

Formelle Kommentare des EDSB zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum Thema „Intelligente Grenzen“¹

Hintergrund

Zwischen dem 29. Juli 2015 und dem 29. Oktober 2015 führte die Europäische Kommission eine Konsultation der Öffentlichkeit zum Paket „Intelligente Grenzen“ durch. Nach Angaben der Kommission² sollen mit der öffentlichen Konsultation Ansichten und Meinungen zur Untermauerung der laufenden Folgenabschätzung des Pakets „Intelligente Grenzen“ von 2013 und der politischen Vorbereitung der überarbeiteten Vorschläge gesammelt werden, die von der Kommission vorgelegt werden sollen. Die Kommission wird für die überarbeiteten Vorschläge eine Folgenabschätzung (darunter eine Abschätzung der Folgen für Grundrechte) vornehmen, zu der diese Konsultation beitragen wird. Grundlage werden frühere Arbeiten der Kommission sein, darunter

- eine Technische Studie³ und eine Kostenstudie⁴, fertiggestellt im Oktober 2014, und
- eine Testphase⁵, die Ende November 2015 abgeschlossen sein wird.

Die Vorschläge zu „Intelligente Grenzen“ von 2013 liegen noch beim Europäischen Parlament und beim Rat. Wie von der Kommission in der Europäischen Agenda für Sicherheit und der Europäischen Agenda für Migration⁶ dargelegt, kündigte die Kommission ihre Absicht an, Anfang 2016 überarbeitete Vorschläge vorzulegen. Dies ist die Folge von Diskussionen im Europäischen Parlament und im Rat⁷, wo zahlreiche Bedenken im Hinblick auf Technik, Betrieb und Kosten geäußert wurden.

Das Europäische Parlament formulierte ferner Bedenken⁸ im Hinblick auf Grundrechte und insbesondere das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, sollten Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf das Einreise-/Ausreisensystem (EES) erhalten.

Gegenstand der Kommentare des EDSB

Ziel des EDSB ist es, die Kommissionsdienststellen bei der Abfassung neuer Vorschläge im Hinblick auf die Folgen für den Datenschutz zu beraten. Der EDSB beantwortet die hierfür relevanten Fragen des öffentlichen Fragebogens der Kommission (siehe weiter unten die spezifischen Kommentare, S. 5).

Grundlage für diese formellen Kommentare ist eine Reihe von Veranstaltungen und Dokumenten des EDSB zum Paket „Intelligente Grenzen“ wie der Workshop des EDSB vom

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/20150724_1_consultation_on_sb_background_rev_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf

⁵ <http://www.eulisa.europa.eu/AboutUs/SmartBorders/Pages/default.aspx>

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/20150724_1_consultation_on_sb_background_rev_en.pdf

⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17060-2014-INIT/en/pdf>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-559476-Smart-borders-package-FINAL.pdf>

April 2013 über „Intelligente Grenzen“⁹, die Stellungnahme des EDSB zu „Intelligente Grenzen“ vom Juni 2013¹⁰, die Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe¹¹, an deren Erarbeitung der EDSB mitgewirkt hat, Vorträge vor dem LIBE-Ausschuss¹² und andere informelle Gespräche mit Mitarbeitern der GD HOME im Zeitraum 2013 - 2015.

ALLGEMEINE KOMMENTARE

Der EDSB räumt ein, dass die EU neue Schritte in Richtung eines besseren Grenzmanagements an den EU-Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Einwanderungsbehörden unternehmen muss, um neue Herausforderungen bewältigen und bestehende Systeme modernisieren zu können.

Wie jedoch in der Stellungnahme des EDSB aus dem Jahr 2013 zu „Intelligente Grenzen“ festgestellt¹³, bedeutet das vorgeschlagene EES-System einen Eingriff in die Wahrung von Privatsphäre und Familienleben. Dort heißt es: „Es liegt auf der Hand, dass bei der Routinespeicherung von Daten über die Ein- und Ausreise von Personen in das bzw. aus dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union häufig und auf unterschiedliche Art und Weise auch Informationen über ihr Privat- und Familienleben erfasst werden“.

Der EDSB hat in seinen Äußerungen das Paket „Intelligente Grenzen“ unterstützt, jedoch zu sorgfältigen Überlegungen über solche neuen Systeme und zu einer angemessenen Berücksichtigung sowohl der Kosten für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz als auch der Wirksamkeit für Grenzkontrollen und die öffentliche Sicherheit aufgefordert.

Kurzgefasst: Grundrechte sollten nicht die Kosten für einen angeblichen Bedarf an einem schnelleren Grenzübertritt tragen.

„Intelligente Grenzen“ für alle?

Dem Datenschutz fällt eine wichtige Rolle zu, da das geplante EES dazu führen wird, dass personenbezogene Daten *aller* Drittstaatsangehörigen¹⁴ verwendet werden, die in die Europäische Union einreisen bzw. aus ihr ausreisen¹⁵. Das bedeutet, dass die

⁹https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

¹⁰https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_DE.pdf

¹¹http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_de.pdf

¹²<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+COMPARL+LIBE-OJ-20150223-2+02+DOC+XML+V0//EN>

¹³ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 18. Juli 2013, Punkt 22.

¹⁴ Im EES-Vorschlag wird zwischen visumpflichtigen Reisenden, denen keine Fingerabdrücke abgenommen werden, und nicht visumpflichtigen Reisenden unterschieden, denen die Fingerabdrücke abgenommen werden. Siehe Artikel 11 und 12 des EES-Vorschlags. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf

¹⁵ Und möglicherweise aller EU-Bürger. Siehe das Schreiben des Präsidenten des Rates der EU an den Europäischen Rat über den JI-Rat vom 8./9. Oktober, in dem diese Möglichkeit erwähnt wird: „Der Rat betonte ferner, dass mehr Sicherheit und eine Erleichterung des Grenzübertritts von Bona-fide-Reisenden über einen angemessenen **Einsatz von Technologien an den EU-Außengrenzen** erreicht werden kann. Diesbezüglich warten wir auf das neue **Paket „Intelligente Grenzen“**, das von der Kommission in den kommenden Monaten vorgelegt werden soll. Es wird weitgehend anerkannt, dass es wichtig ist, Strafverfolgungsbehörden Zugang zu solchen technischen Lösungen zu gewähren, die Interoperabilität solcher technischen Systeme mit SIS und VIS zu gewährleisten und Biometrie einzusetzen. Erwähnt wurde auch, dass zur Bewältigung von

Informationssysteme der EU, die biometrische Daten enthalten, erheblich ausgebaut werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden Zugriff auf personenbezogene Daten zu gewähren.

Verwendung biometrischer Daten (siehe ferner weiter unten die spezifischen Kommentare hierzu, S. 5)

Biometrische Daten¹⁶ sind ihrem Wesen nach unmittelbar mit einer natürlichen Person verknüpft. Die Artikel 29-Datenschutzgruppe hat sich ausführlich mit den Entwicklungen bei biometrischen Technologien befasst¹⁷ und auf Folgendes hingewiesen: „Biometrische Daten wirken sich insoweit unwiderruflich auf die Verbindung zwischen Körper und Identität aus, als sie die Merkmale des menschlichen Körpers „maschinenlesbar“ machen und damit vielfältige Nutzungsmöglichkeiten erschließen.“ Damit ist bei der Verarbeitung biometrischer Daten ein höheres Schutzniveau erforderlich.

Der EDSB weist darauf hin¹⁸, dass nachgewiesen werden muss, dass die Verwendung biometrischer Daten (Gesichtsbild und/oder Fingerabdrücke) in diesem Zusammenhang, die einen eigenständigen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellt, „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist, und dass andere, weniger in die Privatsphäre eingreifende Mittel, nicht zur Verfügung stehen. Biometrische Daten sollten also erst aufgenommen werden, nachdem das System nach einigen Jahren des Betriebs evaluiert worden ist¹⁹. Diese Evaluierung, die vorzunehmen ist, nachdem die Systeme der „Intelligenten Grenzen“ ihren Betrieb aufgenommen und sich alle beteiligten Akteure eine Meinung gebildet haben, wird ausreichend Fakten zusammentragen, anhand derer beurteilt werden kann, ob die Ziele auch mit oder ohne Erhebung biometrischer Daten erreicht werden könnten.

Angemessene Evaluierung bestehender Strategien und Instrumente

Bestehende Strategien und Instrumente wurden nicht nur vom EDSB in seinen Reaktionen zum Thema „Intelligente Grenzen“ ausführlich erörtert, sondern auch von der Artikel 29-Datenschutzgruppe²⁰ oder dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten diskutiert. Kritik und Bedenken wurden geäußert, unter anderem im Hinblick auf die Tests auf Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit, die Zuverlässigkeit von Statistiken, die Staatsangehörigkeiten und Zahlen sogenannter Overstayer und auf die Beziehungen zu anderen IT-Großsystemen wie dem VIS.

Sicherheitsproblemen der Einsatz solcher technischer Lösungen auch für EU-Bürger in Erwägung gezogen werden könnte.“ <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-council-jha-presidency-to-summit-letter.pdf>

¹⁶ Unter Biometrie oder biometrischen Systemen versteht man Methoden zur zuverlässigen Identifizierung von Menschen auf der Grundlage eines oder mehrerer physischer oder verhaltensbezogener Merkmale: <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/72>

Siehe auch die Begriffsbestimmungen der Artikel 29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme 03/2012 zu Entwicklungen im Bereich biometrischer Technologien, S. 4.

¹⁷ Siehe Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 03/2012 zu Entwicklungen im Bereich biometrischer Technologien.

¹⁸ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 18. Juli 2013, Punkt 60.

¹⁹ Siehe auch die Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe, S. 10.

²⁰ Siehe die Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe zu „Intelligenten Grenzen“.

Siehe auch die Ergebnisse der Interparlamentarischen Ausschußsitzung, Europäisches Parlament - Nationale Parlamente, Paket „Intelligente Grenzen“: Europäische Herausforderungen, nationale Erfahrungen, künftige Vorgehensweisen.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+COMPARL+LIBE-OJ-20150223-2+02+DOC+XML+V0//DE>

Der EDSB begrüßt zwar die in den Vorschlägen enthaltenen Garantien und erkennt die Bemühungen der Kommission an, doch kommt vor dem Gesamthintergrund bestehender Regelungen und Maßnahmen an den Grenzen mit Blick auf die in Frage stehenden Grundrechte der Notwendigkeit eine fundamentale Bedeutung zu.

Wie in der Stellungnahme des EDSB von 2013²¹ ausgeführt, sollte vor einer gründlichen Evaluierung bestehender Systeme kein EES geschaffen werden, um Kohärenz sicherzustellen und die Wiederholung bereits in der Vergangenheit aufgetretener Schwierigkeiten zu vermeiden. Diesbezüglich sind noch einige Punkte unklar:

- Eines der Ziele des EES besteht darin, die Personen zu ermitteln, die sich nach Ablauf ihres Visums illegal im Schengen-Raum aufhalten, doch zeigen die Zahlen von FRONTEX zu Entdeckungen illegal Aufhältiger²², dass die Mehrheit der Overstayer aus den Ländern kommt, in denen für die Einreise in die EU ein Visum benötigt wird und das VIS zu ihrer Identifizierung eingesetzt werden kann²³.
- Die Kommission argumentiert, das EES werde den Grenzübertritt effizienter gestalten, weil das bestehende System des Stempeln ersetzt werde (siehe auch weiter unten die Frage zum Stempeln, S. 10). In Beantwortung eines Fragebogens des EU-Vorsitzes²⁴ zu den Konsequenzen der Abschaffung des Stempeln äußerten jedoch mehrere Mitgliedstaaten Bedenken insbesondere zu folgenden Punkten: möglicher völliger Verlust von Aufzeichnungen, Notwendigkeit, zu Beweis Zwecken einen Überblick über das Reiseverhalten zu bekommen, Unterscheidung der Drittstaatsangehörigen, die vom Stempeln/der Registrierung im EES befreit sind, Auswirkungen auf Drittstaatsangehörige mit Langzeitvisa, langfristiger oder Daueraufenthaltsgenehmigung usw. Ferner erbrachte ein weiterer Fragebogen des EU-Vorsitzes²⁵, dass sich nach Auffassung aller 28 antwortenden Mitgliedstaaten Fälle von illegalem Aufenthalt nach Ablauf des Visums am wirksamsten mit Stempeln und nationalen Einreise-/Ausreisensystemen (oder Ähnlichem) sowie dem Schengen-Rechner ermitteln lassen.
- Ein weiterer Zweck des EES liegt in der Identifizierung von Migranten ohne gültige Ausweispapiere und in der Unterstützung ihrer wirksamen Rückführung. Wie es in der Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe²⁶ heißt, besteht ein gewisser Mehrwert in den Daten, die das EES für die Identifizierung irregulärer Migranten bereitstellt. Dieser Mehrwert wird jedoch stark dadurch beeinträchtigt, dass mit ähnlichen Daten aus dem VIS voraussichtlich eine größere Anzahl von Overstayers erfasst ist und dass die Identitätsüberprüfung an sich kein Mittel für eine wirksame Rückführung ist.

Mit Blick auf die von verschiedenen Akteuren geäußerten unterschiedlichsten Bedenken empfiehlt der EDSB der Kommission, in der neuen Folgenabschätzung auch die Option „Wie

²¹ Siehe Stellungnahme des EDSB vom 18. Juli 2013, Punkt 38.

²² Frontex, Annual Risk Analysis 2014, S. 52, und FRAN Quarterly, April-June 2015, S. 26.

²³ Siehe Artikel 18 bis 20 der VIS-Verordnung: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32008R0767>

²⁴ Presidency Note to the Delegations, *The consequences of the abolition of the stamping*, 7592/15, LIMITE, JAI 199, FRONT 68, COMIX 146, Brussels, 1 April 2015: <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-passport-stamps.htm>

²⁵ Presidency Note to Working Party On Frontiers, Overstayers in the EU, 8744/15, FRONT 98, Brussels, 20 May 2015, p. 4: <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-council-overstayers-in-the-eu-8744-add1-15.pdf>

²⁶ Siehe Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe, S. 10.

kann der *Status quo* verbessert werden“ vorzusehen²⁷. Dies sollte im Grunde auch eine Antwort auf die Frage sein, wie das derzeitige System auch durch die Nutzung bestehender Systeme (wie des VIS bei Overstayern und: wie können das derzeitige Stempelsystem und der Schengen-Rechner verbessert werden²⁸) verbessert werden könnte.

Zugriff für Strafverfolgungsbehörden (siehe ferner weiter unten die spezifischen Kommentare hierzu, S. 10)

Der EDSB unterstreicht nachdrücklich, dass die Notwendigkeit eines Zugangs durch Strafverfolgungsbehörden solide belegt werden muss; es muss nachgewiesen werden, dass ein Zugriff auf im EES gespeicherte Daten für eine Ermittlung oder die Lösung eines Falls von entscheidender und nicht nur von ungeordneter Bedeutung ist²⁹. Dieser Nachweis wurde 2013 in den ursprünglichen Vorschlägen zu „Intelligente Grenzen“ nicht eingebracht; daher empfiehlt der EDSB der Kommission, in der neuen Folgenabschätzung die Notwendigkeit eines Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden gut zu begründen.

In der jüngeren EU-Rechtsprechung ist erneut auf den Grundsatz der Zweckbindung als einen der Schlüsselbegriffe des EU-Datenschutzrechts hingewiesen worden. In diesem Zusammenhang kommt dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache *Digital Rights Ireland*³⁰ und dem kürzlich ergangenen Urteil des EuGH vom 6. Oktober 2015 in der Rechtssache Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner³¹ bei der Beurteilung der überarbeiteten Vorschläge für „Intelligente Grenzen“ grundlegende Bedeutung zu. So sollte insbesondere der genaue Mehrwert eines solchen Zugangs gegenüber dem Zugang zu bereits bestehenden biometrischen Datenbanken benannt und nachgewiesen werden, dass die Notwendigkeit Vorrang vor dem Eingreifen in das Familienleben von Personen hat. Die Personen, deren Daten im EES gespeichert würden, werden grundsätzlich keiner Straftat verdächtigt und sollten auch nicht als Verdächtige behandelt werden, denn das System ist im Wesentlichen als Werkzeug für die Berechnung der Aufenthaltsdauer von Drittstaatsangehörigen konzipiert.

Die Frage des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden ist unter Berücksichtigung des Hauptzwecks des Systems zu behandeln, wobei zu bedenken ist, dass sich solch ein Zweck in erheblichem Maß auf die Gestaltung des Systems auswirkt. Ein EES, das allein dazu entworfen wurde, Aufenthaltszeiten zu berechnen und Überziehungen der zulässigen Aufenthaltsdauer aufzudecken und abschreckend zu wirken, würde völlig anders aussehen als ein System, das auch allgemein in der Strafverfolgung zum Einsatz kommen soll. Daher sollte das System so lange nicht mit Blick auf einen möglichen Zugang für Strafverfolgungsbehörden gestaltet werden, wie dessen Notwendigkeit nicht klar belegt ist.

²⁷ In der Folgenabschätzung 2013 zum EES wird ein Ausgangsszenario zur weiteren Entwicklung ohne Eingriff der EU analysiert, doch ist dort nicht ausdrücklich die Rede von einer Option *Status quo*; vielmehr befasst sie sich mit Optionen, die auf einem Kernsystem beruhen, zu dem das EES von Anfang an gehörte. Siehe S. 23-28. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_impact_assessment_part1_v4.pdf

²⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/short_stay_schengen_calculator_user_manual_en.pdf

²⁹ Zu näheren Einzelheiten der Frage, wie quantitative und qualitative Informationen von Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit eines Zugriffs von Strafverfolgungsbehörden auf von Telekommunikationsbetreibern gespeicherte Daten auszulegen sind, siehe die Stellungnahme des EDSB zum Bewertungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG). https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-05-30_Evaluation_Report_DRD_DE.pdf

³⁰ EuGH, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12.

³¹ EuGH, Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner, C-362-14, Rdnrn. 91-95.

Für den Fall, dass sich der Zugang für Strafverfolgungsbehörden als notwendig herausstellt, werden strenge Bedingungen benötigt; so muss beispielsweise das Ersuchen um Daten verhältnismäßig sein, sehr gezielt sein und auf einem Verdacht gegen eine konkrete Person beruhen.

SPEZIFISCHE KOMMENTARE

Hiermit möchte der EDSB einen Beitrag zu den Fragen in der öffentlichen Konsultation der Kommission leisten, die aus der Sicht des Datenschutzes von Belang sind. Die öffentliche Konsultation zu „Intelligente Grenzen“ kann unter folgendem Link aufgerufen werden: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

Verwendung biometrischer Kennungen

Frage

Welche Art biometrischer Kennungen sollte Ihrer Auffassung nach am ehesten verwendet werden?

- ***Gar keine biometrischen Daten, nur alphanumerische Daten (z. B. Ihr Name, Vorname und Ihre Reisedokumentenummer) (vom EDSB gewählte Antwort)***
- *Nur Fingerabdrücke*
- *Eine Kombination von Gesichtsbild und einigen Fingerabdrücken*
- *Nur Gesichtsbild.*

Antwort

Im Einklang mit seiner Stellungnahme von 2013³² rät der EDSB zu einer Ex ante-Bewertung sowie zur Einführung eventueller Garantien und weniger zu einer endgültigen Entscheidung über die Aufnahme biometrischer Daten in das System zum jetzigen Zeitpunkt. Unter Hinweis auf die Technische Studie, in der die verschiedenen Optionen³³ für die Einführung eines Übergangszeitraums für die Verwendung biometrischer Daten (Fingerabdrücke) im EES geprüft wurden (wie im EES-Legislativvorschlag 2013 vorgesehen)³⁴, empfiehlt der EDSB der Kommission ein System, das auf den alphanumerischen Daten der Reisedokumente beruht, während die Nutzung biometrischer Daten erst bei Bedarf nach einer Übergangsphase ins Spiel kommt.

Frage

Sind Sie der Ansicht, dass die Verwendung biometrischer Kennungen die Zuverlässigkeit von Grenzkontrollen schwächen oder verbessern könnte?

- *Schwächen*
- *Verbessern*
- ***Nicht sicher (siehe die nachstehenden Kommentare des EDSB)***

³² Siehe die Stellungnahme des EDSB zu „Intelligente Grenzen“, Punkt 61.

³³ Siehe Technische Studie, S. 178.

³⁴ Siehe Artikel 12 Absatz 5 des EES-Vorschlags. „In den ersten drei Jahren des EES-Betriebs werden nur die alphanumerischen Daten gemäß Absatz 1 verzeichnet“.

Antwort

Dies hängt von der Genauigkeit des Systems ab, mit dem biometrische Daten abgeglichen werden. In der Technischen Studie wird die Gesamtzahl der Grenzübertritte im Jahr 2025 auf 887 Millionen geschätzt. Wenn wir annehmen, dass sich das System für den Abgleich biometrischer Informationen in einem Prozent der Fälle irrt³⁵, dann wären hochgerechnet 8 870 000 Reisende betroffen. Diese Fehler könnten dazu führen, dass entweder der Reisende an der Grenze feststeckt (wegen der schlechten Qualität der ursprünglich abgenommenen Fingerabdrücke usw.) oder unzutreffenderweise als Person von Interesse eingestuft wird.

Der EDSB hat wiederholt die Vorteile anerkannt³⁶, die durch die Nutzung biometrischer Daten entstehen, hat aber auch unterstrichen, dass diese Vorteile von der Anwendung strenger Garantien abhängen. Daher haben wir eine nicht erschöpfende Liste gemeinsamer Verpflichtungen oder Anforderungen erstellt, die bei der Verwendung biometrischer Daten in einem System einzuhalten sind³⁷, darunter:

- 1) Eine gezielte Bewertung der Auswirkungen der Verwendung biometrischer Daten, darunter der Auswirkung auf den Gesamtprozess, wenn der Abgleich biometrischer Daten fehlschlägt.
- 2) Eine sorgfältige Erfassung, um die Qualität der im System registrierten biometrischen Daten weitestgehend zu gewährleisten.
- 3) Eine klare Beschreibung des Genauigkeitsgrads des Systems, einschließlich einer Begründung der Art der erwogenen Leistungsmatrix.
- 4) Notfallverfahren für den Fall eines Versagens oder von Fehlern bei der Verwendung biometrischer Daten.

Mit diesen Elementen kann vermieden werden, dass dem Drittstaatsangehörigen die Unzulänglichkeiten des Systems aufgebürdet werden, wie z. B. die Folgen einer falschen Identifizierung oder einer Nichterfassung der Fingerabdrücke.

Schlussfolgernd empfiehlt der EDSB der Kommission eine konsequente Abschätzung der Folgen der Verwendung biometrischer Daten, die neben den Kapiteln über Biometrie in der Technischen Studie in die neue Folgenabschätzung aufgenommen werden sollte³⁸.

Registrierungsprogramm für Reisende (RTP)

Frage

Im Vorschlag von 2013 für ein Registrierungsprogramm für Reisende wird vorgeschlagen, ein Programm einzuführen, bei dem es für zuvor überprüfte Nicht-EU-Bürger Erleichterungen beim Grenzübertritt geben soll. Damit können diese vorab überprüften Vielreisenden an der Grenze leichter und schneller abgefertigt werden. Die Kommission prüft mögliche Vereinfachungen dieses Konzepts. In welchem Maß sind Sie der Auffassung, dass Bedarf an

³⁵ Aus technischer Sicht wird ein System, das zu 99 % korrekte Ergebnisse bietet, höchstwahrscheinlich als zuverlässig bewertet.

³⁶ Siehe beispielsweise die Stellungnahme des EDSB zu Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-03-26_Biometrics_passports_DE.pdf

³⁷ Siehe Stellungnahme des EDSB zu SIS II:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2005/05-10-19_SISII_DE.pdf

³⁸ Siehe die Technische Studie, S. 149-192.

einer Beschleunigung des Grenzübertritts von Nicht-EU-Bürgern an den Außengrenzen des Schengen-Raums besteht?

- *In hohem Maß*
- *In gewissem Maß*
- *In geringem Maß*
- *Gar nicht*
- ***Ich weiß nicht (siehe die nachstehenden Kommentare des EDSB)***

Antwort

Nach Auffassung des EDSB können Antworten durchaus einen Bedarf an einer beschleunigten Grenzabfertigung deutlich machen, doch darf dies keinesfalls als Rechtfertigung irgendeiner Form von RTP gelten. Die Einwilligung des Reisenden wird als Legitimation der Verarbeitung personenbezogener Daten angeführt. Man kann jedoch nicht davon sprechen, dass eine Einwilligung freiwillig und ohne Zwang gegeben wurde, wenn die einzige Alternative lange Schlangen und Verwaltungsaufwand sind. Auch das Diskriminierungsrisiko sollte vermieden werden: Die überwiegende Mehrheit der Reisenden, die nicht häufig genug reisen, um sich registrieren zu lassen, oder deren Fingerabdrücke unlesbar sind, sollte nicht de facto in die Kategorie von Reisenden eingeordnet werden, die ein größeres Risiko bedeuten.

Frage

Ein weiteres schnelleres Verfahren für den Grenzübertritt könnte für die Reisenden ins Auge gefasst werden, die nur für einen kurzen Aufenthalt in den Schengen-Raum einreisen und deren Passdaten und biometrische Kennungen bereits registriert wurden in:

- *dem Visa-Informationssystem für Reisende, die im Besitz eines Visums für den kurzfristigen Aufenthalt sind;*
- *dem Einreise-/Ausreisesystem für Reisende, die von der Visumpflicht befreit sind und deren Daten bei einer früheren Reise registriert wurden, sofern die Speicherfrist noch nicht abgelaufen ist.*

Diese Reisenden könnten in den Genuss einer schnelleren Abfertigung kommen, ohne einen Antrag stellen zu müssen. Dieses Verfahren würde an den Grenzübergangsstellen zur Verfügung stehen, die mit Abfertigungsautomaten ausgestattet sind. Einige Bestandteile der Grenzkontrollen (Passkontrolle, biometrische Überprüfung, Beantwortung von Fragen usw.) könnten mit Einsatz von Abfertigungsautomaten erledigt werden. Die Entscheidung über Gewährung oder Verweigerung der Einreise würde von einem Grenzschutzbeamten getroffen, der möglicherweise im Gespräch mit dem Reisenden noch einige Fragen abklärt.

Sollte Ihrer Auffassung nach das vorstehend beschriebene Verfahren zur Beschleunigung des Grenzübertritts den beiden aufgeführten Kategorien von Reisenden zur Verfügung stehen?

Antwort

In Zusammenhang mit dieser Frage stellt sich das Problem der Vereinbarkeit der erneuten Verwendung von Daten, die im Rahmen von VIS oder EES erhoben wurden, für einen neuen Zweck. Wie es in der Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe zum Grundsatz der Zweckbindung³⁹ heißt, bedeutet eine Weiterverarbeitung zu einem anderen Zweck nicht zwangsläufig, dass Unvereinbarkeit vorliegt: Die Vereinbarkeit muss in jedem Einzelfall beurteilt werden. Eine stichhaltige Beurteilung der Vereinbarkeit erfordert eine Beurteilung

³⁹http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf

aller sachdienlichen Umstände. Insbesondere sollten folgende Schlüsselfaktoren berücksichtigt werden:

- die Beziehung zwischen den Zwecken, zu denen die personenbezogenen Daten erhoben wurden, und den Zwecken der Weiterverarbeitung;
- der Rahmen, in dem die personenbezogenen Daten erhoben wurden, und die angemessenen Erwartungen der betroffenen Personen bezüglich ihrer weiteren Verwendung;
- die Art der personenbezogenen Daten und die Auswirkungen der Weiterverarbeitung auf die betroffenen Personen;
- die vom für die Verarbeitung Verantwortlichen gewählten Garantien, um eine Verarbeitung nach Treu und Glauben sicherzustellen und jegliche unnötige Auswirkungen für die betroffenen Personen zu vermeiden.

Ausschließlich zum Zwecke der Verifizierung der Identität des Visuminhabers und/oder der Echtheit des Visums und/oder zur Klärung der Frage, ob die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 des Schengener Grenzkodex erfüllt sind, können die für Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen zuständigen Behörden den Visuminhaber kontrollieren (Artikel 18 VIS-Verordnung). Ein Zweck der VIS-Verordnung besteht darin, die Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen zu erleichtern. Führt die Registrierung im VIS zu einem schnelleren Grenzübertritt, sollte sich kein Vereinbarkeitsproblem stellen; führt sie jedoch zur Registrierung der Daten in einer neuen Datenbank, ist die Vereinbarkeit dieses neuen Zwecks entsprechend zu prüfen.

Datenspeicherung

Frage

In dem Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem von 2013 wird eine Frist für die Speicherung von Daten nach deren Erhebung bei der Ein- bzw. Ausreise an den Außengrenzen des Schengen-Raums festgelegt:

- 1) eine maximale Speicherfrist von 181 Tagen nach der Ausreise (91 Tage, falls sich der Reisende 90 Tage nicht im Schengen-Raum aufgehalten hat). Dank dieser Speicherfrist lässt sich die Vorschrift durchsetzen, der zufolge sich Nicht-EU-Bürger während eines beliebigen Zeitraums von 180 Tagen 90 Tage im Schengen-Raum aufhalten dürfen.*
- 2) Eine Datenspeicherfrist von fünf Jahren für Personen, die Overstayer sind (also nach Ablauf des ihnen bewilligten Aufenthaltszeitraums im Schengen-Raum verbleiben). Mit dieser Datenspeicherfrist soll die Identifizierung dieser Personen und ihre Rückführung in ihr Herkunftsland unterstützt werden.*

Die Kommission geht derzeit der Frage nach, ob diese Speicherfristen in ihrem neuen Vorschlag geändert werden sollten.

Welche Option sollte Ihrer Meinung nach für die Datenspeicherfrist im Einreise-/Ausreisensystem für Personen gelten, die ihre legale Aufenthaltsdauer nicht überschreiten?

- Eine maximale Datenspeicherfrist von 181 Tagen ab dem Ausreisedatum. Dieser Zeitraum reicht für die Berechnung der Gesamtdauer genehmigter kurzfristiger Aufenthalte im Schengen-Raum aus. (Vom EDSB gewählte Antwort)***
- Eine längere Datenspeicherfrist zwecks Beschleunigung der Grenzkontrollen, da ein während der Datenspeicherfrist in den Schengen-Raum wieder einreisender Reisender nicht erneut im Einreise-/Ausreisensystem erfasst werden müsste, weil seine*

personenbezogenen Daten noch im System gespeichert sind und erneut verwendet werden können.

Welche Option sollte Ihrer Meinung nach für die Datenspeicherfrist im Einreise-/Ausreisystem für Personen gelten, die ihre legale Aufenthaltsdauer überschreiten?

- *Eine Datenspeicherfrist von fünf Jahren ab dem letzten Tag des legalen Aufenthalts*
- *Eine Datenspeicherfrist von mehr als fünf Jahren*
- *Eine Datenspeicherfrist von weniger als fünf Jahren*
- ***Andere (siehe die nachstehenden Kommentare des EDSB)***

Antwort

Für einen Zweck oder mehrere Zwecke verarbeitete personenbezogene Daten sollten nicht länger gespeichert werden, als für diesen Zweck bzw. diese Zwecke erforderlich ist. Der EDSB spricht sich dafür aus, die im EES-Vorschlag von 2013 vorgeschlagene Speicherfrist von höchstens 181 Tagen (Artikel 20) beizubehalten, da dieser Zeitraum für die Berechnung der legalen Aufenthaltsdauer im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex benötigt wird.

Mit Blick auf Overstayer erinnert der EDSB⁴⁰ an die Empfehlung an den Gesetzgeber, in einem Erwägungsgrund der angekündigten überarbeiteten Fassung des EES-Vorschlags besser zu begründen, weshalb die Daten von Overstayern so lange gespeichert werden sollen, oder diese Frist deutlich zu begrenzen. Diese Empfehlung stützt sich auf die Tatsache, dass uns noch keine Belege⁴¹ zu den Kriterien vorliegen, anhand derer die Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren für Overstayer festgelegt wurde. Die Tatsache, dass dieser Zeitraum möglicherweise mit anderen Speicherfristen wie der für das VIS⁴² oder mit eventuellen Speicherfristen für Strafverfolgungszwecke verknüpft ist, genügt unserer Meinung nach nicht dem Speicherungsbeurteilungstest.

Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Frage

Der Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisystem von 2013 sieht vor, dass die Möglichkeit eines Zugriffs von Strafverfolgungsbehörden auf die Daten zwei Jahre nach dem Datum geprüft wird, an dem das System in Betrieb gegangen ist. Mit Blick auf die anstehende Überarbeitung des Vorschlags geht die Kommission der Frage nach, ob Strafverfolgungsbehörden Zugang zum System haben sollten, und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Bei dieser Analyse soll auf die Notwendigkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit dieser Option eingegangen werden, und sie wird mit einer Abschätzung der Folgen für die Grundrechte einhergehen.

Würden Sie befürworten, dass Strafverfolgungsbehörden zum Zweck der Verhinderung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer Straftaten oder sonstiger schwerwiegender Straftaten Zugriff auf die im Einreise-/Ausreisystem gespeicherten Daten erhalten? Dieser Zugriff würde unter strengen gesetzlichen Auflagen und unter vollständiger Wahrung der Grundrechte gewährt.

⁴⁰ Siehe die Stellungnahme des EDSB zu „Intelligente Grenzen“, Punkt 76.

⁴¹ Siehe die Folgenabschätzung zum EES, S. 29, und die in der Technischen Studie geprüften alternativen Datenspeicheroptionen, S. 218-227.

⁴² Ebenda, S. 221.

- Ja
- Nein
- **Noch nicht. Die Frage sollte zwei Jahre nach der Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisystems geprüft werden. (Vom EDSB gewählte Antwort)**
- Keine Meinung / Nicht sicher

Welche der folgenden Bedingungen müssten erfüllt sein, um die Auswirkungen auf Grundrechte und insbesondere auf den Datenschutz abzuschwächen, sollten Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf die Daten im Einreise-/Ausreisystem bekommen? (Sie können mehr als ein Feld ankreuzen)

- Der Zugang sollte auf die Prävention, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten beschränkt sein.
- Es sollte gute Gründe für die Annahme geben, dass eine konkrete Abfrage des Einreise-/Ausreisystems einen wichtigen Beitrag zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung der fraglichen terroristischen oder sonstigen schwerwiegenden Straftat leistet.
- Abfragen sollten nur in besonderen Fällen und unter klar festgelegten Bedingungen möglich sein. Der Vorschlag sollte systematische Abfragen ausschließen.
- Die Daten sollten Strafverfolgungsbehörden für einen vorab festgelegten Zeitraum zugänglich sein.
- Ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle sollte in jedem Fall überprüfen, ob die Bedingungen für die Abfrage des Einreise-/Ausreisystems für Strafverfolgungszwecke eingehalten sind.
- Ein Zugriff auf das Einreise-/Ausreisystem sollte nur möglich sein, wenn zuvor Abfragen kleinerer Datenbanken (z. B. Strafregisterdatenbanken der Mitgliedstaaten) keine zufriedenstellenden Ergebnisse gezeitigt haben.
- Keine Meinung / Nicht sicher
- **Andere (siehe die nachstehenden Kommentare des EDSB)**

Antwort

Der EDSB spricht sich für die Beibehaltung der ursprünglichen Bestimmung im EES-Vorschlag der Kommission von 2013 aus [Artikel 46 Absatz 5], wo eine Bewertung zwei Jahre nach der Inbetriebnahme des Systems vorgesehen ist. Zunächst wird also das normale System auf seine Zuverlässigkeit und Effizienz hin getestet, und erst dann könnte eine Diskussion über die Notwendigkeit eines Zugangs für Strafverfolgungsbehörden beginnen. Der EDSB empfiehlt der Kommission eine sorgfältige Bewertung des Unterschieds zwischen *Erklärungen* und einem echten Nachweis der Notwendigkeit, den die Mitgliedstaaten vorlegen. Die Erklärungen zur Notwendigkeit sollten mit eindeutigen Beweisen untermauert werden und nicht auf nebensächlichen Diskussionen beruhen.

Sollte jedoch ein solcher Zugang vom Gesetzgeber unter Vorlage konkreter Anhaltspunkte gewährt werden, sind strenge Bedingungen festzulegen; so muss der Zugriff auf die Daten verhältnismäßig und genau gezielt sein und aufgrund eines Verdachts gegen eine bestimmte Person erfolgen und ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle muss die Notwendigkeit des Datenzugriffs bewerten. Das Urteil in der Rechtssache *Digital Rights Ireland*⁴³ erwies sich als grundlegend, da es dem Gesetzgeber konkrete Kriterien für die

⁴³ EuGH, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Rdnrn. 58-68.

Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Rechtsvorschriften an die Hand gab, die sich nachteilig auf personenbezogene Daten auswirken.

Stempeln

Frage

Derzeit kann nur dem Stempel im Pass das Datum und der Ort von Ein- und Ausreise entnommen werden. Die Stempel werden von Grenzschutzbeamten und Einwanderungsbehörden zur Berechnung der Dauer des Aufenthalts von Nicht-EU-Bürgern und zur Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften für kurzfristige Aufenthalte (legaler Aufenthalt von 90 Tagen innerhalb eines beliebigen Zeitraums von 180 Tagen) herangezogen. Diese Berechnungsmethode ist sehr zeitaufwändig und schwierig, zumal bei Vielreisenden. Darüber hinaus erfordert die Aufrechterhaltung der Qualität und Sicherheit von Stempeln sowohl Ressourcen als auch Aufwand, da sie gefälscht und nachgeahmt werden können. Die Vorschläge von 2013 sehen die Abschaffung des Stempels der Pässe von Nicht-EU-Bürgern vor, die die Außengrenzen des Schengen-Raums übertreten. Die Kommission möchte Ansichten zu den Konsequenzen dieser Abschaffung in Erfahrung bringen. Wäre es für den Fall, dass bei Nicht-EU-Bürgern, die kurzfristig einreisen, der Pass nicht mehr gestempelt wird, für andere Behörden als Grenzschutzbehörden erforderlich, Zugriff auf die Informationen zu erhalten, die derzeit in den Stempeln enthalten sind (Datum und Ort der Einreise in den bzw. Ausreise aus dem Schengen-Raum)?

- Ja
- Nein
- **Nicht sicher (vom EDSB gewählte Antwort)**

Antwort

Nach Auffassung des EDSB ist es durchaus legitim, eine bessere Verwaltung von Grenzübertritten anzustreben. Die Abschaffung des Stempels wird jedoch zusätzliche Garantien im Interesse des Reisenden erfordern, der keinen klaren Einblick in die von den Behörden vorgenommenen Kontrollen mehr hat. Im derzeitigen System kann der Passinhaber nämlich die Stempel behalten und kontrollieren, wenn er reisen möchte. Nach Abschaffung des Stempels wird es ein neues Verfahren geben, bei dem nur Behörden Zugriff auf die in der EES-Datenbank gespeicherten Ein- und Ausreisen haben. Dies wirft natürlich diverse Fragen dazu auf, wie die Daten im Zusammenhang mit Ein- und Ausreisen von Behörden gespeichert, verwendet und abgerufen werden.

Für den Fall, dass der Umstieg auf ein solches System beschlossen werden sollte, empfiehlt der EDSB der Kommission die Einführung eines Übergangszeitraums, in dem auf alle von den Mitgliedstaaten bereits geäußerten Bedenken eingegangen werden kann⁴⁴ und strikte Garantien für den Datenschutz im neuen System eingerichtet werden können (Speicherfristen im Einklang mit dem Zweck des Schengener Grenzkodex, Gewährung des Zugriffs nur für zuständige Behörden, Einführung von Sicherheitsstandards usw.).

⁴⁴ Siehe Presidency Note to the Delegations, *The consequences of the abolition of the stamping*, 7592/15, LIMITE, JAI 199, FRONT 68, COMIX 146, Brussels, 1 April 2015:

Schlussfolgerung

Der EDSB steht der Europäischen Kommission auch weiterhin mit seinem Sachverstand in Fragen des Datenschutzes zur Verfügung. Wir empfehlen der Kommission ferner, auch die Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten in die Konsultation zum Thema „Intelligente Grenzen“ einzubeziehen.

Brüssel, den 3. November 2015

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI