

Brüssel, den 23. Juli 2025
(OR. en)

11884/25
ADD 1

IXIM 169
VISA 113
DATAPROTECT 164
USA 7
JAI 1119

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. Juli 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2025) 447 annex
Betr.:	ANHANG der Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Informationsaustausch für die Sicherheitsüberprüfung und die Identitätsüberprüfung im Zusammenhang mit Verfahren an der Grenze und Visumanträgen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 447 annex.

Anl.: COM(2025) 447 annex



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.7.2025
COM(2025) 447 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Informationsaustausch für die Sicherheitsüberprüfung und die Identitätsüberprüfung im Zusammenhang mit Verfahren an der Grenze und Visumanträgen

ANHANG

RICHTLINIEN FÜR DIE AUSHANDLUNG EINES RAHMENABKOMMENS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEN VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA ÜBER DEN INFORMATIONSAUSTAUSCH FÜR DIE SICHERHEITSÜBERPRÜFUNG UND DIE IDENTITÄTSÜBERPRÜFUNG IM ZUSAMMENHANG MIT VERFAHREN AN DER GRENZE UND VISUMANTRÄGEN

Die Kommission sollte in den Verhandlungen die nachstehend im Detail beschriebenen Ziele anstreben:

I. ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH DES RAHMENABKOMMENS

1. Zweck des Rahmenabkommens ist es, eine rechtliche Struktur für den bilateralen Informationsaustausch der Mitgliedstaaten zwischen ihren zuständigen Behörden und den zuständigen Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) im Rahmen der verstärkten Partnerschaft im Bereich des Grenzschutzes (*Enhanced Border Security Partnership* – EBSP) mit den USA zu schaffen.
2. Das Rahmenabkommen soll klare und präzise Vorschriften für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den USA über Reisende, die ihre jeweiligen Außengrenzen überschreiten, enthalten, um die Sicherheitsüberprüfung und die Identitätsüberprüfung von Reisenden zu unterstützen, die erforderlich sind, um feststellen zu können, ob ihre Einreise oder ihr Aufenthalt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen würde, und um die zuständigen Behörden bei der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen und anderen Straftaten zu unterstützen.
3. Ziel des Rahmenabkommens ist es, die Rechtsgrundlage und die Voraussetzungen für die Übermittlung und den Austausch personenbezogener Daten zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der USA zu schaffen. Insbesondere soll das Rahmenabkommen klare und präzise Vorschriften und Verfahren für das Auslösen einer Abfrage zu einem Reisenden enthalten, um eine systematische, allgemeine und nicht gezielte Verarbeitung von Daten für alle Reisenden zu verhindern.
4. Das Rahmenabkommen soll Definitionen zentraler Begriffe enthalten, insbesondere eine Bestimmung des Begriffs „personenbezogene Daten“.
5. Der Informationsaustausch nach diesem Rahmenabkommen soll vom Grundsatz der Gegenseitigkeit geleitet werden.
6. Der Informationsaustausch nach dem Rahmenabkommen soll auf dem Austausch der Identitätsangaben im Reisedokument und der Fingerabdrücke eines Reisenden beruhen. Gegebenenfalls und mit geeigneten Garantien sollen die Vertragsparteien auch sachdienliche Zusatzinformationen zu der betreffenden natürlichen Person austauschen können.
7. In den Informationsaustausch nach dem Rahmenabkommen sollen in Bezug auf das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und der USA sowie im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen und anderen Straftaten auch Drittstaatsangehörige einbezogen werden.
8. Der Informationsaustausch kann den Austausch von Informationen zu Bürgerinnen und Bürgern und ihren Familienangehörigen sowie zu dauerhaft

aufenthaltsberechtigten Personen umfassen, falls ein solcher Informationsaustausch für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen und anderen Straftaten unbedingt erforderlich und verhältnismäßig ist und soweit ein solcher Informationsaustausch auf Gegenseitigkeit beruht.

II. INHALT DES RAHMENABKOMMENS

SPEZIFISCHE FRAGEN

9. Im Rahmenabkommen sollen Definitionen zentraler Begriffe festgelegt werden, einschließlich einer Bestimmung des Begriffs „personenbezogene Daten“, die mit den Begriffsbestimmungen in den Verordnungen (EU) 2016/679 und 2018/1725¹ sowie der Richtlinie (EU) 2016/680² im Einklang steht.
10. Im Rahmenabkommen sollen die Arten von Datenbanken und die Art(en) von Daten festgelegt werden, die in den Anwendungsbereich des Rahmenabkommens fallen und auf die im Rahmen der EBSP zugegriffen werden kann.
11. Im Rahmenabkommen sollen die Schutzvorkehrungen und Garantien, die im Hinblick auf den Schutz der personenbezogenen Daten sowie der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsort beim Austausch personenbezogener Daten mit den USA im Rahmen der EBSP benötigt werden, klar und präzise formuliert sein. Dabei soll insbesondere Folgendes gelten:
 - a) Die Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Rahmenabkommen sollen von den Vertragsparteien klar und präzise festgelegt werden. Jede Verarbeitung personenbezogener Daten soll auf das Maß beschränkt werden, das im Einzelfall notwendig und verhältnismäßig ist, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung zu ermitteln, und zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen und anderen Straftaten beitragen.
 - b) Personenbezogene Daten, die den USA von den Mitgliedstaaten übermittelt werden, sollen nach Treu und Glauben, auf einer legitimen Grundlage und nur zu den Zwecken, zu denen sie übermittelt wurden, verarbeitet werden. Jede weitere Datenverarbeitung, die mit dem ursprünglichen Zweck nicht vereinbar ist, soll untersagt sein (Zweckbindung). Dem Rahmenabkommen soll ein Anhang mit einer erschöpfenden Liste der zuständigen Behörden in den USA, denen die Mitgliedstaaten personenbezogene Daten übermitteln dürfen, sowie einer kurzen Beschreibung ihrer Zuständigkeiten beigefügt werden.
 - c) Die übermittelten personenbezogenen Daten sollen dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für den Zweck der Verarbeitung notwendige Maß

¹ 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) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

² 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).

beschränkt sein. Sie sollen sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sein. Sie sollen nicht länger gespeichert werden, als dies für den Zweck, zu dem sie übermittelt wurden, erforderlich ist; in jedem Fall jedoch sollen im Rahmenabkommen Vorschriften für die Speicherung, einschließlich der Speicherbegrenzung, die Überprüfung, die Berichtigung und die Löschung personenbezogener Daten festgelegt werden. Insbesondere soll das Rahmenabkommen die Speicherung personenbezogener Daten von Reisenden nach ihrer Ausreise aus dem betreffenden Gebiet auf die Daten von Reisenden beschränken, bei denen objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine anhaltende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung besteht und Daten gespeichert werden müssen, um zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen und anderen Straftaten beizutragen.

- d) Im Rahmenabkommen soll festgelegt werden, anhand welcher Kriterien die Zuverlässigkeit der Quellen und die sachliche Richtigkeit der Daten festgestellt wird.
- e) Die Übermittlung personenbezogener Daten, aus denen die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Übermittlung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder zur sexuellen Orientierung einer Person sollen nur dann erlaubt sein, wenn sie im Einzelfall für die Verhütung oder Bekämpfung der durch das Rahmenabkommen erfassten terroristischen und anderen Straftaten unbedingt erforderlich und verhältnismäßig sind und geeigneten Garantien unterliegen, die den spezifischen Risiken der Verarbeitung der Daten Rechnung tragen. Das Rahmenabkommen soll besondere Garantien für die Übermittlung personenbezogener Daten von Minderjährigen und von Opfern von Straftaten, Zeugen oder anderen Personen, die Informationen über Straftaten liefern können, enthalten.
- f) Das Rahmenabkommen soll Vorschriften über die Informationen, die natürlichen Personen zur Verfügung zu stellen sind, enthalten und durchsetzbare Rechte natürlicher Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, gewährleisten, und zwar in Form von Vorschriften über das Recht auf Information, Auskunft, Berichtigung und Löschung, einschließlich der besonderen Gründe, die notwendige und verhältnismäßige Einschränkungen dieser Rechte rechtfertigen können. Das Rahmenabkommen soll außerdem gewährleisten, dass jede Person, deren Daten nach dem Rahmenabkommen verarbeitet werden, über durchsetzbare Rechte auf verwaltungsrechtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe verfügt, und wirksame Rechtsbehelfe garantieren.
- g) Das Rahmenabkommen soll Vorschriften über Aufzeichnungen zu Zwecken der Protokollierung und Dokumentierung sowie über die Informationen, die natürlichen Personen zur Verfügung zu stellen sind, enthalten.
- h) Das Rahmenabkommen soll Garantien für die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten einschließlich Profiling vorsehen und Entscheidungen untersagen, die ausschließlich auf der automatisierten

Verarbeitung personenbezogener Informationen ohne menschliche Beteiligung beruhen.

- i) Das Rahmenabkommen soll die Verpflichtung enthalten, die Sicherheit personenbezogener Daten durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten, unter anderem, indem der Zugang zu personenbezogene Daten nur befugten Personen erlaubt wird. Es soll ferner die Verpflichtung enthalten, die zuständigen Behörden und, soweit erforderlich und möglich, die betroffenen Personen zu benachrichtigen, wenn eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten, die nach dem Rahmenabkommen übermittelt wurden, vorliegt. Das Rahmenabkommen soll außerdem die Verpflichtung enthalten, Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und durch Technikgestaltung zu implementieren, damit die Datenschutzgrundsätze wirksam umgesetzt werden.
- j) Die Weiterübermittlung personenbezogener Daten von den zuständigen Behörden der USA an andere Behörden in den USA soll nur für die Zwecke des Rahmenabkommens erlaubt sein, soll geeigneten Bedingungen, einschließlich der ausdrücklichen Genehmigung des Informationsbereitstellers unterliegen und soll nur in Bezug auf Behörden erlaubt sein, die ein im Wesentlichen gleichwertiges Schutzniveau für personenbezogene Daten bieten, wie es nach dem Rahmenabkommen gewährleistet ist, es sei denn, die Weiterübermittlung ist für die Verhütung und Untersuchung einer ernsten und unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder zum Schutz lebenswichtiger Interessen einer natürlichen Person erforderlich. Die Weiterübermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder internationale Organisationen soll untersagt sein.
- k) Mit dem Rahmenabkommen soll ein System der Aufsicht über die Verwendung personenbezogener Daten durch eine oder mehrere unabhängige, für den Datenschutz in den USA zuständige Stellen mit wirksamen Untersuchungs- und Eingriffsbefugnissen gewährleistet werden. Insbesondere sollen diese Stellen befugt sein, Beschwerden natürlicher Personen über die Nutzung ihrer personenbezogenen Daten entgegenzunehmen. Im Rahmenabkommen soll eine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen diesen Aufsichtsstellen einerseits und den zuständigen Aufsichtsbehörden der Union andererseits vorgesehen sein.

RAHMEN FÜR DEN INFORMATIONSAUSTAUSCH

- 12. Im Rahmenabkommen sollen die allgemeinen Bedingungen, die Kriterien, die Datenbanken und die Kategorien von Daten, die unter den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der USA fallen, umrissen werden, die Gegenstand bilateraler Vereinbarungen sind. Dieser Informationsaustausch soll in der Bestätigung von Identitätsangaben oder Fingerabdrücken sowie zusätzlichen Informationen zu der von der Abfrage betroffenen natürlichen Person bestehen und auf das Maß beschränkt sein, das unbedingt erforderlich und verhältnismäßig ist, um das erforderliche Ergebnis zu erzielen.
- 13. Nach dem Rahmenabkommen sollen die Vertragsparteien sicherstellen, dass die technischen Beschränkungen der Vertragsparteien in Bezug auf den Informationsaustausch beachtet werden.

14. Im Rahmenabkommen sollen die Folgen der Aussetzung der Mitgliedschaft im VWP oder der Beschränkung der Geltung des ESTA auf den Informationsaustausch nach dem Rahmenabkommen umrissen werden.
15. Das Rahmenabkommen soll ein mehrschichtiges Modell für die Beantwortung von Abfragen vorsehen, bei dem zwischen Informationen, die bei einer Abfrage automatisch abgerufen werden, und zusätzlichen Informationen, die nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betreffenden Vertragspartei an die ersuchende Vertragspartei weitergegeben werden dürfen, unterschieden wird.
16. Das Rahmenabkommen soll eine Klausel enthalten, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen über die Durchführung des Informationsaustauschs im Rahmen der EBSP als Voraussetzung für die Teilnahme am Programm für visumfreies Reisen (*Visa Waiver Program* – VWP) zu schließen. Im Rahmenabkommen sollen die Elemente, die in den bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen zur Konkretisierung des Informationsaustauschs enthalten sein müssen, und die verfahrens- und materiellrechtlichen Bedingungen, die die bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen erfüllen müssen, festgelegt werden.
17. Im Rahmenabkommen soll festgelegt werden, unter welchen Umständen die Mitgliedstaaten die bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen, die sie mit den USA vor Inkrafttreten des Rahmenabkommens geschlossen haben, beibehalten können.

INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

18. Mit dem Rahmenabkommen soll ein Leitungsgremium eingerichtet werden, das dafür zuständig ist, die Durchführung und Anwendung des Abkommens zu gestalten und zu überwachen und die Streitbeilegung zu erleichtern.
19. Das Rahmenabkommen soll einen wirksamen Streitbeilegungsmechanismus in Bezug auf seine Auslegung und Anwendung vorsehen, mit dem sichergestellt wird, dass die Vertragsparteien die vereinbarten Vorschriften einhalten.
20. Das Rahmenabkommen soll Bestimmungen über die laufende Überwachung und die regelmäßige Evaluierung des Rahmenabkommens enthalten.
21. Das Rahmenabkommen soll eine Bestimmung über das Inkrafttreten und die Geltung des Abkommens enthalten sowie eine Bestimmung, nach der eine Vertragspartei das Abkommen kündigen oder aussetzen kann, insbesondere wenn die USA das nach dem Rahmenabkommen erforderliche Schutzniveau für Grundrechte und Grundfreiheiten nicht mehr wirksam gewährleisten. Für den Fall der Kündigung oder Aussetzung soll im Rahmenabkommen außerdem festgelegt werden, ob die personenbezogenen Daten, die in seinen Anwendungsbereich fallen und vor seiner Aussetzung oder Kündigung übermittelt wurden, weiter verarbeitet werden dürfen. Die weitere Verarbeitung personenbezogener Daten soll, wenn sie erlaubt ist, in jedem Fall mit den zum Zeitpunkt der Aussetzung oder Kündigung geltenden Bestimmungen des Rahmenabkommens im Einklang stehen.
22. Das Rahmenabkommen kann erforderlichenfalls eine Klausel über seinen räumlichen Anwendungsbereich enthalten.
23. Das Rahmenabkommen soll einen Mechanismus vorsehen, mit dem künftigen einschlägigen Entwicklungen im Unionsrecht erforderlichenfalls durch Anpassungen

des Rahmenabkommens Rechnung getragen würde. Das Rahmenabkommen soll auch eine Bestimmung enthalten, nach der das Rahmenabkommen von der Union gekündigt würde, falls diese Anpassungen nicht vorgenommen werden.

24. Das Rahmenabkommen soll einen Mechanismus für die Evaluierung seiner Durchführung vorsehen.
25. Das Rahmenabkommen soll in allen Amtssprachen der Union gleichermaßen verbindlich sein und eine entsprechende Sprachklausel enthalten.