



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.7.2025
COM(2025) 447 final

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

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

2022 haben die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) eine neue Bestimmung für alle Länder eingeführt, die in das US-Programm für visumfreies Reisen (*Visa Waiver Program – VWP*) aufgenommen worden sind oder daran teilnehmen möchten. Dieses Programm ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern der teilnehmenden Länder, zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken für höchstens 90 Tage visumfrei in die USA zu reisen. Als Teil der bereits bestehenden Regelung über den Austausch von Informationen zu Reisenden verlangt die neue Bestimmung als Voraussetzung für die Aufnahme in das VWP und die weitere Teilnahme daran, dass eine verstärkte Partnerschaft im Bereich des Grenzschutzes (*Enhanced Border Security Partnership – EBSP*) mit dem US-Ministerium für innere Sicherheit (*Department of Homeland Security – DHS*) begründet wird.

Die VWP-Partnerschaften stehen bei der internationalen Zusammenarbeit der USA im Bereich Grenzschutz und Einwanderung an erster Stelle. Eines ihrer Ziele besteht darin, einen soliden bilateralen Informationsaustausch einzurichten, damit die Behörden die Identität von Reisenden aus Partnerländern wirksam überprüfen und feststellen können, ob sie eine Bedrohung für die Sicherheit der USA darstellen.

Im Rahmen ihrer VWP-Partnerschaften haben die USA bilaterale Abkommen mit EU-Mitgliedstaaten geschlossen, z. B. die Abkommen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung schwerer Kriminalität (*Agreements on Enhancing Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime – PCSC-Abkommen*). Mit diesen Abkommen wurde ein Austausch von Informationen, einschließlich biometrischer Daten, zu Personen eingerichtet, die einer terroristischen oder anderen schweren Straftat verdächtigt werden oder wegen einer solchen Straftat verurteilt wurden.

Im Rahmen der EBSP beabsichtigen die USA, einen Informationsaustausch einzurichten über:

- USA-Reisende, die möglicherweise eine Verbindung zu dem VWP-Partnerland haben;
- Personen, die in den USA Einwanderungsleistungen oder humanitären Schutz beantragen;
- Personen, die von Strafverfolgungsbeamten des DHS in einem Grenz- und Einwanderungskontext in den USA angetroffen werden.

Ein solcher Austausch würde Informationen, einschließlich biometrischer Daten, betreffen, die in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten gespeichert sind.

Die EBSP-Abkommen sollen bis zum 31. Dezember 2026 geschlossen werden. Danach wird das DHS im Rahmen der Evaluierungen für die erstmalige und die weitere Teilnahme am VWP für jedes Land prüfen, ob es die EBSP-Bestimmung einhält.

Angesichts des Zusammenhangs mit der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die gemeinsame Visumpolitik haben die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten am 12. Juni 2024 im Ausschuss des Rates der Europäischen Union (AStV) bestätigt, dass ein gemeinsamer Rahmen für den Informationsaustausch EU-USA im Rahmen der EBSP bei den Mitgliedstaaten breite Unterstützung findet. Ferner forderten sie die Kommission auf, einen

Vorschlag für ein Mandat zur Aushandlung eines solchen Rahmens im Namen der Union vorzulegen.

Ziel der vorgeschlagenen Empfehlung ist es, der Kommission Verhandlungsrichtlinien für die Aushandlung eines Rahmenabkommens zu erteilen, in dem die rechtlichen Strukturen und Voraussetzungen für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der USA festgelegt werden und auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten befugt wären, bilaterale Abkommen über den Informationsaustausch über ihre nationalen IT-Systeme mit den USA zu schließen.

Eines der zentralen Ziele des Rahmenabkommens ist es, die Gegenseitigkeit im Informationsaustausch mit den USA zu gewährleisten, was auch dazu beitragen würde, den Grenzschutz und die Sicherheit der Union insgesamt zu verbessern.

Der Umfang des Informationsaustauschs – Kategorien und Art der Daten, Art der Personen und Art der Straftaten – wird während der Verhandlungen festgelegt, um einen ausgewogenen und gegenseitigen Informationsaustausch zu gewährleisten. Die Verhandlungen sollten mindestens darauf abzielen, einen angemessenen Informationsaustausch festzulegen, bei dem nicht mehr Informationen ausgetauscht werden, als die Mitgliedstaaten untereinander weitergeben.

Auf der Grundlage des im Rahmenabkommen festgelegten Rahmens für den Informationsaustausch könnten die Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen zur Konkretisierung des Informationsaustauschs mit den USA aushandeln und schließen.

Solche bilateralen Vereinbarungen würden Einzelheiten zum Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden der USA unter Berücksichtigung nationaler rechtlicher Erfordernisse, des Aufbaus der nationalen Datenbanken und anderer technischer Anforderungen oder Beschränkungen enthalten.

Das Rahmenabkommen würde Garantien enthalten, um ausgehend vom bestehenden Aufbau der nationalen Datenbanken sicherzustellen, dass den Kapazitäten der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.

Das Rahmenabkommen würde für die Mitgliedstaaten gelten, denen von den USA der Status der Visumfreiheit gewährt wurde oder die am VWP teilnehmen möchten. Die Mitgliedstaaten könnten den Informationsaustausch wie im Rahmenabkommen vorgesehen beenden, falls sich ihr Status im VWP ändert.

Zur Zuständigkeit der Union für den Abschluss internationaler Übereinkünfte

Die gemeinsame Visumpolitik der Union

Auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2018/1806¹ (im Folgenden „Visum-Verordnung“) hat die Union eine gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte (von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) erarbeitet. In der Visum-Verordnung sind die Drittländer aufgeführt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie die Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser

¹ Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Kodifizierter Text) (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39).

Visumpflicht befreit sind. Derzeit wird Staatsangehörigen der USA im Schengen-Raum der Status der Visumfreiheit gewährt. Gleichzeitig hat die Union Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht und Visaerleichterungsabkommen mit mehreren Drittländern geschlossen².

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit ist eine der Grundlagen der Visumpolitik der Union gegenüber Drittländern. Gegenseitigkeit bedeutet, dass die Union, wenn sie den Bürgerinnen und Bürgern eines Drittlands visumfreien Zugang zum Schengen-Raum gewährt hat, von dem Drittland erwartet, dass es im Gegenzug Unionsbürgerinnen und -bürgern die Einreise ohne Visum gestattet. Die Union strebt im Visumbereich uneingeschränkte Gegenseitigkeit mit Drittländern an, deren Staatsangehörige bei der Einreise in den Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit sind. Uneingeschränkte Gegenseitigkeit wurde auch tatsächlich mit allen von der Visumpflicht befreiten Drittländern erreicht, mit Ausnahme der USA. Außer Bulgarien, Zypern und Rumänien nehmen alle Mitgliedstaaten am VWP der USA teil. Uneingeschränkte Gegenseitigkeit mit den USA bleibt ein politisches Ziel, das die Union aktiv verfolgt.

Das vorgeschlagene Rahmenabkommen würde eine einheitliche Herangehensweise für alle am VWP teilnehmenden Mitgliedstaaten in Bezug auf die EBSP-Bestimmung gewährleisten, einschließlich notwendiger und geeigneter Datenschutzgarantien für einen solchen Informationsaustausch.

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, soweit der Abschluss einer solchen Übereinkunft gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

Die Erteilung von Visa und das Verfahren für die Feststellung der Gegenseitigkeit im Visumbereich fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Dies gilt auch für die Datenschutzvorschriften der Union.

Folglich fällt der Abschluss eines Rahmenabkommens mit den USA über den Informationsaustausch nach den Bestimmungen des VWP der USA, nämlich die Einrichtung eines EBSP-Informationsaustauschs durch die Mitgliedstaaten, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.

Der Datenschutzrahmen der Union

Der im Rahmen einer EBSP vorgesehene Informationsaustausch unterscheidet sich von dem Austausch nach den bestehenden PCSC-Abkommen. Während das Ziel des Informationsaustauschs nach einem PCSC-Abkommen in der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität besteht, ist der Zweck des Informationsaustauschs im Rahmen der EBSP potenziell weiter gefasst, da er auch die Bereiche Grenzmanagement und Visumpolitik betrifft.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten ist in der Verordnung (EU) 2016/679³ (im Folgenden „DSGVO“) geregelt, ausgenommen die Verarbeitung von

² Eine vollständige Liste der Länder ist hier abrufbar: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en.

³ 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

Daten durch Strafverfolgungsbehörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, die unter die Richtlinie (EU) 2016/680⁴ fällt. Kapitel V der DSGVO und die Richtlinie (EU) 2016/680 enthalten strenge Bedingungen für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer. Eine solche Übermittlung muss auf einem Übermittlungsinstrument beruhen, z. B. einem Angemessenheitsbeschluss in Bezug auf das betreffende Drittland, einem Instrument, das geeignete Garantien gewährleistet (z. B. eine internationale Übereinkunft), oder – nach der Richtlinie (EU) 2016/680 – einer von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde getroffenen Feststellung, dass diese Garantien in dem Drittland gewährleistet sind, oder hilfsweise auf einem der gesetzlichen Gründe für die Datenübermittlung (oder Ausnahmen), die für bestimmte Fälle gelten, nicht aber für die systematische Weitergabe personenbezogener Daten.

Für die Datenübermittlung zwischen Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung, Untersuchung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus, ist im Datenschutz-Rahmenabkommen EU-USA ein internationales Abkommen vorgesehen, das geeignete Garantien im Sinne des Artikels 37 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2016/680 gewährleistet⁵.

Angesichts des weiter gefassten Anwendungsbereichs und Zwecks des im Rahmen der EBSP geplanten Informationsaustauschs und soweit andere Behörden als Strafverfolgungsbehörden an der Übermittlung beteiligt sind, ist das Datenschutz-Rahmenabkommen EU-USA nicht in vollem Umfang auf alle Arten der von den USA im Rahmen der EBSP vorgesehenen Übermittlungen anwendbar, was die Notwendigkeit von Maßnahmen der Union zum Abschluss einer zusätzlichen internationalen Übereinkunft unterstreicht.

Im neuen Rahmenabkommen würden unter Berücksichtigung insbesondere des Grades der Gegenseitigkeit die Kategorien personenbezogener Daten, die weitergegeben werden könnten, sowie die spezifischen Zwecke, für die sie weitergegeben werden könnten, festgelegt.

Das Rahmenabkommen sollte Bestimmungen über die Weiterübermittlung personenbezogener Daten enthalten.

Zum Verhältnis zu bestehenden oder künftigen bilateralen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten

Der Abschluss dieses Rahmenabkommens mit den USA fällt zwar in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, das Rahmenabkommen würde jedoch eine Klausel enthalten, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, ergänzende bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen zu schließen.

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).

⁴ 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).

⁵ Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über den Schutz personenbezogener Daten bei der Verhütung, Untersuchung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten (ABl. L 336 vom 10.12.2016).

In Bezug auf die bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen, die die Mitgliedstaaten bereits vor Inkrafttreten dieses Rahmenabkommens mit den USA geschlossen haben, könnte das Rahmenabkommen die Voraussetzungen enthalten, unter denen diese Abkommen oder Vereinbarungen weiterhin gelten würden, insbesondere hinsichtlich der bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen, die von den noch nicht am VWP teilnehmenden Mitgliedstaaten geschlossen wurden.

Mit der vorgeschlagenen Empfehlung des Rates empfiehlt die Kommission dem Rat,

- a) einen Beschluss über die Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika zu erlassen,
- b) die Kommission als Verhandlungsführer der Union für das Rahmenabkommen zu benennen,
- c) dem Verhandlungsführer Richtlinien zu erteilen und
- d) einen Sonderausschuss zu bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

Die Rechtsgrundlagen für diese Empfehlung sind Artikel 16 Absatz 2, Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die Union ist dafür zuständig, dieses Rahmenabkommens mit den USA über den Austausch von Informationen in Bezug auf das Überschreiten der Außengrenzen zwischen der EU und den USA, auch über Verfahren an der Grenze und Visumanträge, zu schließen.

In dem Rahmenabkommen sollte ein angemessener Informationsaustausch zwischen der EU und den USA festgelegt werden, bei dem nicht mehr Informationen ausgetauscht werden sollten, als die Mitgliedstaaten untereinander in einem bilateralen oder im EU-Kontext weitergeben, und bei dem auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit beachtet werden.

In dem Rahmenabkommen sollten die Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen eine Abfrage zu einem Reisenden ausgelöst wird. Diese Voraussetzungen sollten verhindern, dass in jedem Fall, ohne vorherigen Verdacht, Abfragen zu Personen vorgenommen werden. Eine routinemäßige und systematische Abfrage zu allen Personen bei Reisen zwischen der EU und den USA sollte ausgeschlossen werden.

Das Rahmenabkommen mit den USA ist erforderlich, um sicherzustellen, dass das gemeinsame visumpolitische Ziel der Gegenseitigkeit im Visumbereich erreicht und der Datenschutzrahmen der Union angewendet wird. Daher beruhen die Verhandlungsrichtlinien, die dieser Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen mit den USA über ein Rahmenabkommen beigelegt sind, auf den Anforderungen des geltenden Rechtsrahmens der Union für den Datenschutz (nämlich der Verordnung (EU) 2016/679 und der Richtlinie (EU) 2016/680).

Das geplante Rahmenabkommen geht nicht über das zur Erreichung der betreffenden Ziele, die von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden können, erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Nach Artikel 218 Absatz 3 AEUV legt die Kommission oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dem Rat Empfehlungen vor, woraufhin dieser einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen erlässt. Angesichts des Gegenstands der geplanten Übereinkunft sollte die Kommission eine entsprechende Empfehlung vorlegen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

[Da es sich um ein neues Abkommen handelt, konnte keine Evaluierung oder Eignungsprüfung bestehender Instrumente durchgeführt werden. Für die Aushandlung dieses Rahmenabkommens ist keine Folgenabschätzung erforderlich.]

4. DURCHFÜHRUNGSPLÄNE SOWIE MONITORING-, EVALUIERUNGS- UND BERICHTERSTATTUNGSMODALITÄTEN

Die Kommission wird dafür sorgen, dass die Umsetzung des Rahmenabkommens ordnungsgemäß überwacht wird.

5. WEITERE ANGABEN

- **Die Wahl des Verhandlungsführers**

Da das geplante Abkommen ausschließlich Angelegenheiten betrifft, die nicht unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fallen, muss die Kommission nach Artikel 218 Absatz 3 AEUV als Verhandlungsführer benannt werden.

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16 Absatz 2, Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Vereinigten Staaten von Amerika haben eine neue Bestimmung für die Aufnahme in das US-Programm für visumfreies Reisen und die weitere Teilnahme daran eingeführt, das es Bürgerinnen und Bürgern der teilnehmenden Länder ermöglicht, aus touristischen oder geschäftlichen Gründen für höchstens 90 Tage visumfrei in die Vereinigten Staaten zu reisen. Die neue Bestimmung verlangt, dass eine verstärkte Partnerschaft im Bereich des Grenzschutzes (*Enhanced Border Security Partnership – EBSP*) mit dem US-Ministerium für innere Sicherheit begründet wird. Es ist ein gemeinsamer Rahmen für den Informationsaustausch im Rahmen der EBSP erforderlich. Daher sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Informationsaustausch für die Sicherheitsüberprüfung und die Identitätsüberprüfung bestimmter Reisender, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten, aufgenommen werden.
- (2) Das Rahmenabkommen sollte mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Union anerkannt wurden, im Einklang stehen, insbesondere mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit nach Artikel 6 der Charta, 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 Rahmenabkommen 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) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde nach Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates konsultiert und hat am [XX] eine Stellungnahme abgegeben.
- (4) Das Rahmenabkommen sollte den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und den Mitgliedstaaten über die unter das Rahmenabkommen fallenden Angelegenheiten ermöglichen, sofern die Bestimmungen dieser bilateralen Vereinbarungen mit denen des Rahmenabkommens und mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

- (5) Die Kommission sollte als Verhandlungsführer der Union benannt werden.
- (6) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Empfehlung, die daher weder für Dänemark bindend noch Dänemark gegenüber anwendbar ist.
- (7) Diese Empfehlung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland nach dem Beschluss 2002/192/EG (8) des Rates nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Empfehlung, die daher weder für Irland bindend noch Irland gegenüber anwendbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Rahmenabkommen zwischen der 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 auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit [vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses] 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 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 beigelegt 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.