

Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission über:

- 1. die Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für biometrische Daten im Schengener Informationssystem (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen und Rückkehr**
- 2. die Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für biometrische Daten im Schengener Informationssystem (SIS) 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.

Im Zuge der wesentlichen Änderungen, die mit der neuen Rechtsgrundlage des Systems eingeführt wurden, wurde die Verarbeitung biometrischer Daten im SIS erheblich erweitert, nämlich auf daktyloskopische Daten (einschließlich Fingerabdrücken und Handflächenabdrücken), Gesichtsbilder und DNA.

Gewisse Aspekte des SIS sind in den Verordnungen nicht erschöpfend geregelt, weil sie technischen und sehr detaillierten Charakters sind und häufigen Änderungen unterliegen. 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.

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 Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für die Eingabe und Speicherung biometrischer Daten im SIS.

Die am 8. Juli 2020 von der Kommission vorgelegten zwei Entwürfe für Durchführungsbeschlüsse betreffen:

(i) die Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für biometrische Daten im Schengener Informationssystem (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen und Rückkehr⁴ sowie

(ii) die Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für biometrische Daten im Schengener Informationssystem (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen⁵.

Beiden Entwürfen der Durchführungsbeschlüsse sind Anhänge beigelegt.

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. Dies wird umso deutlicher, wenn es um die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten wie etwa biometrischer Daten geht. Deshalb müssen sowohl der rechtliche Rahmen als auch die technischen Vorschriften, die auf das SIS Anwendung finden, gewährleisten, dass die unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften in vollem Umfang eingehalten werden.

In seiner Stellungnahme 7/2017 zur neuen Rechtsgrundlage für das Schengener Informationssystem⁷ hat der EDSB diesbezüglich bereits konkrete Empfehlungen gegeben.

⁴ Gemäß Artikel 32 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 2018/1861.

⁵ Gemäß Artikel 42 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 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

Insbesondere in Bezug auf biometrische Identifikatoren hat er hervorgehoben, dass in Anbetracht des besonderen Charakters und der Schutzwürdigkeit dieser Daten strenge Anforderungen an die Notwendigkeit ihrer Verwendung zu stellen sind und dass der Nutzen dieser Daten von der Anwendung strengerer Garantien abhängig zu machen ist.⁸ Im Hinblick darauf, dass das DNA-Profil auch andere sensible Informationen enthalten kann (z. B. zu gesundheitlichen Angelegenheiten), gab der EDSB die Empfehlung, dass die in das SIS aufgenommenen DNA-Profile nur das Mindestmaß an Informationen enthalten sollten, das für eine Identifizierung der Vermissten unbedingt erforderlich ist, und dass Angaben zur Gesundheit, zur rassischen Herkunft und zu allen anderen sensiblen Informationen ausdrücklich ausgenommen werden sollten.

Vor dem Hintergrund seiner konsequent vertretenen Auffassung und seiner Empfehlungen zur Verarbeitung biometrischer Daten in IT-Großsystemen im Bereich Justiz und Inneres (JI) merkt der EDSB an, dass die Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse der Kommission und ihre Anhänge nur in sehr geringem Maße Detailangaben zu den Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen für die biometrischen Identifikatoren im SIS enthalten. Der EDSB hat daher Zweifel, ob die Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse der Kommission und ihre Anhänge in der Lage sind, den Zweck der im rechtlichen Rahmen für das Schengener Informationssystem vorgesehenen Übertragung wirksam zu erfüllen.

2.2. Übertragung von Befugnissen

Artikel 32 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1861 und Artikel 42 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2018/1862 übertragen der Kommission die Befugnis, Durchführungsrechtsakte gemäß Artikel 291 AEUV zu erlassen. Diese Durchführungsrechtsakte haben den Zweck, „die Mindestqualitätsstandards und technischen Spezifikationen“ für in das Schengener Informationssystem (SIS) eingegebene biometrische Daten festzulegen.

Gleichzeitig übertragen die Entwürfe für die beiden Durchführungsbeschlüsse eu-LISA⁹ die Befugnis, „in den technischen Spezifikationen und im SIS-Schnittstellenkontrolldokument die näheren Einzelheiten der technischen Vorschriften über die Qualitätsschwellen für die Eingabe, Speicherung und Abfrage biometrischer Daten im SIS festzulegen“. Darüber hinaus wird eu-LISA in den Anhängen die Aufgabe übertragen, eine Reihe wichtiger technischer Einzelheiten in den technischen Spezifikationen und im SIS-Schnittstellenkontrolldokument festzulegen und weiterzuentwickeln, z. B. zum SIS-Standard für die Daktyloskopie, zur Leistungsfähigkeit und zur biometrischen Genauigkeit für die verschiedenen Kategorien biometrischer Abfragen, zu den Mindestqualitätsanforderungen für Fotos und Gesichtsbilder usw.

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 1 Absatz 5 der Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse die technischen Vorschriften nach eigenem Ermessen

⁸ Siehe auch Stellungnahme 07/2016 des EDSB zum ersten Reformpaket zur Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Eurodac-Verordnung, Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen und Dublin-Verordnung); Stellungnahme 06/2016 des EDSB zum zweiten Paket „Intelligente Grenzen“ der EU, Empfehlungen betreffend den überarbeiteten Vorschlag zur Einrichtung eines Einreise-/Ausreisensystems; Stellungnahme 03/2016 zum Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige mit Hilfe des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS).

⁹ Die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

aktualisieren, um Änderungen in der Geschäftslogik Rechnung zu 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 dessen 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) 2018/1726¹⁰ – 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 entsprechenden SIS-Rechtsgrundlagen übertragen wurden. Dieser rechtliche Rahmen ist im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Übertragung von Befugnissen, d. h. der Meroni-Rechtsprechung¹¹, 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)

¹⁰ 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.

¹¹ Rechtssachen 9/56 und 10/56, Meroni / Hohe Behörde, [1957–1958] ECLI:EU:C:1958:7.