



Kommentare zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der europäischen Datenbanken

Brüssel, den 10. März 2006

**Postanschrift: rue Wiertz 60, B-1047 Brussels, Belgium
Büro: rue Montoyer 63, Brussels, Belgium
E-mail: edps@edps.eu.int - Website: www.edps.eu.int
Tel.:+32-2-283 19 00 - Fax:+32-2-283 19 50**

Kommentare zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der europäischen Datenbanken

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDPS) hat zur Kenntnis genommen, dass die Kommission am 24. November 2005 eine Mitteilung über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen (im Folgenden "die Mitteilung" genannt)¹ veröffentlicht hat.

Der EDPS begrüßt grundsätzlich Initiativen wie diese Mitteilung, die darauf ausgerichtet sind, die Effizienz der großen IT-Systeme der EU zu verbessern, die Grundrechte des Einzelnen besser zu schützen und die Notwendigkeit, im Zusammenhang mit der Entwicklung dieser Systeme eingehende Folgenabschätzungen durchzuführen, in den Vordergrund zu rücken.

Der EDPS hat dennoch einige - allgemeine und spezifische - Bedenken in Bezug auf die Mitteilung, die in diesem Dokument dargelegt werden.

Allgemeine Bemerkungen zum Begriff "Interoperabilität"

Diese Mitteilung befasst sich hauptsächlich mit den technischen und organisatorischen Aspekten des Begriffs "Interoperabilität". Der Aussage "Interoperabilität ist ein technischer und kein rechtlicher oder politischer Begriff" kann der EDPS allerdings nicht uneingeschränkt zustimmen. Es liegt natürlich auf der Hand, dass dadurch, dass der Zugang zu oder der Austausch von Daten technisch ermöglicht wird, der tatsächliche Zugang zu diesen Daten bzw. ihr Austausch in vielen Fällen beträchtlich stimuliert wird. Man kann sicher davon ausgehen, dass technische Mittel auch genutzt werden, wenn sie einmal zur Verfügung stehen, oder anders gesagt: Manchmal heiligt das Mittel den Zweck und nicht umgekehrt. Dies kann dazu führen, dass im Anschluss daran weniger strenge Rechtsvorschriften gefordert werden, damit diese Datenbanken leichter genutzt werden können: Rechtliche Änderungen sind häufig eine Bestätigung für eine Praxis, die bereits besteht.

Der EDPS bedauert, dass die Bedeutung des Begriffs "Interoperabilität" in dieser Mitteilung nicht unmissverständlich und klar dargelegt wird. Die Diskussion über die Interoperabilität hat nicht zu Schlussfolgerungen geführt, die auf breite Zustimmung stoßen, und der Begriff sollte präzisiert werden.

Interoperabilität wird nicht nur im Zusammenhang mit der allgemeinen Nutzung großer IT-Systeme erwähnt, sondern auch im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Zugangs zu oder des Austauschs von Daten oder sogar der Zusammenführung von Datenbanken. Dies ist bedauerlich, da unterschiedliche Arten der Interoperabilität unterschiedliche Sicherheitsmechanismen und Bedingungen erfordern. Z.B. ist dies dann der Fall, wenn der Begriff "Interoperabilität" als Plattform für andere Maßnahmen verwendet wird, die zur Erleichterung des Informationsaustauschs vorgeschlagen werden. In der Stellungnahme des EDPS zum Grundsatz der Verfügbarkeit² wurde betont, dass durch die Einführung dieses Grundsatzes zwar keine neuen Datenbanken geschaffen werden, dass aber die vorhandenen Datenbanken künftig zwangsläufig auf neue Weise genutzt werden, da neue Zugangsmöglichkeiten zu diesen Datenbanken entstehen. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, warum der Begriff der Interoperabilität genauestens zu prüfen ist.

¹ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0597de01.pdf

² http://www.edps.eu.int/legislation/opinions_A/06-02-28_Opinion_availability_EN.pdf

Außerdem wird mit der Mitteilung die Absicht verfolgt, für große IT-Systeme neue Ziele vorzuschlagen, die über den ursprünglichen Zweck dieser Systeme hinausgehen und daher automatisch eine erneute und vollständige Prüfung der Auswirkungen dieser Systeme auf den Schutz personenbezogener Daten erforderlich machen. In diesem Zusammenhang weist der EDPS darauf hin, dass die Interoperabilität der Systeme unter gebührender Beachtung der Datenschutzgrundsätze und insbesondere des Grundsatzes der Eingrenzung des Verwendungszwecks umzusetzen ist. Jegliche Einschränkung der Datenschutzgrundsätze muss eine Ausnahme darstellen und darf nur unter strengen Auflagen und mit den nötigen Sicherheitsmechanismen - technischer oder anderer Art - vorgenommen werden.

Diese Überlegungen machen noch einmal deutlich, dass es unbedingt eines Rechtsrahmens für den Datenschutz in der dritten Säule bedarf, der voll und ganz den Grundsätzen des Datenschutzes nach Maßgabe des EG-Vertrags entspricht und effizient angewandt wird, um Entwicklungen zu steuern, wie sie in der Mitteilung thematisiert werden. In den folgenden Absätzen wird der EDPS die wichtigsten Fragen behandeln, die sich aus der Mitteilung ergeben. Weitere damit zusammenhängende Fragen wurden in früheren Stellungnahmen des EDPS zum Zugang zum VIS³ und zum Datenschutz im Rahmen der dritten Säule⁴ behandelt.

Der EDPS steht für weitere Ratschläge zu konkreten Vorschlägen zur Verfügung und erwartet, dass er in allen Fällen konsultiert wird, in denen die Kommission im Anschluss an diese Mitteilung Maßnahmen ergreift, die in den Geltungsbereich von Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung 45/2001 fallen.

Die Verwendung biometrischer Merkmale als Primärschlüssel

1. Einer der Grundbestandteile von Datenbanken ist eine eindeutige Kennnummer, die auch als Primärschlüssel definiert wird und für jedes Objekt erzeugt wird, zu dem Informationen gesammelt und gespeichert werden. Zum Beispiel kann die Nummer der Visummarke, die Teil des künftigen VIS sein wird, als Primärschlüssel genutzt werden und alle Informationen, die für einen Visumantrag eingeholt werden, werden dieser eindeutigen Kennnummer zugeordnet. Dieser Primärschlüssel gilt im Zusammenhang mit der Interoperabilität von Datenbanken im Allgemeinen als entscheidender Punkt, da die Art, wie diese Schlüssel definiert werden, von einer Datenbank zur anderen variiert. Die Beschränkung der gemeinsamen Nutzung dieser Primärschlüssel wird häufig als ein wirksames Instrument für den Datenschutz eingesetzt. Auch unter solchen Umständen ist Interoperabilität möglich, allerdings nur im Rahmen eines weniger direkten und besser überwachten Prozesses.

Die Verwendung biometrischer Merkmale wie Fingerabdrücke oder vielleicht sogar DNA als Primärschlüssel wird in dieser Mitteilung befürwortet. Nach Auffassung des EDPS wäre eine solche Verwendung nicht mit dem sorgsam ausgewogenen Gleichgewicht zu vereinbaren, auf das in Abschnitt 2.1 der Mitteilung verwiesen wird. Bei dieser Art von Primärschlüsseln wird es möglich, zwei oder mehrere Datenbanken beinahe in Echtzeit und ohne größere Mühe zusammenzuführen. Wie in der Studie zur ausführlichen Folgenabschätzung des Visa-Informationssystems⁵, in einem vom

³ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_097/c_09720060425de00060010.pdf

⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_047/c_04720060225de00270047.pdf

⁵ Studie zur ausführlichen Folgenabschätzung des Visa-Informationssystems, EPEC-Abschlussbericht, Dezember 2004.

Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Bericht⁶ sowie in früheren Stellungnahmen des EDPS⁷ dargelegt wurde, basieren biometrische Merkmale auf Wahrscheinlichkeiten und bieten nicht den zweifelsfrei eindeutigen Schlüssel, der *per definitionem* für Primärschlüssel bei Datenbanken erforderlich ist. Dies dürfte zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Qualität der Daten führen.

2. In einigen der möglichen Szenarien, die in dieser Mitteilung beschrieben werden, ist ein Pool von Datenbanken der EU oder - für Fingerabdrücke oder DNA - sogar von Datenbanken der Mitgliedstaaten vorgesehen. Angesichts solcher Aussichten ist nicht länger die Interoperabilität von Datenbanken als Ziel dieser Mitteilung zu betrachten, sondern vielmehr die Verknüpfung von Datenbanken.

Es kommt ein neuer Trend auf, der durch die Verwendung von biometrischen Merkmalen als Primärschlüssel technisch möglich und gefördert wird. Dieser Trend, für den sehr unterschiedliche Projekte wie der Prümer Vertrag und die künftige Führerscheindatenbank der EU als Beispiele stehen, wird zu dezentralisierten Systemen führen, die aus Datenbankkonstellationen bestehen, die eher wie P2P-Netzwerke funktionieren und nicht wie zentralisierte Systeme. Die Tatsache, dass der Primärschlüssel auf natürliche Weise erzeugt werden kann (im Falle der biometrischen Merkmale) und nicht von jedem einzelnen System generiert wird (im Falle einer eindeutigen Kennung) wird ebenfalls dazu beitragen, dass dieser Pool von Datenbanken wächst und außerdem viele verschiedene Datenbanken den gleichen, leicht und frei zugänglichen Primärschlüssel benutzen.

Diese Zusammenführung von Datenbanken erhöht auch die Gefahr der Zweckentfremdung in dem Fall, in dem zwei Datenbanken, die zwei unterschiedlichen Zwecken dienen, zu einem dritten Zweck, für den sie nicht konzipiert waren, verknüpft werden - ein Ergebnis, das eindeutig im Widerspruch zum Grundsatz der Eingrenzung des Verwendungszwecks steht.

Dieser Trend wird einer Harmonisierung der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten in der EU letztendlich schaden. Vor allem wird dieser Trend die harmonisierte Umsetzung der Datenschutzrechte berühren, da er die Möglichkeit einer wirksamen und kohärenten Überwachung sowohl auf EU-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten verringert.

Kommentare zu einzelnen Fragen

1. Es ist bedauerlich, dass die Frage des Schutzes personenbezogener Daten als einem inhärenten Aspekt bei der Verbesserung der Interoperabilität der einschlägigen Systeme nicht ausreichend untersucht wurde. Der EDPS schlägt vor, dieser Mitteilung eine eingehendere Untersuchung zum Datenschutz beizufügen, die sich auch auf Technologien für einen besseren Persönlichkeitsschutz zur Verbesserung der Effizienz und des Datenschutzes erstreckt.

⁶ Vom Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie *Biometrics at the frontiers: assessing the impact on Society*, Februar 2005, Institut für Technologische Zukunftsforschung, GD Gemeinsame Forschungsstelle, EG.

⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_181/c_18120050723en00130029.pdf
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_091/c_09120060419de00380056.pdf

2. Der EDPS teilt uneingeschränkt die Meinung der Kommission, dass die bestehenden Systeme bedauerlicherweise nicht in vollem Umfang genutzt werden und eine bessere Nutzung dieser Systeme eine Priorität darstellt. Bevor neue Datenbanken oder neue Funktionen geschaffen werden, sollten Investitionen getätigt werden, durch die sichergestellt wird, dass die bereits bestehenden Datenbanken in vollem Umfang genutzt werden. Mit der EUODAC-Prüfung, die der EDPS kürzlich in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission durchgeführt hat, wurde nicht nur das Ziel verfolgt, die ordnungsgemäße Nutzung des zentralen Systems zu überwachen, sondern auch, Empfehlungen zur Verbesserung seines Schutzes und seiner wirksameren Nutzung zu erstellen.
3. In der Mitteilung wird ein kohärenteres Vorgehen in Bezug auf die Eingabe von Datenkategorien in Informationssysteme gefordert, was zu begrüßen ist. So ist z.B. die Harmonisierung der Kriterien zur Ausschreibung von Personen in SIS II auch im Interesse der betroffenen Personen, da dadurch die Rechtssicherheit erhöht wird. Dies wird in Bezug auf die Ausschreibung von unerwünschten Ausländern in der Stellungnahme des EDPS zu SIS II⁸ empfohlen.
4. Der EDPS hat die Frage des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu VIS-Daten in einer Stellungnahme vom 20. Januar 2006 behandelt⁹. Er begrüßt die Feststellung der Kommission in Abschnitt 6, dass die Schwelle für die Abfrage von Datenbanken, in denen "unbescholtene" Menschen erfasst werden, durch die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden stets signifikant höher angesetzt sein muss als die Schwelle für die Abfrage strafrechtlicher Datenbanken. Der EDPS wird sich sicher diesbezüglich engagieren, falls neue Rechtsinstrumente über den Zugang zu diesen Datenbanken vorgeschlagen werden. Es handelt sich um einen Aspekt, den der EDPS erforderlichenfalls sorgfältig prüfen wird.
5. Was die Existenz eines Einreise-/Ausreise-Erfassungssystems für Drittstaatsangehörige anbelangt, ist anzuführen, dass die Idee eines solchen Systems in der Studie zur ausführlichen Folgenabschätzung des Visa-Informationssystems¹⁰ zugunsten des nun vorgeschlagenen Systems abgelehnt wurde. Falls die Kommission beabsichtigt, ihre Haltung zu diesem Thema zu ändern, müsste dementsprechend eine neue Folgenabschätzung vorgelegt werden, in der stichhaltig begründet wird, warum eine Option, die vor einem Jahr (u.a. wegen ihrer beträchtlichen Konsequenzen für die Menschenrechte) verworfen wurde, nun als wünschenswert erachtet wird.
6. Die Verwaltung des Systems durch eine "einzige Organisation", wie es in der Stellungnahme des EDPS zum VIS beschrieben wird, stellt eine große Herausforderung dar, die nur mit Hilfe einer umfassenden und klaren Beschreibung der Aufgaben dieser Organisation und eigenen Ressourcen zu bewältigen sein wird.
7. Bedauerlich ist, dass in einem so wichtigen Dokument der Begriff des automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS) falsch beschrieben wird (Abschnitt 5.3.1) und zwar als ein System, "das alle derzeit nur [...] verfügbaren Fingerabdruckdaten miteinander verknüpft". Es handelt sich um ein (Software-) Werkzeug für die Identifizierung, nicht um eine Datenbank an sich. Andererseits wird

⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_091/c_09120060419de00380056.pdf

⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_097/c_09720060425de00060010.pdf

¹⁰ Siehe Fußnote 4.

der Begriff AFIS in Abschnitt 5.4 als gutes Beispiel im Zusammenhang mit Änderungen an der Architektur und organisatorischen Änderungen richtig benutzt.

8. Die knappe Argumentation zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die DNA ist unvollständig und erlaubt nicht die grob vereinfachende Schlussfolgerung, dieser Grundsatz würde eingehalten. Bei einer Untersuchung dieses Grundsatzes sind auch der Zweck und die Dauer der Speicherung, die Zugangsbedingungen usw. zu berücksichtigen. Wie bereits dargelegt, rät der EDPS in Anbetracht der mit dieser Option verbundenen Risiken dringend von der Verwendung biometrischer Merkmale, insbesondere der DNA, als Primärschlüssel für diese Datenbanken ab. In der Stellungnahme des EDPS zum Grundsatz der Verfügbarkeit werden im Übrigen einige allgemeine Anforderungen für Rechtsinstrumente über den Austausch von DNA-Daten vorgeschlagen. Diese Anforderungen sind auch in dem vorliegenden Kontext zu berücksichtigen.

Brüssel, den 10. März 2006

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter