



Brüssel, den 12.1.2021
COM(2021) 17 final

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

**über die gemeinsame Evaluierung 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(2021) 3 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die gemeinsame Evaluierung 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

Einführung

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den australischen Zoll¹ ist am 1. Juni 2012 in Kraft getreten. Nach Artikel 24 Absatz 4 des Abkommens evaluieren beide Parteien das Abkommen und insbesondere dessen operative Effizienz spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten.

Die gemeinsame Evaluierung besteht in einer gründlicheren Prüfung des Abkommens, wobei das allgemeine Funktionieren und der operative Mehrwert untersucht und die Ergebnisse, Auswirkungen, Wirksamkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit bewertet werden. Sie bietet auch Gelegenheit, über Auswirkungen Bilanz zu ziehen, die sich aus der Entwicklung des einschlägigen Rechtsrahmens und der Rechtsprechung beider Parteien ergeben. Somit folgt die gemeinsame Evaluierung einem umfassenderen Ansatz als die gemeinsamen Überprüfungen, bei denen beide Parteien bewerten, ob das Abkommen korrekt umgesetzt wird.

Verfahren für die Erstellung der gemeinsamen Evaluierung und des Berichts

- Die Kommission übermittelte dem australischen Department of Home Affairs (im Folgenden „Department“) am 28. Juni 2019 im Vorfeld der gemeinsamen Evaluierung einen Fragebogen. Das Department legte vor der gemeinsamen Evaluierung einen schriftlichen Entwurf der Antworten auf den Fragebogen und anschließend eine endgültige konsolidierte Fassung vor.

¹ Abkommen 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 (ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4).

- Das EU-Team führte den Besuch zur gemeinsamen Evaluierung am 15. August 2019 durch.
- Auf Ersuchen des Departments unterzeichneten alle Mitglieder des EU-Teams eine Geheimhaltungsvereinbarung, um an dieser Überprüfung teilnehmen zu können.
- Die Antworten auf den Fragebogen wurden mit dem Department ausführlich erörtert. Das EU-Team hatte außerdem Gelegenheit und Zeit, weitere Fragen an Beamte des Departments zu richten und sich mit den verschiedenen Aspekten des Abkommens zu befassen.
- Die Ergebnisse des EU-Teams wurden in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt, die dem Department zur Verfügung gestellt wurde und Australien die Möglichkeit bot, zu Ungenauigkeiten Stellung zu nehmen und Informationen zu identifizieren, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält ausführlichere Informationen und eine umfassende Analyse der Methodik der gemeinsamen Evaluierung und aller in diesem Bericht behandelten Themen.

Ergebnisse der gemeinsamen Evaluierung

Die wichtigsten Ergebnisse der gemeinsamen Evaluierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Evaluierungsteams haben verschiedene Arten der Verwendung von PNR-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer und damit zusammenhängender Straftaten sowie bestimmter anderer grenzübergreifender Straftaten erörtert. Die gemeinsame Evaluierung bestätigte, dass PNR-Daten Elemente enthalten, die nicht auf andere Weise verfügbar sind, und dass insbesondere die in PNR-Daten enthaltenen Informationen in keiner anderen Datensammlung vorliegen.

Die Notwendigkeit der Erfassung von PNR-Daten wurde auch damit belegt, dass PNR-Daten den zuständigen Behörden die Ermittlung von Reisenden mit hohem Risikopotenzial, die den Strafverfolgungsbehörden ansonsten nicht bekannt sind, erleichtern. Darüber hinaus wurde der Nutzen gespeicherter – sogenannter historischer – PNR-Daten anhand zahlreicher Beispiele aufgezeigt, in denen historische PNR-Daten für die Lösung im Fokus der

Öffentlichkeit stehender Terrorismusbekämpfungsfälle nicht nur in Australien, sondern auch in der EU von entscheidender Bedeutung waren.

Außerdem wird in der gemeinsamen Evaluierung das zunehmende Interesse an der weltweiten Verwendung von Fluggastdatensätzen für Terrorismusbekämpfungs- und Strafverfolgungszwecke sowie im Zusammenhang mit neu geschaffenen internationalen Verpflichtungen zur Kenntnis genommen. In diesem Kontext wird insbesondere auf die Annahme der PNR-Richtlinie der EU² und weltweit auf die neuen Richtlinien und Empfehlungen (SARP) für die Erhebung, Verwendung, Verarbeitung und den Schutz von PNR-Daten durch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gemäß der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen³ verwiesen.

Schließlich erörterten die Evaluierungsteams auch das Gutachten 1/15 des Gerichtshofs zum geplanten PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada⁴.

Schlussfolgerungen

Die gemeinsame Evaluierung hat eindeutig den Mehrwert und die operative Wirksamkeit des Abkommens bei der Bekämpfung des Terrorismus und grenzübergreifender schwerer Kriminalität nachgewiesen. Die im Zuge der Evaluierung angeführten Beispiele haben gezeigt, dass mithilfe von PNR-Daten, einschließlich historischer PNR-Daten, als einem einzigen Datensatz, die Rückkehr ausländischer terroristischer Kämpfer verhindert und insbesondere Drogendelikte und die Ausbeutung von Kindern bekämpft werden können. Ferner stehen die Ziele des Abkommens mit den internationalen Verpflichtungen im Einklang, PNR-Daten für wirksame Grenzkontrollen zu erheben, zu verarbeiten und zu analysieren, um Reisen von Terroristen zu verhindern und Verbindungen zwischen Personen, die mit organisierter Kriminalität im Zusammenhang stehen, herzustellen sowie Terrorismus und organisierte Kriminalität strafrechtlich zu verfolgen.

Gleichzeitig stellte das EU-Team fest, dass trotz der zahlreichen im Abkommen enthaltenen Garantien mehrere Aspekte des Abkommens nicht gänzlich im Einklang mit dem Gutachten 1/15 des Gerichtshofs zum geplanten PNR-Abkommen mit Kanada stehen, da das Abkommen mit Australien fertiggestellt wurde, bevor der Gerichtshof sein Gutachten

² 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).

³ Entschließung 2396 (2017), angenommen vom Sicherheitsrat auf seiner 8148. Tagung vom 21. Dezember 2017.

⁴ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer), ECLI:EU:C:2017:592.

veröffentlicht hatte. Diese Aspekte betreffen Mitteilungen an Fluggäste, die Speicherung von PNR-Daten, Weiterübermittlungen und die Notwendigkeit einer vorherigen unabhängigen Überprüfung der Verwendung von PNR-Daten.

Die Kommission erkennt die Bemühungen Australiens an, die Anforderungen des Abkommens zu erfüllen, wie die gemeinsame Überprüfung⁵ belegt, und nimmt zur Kenntnis, dass Australien der Notwendigkeit, historische PNR-Daten zu speichern, große Bedeutung beimisst.

Vor diesem Hintergrund verpflichteten sich die Parteien, ihren konstruktiven Dialog über die Durchführung des Abkommens fortzusetzen und die Empfehlungen aus der gemeinsamen Überprüfung und dieser Evaluierung im Lichte des Gutachtens des Gerichtshofs zum geplanten PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang wird die Kommission die notwendigen Folgemaßnahmen auch unter Berücksichtigung der Rückmeldungen des Europäischen Parlaments und des Rates zu dieser Evaluierung prüfen.

Generell wird die Kommission die externe Strategie der EU für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer im nächsten Jahr prüfen.

⁵ 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 (COM(2020) 701 final).