



Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission über die notwendigen technischen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der Daten im Schengener Informationssystem (SIS) und andere Durchführungsmaßnahmen im Bereich der Grenzkontrollen und Rückkehr sowie des Durchführungsbeschlusses der Kommission über die notwendigen technischen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der Daten im Schengener Informationssystem (SIS) und andere Durchführungsmaßnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Einleitung und Hintergrund

Das Schengener Informationssystem (im Folgenden: SIS) enthält Ausschreibungen zu Personen und Sachen, die von zuständigen nationalen Behörden eingegeben werden, um Personen oder Sachen in einem anderen Mitgliedstaat aufzufinden und einschlägige Maßnahmen zu ergreifen. Es unterstützt die operative Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden (insbesondere Grenzschutz, Polizei, Zollbehörden, Einwanderungsbehörden sowie den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder für die Strafvollstreckung zuständigen Behörden). Das SIS gehört damit zu den wichtigsten Instrumenten zur Wahrung eines hohen Maßes an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Union.

Am 28. November 2018 wurden drei neue Verordnungen bezüglich des SIS erlassen, um das SIS in operativer und technischer Hinsicht zu aktualisieren und zu stärken sowie seinen Anwendungsbereich zu erweitern: Verordnung (EU) 2018/1860¹ (im Folgenden: SIS-Rückkehr), Verordnung (EU) 2018/1861² (im Folgenden: SIS-Grenzkontrollen), Verordnung (EU) 2018/1862³ (im Folgenden: SIS-Polizei). Diese Verordnungen werden Ende 2021 in vollem Umfang Anwendung finden und den zurzeit geltenden rechtlichen Rahmen für das SIS aufheben und ersetzen.

Gewisse Aspekte des SIS sind in den Verordnungen nicht erschöpfend geregelt, weil sie technischen und sehr detaillierten Charakters sind und häufigen Änderungen unterliegen. Die Verordnung (EU) 2018/1861 und die Verordnung (EU) 2018/1862 ermächtigen die Kommission daher, Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, um einheitliche Bedingungen für die Durchführung des neuen SIS zu gewährleisten. Zu diesen Aspekten zählen die für die einzelnen Ausschreibungskategorien geltenden Qualitätsanforderungen, die

¹ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

² Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006.

³ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission.

Mindestdatenelemente und die Qualitätsvorschriften für die Eingabe von Daten in das SIS wie auch die technischen Vorschriften und die gemeinsamen Standards für die Aktualisierung, Löschung und Abfrage von Daten sowie die gemeinsamen Standards, Protokolle und technischen Verfahren für die nationalen Systeme (im Folgenden: N.SIS).

Die am 26. Juni 2020 von der Kommission vorgelegten zwei Entwürfe für Durchführungsbeschlüsse betreffen

(i) die notwendigen technischen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der Daten im Schengener Informationssystem (SIS) und andere Durchführungsmaßnahmen im Bereich der Grenzkontrollen und Rückkehr⁴ sowie

(ii) die notwendigen technischen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der Daten im Schengener Informationssystem (SIS) und andere Durchführungsmaßnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen⁵.

Beiden Entwürfen der Durchführungsbeschlüsse sind Anhänge beigefügt.

Die Durchführungsbeschlüsse der Kommission sind eine technische Voraussetzung für die Inbetriebnahme des SIS. Wegen der „variablen Geometrie“, d. h. des Umstands, dass nicht alle Mitgliedstaaten sowohl im Bereich der Grenzkontrollen und Rückkehr als auch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen am SIS teilnehmen, ist es erforderlich, parallele Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die auf den gesonderten Befugnissen beruhen, die in den Verordnungen zur Einrichtung des SIS in den verschiedenen Bereichen vorgesehen sind.

Die vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB werden in Antwort auf die von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725⁶ durchgeführte Konsultation vom 30. Juni 2020 abgegeben. Diesbezüglich bedauert der EDSB, dass diese Konsultation in den Präambeln zu den beiden Entwürfen der Durchführungsbeschlüsse der Kommission nicht erwähnt wird.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

Die Verarbeitung personenbezogener Daten einer sehr großen Zahl von Personen im SIS kann erhebliche Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Personen haben. Deshalb müssen sowohl der rechtliche Rahmen als auch die technischen Vorschriften, die auf das SIS Anwendung finden, gewährleisten, dass der rechtliche Datenschutzrahmen in vollem Umfang eingehalten wird. In seiner Stellungnahme 7/2017 zur neuen Rechtsgrundlage für das Schengener Informationssystem⁷ hat der EDSB diesbezüglich bereits konkrete Empfehlungen gegeben.

⁴ Gemäß Artikel 9 Absatz 5, Artikel 20 Absatz 3 und Artikel 47 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1861.

⁵ Gemäß Artikel 9 Absatz 5, Artikel 20 Absatz 4, Artikel 26 Absatz 6, Artikel 32 Absatz 9, Artikel 34 Absatz 3, Artikel 36 Absatz 6, Artikel 38 Absatz 4, Artikel 54 Absatz 5, Artikel 62 Absatz 4 und Artikel 63 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2018/1862.

⁶ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39) (im Folgenden: Verordnung 2018/1725).

⁷ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_de.pdf

Der EDSB begrüßt, dass in den Entwürfen für die Durchführungsbeschlüsse spezifische Maßnahmen und Instrumente eingeführt werden, die auf eine hohe Qualität der in das SIS eingegebenen Daten abzielen; dazu zählen z. B. Mindestdatenelemente für die einzelnen Ausschreibungskategorien oder Codetabellen für die Eingabe alphanumerischer Daten in das SIS, damit diese, unabhängig von der Sprache des Endnutzers, einheitlich sind. Dieser Ansatz steht mit dem Grundsatz der Datenrichtigkeit in Einklang und hilft, mögliche Fehler, die für die betroffenen Personen gravierende nachteilige Folgen haben könnten, zu verhindern.

Der EDSB begrüßt auch, dass in den Entwürfen für die Durchführungsbeschlüsse auf Stimmigkeit in Bezug auf „Ausschreibungsgrund“ und „zu ergreifende Maßnahme“ sowie auf Maßnahmen in Bezug auf möglichen Identitätsmissbrauch geachtet wurde. Diesbezüglich erinnert die Kommission in den Entwürfen für die Durchführungsbeschlüsse zurecht daran, dass die Ausschreibung im SIS nur dann um Daten über die Person, deren Identität missbräuchlich verwendet wurde, ergänzt werden darf, wenn die betreffende Person dies ausdrücklich genehmigt hat.

2.2. Übertragung von Befugnissen

In der Verordnung (EU) 2018/1861, insbesondere in deren Artikel 9 Absatz 5, Artikel 20 Absatz 3 und Artikel 47 Absatz 4, wie auch in der Verordnung (EU) 2018/1862, insbesondere in deren Artikel 9 Absatz 5, Artikel 20 Absatz 4, Artikel 26 Absatz 6, Artikel 32 Absatz 9, Artikel 34 Absatz 3, Artikel 36 Absatz 6, Artikel 38 Absatz 4, Artikel 54 Absatz 5, Artikel 62 Absatz 4 und Artikel 63 Absatz 6, werden der Kommission Befugnisse zum Erlass von Durchführungsrechtsakten im Sinne von Artikel 291 AEUV übertragen. Diese Durchführungsrechtsakte haben den Zweck, gemeinsame Standards, Protokolle, Verfahren und sonstige technische Vorschriften dafür festzulegen, wie die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage von Daten im Schengener Informationssystem (SIS) erfolgt.

Gleichzeitig wird durch Artikel 13 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses über Grenzkontrollen und Rückkehr und Artikel 16 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses über polizeiliche Zusammenarbeit und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen eu-LISA⁸ die Befugnis übertragen, „die technischen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der Daten im SIS in den technischen Spezifikationen und im SIS-Schnittstellenkontrolldokument im Einzelnen genauer zu bestimmen“. Das SIS-Schnittstellenkontrolldokument sollte das Verhältnis zwischen CS-SIS und den N.SIS beschreiben, und zwar insbesondere:

- (c) die technischen Spezifikationen der einheitlichen nationalen Schnittstelle „NI-SIS“;
- (d) die technischen Spezifikationen der Interaktion zwischen den Systemen;
- (e) übermittelte Daten und Mitteilungen, verwendete Protokolle, festgelegte Ereigniszeitpunkte und -abfolge.

Nach Ansicht des EDSB ist der rechtliche Status der technischen Spezifikationen und des SIS-Schnittstellenkontrolldokuments unklar, insbesondere im Hinblick auf dessen verbindlichen Charakter für die Mitgliedstaaten, Europol, Eurojust sowie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Darüber hinaus kann eu-LISA gemäß Artikel 13 Absatz 4 bzw. Artikel 16 Absatz 4 der Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse die technischen Vorschriften nach eigenem Ermessen aktualisieren, um Änderungen in der Geschäftslogik Rechnung zu

⁸ Die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

tragen. Diese Änderungen müssen von den Mitgliedstaaten und vorgenannten Agenturen in ihren Systemen umgesetzt werden, mit sämtlichen technischen, organisatorischen und finanziellen Folgen, die sich ergeben mögen. Der EDSB erinnert daran, dass das Primat des Unionsrechts gegenüber den nationalen Gesetzen nicht bedeutet, dass von einer Exekutivagentur herausgegebene Dokumente Vorrang hätten gegenüber nationalen Gesetzen.

Der EDSB ist sich bewusst, dass eu-LISA wegen der zunehmenden Komplexität der IT-Großsysteme der EU unter Umständen über Fachwissen und Sachverstand verfügt, die in den anderen Kommissionsdienststellen unter Umständen nicht gegeben sind. Wenn jedoch die Kommission Befugnisse an eine Agentur der Union überträgt, wirft das eine Reihe von Fragen auf, auch zur rechtlichen Ermächtigung und zur Aufteilung der Zuständigkeiten.

Sowohl die Verordnung (EU) 2018/1861 (SIS-Grenzkontrollen) als auch die Verordnung (EU) 2018/1862 (SIS-Polizei) delegieren die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten zur Festlegung detaillierterer technischer Vorschriften allein der Kommission. Darüber hinaus sind die Aufgaben von eu-LISA im Basisrechtsakt der Agentur – Verordnung (EU) 2018/1726⁹ – erschöpfend umschrieben. Was das Betriebsmanagement von SIS angeht, heißt es in Artikel 3 der genannten Verordnung, dass eu-LISA nur die Aufgaben wahrnimmt, die eu-LISA durch die entsprechende SIS-Rechtsgrundlage übertragen wurden.

Dieser rechtliche Rahmen ist im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Übertragung von Befugnissen, d. h. der Meroni-Rechtsprechung¹⁰, auszulegen, nach der Ermessensbefugnisse nicht übertragen werden dürfen.

Der EDSB merkt an, dass die Regeln in den technischen Spezifikationen und im SIS-Schnittstellenkontrolldokument direkte Auswirkungen auf die Mittel und Methoden hätten, mit denen personenbezogene Daten einer großen Anzahl betroffener Personen sowohl auf der zentralen als auch auf der nationalen Ebene im SIS verarbeitet würden. Selbst wenn man also annähme, dass die Übertragung von der Kommission an eu-LISA rechtmäßig wäre, bliebe die Frage offen, wer die Verantwortung trüge, falls die Umsetzung des verbindlichen SIS-Schnittstellenkontrolldokuments durch die Mitgliedstaaten oder durch Europol, Eurojust usw. den Schutz der personenbezogenen Daten gefährdete.

Der EDSB empfiehlt deshalb, dass die technischen Spezifikationen und das SIS-Schnittstellenkontrolldokument, auch wenn diese von eu-LISA auf der Basis des Fachwissens und Sachverstands der Agentur entwickelt werden, von der Kommission entweder förmlich erlassen oder aber zumindest geprüft und offiziell genehmigt werden sollten, da die Kommission die Einrichtung ist, die von den Unionsgesetzgebern zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten mit technischen Vorschriften für das Funktionieren des SIS ermächtigt wurde. Dieselbe Vorgehensweise sollte auch bei allen späteren Änderungen des Dokuments Anwendung finden.

Brüssel, den 26. August 2020

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)

⁹ Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011.

¹⁰ Rechtssachen 9/56 und 10/56, Meroni / Hohe Behörde, [1957–1958] ECLI:EU:C:1958:7.