



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. November 2019
(OR. en)

14014/19

Interinstitutionelles Dossier:
2019/0195 (NLE)

AVIATION 224
DAPIX 336
RELEX 1031

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.:	BESCHLUSS DES RATES 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
--------	---

BESCHLUSS (EU) 2019/... DES RATES

vom ...

**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**

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 Vertragsparteien des Abkommens von Chicago und Mitgliedstaaten 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 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 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine Richtlinie zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung sowie zum Schutz von PNR-Daten festzulegen.

- (6) Richtlinien und Empfehlungen zu PNR sind in Anhang 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 Teile A und D des Abkommens von Chicago enthalten. Diese Richtlinien und Empfehlungen werden ergänzt durch zusätzliche Leitlinien, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit Leitlinien zu PNR-Daten.
- (7) Im März 2019 setzte der Luftverkehrsausschuss (ATC) der ICAO eine Taskforce aus dem „Facilitation Panel“ der ICAO angehörenden Experten der ICAO-Mitgliedstaaten ein, um Vorschläge für neue Richtlinien und Empfehlungen zur Sammlung, Nutzung und Verarbeitung sowie zum Schutz von PNR-Daten im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) des VN-Sicherheitsrats zu prüfen (im Folgenden "Taskforce"). In der Taskforce sind mehrere Mitgliedstaaten der Union vertreten. Die Kommission nimmt als Beobachterin an der Taskforce teil.
- (8) Die 40. Tagung der ICAO-Versammlung fand vom 24. September bis zum 4. Oktober 2019 statt. Durch die Ergebnisse der ICAO-Versammlung wird die politische Ausrichtung der ICAO für die folgenden Jahre festgelegt, auch in Bezug auf die Annahme neuer Richtlinien und Empfehlungen zu PNR.
- (9) Am 16. September 2019 billigte der Rat ein Informationspapier über Standards und Grundsätze der Erfassung, Verwendung, Verarbeitung und des Schutzes von Fluggastdatensätzen (PNR) (im Folgenden "Informationspapier"), das der 40. Tagung der ICAO-Versammlung vorgelegt werden sollte. Finnland hat der ICAO-Versammlung das Informationspapier im Namen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz vorgelegt.

- (10) Der in dem Informationspapier dargelegte Standpunkt der Union zur Wahrung der wichtigsten Grundsätze soll dazu beitragen, die Einhaltung der verfassungsrechtlichen und regulatorischen Anforderungen in Bezug auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz bei der Verarbeitung von PNR-Daten für die Zwecke der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität sicherzustellen. Die ICAO wurde ersucht, solche Grundsätze in allen künftigen Richtlinien für PNR sowie in den überarbeiteten ICAO-Leitlinien zu PNR-Daten (Dokument 9944) zu berücksichtigen.
- (11) Die Union hat mit der Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates¹ gemeinsame Vorschriften für PNR-Daten erlassen; deren Anwendungsbereich überschneidet sich in großen Teilen mit dem von den geplanten neuen Richtlinien und Empfehlungen abgedeckten Bereich. 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 zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.
- (12) Derzeit sind zwei internationale Abkommen über die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten zwischen der Union und Drittländern, und zwar Australien² und den Vereinigten Staaten³, in Kraft. Am 26. Juli 2017 legte der Gerichtshof der Europäischen Union ein Gutachten zu dem geplanten Abkommen zwischen der Union und Kanada vor, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet worden war⁴ (im Folgenden "Gutachten 1/15").

¹ 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).

² ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

³ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

⁴ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 26. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

- (13) Es ist zweckmäßig, den im ICAO-Rat im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da künftige Richtlinien und Empfehlungen im Bereich der PNR-Daten, insbesondere Änderungen des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens von Chicago, den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/681 und die bestehenden internationalen Abkommen zu PNR-Daten, maßgeblich beeinflussen werden. Gemäß der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit müssen die Mitgliedstaaten der Union diesen Standpunkt bei sämtlichen Beratungen zur Ausarbeitung der Richtlinien und Empfehlungen im Rahmen der ICAO vertreten.
- (14) Der im Anhang dargelegte Standpunkt der Union wird im Einklang mit dem geltenden Rechtsrahmen der Union für den Datenschutz und für PNR-Daten festgelegt, also der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates¹, der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates² und der Richtlinie (EU) 2016/681, sowie im Einklang mit dem Vertrag und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß der Auslegung in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, insbesondere in dem Gutachten 1/15.

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) (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).

- (15) Der Standpunkt der Union sollte von den Mitgliedstaaten, die Mitglieder des ICAO-Rates sind, gemeinsam vorgetragen werden.
- (16) Das Vereinigte Königreich und Irland sind durch die Richtlinie (EU) 2016/681 gebunden und beteiligen sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (17) 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 diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertretende Standpunkt bezüglich der Überarbeitung von Anhang 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens von Chicago im Hinblick auf Richtlinien und Empfehlungen zu Fluggastdatensätzen ist im Anhang dieses Beschlusses festgelegt.

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind, gemeinsam vorgetragen.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident

ANHANG

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

Allgemeine Grundsätze

Im Rahmen der Tätigkeiten der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 9 („Erleichterungen“) Kapitel 9 des Abkommens von Chicago im Hinblick auf die Ausarbeitung von Richtlinien und Empfehlungen für Fluggastdatensätze (PNR-Daten) ("Passenger Name Records"/PNR) handeln die Mitgliedstaaten der Union gemeinsam im Interesse der Union wie folgt:

- a) Sie handeln im Einklang mit den von der Union im Rahmen ihrer PNR-Politik verfolgten Zielen, zu denen vor allem die Gewährleistung der Sicherheit, der Schutz des Lebens und der Sicherheit von Personen sowie die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte, insbesondere der Rechte auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten, gehören.

- b) Sie sensibilisieren alle ICAO-Mitgliedstaaten für die mit der Übermittlung von PNR-Daten zusammenhängenden Richtlinien und Grundsätze der Union, die sich aus dem einschlägigen Unionsrecht und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ergeben.
- c) Sie fördern im Interesse der Rechtssicherheit und der Achtung der Grundrechte sowie zur Straffung der den Fluggesellschaften auferlegten Verpflichtungen die Entwicklung multilateraler Lösungen, die mit den Grundrechten in Bezug auf die Übermittlung von PNR-Daten durch Fluggesellschaften an Strafverfolgungsbehörden im Einklang stehen.
- d) Sie fördern unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten den Austausch von PNR-Daten und der Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten zwischen den ICAO-Mitgliedstaaten, soweit dies für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität für notwendig erachtet wird.
- e) Sie unterstützen weiterhin die Entwicklung von Richtlinien zur Sammlung, Nutzung, Verarbeitung und zum Schutz von PNR-Daten durch die ICAO im Einklang mit der Resolution 2396 (2017) des VN-Sicherheitsrats.
- f) Sie unterstützen weiterhin den Aufbau von Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von PNR-Daten zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO in allen ICAO-Mitgliedstaaten und sie sorgen weiterhin dafür, dass alle zuständigen nationalen Behörden der ICAO-Mitgliedstaaten PNR-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 – wie in der Resolution 2396 (2017) des VN-Sicherheitsrats gefordert.

- g) Sie verwenden das Informationspapier über Standards und Grundsätze der Erfassung, Verwendung, Verarbeitung und des Schutzes von PNR-Daten (Dokument A40-WP/530), das Finnland der 40. Tagung der ICAO-Versammlung im Namen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz vorgelegt hat, als Hintergrundinformation.
- h) Sie fördern den Ausbau eines Umfelds, in dem sich der internationale Luftverkehr zu einem offenen, liberalisierten und globalen Markt entwickeln und weiterwachsen kann, ohne die Flug- und Luftsicherheit zu gefährden, indem entsprechende Schutzbestimmungen eingeführt werden.

Leitlinien

Die Mitgliedstaaten der Union unterstützen, indem sie gemeinsam im Interesse der Union handeln, die Aufnahme folgender Richtlinien und Grundsätze in alle künftigen Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zu PNR-Daten:

1. Im Hinblick auf die Modalitäten der Übermittlung von PNR-Daten:
 - a) Übermittlungsmethode: Um die in den Systemen der Fluggesellschaften enthaltenen personenbezogenen Daten zu schützen und sicherzustellen, dass die Fluggesellschaften die Kontrolle über diese Systeme behalten, sollten Daten ausschließlich im „Push“-Verfahren übermittelt werden.

- b) Übermittlungsprotokolle: Die Verwendung geeigneter, sicherer und offener Standardprotokolle als Teil international anerkannter Referenzprotokolle für die Übermittlung von PNR-Daten sollte gefördert werden, um ihre Akzeptanz schrittweise zu erhöhen und gegebenenfalls herstellerspezifische Standards zu ersetzen.
- c) Häufigkeit der Übermittlung: Häufigkeit und Zeitpunkt der Übermittlung von PNR-Daten sollten keine unzumutbare Belastung für die Fluggesellschaften darstellen und sich auf das beschränken, was für die Zwecke der Strafverfolgung und der Grenzsicherheit zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität unbedingt erforderlich ist.
- d) Keine Verpflichtung der Fluggesellschaften zur Erhebung zusätzlicher Daten: Fluggesellschaften sollten nicht verpflichtet werden, mehr PNR-Daten als bisher oder bestimmte Arten von Daten zu erheben, sondern lediglich dazu, Daten zu übermitteln, die sie bereits im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erheben.

2. Im Hinblick auf die Modalitäten der Verarbeitung von PNR-Daten:

- a) Zeitpunkt der Übermittlung und Verarbeitung: Vorbehaltlich angemessener Garantien für den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Personen können PNR-Daten frühzeitig vor Ankunft oder Abflug zur Verfügung gestellt werden, wodurch die Behörden mehr Zeit erhalten, die Daten zu verarbeiten und zu analysieren sowie gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.

- b) Abgleich mit Datenbanken anhand zuvor festgelegter Kriterien: Die Behörden sollten PNR-Daten anhand von faktengestützten Kriterien und mithilfe von Datenbanken verarbeiten, die für die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität relevant sind.

3. Im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten:

- a) Rechtmäßige, nach Treu und Glauben erfolgende und transparente Verarbeitung: Es bedarf einer rechtmäßigen Grundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten, um Einzelpersonen über die Risiken, Garantien und Rechte im Zusammenhang mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten aufzuklären und sie darüber zu informieren, wie sie ihre Rechte in Bezug auf die Verarbeitung wahrnehmen können.
- b) Zweckbindung: Die Zwecke, für die PNR-Daten von den Behörden verwendet werden dürfen, sollten klar festgelegt sein und nicht über das hinausgehen, was im Hinblick auf die angestrebten Ziele, insbesondere für die Zwecke der Strafverfolgung und der Grenzsicherheit zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität, erforderlich ist.
- c) Umfang von PNR-Daten: Die von den Fluggesellschaften zu übermittelnden Elemente von PNR-Daten sollten in einer Liste klar benannt und erschöpfend aufgeführt sein. Diese Liste sollte standardisiert werden, damit sichergestellt ist, dass diese Daten auf ein Mindestmaß beschränkt werden und zugleich die Verarbeitung sensibler Daten verhindert wird, darunter Daten, aus denen die Rasse oder ethnische Herkunft, politische Meinungen oder religiöse bzw. weltanschauliche Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheitszustand, Sexualleben oder sexuelle Orientierung einer Person hervorgehen.

- d) Nutzung von PNR-Daten: Die Weiterverarbeitung von PNR-Daten sollte auf die Zwecke der ursprünglichen Übermittlung beschränkt sein, auf objektiven Kriterien beruhen und materiell- und verfahrensrechtlichen Bedingungen unterliegen, die den Anforderungen für die Übermittlung personenbezogener Daten entsprechen.
- e) Automatisierte Verarbeitung von PNR-Daten: Die automatisierte Verarbeitung sollte auf vorab festgelegten objektiven, nichtdiskriminierenden und zuverlässigen Kriterien beruhen und nicht als alleinige Grundlage für Entscheidungen mit nachteiligen rechtlichen Folgen für oder ernsthaften Auswirkungen auf eine Person herangezogen werden.
- f) Datenspeicherung: Die Speicherfrist für PNR-Daten sollte beschränkt sein und nicht über das hinausgehen, was für das verfolgte ursprüngliche Ziel erforderlich ist. Die Löschung der Daten sollte gemäß den rechtlichen Anforderungen des Herkunftslandes gewährleistet sein. Nach Ablauf der Speicherfrist sollten die PNR-Daten gelöscht oder anonymisiert werden.
- g) Weitergabe von PNR-Daten an befugte Behörden: Die in Einzelfällen erfolgende Weitergabe von PNR-Daten an andere Regierungsbehörden desselben Staates oder an andere ICAO-Mitgliedstaaten ist nur dann zulässig, wenn die empfangende Behörde Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus oder grenzübergreifender schwerer Kriminalität wahrnimmt und den gleichen Schutz gewährleistet wie die weitergebende Behörde.

- h) **Datensicherheit:** Es müssen geeignete Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit, der Vertraulichkeit und der Integrität der PNR-Daten ergriffen werden.
- i) **Transparenz und Unterrichtung:** Vorbehaltlich notwendiger und verhältnismäßiger Beschränkungen sollten Einzelpersonen über die Verarbeitung ihrer PNR-Daten unterrichtet und über die ihnen zustehenden Rechte und Rechtsbehelfe informiert werden.
- j) **Zugang, Berichtigung und Löschung:** Vorbehaltlich notwendiger und verhältnismäßiger Beschränkungen sollten Einzelpersonen das Recht auf Zugang zu ihren PNR-Daten und auf deren Berichtigung haben.
- k) **Rechtsbehelf:** Einzelpersonen sollten das Recht auf wirksamen administrativen und gerichtlichen Rechtsbehelf haben, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz verletzt wurden.
- l) **Beaufsichtigung und Rechenschaft:** Die Behörden, die PNR-Daten verwenden, sollten gegenüber einer unabhängigen Behörde, die über wirksame Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse verfügt und die in der Lage sein sollte, ihre Aufgaben frei von jeglicher Einflussnahme – insbesondere durch Strafverfolgungsbehörden – wahrzunehmen, rechenschaftspflichtig sein und von dieser beaufsichtigt werden.

4. Im Hinblick auf den Austausch von PNR-Daten zwischen den Strafverfolgungsbehörden:
- a) Förderung des Informationsaustauschs: Der in Einzelfällen erfolgende Austausch von PNR-Daten zwischen den Strafverfolgungsbehörden verschiedener ICAO-Mitgliedstaaten sollte gefördert werden, um die internationale Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu verbessern.
 - b) Sicherheit des Informationsaustauschs: Der Informationsaustausch sollte über geeignete Kanäle erfolgen, die eine angemessene Datensicherheit gewährleisten und vollumfänglich den internationalen und nationalen Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten entsprechen.
-