

28.08.07

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juli 2007
zum Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über
Fluggastdatensätze**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 313355 - vom 22. August 2007. Das Europäische Parlament hat die
Entschließung in der Sitzung am 12. Juli 2007 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juli 2007 zum Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Fluggastdatensätze

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- unter Hinweis auf seine Entschließungen zu den Fluggastdatensätzen vom 7. September 2006¹ und 14. Februar 2007²,
- in Kenntnis der früheren Abkommen über Fluggastdatensätze zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 28. Mai 2004 und zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 19. Oktober 2006,
- in Kenntnis des Entwurfs des Abkommens vom 28. Juni 2007 zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das Ministerium für Innere Sicherheit der Vereinigten Staaten, der vom amtierenden Präsidenten des Rates, Minister Wolfgang Schäuble, dem Vorsitz des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres auf informellem Weg übermittelt wurde,
- unter Hinweis auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Mai 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-317/04 und C-318/04,
- in Kenntnis des Schreibens des Ministeriums für Innere Sicherheit vom 28. Juni 2007 betreffend Zusicherungen hinsichtlich der Speicherung von Fluggastdatensätzen, das vom amtierenden Präsidenten des Rates, Minister Schäuble, dem Vorsitz des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres auf informellem Weg übermittelt wurde,
- in Kenntnis des Schreibens des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 27. Juni 2007 an den amtierenden Präsidenten, Minister Schäuble, betreffend das neue Abkommen mit den Vereinigten Staaten über Fluggastdatensätze (das neue PNR-Abkommen), und der Antworten, die er von Minister Schäuble und Generaldirektor Jonathan Faull der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission am 29. Juni bzw. 3. Juli 2007 erhalten hat,
- unter Hinweis auf Artikel 2 des Zusatzprotokolls des Europarates zum Europäischen Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr,

¹ ABl. C 305 E vom 15.12.2006, S. 250.

² P6_TA(2007)0039.

- unter Hinweis auf die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln³,
- gestützt auf Artikel 103 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,
- A. in der Erwägung, dass es das erklärte Ziel des neuen PNR-Abkommens ist, einerseits eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen der Europäischen Union an die USA zu schaffen und andererseits einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten und Verfahrensgarantien für EU-Bürger zu gewährleisten,
- B. in der Erwägung, dass das neue PNR-Abkommen der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und des internationalen Verbrechens dienen soll,
- C. in der Erwägung, dass das neue PNR-Abkommen dem zweiten Ziel nicht gerecht wird, da es wesentliche Fehler aufweist, was die Rechtssicherheit, den Datenschutz und die Rechtsmittel der EU-Bürger anbelangt, insbesondere wegen der offenen und ungenauen Begriffsbestimmungen und zahlreicher Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen,
- D. in der Erwägung, dass das neue PNR-Abkommen einen Rechtsrahmen für die Übermittlung von EU-Fluggastdatensätzen an die USA darstellt und damit eine Grundlage für die Fluggesellschaften bei der Ausübung ihrer Unternehmenstätigkeit in Bezug auf die USA bildet,
- E. in der Erwägung, dass ein angemessener Schutz der Privatsphäre und der Bürgerrechte der einzelnen Bürger und Kontrollen der Datenqualität erforderlich sind, damit die gemeinsame Nutzung von Daten und Informationen ein wertvolles und zuverlässiges Instrument für die Bekämpfung des Terrorismus sein kann,

Allgemeines

1. räumt ein, dass die Verhandlungen über die Fluggastdatensätze unter schwierigen Voraussetzungen stattgefunden haben, und erkennt an, dass es grundsätzlich sinnvoll ist, über ein einziges Fluggastdaten-Abkommen zwischen der Europäischen Union und den USA verfügen zu können statt über 27 bilaterale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA;
2. bedauert zutiefst den Mangel an demokratischer Kontrolle jeglicher Art, da das neue PNR-Abkommen stark von den amerikanischen Forderungen geprägt ist und ohne jede Einbeziehung des Europäischen Parlaments ausgehandelt und vereinbart wurde und außerdem auch den nationalen Parlamenten unzureichend Gelegenheit geboten wurde, irgendeinen Einfluss auf die Aushandlung des Mandats auszuüben oder das vorgeschlagene neue PNR-Abkommen eingehend zu prüfen oder Änderungen daran vorzuschlagen;

³ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 4.

3. ist besorgt über den bestehenden Mangel an Rechtssicherheit, was die Folgen und die Reichweite der den Fluggesellschaften auferlegten Verpflichtungen sowie den rechtlichen Bezug zwischen dem neuen PNR-Abkommen und dem Schreiben des Ministeriums für Innere Sicherheit anbelangt;
4. beanstandet, dass das neue PNR-Abkommen kein angemessenes Niveau an Schutz der Fluggastdaten bietet, und bedauert den Mangel an klaren und verhältnismäßigen Bestimmungen, was den Informationsaustausch, die Datenaufbewahrung und die Überwachung durch Datenschutzbehörden anbelangt; ist besorgt über die zahlreichen Bestimmungen, die nach dem Ermessen des Ministeriums für Innere Sicherheit angewendet werden können;
5. fordert die Parlamente der Mitgliedstaaten daher auf, den Entwurf für das neue PNR-Abkommen im Lichte der in dieser Entschließung enthaltenen Feststellungen sorgfältig zu prüfen;

Rechtsrahmen

6. bekundet seine Besorgnis darüber, dass die Bearbeitung, Erfassung, Verwendung und Speicherung von Fluggastdaten durch das Ministerium für Innere Sicherheit nicht auf ein echtes Abkommen gegründet sind, sondern nur auf nicht verbindlichen Zusicherungen beruhen, die jederzeit vom Ministerium für Innere Sicherheit einseitig geändert werden können und keinerlei Rechte oder Nutzen für irgendeine Person oder Partei beinhalten;
7. bedauert den Mangel an klarer Begrenzung des Verwendungszwecks in dem Schreiben des Ministeriums für Innere Sicherheit, in dem es heißt, dass die Fluggastdaten für die Bekämpfung des Terrorismus und damit verbundener Verbrechen, aber auch für eine Reihe nicht näher bezeichneter zusätzlicher Zwecke, namentlich für den Schutz grundlegender Interessen der Person, auf die sich die Daten beziehen, oder anderer Personen oder in Strafgerichtsverfahren oder in anderen gesetzlich vorgeschriebenen Fällen verwendet werden dürfen;
8. begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums für Innere Sicherheit, spätestens zum 1. Januar 2008, zumindest grundsätzlich, zum Push-System überzugehen, bedauert jedoch, dass dieser Übergang, der bereits im Abkommen über Fluggastdatensätze von 2004 vorgesehen war, jahrelang aufgeschoben wurde, obwohl die Voraussetzungen für die technische Machbarkeit schon lange erfüllt waren; ist der Auffassung, dass das Push-System für alle Beförderungsunternehmer eine unabdingbare Voraussetzung für jede Übermittlung von Fluggastdaten sein sollte; betont, dass das gleichzeitige Bestehen von Push-Systemen und Pull-Systemen zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Beförderungsunternehmen in der Europäischen Union führen könnte;
9. besteht darauf, dass die gemeinsame regelmäßige Überprüfung durch das Ministerium für Innere Sicherheit und die Europäische Union umfassend sein muss, jährlich erfolgen muss und die Ergebnisse veröffentlicht werden müssen; besteht darauf, dass die Überarbeitung eine Auswertung der Effizienz der Maßnahmen im Sinne größerer Sicherheit beinhaltet; bedauert, dass die Überarbeitung keine Einbeziehung der einzelstaatlichen Datenschutzbeauftragten oder des Europäischen

Datenschutzbeauftragten vorsieht, wie das im bisherigen Abkommen über Fluggastdatensätze der Fall war;

10. besteht darauf, dass die Fluggäste ordnungsgemäß über die Verwendung ihrer Daten und über ihre Rechte informiert werden, namentlich über die Rechtsbehelfe und das Recht, darüber informiert zu werden, aus welchem Grund eine Fluggast aufgehalten werden kann, und dass diese Verpflichtung den Fluggesellschaften obliegt; ist der Auffassung, dass das Ministerium für Innere Sicherheit und die Kommission die Verantwortung für die Informationen, die die Fluggästen erhalten, übernehmen müssen, und empfiehlt, dass die Kurzinformation für Reisen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika, die von der Arbeitsgruppe nach Artikel 29 (AG 132) vorgeschlagen wurde, allen Fluggästen zur Verfügung gestellt wird;
11. bedauert, dass bei den Verhandlungen der Europäischen Union mit den USA weder der Richtlinie 2004/82/EG noch den Abkommen über Fluggastdatensätze der Europäischen Union mit Australien und Kanada, die höhere Standards für den Schutz personenbezogener Daten sicherstellen, Rechnung getragen wurde;
12. weist darauf hin, dass das Verwaltungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den USA nicht die Wirkung haben darf, dass das Niveau des Schutzes personenbezogener Daten, das durch das nationale Recht der Mitgliedstaaten zugesichert ist, gesenkt wird, und bedauert, dass es weitere Verwirrung stiften wird, was die Verpflichtungen der Fluggesellschaften der Europäischen Union und die Grundrechte der EU-Bürger anbelangt;

Datenschutz

13. begrüßt, dass das US-Gesetz über die Privatsphäre (US-Privacy Act) verwaltungstechnisch auf die EU-Bürger ausgeweitet wird;
14. bedauert, dass das Ministerium für Innere Sicherheit sich das Recht vorbehält, Ausnahmeregelungen zum US-Gesetz über Informationsfreiheit zu erlassen;
15. bedauert, dass das neue PNR-Abkommen keine klaren Kriterien für die Definition des Schutzes der an das Ministerium für Innere Sicherheit übermittelten personenbezogenen Daten vorsieht, der nach EU-Standards für angemessen gehalten werden könnte;
16. bedauert in dieser Hinsicht, dass die Fluggastdaten der EU-Bürger nur nach US-Recht verarbeitet werden sollen, ohne Beurteilung der Angemessenheit und ohne präzisere Angaben über die konkreten hierfür geltenden US-Gesetze;
17. bedauert, dass die Dauer der Speicherung von Fluggastdaten von 3,5 Jahren auf 15 Jahre ausgeweitet wird und dass diese Ausweitung rückwirkend für Daten gelten soll, die während der Laufzeit der früheren Abkommen über Fluggastdatensätze erfasst wurden; beanstandet entschieden, dass keinerlei Garantie gegeben wird, dass die Daten nach diesem Zeitraum von 15 Jahren, der sich aus 7 Jahren aktiver Verfügbarkeit und 8 Jahren passiver Speicherung zusammensetzt, endgültig gelöscht werden;

18. nimmt zur Kenntnis, dass die Zahl der Datenfelder von 34 auf 19 verringert werden soll, weist jedoch darauf hin, dass diese Verringerung im Wesentlichen kosmetischer Art ist, da es sich dabei um Zusammenlegung und Umbenennung von Datenfeldern statt um tatsächliche Streichungen handelt;
19. stellt mit Besorgnis fest, dass sensible Daten (z.B. personenbezogene Daten, die Rassenzugehörigkeit oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöses Bekenntnis oder Weltanschauung, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft offen legen, und Daten betreffend Gesundheit oder sexuelles Verhalten von Personen) dem Ministerium für Innere Sicherheit zugänglich gemacht werden und dass diese Daten in Ausnahmefällen vom Ministerium für Innere Sicherheit genutzt werden können;
20. ist besorgt darüber, dass die Daten sieben Jahre lang in „aktiven Analyse-Datenbanken“ gespeichert werden und somit ein erhebliches Risiko massiver Profilerstellung und Datenausbeute besteht, was mit den grundlegenden europäischen Prinzipien unvereinbar ist und eine Praxis darstellt, die im US-Kongress noch umstritten ist;

Informationsaustausch

21. bedauert, dass das neue PNR-Abkommen noch immer keine präzise Festlegung enthält, welche US-Behörden Zugang zu den Fluggastdaten bekommen sollen;
22. ist besorgt über die beabsichtigte Weitergabe analytischer Informationen aus den Fluggastdatensätzen durch die US-Behörden an die Polizei und die Justizbehörden in den Mitgliedstaaten und möglicherweise an Europol und Eurojust unabhängig von konkreten Gerichtsverfahren oder polizeilichen Ermittlungen, wie im Schreiben des Ministeriums für Innere Sicherheit erwähnt, denn dies sollte nur auf der Grundlage der bestehenden Abkommen zwischen der Europäischen Union und den USA über gegenseitige Rechtshilfe und Auslieferung erlaubt sein;
23. wendet sich entschieden dagegen, dass Drittländern ganz allgemein der Zugang zu Fluggastdaten möglich sein soll, sofern sie die vom Ministerium für Innere Sicherheit festgelegten Bedingungen erfüllen, und dass in nicht näher bestimmten Notfällen Drittländern ausnahmsweise der Zugang zu Fluggastdaten ermöglicht werden soll ohne die Gewähr, dass die Daten entsprechend dem Datenschutzniveau des Ministeriums für Innere Sicherheit verwendet werden;
24. bedauert, dass die Europäische Union akzeptiert hat, sich nicht einzumischen, was den Schutz der Fluggastdaten von EU-Bürgern anbelangt, die die USA gegebenenfalls mit Drittländern austauschen;
25. stellt fest, dass das neue PNR-Abkommen die Möglichkeit vorsieht, dass das Ministerium für Innere Sicherheit Fluggastdaten anderen innerstaatlichen Behörden der USA in besonderen Fällen und in einem Umfang, wie dies der jeweilige Fall erfordert, weitergeben kann; bedauert, dass das neue PNR-Abkommen keinerlei Präzisierung beinhaltet, welche US-Behörden den Zugang zu Fluggastdaten erhalten, und dass die in Artikel I des Schreibens des Ministeriums für Innere Sicherheit vorgesehenen Zwecke sehr weit gefasst sind;

Europäisches System zur Erfassung von Fluggastdaten

26. weist darauf hin, dass das neue PNR-Abkommen ein mögliches künftiges Fluggastdaten-Erfassungssystem auf EU-Ebene oder in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erwähnt und die Bestimmung enthält, dass alle Fluggastdaten in einem solchen System dem Ministerium für Innere Sicherheit zur Verfügung gestellt werden können;
 27. fordert, dass die Kommission den Stand der Beratungen hinsichtlich eines EU-Fluggastdaten-Erfassungssystems offen legt und die Durchführbarkeitsstudie zugänglich macht, deren Erstellung sie zugesichert hat;
 28. bekräftigt die von der Arbeitsgruppe nach Artikel 29 zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse, was die Verwendung der Fluggastdaten zu Zwecken der Strafverfolgung angeht, und fordert insbesondere die Kommission auf, Folgendes klarzustellen:
 - a) die operationelle Notwendigkeit und den Zweck der Erfassung von Fluggastdaten bei der Einreise in das Gebiet der Europäischen Union,
 - b) den zusätzlichen Nutzen der Erfassung von Fluggastdaten bei der Einreise in die Europäische Union zu Sicherheitszwecken im Lichte der bereits bestehenden Kontrollmaßnahmen, wie dem Schengen-System, dem Visum-Informationssystem und dem API-System,
 - c) die für Fluggastdaten vorgesehene Verwendung, insbesondere ob dies zur Identifizierung von Einzelpersonen zur Gewährleistung der Flugverkehrssicherheit, zur Identifizierung der Personen, die in das Gebiet der Europäischen Union einreisen, oder für das allgemeine negative oder positive Erstellen von Profilen von Fluggästen geschieht.
 29. besteht darauf, dass das Parlament gemäß Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft an allen entsprechenden Entwicklungen beteiligt wird;
 30. weist darauf hin, dass das neue PNR-Abkommen letztlich im Lichte künftiger institutioneller Reformen der Europäischen Union, wie sie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2007 und im Mandat für die nächste Regierungskonferenz vorgesehen sind, einer Überprüfung unterzogen werden muss;
 31. beabsichtigt, eine rechtliche Bewertung des neuen PNR-Abkommens auf Übereinstimmung mit einzelstaatlichem und EU-Recht zu veranlassen, und fordert die Arbeitsgruppe nach Artikel 29 und den europäischen Datenschutzbeauftragten auf, diesbezüglich umfassende Gutachten vorzulegen;
- o
- o o
32. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie dem Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika zu übermitteln.