelpersonen über die Verarbeitung ihrer Fluggastdatensätze unterrichtet und über die ihnen zustehenden Rechte und Rechtsbehelfe informiert werden.
- j) **Zugang, Berichtigung und Löschung:** Vorbehaltlich notwendiger und verhältnismäßiger Beschränkungen sollten Einzelpersonen das Recht auf Zugang zu ihren Fluggastdatensätzen und auf deren Berichtigung haben.
- k) **Rechtsbehelf:** Einzelpersonen sollten das Recht auf wirksamen administrativen und gerichtlichen Rechtsbehelf haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz verletzt wurden.
- l) **Beaufsichtigung und Rechenschaft:** Die Behörden, die Fluggastdatensätze verwenden, sollten gegenüber einer unabhängigen Behörde, die über wirksame Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse verfügt und die in der Lage sein sollte, ihre Aufgaben frei von jeglicher Einflussnahme – insbesondere durch Strafverfolgungsbehörden – wahrzunehmen, rechenschaftspflichtig sein und von dieser beaufsichtigt werden.

4. **Im Hinblick auf den Austausch von Fluggastdatensätzen zwischen den Strafverfolgungsbehörden:**
- a) **Förderung des Informationsaustauschs:** Der in Einzelfällen erfolgende Austausch von Fluggastdatensätzen zwischen den Strafverfolgungsbehörden verschiedener ICAO-Vertragsstaaten sollte gefördert werden, um die internationale Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu verbessern.
 - b) **Sicherheit des Informationsaustauschs:** Der Informationsaustausch sollte über geeignete Kanäle erfolgen, die eine angemessene Datensicherheit gewährleisten und vollumfänglich den internationalen und nationalen Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten entsprechen.