



Brüssel, den 12.1.2021  
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen  
Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich Änderung 28 zu Anhang 9 Abschnitt D des  
Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt zu vertreten ist**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS**

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Verbindung mit der Änderung 28 zu Anhang 9 („Erleichterungen“) des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“) zu vertreten ist. Der ICAO-Rat hat diese Änderung am 23. Juni 2020 angenommen.

Änderung 28 bezieht sich auf die Vorschriften für die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record, PNR), die in Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D behandelt werden.

Fluggastdatensätze sind personenbezogene Daten von Fluggästen, die von Fluggesellschaften zu Geschäftszwecken erhoben werden; hiervon abzugrenzen sind sonstige reisebezogene Daten, die sie im Auftrag von Behörden erfassen, wie etwa vorab übermittelte Fluggastdaten (Advance Passenger Information, API). Strafverfolgungsbehörden weltweit nutzen zunehmend PNR-Daten, die ihnen von Fluggesellschaften übermittelt werden, um Terrorismus und andere Formen schwerer Kriminalität zu bekämpfen.

### **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. Im Zeitraum 2019 bis 2022 waren sieben EU-Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten<sup>1</sup>.

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. Richtlinien sind Spezifikationen, für die eine einheitliche Anwendung als notwendig erachtet wird, während Empfehlungen nicht verbindlich sind.

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 fand vom 24. September bis zum 4. Oktober 2019 in Montreal (Kanada) statt.

---

<sup>1</sup> Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande und Spanien.

### **2.3. Das Verfahren zur Aktualisierung der ICAO-Richtlinien und -Empfehlungen (SARP) zu Fluggastdatensätzen (PNR)**

Die Ausarbeitung neuer internationaler Richtlinien und Empfehlungen (SARP) für Fluggastdatensätze ist in der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2017<sup>2</sup> verankert. Gemäß der Resolution 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 nachdrücklich aufgefordert, „in Zusammenarbeit mit ihren Vertragsstaaten eine Richtlinie zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung von Daten aus Fluggastdatensätzen und zum Schutz dieser Daten festzulegen“.

Mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Überarbeitung der Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen wurde eine Expertengruppe beauftragt, die vom Luftverkehrsausschuss (ATC) der ICAO im März 2019 eingesetzte PNR-Taskforce der ICAO. Die Arbeit der Task Force wurde im Dezember 2019 abgeschlossen und im Januar 2020 vom „Facilitation Panel“ der ICAO überprüft.

Die Vorschläge des „Facilitation Panel“ der ICAO wurden am 7. Februar 2020 vom ATC gebilligt. Auf diese Billigung folgte eine förmliche Konsultation der Vertragsstaaten der ICAO im Wege des ICAO-Rundschreibens 2020 14E. Die Konsultation der Vertragsstaaten endete am 15. Mai 2020.

Im Anschluss an die Konsultation der Vertragsstaaten analysierte das ICAO-Sekretariat deren Antworten und unterbreitete dem ATC einen Vorschlag. Der Vorschlag des Sekretariats war praktisch identisch mit dem Ergebnis der Sitzung des „Facilitation Panel“ vom Januar 2020. Ebenso empfahl der ATC in seiner Sitzung vom 19. Juni 2019 dem ICAO-Rat, die vom Sekretariat vorgelegten SARP für Fluggastdatensätze mit nur geringfügigen Korrekturen anzunehmen.

Am 23. Juni 2020 hat der ICAO-Rat auf der zehnten Sitzung seiner 220. Tagung den Änderungsantrag 28 zu Anhang 9 des Abkommens von Chicago angenommen. Wie bereits erwähnt, enthält Anhang 9 internationale Richtlinien zur „Facilitation“ und Kapitel 9 Abschnitt D bezieht sich speziell auf Fluggastdatensätze.

Am 17. Juli 2020 unterrichtete die ICAO ihre Vertragsstaaten durch ein weiteres Rundschreiben (EC 6/3-20/71) über die Annahme des Änderungsantrags 28. Die Änderung ist am 30. Oktober 2020 in Kraft getreten, sofern nicht die Mehrheit der Vertragsstaaten gemäß Artikel 90 des Abkommens von Chicago bis zu diesem Datum ihre Ablehnung mitgeteilt hat. Die Änderung gilt ab dem 28. Februar 2021. Die ICAO-Vertragsstaaten können jedoch bis zum 30. Januar 2020 etwaige Abweichungen ihrer nationalen Vorschriften und Praktiken von den gemäß Änderung 28 festgelegten Richtlinien bekannt geben, wenn sie der Auffassung sind, dass ihre nationalen Vorschriften bzw. Praktiken in gewisser Weise von einer der Richtlinien abweichen. Diese Bekanntgabe muss gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago und dem geltenden Mechanismus für die Notifizierung von Abweichungen erfolgen.

### **2.4. Die PNR betreffende Aspekte der Änderung 28 zu Anhang 9**

Sollte die Änderung 28 wirksam werden, so werden die bestehenden Richtlinien 9.22-9.22.1 und die Empfehlung 9.23 durch die neuen Richtlinien und Empfehlungen 9.23-9.38 ersetzt.

---

<sup>2</sup> Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2017 zu Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer.

Diese Richtlinien und Empfehlungen sind wesentlich detaillierter als der bestehende Rahmen und decken unter anderem Aspekte ab, die mit der Zweckbindung, der Aufsicht, den Rechten betroffener Personen, der Übermittlungsmethode, der Vorratsdatenspeicherung, der Verarbeitung sensibler Daten und den Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten des Abkommens von Chicago in Bezug auf die Übermittlung von Fluggastdatensätzen in Zusammenhang stehen. Einige der im ICAO-Dokument 9944 mit Leitlinien zu PNR-Daten<sup>3</sup> enthaltenen unverbindlichen Leitlinien wurden an die neuen Richtlinien angepasst.

Richtlinie 9.23 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Kapazitäten zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung von PNR-Daten sowie zum Schutz dieser Daten aufzubauen und die Vorschriften für die praktische Durchführung innerhalb des geeigneten internen rechtlichen und administrativen Rahmens im Einklang mit den Richtlinien und Empfehlungen festzulegen. Die Verpflichtung zum Aufbau von Kapazitäten zur Verarbeitung von Fluggastdatensätzen steht im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Die Richtlinie 9.24 verpflichtet die Vertragsstaaten, unter uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten die PNR-Daten, die bei ihrer Tätigkeit genutzt werden sollen, eindeutig zu bestimmen und die Zwecke festzulegen, für die die PNR-Daten von den Behörden verwendet werden dürfen. Diese Zwecke sollten nicht über das erforderliche Maß hinausgehen, insbesondere auch in Bezug auf die Grenzsicherheit zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität. Darüber hinaus sollte die Weitergabe von PNR-Daten innerhalb des empfangenden Staates oder in anderen Staaten auf Behörden beschränkt werden, die für die Zwecke zuständig sind, für die die PNR-Daten verarbeitet werden. Diese Behörden sollten auch für einen vergleichbaren Schutz sorgen, wie er von der weitergebenden Behörde gewährt wird.

Die Richtlinie 9.25 legt Anforderungen an die Datensicherheit und die Rechte von Personen in Bezug auf die Verarbeitung ihrer PNR-Daten fest, unter anderem in Bezug auf Nichtdiskriminierung, die Bereitstellung von Informationen, verwaltungsrechtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe, den Zugang zu Daten und die Möglichkeit, Berichtigungen, Löschungen oder die Anbringung von Bestreitungsvermerken zu verlangen. In der Empfehlung 26 werden die Staaten aufgefordert, die betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer PNR-Daten sowie über die ihnen zustehenden Rechte und Rechtsbehelfe zu unterrichten.

Richtlinie 9.27 verpflichtet die Vertragsstaaten, die automatisierte Verarbeitung von PNR-Daten auf objektive, präzise und zuverlässige Kriterien zu stützen, die wirksam auf das Bestehen eines Risikos hinweisen, ohne zu einer unrechtmäßigen Ungleichbehandlung zu führen, und keine Entscheidungen zu treffen, die sich allein auf die automatisierte Verarbeitung von PNR-Daten stützen und die die rechtmäßigen Interessen der betroffenen Personen erheblich verletzen.

Nach Richtlinie 9.28 sind die Staaten verpflichtet, eine (oder mehrere) zuständige innerstaatliche Behörde(n) zu benennen, die befugt ist (sind), eine unabhängige Aufsicht über den Schutz von PNR-Daten auszuüben und festzustellen, ob PNR-Daten unter uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gesammelt, verwendet, verarbeitet und geschützt werden.

Gemäß Richtlinie 9.29 ist es Staaten untersagt, von Fluggesellschaften zu verlangen, PNR-Daten zu sammeln, die nicht im Rahmen ihrer normalen Geschäftsabläufe erforderlich sind,

---

<sup>3</sup> ICAO, Guidelines on Passenger Name Records (PNR) (Leitlinien zu Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)), 1. Ausgabe, 2010.

oder solche Daten vor der Übermittlung zu filtern. Darüber hinaus ist die Verarbeitung sensibler Daten – d. h. PNR-Daten, aus denen die Rasse oder ethnische Herkunft, politische Meinungen oder religiöse bzw. weltanschauliche Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheitszustand, Sexualeben oder sexuelle Orientierung einer Person hervorgehen – untersagt, es sei denn, es liegen außergewöhnliche und unmittelbare Umstände hinsichtlich des Schutzes der lebenswichtigen Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person vor. Werden solche Daten übermittelt, so sind die Staaten verpflichtet, sie so bald wie möglich zu löschen.

Richtlinie 9.30 legt Verpflichtungen in Bezug auf die Vorratsdatenspeicherung und die Depersonalisierung und Repersonalisierung von PNR-Daten fest. Danach dürfen Staaten die Daten nur für einen in ihrem Rechts- und Verwaltungsrahmen festgelegten Zeitraum speichern, der für die Zwecke, für die die PNR-Daten verwendet werden, erforderlich und verhältnismäßig sein muss, und müssen sie nach einer festgelegten Frist maskieren. Nach der Maskierung sollte eine Repersonalisierung nur dann möglich sein, wenn die Daten im Zusammenhang mit einem laufenden Fall, einer Bedrohung oder einem Risiko im Zusammenhang mit den Zwecken, für die PNR-Daten verarbeitet werden können, verwendet werden sollen. In der Empfehlung 9.32 wird eine maximale Speicherfrist von fünf Jahren vorgeschlagen, und in der Empfehlung 9.33 wird vorgeschlagen, dass PNR-Daten innerhalb von sechs Monaten und spätestens zwei Jahre nach ihrer Übermittlung durch die Fluggesellschaften depersonalisiert werden sollten.

Richtlinie 9.33 legt fest, dass PNR-Daten in der Regel mittels der weniger in die Privatsphäre eingreifenden Push-Methode übermittelt werden sollten. Außerdem soll die Belastung der Fluggesellschaften minimiert werden, indem die Staaten nur eingeschränkt die Möglichkeit haben, unter bestimmten Umständen Geldbußen für Übertragungsfehler zu verhängen, und indem sie verpflichtet werden, die Zahl der Push-Zeiten zu begrenzen.

Gemäß Richtlinie 9.34(a) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Übermittlung von PNR-Daten an einen anderen Vertragsstaat, der die neuen Richtlinien einhält, nicht zu hemmen oder verhindern. Gleichzeitig müssen die ICAO-Vertragsstaaten gemäß Richtlinie 9.34(b) die Möglichkeit haben, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Rechtsrahmen ein höheres Schutzniveau für PNR-Daten einzuführen oder beizubehalten und zusätzliche Vereinbarungen mit anderen Staaten zu treffen, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung ihrer internen rechtlichen Anforderungen, bzw. detailliertere Bestimmungen für die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten festzulegen, sofern diese Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den Richtlinien stehen.

Gemäß Richtlinie 9.35 können Vertragsstaaten aufgefordert werden, auf Ersuchen eines anderen Staates nachzuweisen, dass sie die neuen Richtlinien einhalten. Wenn Vertragsstaaten festlegen, dass sie die Übermittlung von PNR-Daten verhindern oder eine Geldbuße gegen eine Fluggesellschaft verhängen müssen, müssen sie dies gemäß Richtlinie 9.36 in transparenter Weise und mit der Absicht tun, dass Abhilfe geschaffen wird.

In der Empfehlung 9.37 werden die Vertragsstaaten angehalten, andere Vertragsstaaten, mit denen Flugverkehr stattfindet, über wesentliche Änderungen ihres PNR-Programms zu unterrichten, auch im Hinblick auf die Einhaltung der Richtlinien und Empfehlungen. In der Empfehlung 9.38 wird vorgeschlagen, dass Staaten keine Sanktionen gegen Fluggesellschaften verhängen, während sie versuchen, Streitigkeiten in Zusammenhang mit der Übermittlung von PNR-Daten beizulegen.

## 2.5. Der geltende 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 Komplizen von Straftätern ausfindig zu machen und kriminelle Netze zu zerschlagen, hat sich als unerlässlich für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen und anderen schweren Straftaten erwiesen. Gleichzeitig stellt die Verarbeitung von PNR-Daten einen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten dar, das in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden die „Charta“) verankert ist. Gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta muss dieser Eingriff daher gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt der betreffenden Rechte achten, zudem ist er unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur zulässig, wenn er erforderlich ist und einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung der Union oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht. Eine solche Zielsetzung von allgemeinem Interesse ist der Schutz der Bürger vor schwerwiegenden Sicherheitsbedrohungen.

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 Kriminalität<sup>4</sup>. Diese Richtlinie ermöglicht es den nationalen Behörden, von den Fluggesellschaften die Übermittlung von PNR-Daten zu verlangen, und enthält gleichzeitig Sicherheitsvorkehrungen für den Schutz des Rechts von Personen auf Privatsphäre und den Datenschutz. Die Mitgliedstaaten mussten die Rechtsvorschriften bis zum 25. Mai 2018 in nationales Recht umsetzen. Die Überprüfung<sup>5</sup> der ersten beiden Jahre der Anwendung der Richtlinie im Jahr 2020 ergab, dass die Verarbeitung von PNR-Daten zu greifbaren Ergebnissen bei der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität geführt hat.

Ebenfalls im April 2016 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat neue EU-Datenschutzvorschriften: die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung oder DSGVO)<sup>6</sup> und die Richtlinie (EU) 2016/680 (zum Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung<sup>7</sup>). Die DSGVO enthält unter anderem Vorschriften für die internationale Übermittlung personenbezogener Daten, die für die Übermittlung von PNR-Daten durch Fluggesellschaften gelten. Die Richtlinie (EU) 2016/680 regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsbehörden und ergänzt die Bestimmungen

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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. Weitere Einzelheiten sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dem Bericht (SWD(2020) 128 final) zu entnehmen.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

der Richtlinie (EU) 2016/681 in Bezug auf die Rechte der betroffenen Personen und die fallweise Übermittlung von Daten an Strafverfolgungsbehörden in Drittländern.

Derzeit sind zwei internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern (und zwar Australien<sup>8</sup> und die Vereinigten Staaten<sup>9</sup>) über die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten in Kraft. Am 26. Juli 2017 legte der Gerichtshof der Europäischen Union ein Gutachten (im Folgenden „Gutachten 1/15“<sup>10</sup>) zu dem geplanten Abkommen zwischen der EU und Kanada über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten vor, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet wurde. Der Gerichtshof stellte fest, dass das Abkommen in seiner beabsichtigten Form nicht geschlossen werden könne, weil einige seiner Bestimmungen mit den durch die Charta geschützten Grundrechten auf Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten nicht vereinbar seien. Insbesondere legte der Gerichtshof die einschlägigen Bestimmungen der Charta dahin gehend aus, dass besondere Schutzvorkehrungen hinsichtlich der Aufsicht durch eine unabhängige Behörde, der Verarbeitung sensibler Daten, der automatisierten Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und der Nichtdiskriminierung, der Zwecke, für die Fluggastdatensätze verarbeitet werden dürfen, und der Speicherung, Verwendung, Weitergabe und Übermittlung von Fluggastdatensätzen erforderlich sind. Nachdem der Rat im Dezember 2017 Verhandlungsrichtlinien angenommen hatte, nahm die Kommission im Juni 2018 neue Verhandlungen über Fluggastdatensätze mit Kanada auf.

Allgemein erheben immer mehr Drittländer 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 Ausdruck zu bringen. Da es keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten gibt, sind die Fluggesellschaften mit widersprüchlichen Rechtsvorschriften konfrontiert und riskieren Geldbußen und andere Sanktionen. Gleichzeitig verlangen die EU-Mitgliedstaaten nach der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 von Fluggesellschaften aus Drittländern die Übermittlung von PNR-Daten an ihre PNR-Zentralstellen. Eine Reihe von Drittländern hat – als Vergeltungsmaßnahme, weil es nicht möglich war, PNR-Daten aus der EU zu erhalten – solche Übermittlungen abgelehnt und andere haben dies angedroht, was die Wirksamkeit des PNR-Mechanismus der EU beeinträchtigt.

Das EU-Konzept für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer stammt aus dem Jahr 2010<sup>11</sup> und wurde vor der Annahme der Richtlinie (EU) 2016/681, der Reform des EU-Datenschutzrahmens und dem Gutachten 1/15 des Gerichtshofs entwickelt. In der EU-Strategie für die Sicherheitsunion für den Zeitraum 2020-2025 ist die Überprüfung des Konzepts als mittelfristige Maßnahme vorgesehen<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> 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 Abkommen ist derzeit Gegenstand einer gemeinsamen Überprüfung und Evaluierung.

<sup>9</sup> Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über die Verwendung von

Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security (ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5).

Das Abkommen ist derzeit Gegenstand einer gemeinsamen Evaluierung.

<sup>10</sup> Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017.

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer, COM(2010) 492 final.

<sup>12</sup> 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.

### **3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT**

#### **3.1. Hintergrund**

Die Union unterstützt nachdrücklich die Entwicklung neuer internationaler Richtlinien für Fluggastdatensätze und hat aktiv zur Ausarbeitung der Richtlinien und Empfehlungen beigetragen, die in Änderung 28 zu Anhang 9 festgelegt sind.

Der Gegenstand der Änderung 28 zu Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D betrifft einen Bereich, für den gemäß Artikel 3 Absatz 2 letzter Satzteil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausschließlich die Union zuständig ist, da er Einfluss auf gemeinsame Vorschriften über Fluggastdatensätze und den Datenschutz haben kann.

Dementsprechend orientierte sich der Ansatz der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission (als Beobachter) während der Gespräche in den vorbereitenden Gremien der ICAO an den Leitlinien des Beschlusses (EU) 2019/2107 des Rates vom 28. November 2019 zur Festlegung des Standpunkts der Union<sup>13</sup>. Dieser Standpunkt wird den Anforderungen des EU-Rechtsrahmens in Bezug auf Fluggastdatensätze und Datenschutz, insbesondere gemäß der Richtlinie (EU) 2016/681, der Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie (EU) 2016/680, sowie den sich aus der Charta in der Auslegung durch den Gerichtshof, insbesondere im Gutachten 1/15, ergebenden Anforderungen gerecht.

Am 25. März 2020 billigte der Rat der EU einen weiteren Standpunkt der Union<sup>14</sup> zur Antwort auf das ICAO-Rundschreiben 2020-14E, mit dem die Vertragsstaaten zum Entwurf der Richtlinien und Empfehlungen konsultiert wurden. In diesem Standpunkt wurden die Arbeiten der ICAO zur Ausarbeitung der Richtlinien und Empfehlungen begrüßt und hervorgehoben, wie wichtig der Schutz der Grundrechte, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten, bei der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen ist. Daher legte er einen Formulierungsvorschlag zur Änderung (des damaligen Entwurfs) der Richtlinie 9.34 vor. Ziel war es, den Wortlaut dieser Richtlinie zu verstärken, um sicherzustellen, dass die Möglichkeit für die Vertragsstaaten, strengere Anforderungen für die Übermittlung von PNR-Daten festzulegen, in den Richtlinien und Empfehlungen klar zum Ausdruck kommt.

Es sei darauf hingewiesen, dass das ICAO-Sekretariat im Zuge der Überarbeitung im Anschluss an die Konsultation der Staaten weder die von den EU-Mitgliedstaaten vorgelegten Formulierungsvorschläge noch die von anderen ICAO-Vertragsstaaten vorgeschlagenen Änderungen berücksichtigt und den Textentwurf aus der Sitzung des „Facilitation Panel“ vom Januar 2020 beibehalten hat. Stattdessen schlug das ICAO-Sekretariat vor, dass Staaten, die Vorschläge zur Änderung der Bestimmung gemacht haben, ersucht werden sollten, ihre Vorschläge zur Änderung des Wortlauts in Absatz 9.34 auf der für Juli 2021 geplanten nächsten Sitzung des Facilitation Panel (FALP/12) vorzulegen.

Auf der Tagung des ICAO-Rates vom 23. Juni 2020, auf der die Änderung 28 angenommen wurde, betonten die EU-Mitgliedstaaten erneut, wie wichtig es ist, das notwendige Gleichgewicht zwischen Datenverfügbarkeit und Datenschutz zu finden, und verwiesen auf die oben genannten Standpunkte der Union, die während des Verfahrens zur Konsultation der Staaten vorgelegt wurden. Sie betonten ferner, wie wichtig es ist, ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten, und verwiesen ausdrücklich auf die Verpflichtungen, die

<sup>13</sup> Beschluss (EU) 2019/2107 des Rates vom 28. November 2019 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 (ABl. L 318 vom 10.12.2019, S. 117).

<sup>14</sup> Standpunkt der Union zur Antwort auf den ICAO State Letter betreffend die Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze, ST 6744 2020 INIT.

sich aus dem Rechtsrahmen der EU ergeben. Insbesondere betonten die EU-Mitgliedstaaten die Bedeutung der Richtlinien und Empfehlungen, insbesondere der Richtlinie 9.34, und argumentierten, dass diese so ausgelegt werden sollte, dass die Staaten weiterhin die Möglichkeit haben, von anderen Vertragsstaaten nicht nur den Nachweis zu verlangen, dass ihr Rechtsrahmen den Richtlinien und Empfehlungen entspricht, sondern auch die Einhaltung höherer Datenschutzstandards, insbesondere für den Fall, dass ihr innerstaatlicher Rechtsrahmen dies für die Übermittlung von PNR-Daten vorschreibt.

### **3.2. Vorgeschlagener Standpunkt**

Der vorliegende Vorschlag für einen Beschluss des Rates ist erforderlich, um innerhalb der im ICAO-Rundschreiben EC 6/3-20/71 gesetzten Frist den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im Hinblick auf die Annahme der neuen Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen durch den ICAO-Rat zu vertreten ist.

Die in Änderung 28 (Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D) enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen entsprechen weitgehend dem im Beschluss (EU) 2019/2107 des Rates verankerten Standpunkt der Union. So sind darin ehrgeizige Datenschutzbestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen, der Aufsicht durch eine unabhängige Behörde, sensibler Daten, der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten und der Nichtdiskriminierung, der Zwecke, für die PNR-Daten verarbeitet werden dürfen, sowie der Speicherung, Verwendung, Weitergabe und Übermittlung von PNR-Daten festgelegt.

Nach Ansicht der Kommission ermöglichen die Richtlinien und Empfehlungen erhebliche Fortschritte auf internationaler Ebene in Bezug auf den Schutz und die Verwendung von PNR-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität. Daher sollten die EU-Mitgliedstaaten keine Ablehnung gemäß Artikel 90 des Abkommens von Chicago mitteilen, zumal eine solche Mitteilung auch die Bemühungen untergraben würde, höhere Standards für den weltweiten Schutz von PNR-Daten im Vergleich zu den derzeitigen ICAO-Vorschriften für Fluggastdatensätze festzulegen.

In den Richtlinien und Empfehlungen wird – in der Richtlinie 9.34(b) – auch berücksichtigt, dass die Vertragsstaaten, beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten, weiterhin die Möglichkeit haben, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsrahmen ein höheres Schutzniveau beizubehalten oder einzuführen und zusätzliche Vereinbarungen mit anderen Staaten zu treffen, um detailliertere Bestimmungen über die Übermittlung von PNR-Daten festzulegen. Nach EU-Recht müssen Übermittlungen von PNR-Daten, die in der EU verarbeitet werden, durch Fluggesellschaften an eine Strafverfolgungsbehörde in einem Drittstaat vor allem den Anforderungen von Kapitel V der DSGVO und den sich aus der Charta ableitenden Anforderungen entsprechen, wie dies insbesondere im Gutachten 1/15 des Gerichtshofs festgelegt ist. Jene Anforderungen sind strenger als die in der Änderung 28 enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen.

In diesem Zusammenhang sind die Vertragsstaaten gemäß Richtlinie 9.34(a) verpflichtet, die Übermittlung von PNR-Daten an einen anderen Vertragsstaat, der die Richtlinien und Empfehlungen einhält, nicht zu hemmen oder verhindern, doch bringt der derzeitige Wortlaut der Richtlinie 9.34 aus Sicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten rechtlich nicht hinreichend klar zum Ausdruck, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, jene Anforderungen ungeachtet der Richtlinie 9.34 aufzuerlegen.

Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago eine Abweichung notifizieren sollten. Diese im

Anhang des vorliegenden Vorschlags für einen Beschluss des Rates beschriebene Abweichung sollte unbedingt auf das Beschränkt bleiben, was erforderlich ist, um jeden Zweifel daran auszuräumen, dass die EU-Mitgliedstaaten berechtigt sind, strengere Anforderungen für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer vorzuschreiben und folglich solche Übermittlungen zu verhindern, wenn diese Anforderungen nicht erfüllt sind.

#### **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 ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist<sup>15</sup>.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das betreffende 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“<sup>16</sup>.

###### *4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Die ICAO ist eine durch das Abkommen von Chicago eingerichtete Organisation.

Die Änderung 28 zu Anhang 9 des Abkommens von Chicago enthält Richtlinien, die für die ICAO-Mitglieder, darunter die Mitgliedstaaten der Union, grundsätzlich verbindlich sind und somit Rechtswirkung entfalten. Einige dieser Rechtswirkungen hängen jedoch von der Notifizierung von Abweichungen und deren Inhalt ab. Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Notifizierungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

Die Rechtswirkungen der Richtlinien und der zu notifizierenden Abweichungen fallen in einen Bereich, der durch Unionsvorschriften, insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/681, sowie die bestehenden und künftigen internationalen Abkommen zu Fluggastdatensätzen zwischen der EU und Drittländern abgedeckt ist. Daraus folgt, dass die Union in dieser Angelegenheit die ausschließliche Kompetenz nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat.

Die Notifizierung von Abweichungen bedeutet nicht, dass der institutionelle Rahmen des Abkommens von Chicago ergänzt oder geändert wird.

##### **4.2. Materielle Rechtsgrundlage**

###### *4.2.1. Grundsätze*

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Zweck und Gegenstand des Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der

---

<sup>15</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64: „[...] dass die Union, auch wenn sie dem OIV-Übereinkommen nicht beigetreten ist, unter Berücksichtigung der unmittelbaren Auswirkungen der Empfehlungen auf den Besitzstand der Union in diesem Bereich zur Festlegung eines in ihrem Namen zu vertretenden Standpunkts in Bezug auf die Empfehlungen befugt ist.

<sup>16</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, 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 Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen oder Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

#### *4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Die Änderung 28 zu Anhangs 9 des Abkommens von Chicago hat Zielsetzungen und Komponenten in den Bereichen Datenschutz und polizeiliche Zusammenarbeit. Diese Elemente sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass eines dem anderen untergeordnet ist.

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

#### **4.3. Schlussfolgerungen**

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten 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 in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich Änderung 28 zu Anhang 9 Abschnitt D des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt 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 „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.
- (2) Die Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsstaaten 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 hat der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen (SARP) anzunehmen.
- (4) Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss in seiner Resolution 2396 (2017) vom 21. Dezember 2017 (im Folgenden „Resolution 2396 (2017) des VN-Sicherheitsrats“), dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen („Passenger Name Records“, PNR) 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.
- (5) Ferner wurde die ICAO mit der Resolution 2396 (2017) des VN-Sicherheitsrats nachdrücklich aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten 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 Kapitel 9 Abschnitt D des Abkommens von Chicago enthalten. Diese Richtlinien und Empfehlungen werden ergänzt durch zusätzliche Orientierungshilfen, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit Leitlinien zu PNR-Daten.

- (7) Am 23. Juni 2020 nahm der ICAO-Rat die Änderung 28 zu Anhang 9 des Abkommens von Chicago an, mit der in Abschnitt D eine neue Reihe von Richtlinien und Empfehlungen für dessen Vertragsstaaten mit dem Ziel festgelegt wird, dass diese, unterstützt durch einen geeigneten rechtlichen und administrativen Rahmen, Kapazitäten zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung sowie zum Schutz von PNR-Daten für Flüge von und nach ihrem Hoheitsgebiet aufbauen.
- (8) Gemäß Artikel 90 des Abkommens von Chicago tritt Änderung 28 drei Monate nach Ablauf der Frist für die Mitteilung von Ablehnungen in Kraft, sofern nicht die Mehrheit der Vertragsstaaten ihre Ablehnung mitgeteilt hat.
- (9) Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago muss jeder Vertragsstaat — wenn er es für undurchführbar erachtet, eine solche internationale Richtlinie oder ein solches Verfahren in jeder Hinsicht zu befolgen oder sein eigenes Regelwerk oder seine Praktiken vollständig an eine internationale Richtlinie oder ein Verfahren anzupassen, nachdem diese geändert wurden, oder wenn er es für notwendig hält, Regeln zu erlassen oder Praktiken anzunehmen, die in irgendeiner Weise von den Vorgaben einer internationalen Richtlinie abweichen — unverzüglich die ICAO über die Abweichung seiner eigenen Praktiken von den Vorgaben der internationalen Richtlinie in Kenntnis setzen. Die Notifizierung einer solchen Abweichung hat Einfluss auf die Rechtswirkungen der von der ICAO angenommenen Richtlinien. Der Standpunkt der Union in dieser Angelegenheit ist daher gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV festzulegen.
- (10) Die Änderung 28 wurde den ICAO-Vertragsstaaten durch das Rundschreiben EC 6/3-20/71 notifiziert. Nach diesem Rundschreiben sind etwaige Abweichungen und die Einhaltung dieser Änderung bis zum 30. Januar 2021 zu notifizieren.
- (11) Die Union hat mit der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>17</sup>, deren Anwendungsbereich sich in großen Teilen mit dem von den Richtlinien und Empfehlungen in Änderung 28 abgedeckten Bereich überschneidet, gemeinsame Vorschriften für PNR-Daten erlassen. Die Richtlinie (EU) 2016/681 umfasst insbesondere ein flächendeckendes Regelwerk zum Schutz der Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Übermittlung von PNR-Daten durch Fluggesellschaften an die Mitgliedstaaten und die Verarbeitung solcher Daten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.
- (12) Die Union hat ferner Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten erlassen, insbesondere die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>18</sup> und die Richtlinie 2016/680/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>19</sup>, die für die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen durch Fluggesellschaften bzw. andere private Betreiber und Behörden, die für die Verhütung, Ermittlung,

---

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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).

Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten und die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zuständig sind, gelten.

- (13) Darüber hinaus sind derzeit sind zwei internationale Abkommen über die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten zwischen der Union und Drittländern, und zwar Australien<sup>20</sup> und den Vereinigten Staaten<sup>21</sup>, in Kraft. Am 26. Juli 2017 legte der Gerichtshof der Europäischen Union sein Gutachten 1/15<sup>22</sup> zu dem geplanten internationalen Abkommen zwischen der EU und Kanada (2014) über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten vor.
- (14) Die PNR-bezogenen Aspekte von Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D des Abkommens von Chicago in der Fassung der Änderung 28 betreffen einen Bereich, für den die Union gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, da er Auswirkungen auf die gemeinsamen Vorschriften für den Schutz und die Verarbeitung von PNR-Daten haben kann.
- (15) Dementsprechend wurde der Standpunkt der Union zu dieser Frage für die Zwecke der Ausarbeitung der Änderung 28 im Einklang mit dem Beschluss (EU) 2019/2107 des Rates<sup>23</sup> festgelegt. Dieser Standpunkt wird den Anforderungen des Unionsrechts in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten und die Übermittlung von PNR-Daten an Drittländer, insbesondere gemäß der Verordnung (EU) 2016/679, der Richtlinie (EU) 2016/680 und der Richtlinie (EU) 2016/681, sowie den sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union, insbesondere im Gutachten 1/15, ergebenden Anforderungen gerecht. Der Standpunkt war für die Gespräche in den vorbereitenden Gremien der ICAO sowie für die Schlussabstimmung im ICAO-Rat von Bedeutung.
- (16) Die in Änderung 28 enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen entsprechen weitgehend dem im Beschluss (EU) 2019/2107 des Rates verankerten Standpunkt der Union und legen ehrgeizige Datenschutzbestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen, der Aufsicht durch eine unabhängige Behörde, sensibler Daten, der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten und der Nichtdiskriminierung, der Zwecke, für die PNR-Daten verarbeitet werden dürfen, sowie der Speicherung, Verwendung, Weitergabe und Übermittlung von PNR-Daten fest.
- (17) Da die Änderung 28 erhebliche Fortschritte auf internationaler Ebene in Bezug auf die Richtlinien für den Schutz von PNR-Daten ermöglichen würde, sollten die Mitgliedstaaten der Union keine Ablehnung gemäß Artikel 90 des Abkommens von Chicago mitteilen.

---

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security (ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5).

<sup>22</sup> Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017 (Abkommen EU-Kanada zu Fluggastdatensätzen), ECLI:EU:C:2017:592.

<sup>23</sup> Beschluss (EU) 2019/2107 des Rates vom 28. November 2019 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 (ABl. L 318 vom 10.12.2019, S. 117).

- (18) Die Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht für die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten ergeben, sind jedoch strenger als die in Änderung 28 enthaltenen Richtlinien und Empfehlungen.
- (19) Gemäß Richtlinie 9.34(a) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Übermittlung von PNR-Daten an einen anderen Vertragsstaat, der die Richtlinien und Empfehlungen einhält, nicht zu hemmen oder zu verhindern. Obwohl die Vertragsstaaten gemäß der Richtlinie 9.34(b) weiterhin die Möglichkeit haben, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsrahmen ein höheres Schutzniveau beizubehalten oder einzuführen und zusätzliche Vereinbarungen mit anderen Vertragsstaaten zu treffen, um detailliertere Bestimmungen für die Übermittlung von PNR-Daten festzulegen, ist durch den derzeitigen Wortlaut der Richtlinie 9.34 aus Sicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten rechtlich nicht hinreichend klargestellt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, diese Anforderungen ungeachtet der Richtlinie 9.34 aufzuerlegen.
- (20) Unter diesen Umständen sollten die Mitgliedstaaten eine Abweichung im Sinne des Artikels 38 des Abkommens von Chicago förmlich notifizieren, um die Einhaltung des Unionsrechts und der Richtlinien und Empfehlungen zu gewährleisten. Diese Abweichung sollte auf Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D Richtlinie 9.34 in der Fassung der Änderung 28 beschränkt sein.
- (21) Daher sollte der Standpunkt der Union entsprechend festgelegt werden.
- (22) Irland ist durch die Richtlinie (EU) 2016/681 gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (23) 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 diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (24) Der Standpunkt der Union sollte von den Mitgliedstaaten vertreten werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Der Standpunkt, der im Namen der Union in Beantwortung des am 17. Juli 2020 von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) veröffentlichten Rundschreibens EC 6/3-20/71 einzunehmen ist, ist im Anhang dieses Beschlusses festgelegt.

*Artikel 2*

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten vorgetragen.

*Artikel 3*

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*



Brüssel, den 12.1.2021  
COM(2021) 16 final

ANNEX

## **ANHANG**

**des**

**Beschlusses des Rates**

**über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen  
Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich Änderung 28 zu Anhang 9 Abschnitt D des  
Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt zu vertreten ist**

## ANHANG

### 1. ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

A) Zu Nummer 6(a) des ICAO-Rundschreibens EC 6/3-20/71:

Der Standpunkt, der im Namen der Union in Beantwortung des Rundschreibens der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vom 17. Juli 2020 zu vertreten ist, besteht darin, dass die Änderung 28 zu Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D des Abkommens von Chicago nicht abgelehnt werden sollte.

B) Zu Nummer 6(b) des ICAO-Rundschreibens EC 6/3-20/71:

Der Standpunkt, der im Namen der Union in Beantwortung des Rundschreibens der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vom 17. Juli 2020 zu vertreten ist, besteht darin, dass in Bezug auf Anhang 9 Kapitel 9 Abschnitt D Richtlinie 9.34 des Abkommens von Chicago eine Abweichung notifiziert werden sollte.

### 2. EINZELERLÄUTERUNG

Die zu notifizierende Abweichung ist der folgenden Erklärung und Tabelle zu entnehmen:

„Die folgende Abweichung wird am 28. Februar 2021 zwischen dem Regelwerk und/oder Praktiken von [*Mitgliedstaat*] und den Bestimmungen des Anhangs 9, einschließlich der Änderung 28, bestehen.“

Bestimmung	Einzelheiten der Abweichung	Anmerkungen
<p>Änderung 28 zu Anhang 9 Abschnitt D Richtlinie 9.34</p>	<p><u>Kategorie A – „Die Anforderung eines Vertragsstaats ist strenger oder geht über eine SARP hinaus“</u></p> <p>Gemäß Richtlinie 9.34(a) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Übermittlung von PNR-Daten an einen anderen Vertragsstaat, der die SARP einhält, nicht zu hemmen oder zu verhindern.</p> <p>Richtlinie 9.34(b) trägt der Tatsache Rechnung, dass die Vertragsstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsrahmen ein höheres Schutzniveau beizubehalten oder einzuführen und zusätzliche Vereinbarungen mit anderen Staaten zu treffen, um insbesondere detailliertere Bestimmungen für die Übermittlung von PNR-Daten festzulegen.</p> <p>Nach dem derzeitigen Rechtsrahmen der Europäischen Union müssen die Mitgliedstaaten bei der Übermittlung von aus der Union stammenden PNR-Daten an Vertragsstaaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, Anforderungen erfüllen, die in mancher Hinsicht strenger sind als die in Änderung 28 festgelegten Anforderungen.</p> <p>In diesem Zusammenhang bringt der derzeitige Wortlaut der Richtlinie 9.34 aus Sicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten<sup>1</sup> rechtlich nicht hinreichend klar zum Ausdruck, dass</p>	<p>[<i>Mitgliedstaat</i>] möchte betonen, wie wichtig die Arbeit der ICAO und ihrer Vertragsstaaten im Hinblick auf die Aktualisierung der Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen ist, und begrüßt die Annahme der Änderung 28 durch den ICAO-Rat im Juni 2020.</p> <p>[<i>Mitgliedstaat</i>] betont, dass durch diese Abweichung – die gemäß Anlage E Nummer 2.1 des Rundschreibens 2020-71 unter Kategorie A registriert wurde – der ICAO und ihren Vertragsstaaten mit gebührender Transparenz mitgeteilt werden soll, wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Richtlinien im Einklang mit dem Rechtsrahmen der Europäischen Union umsetzen werden.</p> <p>Nach dem Rechtsrahmen der Europäischen Union ist die Übermittlung von aus der Union stammenden PNR-Daten durch Fluggesellschaften an die zuständigen Behörden eines Drittstaats rechtmäßig, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt sind, die in mancher Hinsicht strenger sind als die in Änderung 28 genannten.</p> <p>Diese Anforderungen ergeben sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere aus den Artikeln 7, 8 und 52, in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Gutachten 1/15 zum geplanten PNR-Abkommen mit Kanada, sowie aus Kapitel V der Verordnung (EU) 2016/679.</p>

<sup>1</sup> Von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem ICAO-Rat in ihrer Antwort auf EC 6/3-20/14 vom 25. Februar 2020 vorgeschlagener Text zum Änderungsentwurf (nur in englischer Sprache verfügbar):

„9.34. Contracting States shall:

(a) not inhibit or prevent the transfer of PNR data by an aircraft operator or other relevant party, nor sanction, impose penalties or create unreasonable obstacles on aircraft operators or other relevant parties that transfer PNR data to another Contracting State provided that Contracting States' PNR data system is compliant with the Standards contained in Section D, Chapter 9 of Annex 9; ~~and~~ *but*

(b) equally, retain the ability to introduce or maintain higher levels of protection of PNR data, in accordance with their legal and administrative framework, and to enter into additional arrangements with

	<p>es den Mitgliedstaaten der Union freisteht, jene Anforderungen ungeachtet der Richtlinie 9.34 aufzuerlegen.</p> <p>Aus diesem Grund ist [Mitgliedstaat] der Auffassung, dass diese Abweichung gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago notifiziert werden sollte, damit er in mancher Hinsicht strengere rechtliche Anforderungen für die Übermittlung von PNR-Daten an Vertragsstaaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, anwenden kann, ohne die in Änderung 28 festgelegten Richtlinien zu untergraben.</p> <p>[Mitgliedstaat] bestätigt, dass ohne die Möglichkeit, die Einhaltung dieser Anforderungen sicherzustellen, die Fluggesellschaften gemäß dem Unionsrecht die Daten nicht übermitteln können.</p>	
--	---	--

---

other Contracting States, in particular to: promote collective security; achieve higher levels of protection of PNR data, including on data *transfers* ~~retention~~; or *to* establish more detailed provisions relating to the transfer of PNR data, provided those measures do not *undermine* ~~otherwise conflict with~~ the Standards contained in Section D, Chapter 9 of Annex 9.”