



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.9.2023
COM(2023) 509 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der EU an die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

DE

DE

BEGRÜNDUNG

KONTEXT DER EMPFEHLUNG

Der Ausbau der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, einschließlich der Weitergabe von Informationen, ist unerlässlich, um den Bedrohungen durch Terrorismus und schwere grenzüberschreitende Straftaten zu begegnen. Der jüngste von Europol veröffentlichte Bericht über die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA)¹ veranschaulicht die internationale Dimension der Aktivitäten der gefährlichsten kriminellen Organisationen. Zudem wird in seinem jüngsten Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus (TE-SAT)² mit Nachdruck nicht nur auf die direkten Verbindungen zwischen grenzüberschreitenden Reisen und der Organisation terroristischer Aktivitäten und schwerer Straftaten hingewiesen, sondern auch auf die Bedeutung einer wirksamen Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung sonstiger schwerer Straftaten für die Verhütung und Aufdeckung terroristischer Straftaten.

Fluggastdatensätze (*Passenger Name Records – PNR*) sind Angaben der Fluggäste, die die Fluggesellschaften für ihre eigenen geschäftlichen Zwecke in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen erfassen und speichern. Der Inhalt der Fluggastdatensätze hängt von den während des Buchungs- und Abfertigungsvorgangs gemachten Angaben ab und kann z. B. die Reisedaten und die vollständige Reiseroute des Fluggastes oder der Gruppe gemeinsam reisender Fluggäste, Kontaktdata wie Anschrift und Telefonnummer, Zahlungsinformationen, Sitzplatznummer und Angaben zum Gepäck umfassen.

Die Erfassung und Auswertung von Fluggastdatensätzen kann den Behörden wichtige Informationen an die Hand geben, die es ihnen ermöglichen, verdächtige Reisemuster aufzudecken und Verbindungen zwischen Straftätern und Terroristen zu erkennen, insbesondere solche, die den Strafverfolgungsbehörden bis dahin nicht bekannt waren. Dementsprechend ist die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen in und außerhalb der EU zu einem weitverbreiteten Strafverfolgungsinstrument geworden, das genutzt wird, um Terrorismus und andere Formen schwerer Kriminalität wie Drogendelikte, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern aufzudecken und um solche Straftaten zu verhindern. Sie hat sich auch als wichtige Informationsquelle zur Unterstützung der Ermittlung und Verfolgung von Fällen erwiesen, in denen solche rechtswidrigen Handlungen begangen wurden.³

Die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Drittländer und ihre Verarbeitung durch deren Behörden sind zwar für die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität von entscheidender Bedeutung, stellen jedoch einen Eingriff in den Schutz der Rechte des Einzelnen in Bezug auf seine personenbezogenen Daten dar. Aus diesem Grund müssen sie auf einer Rechtsgrundlage im EU-Recht erfolgen, erforderlich und angemessen sein und strengen Beschränkungen und wirksamen Garantien unterliegen, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und insbesondere in deren Artikeln 6, 7, 8, 21, 47 und 52 garantiert sind. Um diese wichtigen Ziele zu erreichen, muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem legitimen Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit

¹ [Serious and Organised Crime Threat Assessment \(SOCTA\) | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/2020-07/SOCTA-2020_en.pdf)

² [EU Terrorism Situation & Trend Report \(TE-SAT\) | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/2020-07/TE-SAT-2020_en.pdf)

³ Siehe auch Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (COM(2020) 305 final vom 24.7.2020).

und dem Recht jedes Einzelnen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten und seines Privatlebens gefunden werden.

In diesem Zusammenhang erläuterte die Kommission die Grundzüge der externen PNR-Politik der EU erstmals in einer Mitteilung von 2003⁴ über das EU-Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der EU an Drittländer, die in einer 2010 verabschiedeten Mitteilung⁵ überarbeitet wurden. Zurzeit sind drei internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern, nämlich Australien⁶, den Vereinigten Staaten (2012)⁷ und dem Vereinigten Königreich (2020)⁸, in Kraft, die die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen aus der EU betreffen. Nachdem der Gerichtshof 2017 ein Gutachten über das geplante Abkommen zwischen der EU und Kanada⁹ abgegeben hatte, sind derzeit Verhandlungen über Fluggastdatensätze insbesondere mit Kanada im Gange¹⁰.

In der Zwischenzeit, im Jahr 2016, verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität¹¹. Diese Richtlinie regelt die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen in der Europäischen Union und enthält wichtige Garantien für den Schutz der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten. Im Juni 2022 bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil in der Rechtssache C-817/19¹² die Gültigkeit der Richtlinie und ihre Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den Verträgen der Union.

Auf internationaler Ebene haben immer mehr Drittländer damit begonnen, Kapazitäten für die Erhebung von Fluggastdatensätzen bei Fluggesellschaften aufzubauen. Dieser Trend wurde unter anderem durch die (2017 und 2019 verabschiedeten) Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ausgelöst, in denen alle Staaten aufgefordert werden, Kapazitäten für die Erhebung und Verwendung von PNR-Daten aufzubauen¹³; auf dieser Grundlage erließ die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Jahr 2020 mit der Änderung 28 zu Anhang 9 des Abkommens von Chicago Richtlinien und Empfehlungen (*Standards and*

⁴ KOM(2003) 826 endg. vom 16.12.2003.

⁵ KOM(2010) 492 endg. vom 21.9.2010.

⁶ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

⁷ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

⁸ ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 710.

⁹ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

¹⁰ Zudem wurden Beschlüsse des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über Abkommen über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen zwischen der EU und Mexiko (2015), Kanada (2017) und Japan (2020) erlassen.

¹¹ 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; im Folgenden „PNR-Richtlinie“ oder „Richtlinie (EU) 2016/681“).

¹² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491. Das Urteil betraf ein Vorabentscheidungsersuchen des belgischen Verfassungsgerichtshofs.

¹³ Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen: „Der Sicherheitsrat, ... 12. beschließt, dass die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen aufbauen und dafür sorgen werden, 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, ...“. Siehe auch Resolution 2482 (2019) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

*Recommended Practices – SARP) zu Fluggastdatensätzen, die seit Februar 2021 anwendbar sind*¹⁴.

In dem mit dem Beschluss (EU) 2021/121 des Rates festgelegten Standpunkt der Union werden die Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zu Fluggastdatensätzen begrüßt, da sie ehrgeizige Datenschutzbestimmungen festlegen und damit erhebliche Fortschritte auf internationaler Ebene ermöglichen. Gleichzeitig wird in diesem Beschluss des Rates – indem er die Mitgliedstaaten zur Notifikation von Abweichungen verpflichtet – die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht (einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung) ergeben, *strenger* sind als bestimmte ICAO-Richtlinien und dass für die Übermittlung aus der EU an Drittländer eine Rechtsgrundlage erforderlich ist, die klare und präzise Vorschriften und Garantien in Bezug auf die Verwendung von Fluggastdatensätzen durch die zuständigen Behörden eines Drittlands enthält.¹⁵

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass diese Empfehlung zwar speziell die Verhandlungen mit der Schweiz betrifft, aber Teil umfassenderer Bemühungen der Kommission um ein kohärentes und wirksames Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Drittländer ist, das auf den Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zu Fluggastdatensätzen aufbaut und mit dem Unionsrecht und der einschlägigen Rechtsprechung im Einklang steht, wie es in der Strategie für eine Sicherheitsunion 2020-2025¹⁶ angekündigt wurde. Ein solches Konzept wurde auch vom Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2021¹⁷ verlangt. Hiermit möchte die Kommission auch auf die Forderung von Fluggesellschaften reagieren, dass für mehr rechtliche Klarheit und Vorhersehbarkeit bei der Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Drittländer gesorgt wird¹⁸.

Zu diesem Zweck ist der Nachweis der Einhaltung der PNR-Richtlinien der ICAO nach Auffassung der Kommission ein wichtiges Element, das bei der Entscheidung über die Aufnahme eines PNR-Dialogs mit einem Drittland berücksichtigt werden muss. In einem solchen PNR-Dialog soll dann eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es den Fluggesellschaften ermöglicht, Fluggastdatensätze aus der EU der einschlägigen zuständigen Behörde des betreffenden Landes zu übermitteln, und sichergestellt werden, dass für die

¹⁴ [Annex 9, Chapter 9, Section D to the International Convention on Civil Aviation](#) (im Folgenden „Abkommen von Chicago“).

¹⁵ Beschluss (EU) 2021/121 des Rates vom 28. Januar 2021 über den im Namen der Europäischen Union in Beantwortung des Rundschreibens der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich Änderung 28 zu Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 37 vom 3.2.2021, S. 6).

¹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (COM(2020) 605 final vom 24.7.2020): „.... wird die Kommission mittelfristig eine Überprüfung des derzeitigen Konzepts für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer in die Wege leiten.“

¹⁷ Schlussfolgerungen des Rates vom 7. Juni 2021 zur Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) an Drittländer, insbesondere Australien und die Vereinigten Staaten, zum Zwecke der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität (Ratsdokument 9605/21 vom 8. Juni 2021): „fordert die Kommission auf, auf Grundlage der SARP der ICAO und gemäß den einschlägigen Anforderungen des Unionsrechts einen kohärenten und wirksamen Ansatz für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer zum Zwecke der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu verfolgen.“

¹⁸ Die Fluggesellschaften haben unter anderem in ihrer Antwort im Rahmen der Konsultation zum Fahrplan (abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Luftverkehr-Austausch-von-Fluggastdaten-innerhalb-und-au%C3%9Ferhalb-der-EU-Bewertung-_de>)> darauf hingewiesen, dass sie zunehmend mit widersprüchlichen Rechtsvorschriften aus zwei unterschiedlichen Regelungsrahmen konfrontiert sind.

Verwendung der aus der EU erhaltenen Fluggastdatensätze geeignete Garantien gelten, wie sie im Unionsrecht vorgeschrieben sind.

ZIELE DER EMPFEHLUNG

Die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Schengener Durchführungsübereinkommens sind, tragen gemeinsam die Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in einem gemeinsamen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen, unter anderem durch Austausch einschlägiger Informationen.

Die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen hat erwiesenermaßen das Potenzial, die Sicherheit des Schengen-Raums zu erhöhen, indem die Verhütung und Aufdeckung von schwerer Kriminalität und Terrorismus an den Außengrenzen verbessert und ein risikobasierter datengestützter Ansatz für die Mitgliedstaaten bereitgestellt wird, der im Schengen-Raum als Ausgleichsmaßnahme für das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen eingesetzt werden kann¹⁹.

Im Jahr 2016 wurde mit der PNR-Richtlinie ein EU-weites System zwischen den Mitgliedstaaten als ein wichtiges Instrument eingerichtet, das zur Verbesserung der inneren Sicherheit der EU beiträgt. Die Schweiz ist durch diese Richtlinie nicht gebunden, da es sich hierbei nicht um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt.

In Vorgesprächen auf fachlicher Ebene informierte die Schweiz über ihren Plan, ein PNR-System in Betrieb zu nehmen, sobald die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften in Kraft getreten sind. Die Schweiz soll dann in der Lage sein, Fluggastdatensätze für die auf ihren Flughäfen ankommenden oder von ihren Flughäfen abgehenden Flüge zu erheben und zu verarbeiten.

Nach Unionsrecht dürfen personenbezogene Daten aus der Union nur dann an ein Drittland übermittelt werden, wenn dieses Land ein Schutzniveau für personenbezogene Daten gewährleistet, das dem in der Union garantierten Schutzniveau der Sache nach gleichwertig ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz die Vorschriften der Verordnung, die Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstands betreffen, in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt hat, aber nicht durch die Richtlinie (EU) 2016/680²⁰ gebunden ist, da sie kein Mitgliedstaat der EU ist.

Unter diesen Umständen, d. h. in Ermangelung geeigneter Garantien in Bezug auf die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen, die nach EU-Recht in einer gültigen Rechtsgrundlage festzulegen sind, kann die Schweiz Fluggastdatensätze für Flüge, die von Fluggesellschaften zwischen der Union und der Schweiz durchgeführt werden, nicht rechtmäßig erhalten und verarbeiten. Daher ist eine Lösung erforderlich, um diese Sicherheitslücke im Schengen-Raum zu schließen und die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der Union an die Schweiz zu ermöglichen, da Fluggastdatensätze als unerlässliches Instrument zur Bekämpfung von Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität genutzt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel des Abschlusses eines PNR-Abkommens darin, die Schweiz in die Lage zu versetzen, rechtmäßig Fluggastdatensätze aus der Union zu erhalten, und es der von ihr benannten zuständigen Behörde zu ermöglichen, diese Daten in einer Weise zu verwenden, die sowohl die Sicherheit der Personen, die in einem gemeinsamen

¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final vom 2.6.2021, S. 13).

²⁰ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen reisen, als auch den Schutz der personenbezogenen Daten dieser Personen gewährleistet.

In den letzten Jahren hat die Schweiz ihr Interesse bekundet, Fluggastdatensätze für Flüge aus der Union zu erhalten und Verhandlungen über den Abschluss eines PNR-Abkommens mit der Union aufzunehmen. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz einschlägige Informationen über das Verfahren für den Erlass ihres innerstaatlichen PNR-Rechts übermittelt, insbesondere über die geplante Einhaltung der ICAO-Richtlinien für Fluggastdatensätze.

Aus diesen Gründen hält es die Kommission für vorrangig, Verhandlungen mit der Schweiz – und parallel dazu mit Norwegen und Island – über ein bilaterales Abkommen aufzunehmen, das es der benannten zuständigen schweizerischen Behörde ermöglicht, Fluggastdatensätze aus der Union vorbehaltlich geeigneter Garantien zu erhalten und zu verarbeiten. Zudem würde ein solches Abkommen die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung fördern, indem es die Möglichkeiten für den Austausch von Fluggastdatensätzen zwischen den zuständigen Behörden der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Terrorismus und schwerer Kriminalität verbessert.

RECHTLICHE ASPEKTE

Diese Empfehlung stützt sich auf Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die dieser Empfehlung beigefügten Verhandlungsrichtlinien zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz über ein PNR-Abkommen tragen dem geltenden EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz (d. h. der Verordnung (EU) 2016/679²¹ und der Richtlinie (EU) 2016/680²²) und für die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (d. h. der Richtlinie (EU) 2016/681) in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union in der einschlägigen Rechtsprechung, insbesondere dem Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017²³ und dem Urteil in der Rechtssache C-817/2019 vom 21. Juni 2022²⁴, sowie dem Rechtsrahmen der Verträge und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechnung.

²¹ Siehe Fußnote 20.

²² Siehe Fußnote 21.

²³ Siehe Fußnote 9.

²⁴ Siehe Fußnote 12.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der EU an die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (*Passenger Name Records – PNR*) aus der Union an die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität aufgenommen werden.

(2) Das Abkommen sollte mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Union anerkannt wurden, in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union im Einklang stehen, insbesondere mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 7 der Charta, dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten nach Artikel 8 der Charta und dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht nach Artikel 47 der Charta. Das Abkommen sollte im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen und unter gebührender Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 52 Absatz 1 der Charta angewendet werden.

(3) Mit den Bestimmungen des Abkommens sollten die geltenden internationalen Richtlinien für Fluggastdatensätze, wie sie im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt, nämlich in Anhang 9 (Erleichterungen) Kapitel 9 (System für den Austausch von Fluggastdatensätzen) Abschnitt D (Fluggastdatensätze (PNR-Daten))²⁵ enthalten sind, durchgeführt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Europäische Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) aus der Union an die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität aufzunehmen.

²⁵

[Annex 9, Chapter 9, Section D to the International Convention on Civil Aviation](#)

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.9.2023
COM(2023) 509 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der EU an die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

DE

DE

ANHANG

Richtlinien für die Aushandlung eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der EU an die Schweizerische Eidgenossenschaft zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

Ziel der Verhandlungen sollte es sein, die folgenden allgemeinen Ziele zu erreichen:

- (1) Das Abkommen trägt der Notwendigkeit und Bedeutung der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (*Passenger Name Records – PNR*) für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus Rechnung, indem die rechtmäßige Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der Union an die Schweizerische Eidgenossenschaft ermöglicht wird.
- (2) Um die einschlägigen Anforderungen des EU-Rechts, einschließlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, zu erfüllen, werden in dem Abkommen die Rechtsgrundlage, die Voraussetzungen und die Garantien für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an die Schweiz und deren Verarbeitung durch die Schweiz festgelegt und ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten sichergestellt.
- (3) Das Abkommen fördert und erleichtert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union und der Schweiz, indem Regelungen für den zeitnahen, wirksamen und effizienten Austausch von Fluggastdatensätzen und Ergebnissen der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen getroffen werden.

Ziel der Verhandlungen sollte es sein, in der Sache Folgendes zu erreichen:

- (4) In dem Abkommen wird die benannte zuständige schweizerische Behörde angegeben, die für den Empfang der Fluggastdatensätze von den Fluggesellschaften und die Weiterverarbeitung der Fluggastdatensätze nach dem Abkommen verantwortlich ist.
- (5) In dem Abkommen wird im Einklang mit internationalen Standards sowie Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 erschöpfend und klar aufgeführt, welche Elemente der Fluggastdatensätze zu übermitteln sind. Die Datenübermittlungen werden auf das erforderliche Minimum beschränkt und stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem im Abkommen angegebenen Zweck.
- (6) Das Abkommen gewährleistet, dass die Fluggastdatensätze ausschließlich im „Push“-Verfahren übermittelt werden. Häufigkeit und Zeitpunkt der Übermittlungen stellen keine unzumutbare Belastung für die Fluggesellschaften dar und beschränken sich auf das unbedingt erforderliche Maß, etwa durch effiziente Nutzung gemeinsamer technischer Lösungen, wo dies angebracht ist.
- (7) Das Abkommen gewährleistet, dass die Fluggesellschaften über die bereits im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erhobenen Daten hinaus keine zusätzlichen Daten erheben und übermitteln müssen.

- (8) Das Abkommen enthält Vorschriften über Datensicherheit, insbesondere darüber, dass bei der benannten zuständigen schweizerischen Behörde nur einer begrenzten Zahl von Personen mit Sonderbefugnissen ein direkter Zugang zu Fluggastdatensätzen gewährt wird, und über die Meldung von Verstößen gegen die Datensicherheit bei den zuständigen europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden.
- (9) In dem Abkommen werden die Zwecke der Verarbeitung der Fluggastdatensätze erschöpfend aufgeführt, indem festgelegt wird, dass Fluggastdatensätze ausschließlich zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität im Sinne der Begriffsbestimmungen in den einschlägigen Rechtsinstrumenten der EU übermittelt und verarbeitet werden.
- (10) Das Abkommen bestimmt, dass sensible Daten im Sinne des Unionsrechts, einschließlich personenbezogener Daten, aus denen die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen oder die Gesundheit oder das Sexualleben oder die sexuelle Ausrichtung einer Person betreffen, nicht nach dem Abkommen verarbeitet werden.
- (11) In dem Abkommen werden die besondere Modalitäten der Verarbeitung der nach dem Abkommen empfangenen Fluggastdatensätze durch die benannte zuständige schweizerische Behörde festgelegt. Es enthält Garantien für die automatisierte Verarbeitung von Fluggastdatensätzen, um sicherzustellen, dass diese auf diskriminierungsfreien, spezifischen, objektiven und zuverlässigen, vorab festgelegten Kriterien beruht und dass eine solche automatisierte Verarbeitung nicht als alleinige Grundlage für Entscheidungen mit nachteiligen rechtlichen Folgen für den Einzelnen oder ernsten Auswirkungen auf ihn herangezogen wird. Es gewährleistet ferner, dass Fluggastdatensätze nur mit Datenbanken abgeglichen werden, die für die unter das Abkommen fallenden Zwecke relevant sind, und dass diese Datenbanken zuverlässig und immer auf dem neuesten Stand sind.
- (12) Das Abkommen bestimmt, dass für die nach dem Abkommen erhaltenen Fluggastdatensätze Speicherfristen gelten, die begrenzt sind und nicht über das hinausgehen, was für das verfolgte Ziel, d. h. für die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von schwerer Kriminalität und terroristischen Straftaten, erforderlich und angemessen ist. Diese Speicherfristen gewährleisten, dass im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Fluggastdatensätze nur dann nach dem Abkommen gespeichert werden dürfen, wenn ein objektiver Zusammenhang zwischen den zu speichernden Fluggastdatensätzen und dem verfolgten Ziel besteht. Das Abkommen schreibt vor, dass die Fluggastdatensätze nach Ablauf der einschlägigen Speicherfristen gelöscht oder so anonymisiert werden, dass die betroffenen Personen nicht mehr identifiziert werden können. Das Abkommen trägt der Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der Union gebührend Rechnung.
- (13) Das Abkommen gewährleistet, dass die benannte zuständige schweizerische Behörde Fluggastdatensätze den in einer geschlossenen Liste aufgeführten anderen zuständigen Behörden der Schweiz oder den zuständigen Behörden anderer Staaten, einschließlich der Mitgliedstaaten der Union oder der anderen assoziierten Schengen-Länder, nur im Einzelfall und unter bestimmten Voraussetzungen und mit

bestimmten Garantien offengelegen darf. Insbesondere darf eine solche Offenlegung nur erfolgen, wenn die empfangende Behörde Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus oder schwerer Kriminalität wahrnimmt und den gleichen Schutz gewährleistet, wie er im Abkommen festgelegt ist. Weiterübermittlungen an die zuständigen Behörden anderer Drittländer sind auf Länder beschränkt, mit denen die Union einen gleichwertigen PNR-Abkommen geschlossen hat oder für die die Union einen Angemessenheitsbeschluss nach ihrem Datenschutzrecht erlassen hat, der die einschlägigen Behörden erfasst, denen die Fluggastdatensätze übermittelt werden sollen.

- (14) Das Abkommen gewährleistet ein System der Aufsicht durch eine für den Schutz personenbezogener Daten zuständige unabhängige Behörde mit wirksamen Ermittlungs-, Eingriffs- und Durchsetzungsbefugnissen, die die benannten zuständigen Behörden und anderen zuständigen Behörden, die nach dem Abkommen Fluggastdatensätze verarbeiten, beaufsichtigt. Diese unabhängige Behörde ist befugt, Beschwerden Einzelner insbesondere in Bezug auf die Verarbeitung sie betreffender Fluggastdatensätze entgegenzunehmen.
- (15) Im Einklang mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet das Abkommen jeder Person, wenn sie betreffende Fluggastdatensätze nach dem Abkommen verarbeitet werden, diskriminierungsfrei und unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsort das Recht auf einen wirksamen behördlichen und gerichtlichen Rechtsbehelf.
- (16) Das Abkommen enthält Bestimmungen, die eine angemessene und transparente Unterrichtung der Fluggäste über die Übermittlung und Weiterverarbeitung von sie betreffenden Fluggastdatensätzen sowie über das Recht auf individuelle Benachrichtigung im Falle der Offenlegung dieser Fluggastdatensätze und gegebenenfalls das Recht auf Berichtigung und Löschung gewährleisten, soweit eine solche Benachrichtigung laufende Ermittlungen der zuständigen Behörden, die die Fluggastdatensätze verwenden, nicht gefährdet.
- (17) Das Abkommen fördert die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit durch den Austausch von Fluggastdatensätzen oder Ergebnissen der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen zwischen der benannten zuständigen schweizerischen Behörde und den zuständigen Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten der Union sowie zwischen der benannten zuständigen schweizerischen Behörde einerseits und Europol oder Eurojust im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten andererseits.
- (18) Das Abkommen enthält Bestimmungen über eine regelmäßige gemeinsame Überprüfung aller Aspekte der Durchführung des Abkommens. Es wird für einen bestimmten Zeitraum geschlossen und enthält eine Bestimmung, nach der das Abkommen um ähnliche Zeiträume verlängert wird, es sei denn, eine Vertragspartei notifiziert ihre Entscheidung, es zu kündigen. In dem Abkommen ist ein Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten über seine Auslegung, Anwendung und Durchführung vorgesehen.
- (19) Das Abkommen ist in bulgarischer, dänischer, deutscher, englischer, estnischer, finnischer, französischer, griechischer, irischer, italienischer, kroatischer, lettischer, litauischer, maltesischer, niederländischer, polnischer, portugiesischer, rumänischer,

schwedischer, slowakischer, slowenischer, spanischer, tschechischer und ungarischer Sprache gleichermaßen verbindlich und enthält eine diesbezügliche Sprachklausel.