

## Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur neuen Rechtsgrundlage für das Schengener Informationssystem

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in deutscher, englischer und französischer Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu) erhältlich)

(2017/C 200/08)

Das Schengener Informationssystem („SIS“) gehört zu den größten und ältesten IT-Großsystemen zur Unterstützung der Kontrollen an den Außengrenzen und der Zusammenarbeit zwischen den Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden in den Schengen-Staaten. Drei Jahre nach der Inbetriebnahme der zweiten Generation des Systems nahm die Kommission eine Gesamtevaluierung vor. Diese hatte zur Folge, dass am 21. Dezember 2016 ein Legislativpaket zur Aufhebung der derzeitigen Rechtsgrundlage des SIS vorgelegt wurde. Diese rechtlichen Änderungen sind als Teil eines umfassenderen Prozesses der Verbesserung des Managements der Außengrenzen und der inneren Sicherheit in der Europäischen Union als Antwort auf die Herausforderungen durch terroristische Bedrohungen und den erheblichen Zustrom von Migranten zu sehen.

Der EDSB nimmt die derzeit angestellten Überlegungen bezüglich der Interoperabilität von IT-Großsystemen der EU zur Kenntnis, darunter das SIS, die jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Deckung eines konkreten Bedarfs geschaffen wurden. Auf diese Weise ist ein komplexer Rechtsrahmen im Bereich Migration, Grenzmanagement und polizeiliche Zusammenarbeit entstanden. Vor diesem Hintergrund fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, sich über die derzeitigen Vorschläge hinaus Gedanken über einen kohärenteren, schlüssigen und umfassenden Rechtsrahmen für die IT-Großsysteme der EU für Grenzmanagement und Sicherheit zu machen, der voll und ganz im Einklang mit den Grundsätzen des Datenschutzes steht.

Das Legislativpaket besteht aus Entwürfen für drei Verordnungen über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Grenzkontrollen und Rückkehr. Ziel dieser Vorschläge ist es im Wesentlichen, die Rückführungs- und Terrorismusbekämpfungspolitik der Europäischen Union zu verbessern, einzelstaatliche Verfahren bei der Nutzung des SIS zu harmonisieren und die Sicherheit des Systems zu verbessern.

Mit Blick auf seine Funktion als Aufsichtsbehörde über das zentrale SIS begrüßt der EDSB die Aufmerksamkeit, die dem Datenschutz in den Vorschlägen geschenkt wird, sowie die Stimmigkeit mit anderen mit dem Datenschutz zusammenhängenden Rechtsakten.

Nach Ansicht des EDSB wirft die Einführung neuer Kategorien von Daten, darunter neuer biometrischer Identifikatoren, die Frage nach der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Änderungen auf, und daher sollten die Vorschläge durch eine Abschätzung der Folgen für das in der Charta der Grundrechte der EU verankerte Recht auf Privatsphäre und Datenschutz ergänzt werden.

Des Weiteren ruft die steigende Zahl von Behörden mit Zugriff auf das System Bedenken bezüglich der letztendlichen Verantwortung und Rechenschaftspflicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch verschiedene Akteure hervor. In einigen Fällen sollten die Vorschläge die Zugriffsrechte auf verschiedene Arten von Ausschreibungen im SIS besser spezifizieren. Besondere Aufmerksamkeit sollte hier der Verteilung von Funktionen, Verantwortlichkeiten und Zugriffsrechten auf verschiedene Nutzer mit Zugang zum System gewidmet werden.

Schließlich fordert der EDSB eine bessere Begründung der Verlängerung der Speicherfrist von Personenausschreibungen und formuliert eine Reihe von Empfehlungen im Sinne einer weiteren Verbesserung der Vorschläge.

### 1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Das Schengener Informationssystem (nachstehend „SIS“) wurde 1995 durch Artikel 92 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen eingerichtet <sup>(1)</sup>. Die zweite Generation des Schengener Informationssystems (nachstehend „SIS II“) wurde am 9. April 2013 auf der Grundlage folgender Rechtsakte in Betrieb genommen:

— Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 <sup>(2)</sup> über die Verwendung von SIS II bei Kontrollen von Drittstaatsangehörigen, die die Bedingungen für eine Einreise in den Schengen-Raum oder den Aufenthalt dort nicht erfüllen;

<sup>(1)</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, 19. Juni 1990 (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

- Beschluss 2007/533/JI des Rates <sup>(1)</sup> über die Verwendung von SIS II für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, und
  - Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 <sup>(2)</sup> über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum SIS II <sup>(3)</sup>.
2. 2016 führte die Kommission drei Jahre nach Inbetriebnahme der zweiten Generation des Systems eine Evaluierung des SIS durch <sup>(4)</sup>. Sie erbrachte, dass Wirksamkeit und Effizienz des Systems verbessert werden müssen. In diesem Zusammenhang legte die Kommission am 21. Dezember 2016 drei Vorschläge für Verordnungen als erstes Legislativpaket betreffend das Schengener Informationssystem vor:
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (nachstehend „SIS-Vorschlag über Grenzkontrollen“) <sup>(5)</sup>;
  - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006, des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (nachstehend „SIS-Vorschlag über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“) <sup>(6)</sup>, und
  - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (nachstehend „SIS-Vorschlag über Rückkehr“) <sup>(7)</sup>.
3. In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, dass die Kommission beabsichtigt, in den kommenden Monaten ein zweites Paket von Legislativvorschlägen zum SIS vorzulegen, um dessen Interoperabilität mit anderen IT-Großsystemen in der EU auf der Grundlage der Befunde der Hochrangigen Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität zu verbessern <sup>(8)</sup>.
4. Der EDSB hält fest, dass das SIS sowie andere bestehende (und vorgeschlagene neue) IT-Großsysteme der EU vor dem Hintergrund umfassender Überlegungen der Kommission darüber zu sehen sind, wie das Management und die Nutzung von Daten für Zwecke sowohl des Grenzmanagements als auch der Sicherheit wirksamer und effizienter gestaltet werden können. Aus Sicht des EDSB besteht das Ziel solcher Überlegungen darin, den Nutzen bestehender Informationssysteme zu maximieren und mit neuen und ergänzenden Maßnahmen bestehende Lücken zu schließen. Ein Weg, den die Kommission für das Erreichen dieser Ziele sieht, ist der Ausbau der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen, darunter auch das SIS <sup>(9)</sup>.
5. Der EDSB merkt an, dass die Vielzahl der IT-Großsysteme der EU darauf zurückzuführen ist, dass mit ihnen in einem sich wandelnden institutionellen, politischen und rechtlichen Kontext auf einen jeweils spezifischen Bedarf eingegangen wurde. Hieraus ist ein komplexes System von rechtlichen Rahmen und Governance-Modellen entstanden.
6. Vor diesem Hintergrund fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, sich über die derzeitigen Vorschläge hinaus Gedanken über einen kohärenteren, schlüssigen und umfassenden Rechtsrahmen zu machen, in dem EU-Datenbanken für Grenzmanagement sowie Gefahrenabwehr und Strafverfolgung besser in ein modernes Gerüst von Datenschutzgrundsätzen eingebettet sind, als da wären: Zweckbindung, eine dem Stand der Technik entsprechende Sicherheit, verhältnismäßige Speicherfristen, Datenqualität, Datenschutz durch Technikgestaltung, Rückverfolgbarkeit, wirksame Aufsicht und abschreckende Sanktionen bei Missbrauch.

<sup>(1)</sup> Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).

<sup>(2)</sup> ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 1.

<sup>(3)</sup> Ergänzt werden diese Rechtsakte durch die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143), die finanzielle Unterstützung für die Einrichtung von SIS II vorsah.

<sup>(4)</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) nach den Artikeln 24 Absatz 5, 43 Absatz 3 und 50 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 3 und Artikel 66 Absatz 5 des Beschlusses 2007/533/JI, COM(2016) 880 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 882 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 883 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 881 final.

<sup>(8)</sup> Beschluss 2016/C 257/03 der Kommission vom 17.6.2016, nähere Informationen abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>

<sup>(9)</sup> Mitteilung vom 6. April 2016 „Solidere und intelligendere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“, COM(2016) 205 final.

7. Mit Blick auf die derzeitigen Vorschläge begrüßt der EDSB, dass er von den Dienststellen der Kommission bereits vor der Annahme des Legislativpakets zum SIS II informell konsultiert wurde. Er bedauert allerdings, dass aufgrund der sehr kurzen Frist und der Komplexität und Länge der Vorschläge es seinerzeit nicht möglich war, einen Beitrag zu leisten.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

52. Generell gilt, dass sich der EDSB der Komplexität der bestehenden Landschaft von EU-Informationssystemen bewusst ist, und dass er den Gesetzgeber auffordert, sich über die derzeitigen Vorschläge hinaus Gedanken über einen kohärenteren, schlüssigen und umfassenden Rechtsrahmen zu machen, in dem EU-Datenbanken für Grenzmanagement sowie Gefahrenabwehr und Strafverfolgung besser in ein modernes Gerüst von Datenschutzgrundsätzen eingebettet sind.
53. Der EDSB begrüßt, dass dem Datenschutz in den Vorschlägen durchgehend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Allerdings kann er bei folgenden Aspekten noch Raum für Verbesserungen erkennen.
54. Der EDSB unterstreicht, dass aufgrund der fehlenden (Datenschutz-) Folgenabschätzung es nicht möglich ist, die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Änderungen an der derzeitigen Rechtsgrundlage des SIS II umfassend zu beurteilen. Insbesondere mit Blick auf die Risiken, die die Einführung neuer Datenkategorien, vor allem der neuen biometrischen Identifikatoren, in das System mit sich bringt, empfiehlt der EDSB eine Bewertung der Notwendigkeit der Erhebung und Verwendung solcher Daten im SIS sowie der Verhältnismäßigkeit ihrer Erhebung.
55. Im Hinblick auf den Zugriff auf das SIS für EGKW-Teams, Teams von mit rückführungsbezogenen Aufgaben betrautem Personal sowie Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements weist der EDSB nachdrücklich darauf hin, dass die große Zahl der an der Datenverarbeitung beteiligten Akteure nicht die Verantwortlichkeiten von EGKW bzw. Mitgliedstaaten verwischen darf. Der EDSB empfiehlt daher, in den Vorschlägen zu präzisieren, dass die abschließende Verantwortung und Rechenschaftspflicht für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten liegt, die nach dem EU-Datenschutzrecht als „Verantwortliche“ angesehen werden.
56. Ferner sollten EGKW-Teams, Teams von mit rückführungsbezogenen Aufgaben betrautem Personal sowie Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements nicht Zugriff auf alle Ausschreibungskategorien im SIS haben, sondern nur auf diejenigen, die für den Aufgabenbereich des betreffenden Teams von Belang sind. Gleichzeitig sollten die Vorschläge klar zum Ausdruck bringen, dass der Zugriff auf das SIS allein auf die Vertreter der befugten Behörden beschränkt werden muss.
57. Der EDSB weist den Gesetzgeber ferner auf die Notwendigkeit hin, die Verhältnismäßigkeit einer Verlängerung der Datenaufbewahrungsfrist für Personenausschreibungen von drei Jahren in der aktuellen Rechtsgrundlage auf fünf Jahre im neuen Legislativpaket zu begründen.
58. Neben den wichtigsten Bedenken, die vorstehend genannt wurden, betreffen die Empfehlungen des EDSB in der vorliegenden Stellungnahme folgende Aspekte der Vorschläge:
- die Meldung von Sicherheitsvorfällen,
  - die Aufklärungskampagne,
  - die Systemarchitektur,
  - die Nutzung der Systeme zur automatischen Nummernschilderkennung,
  - die vom System generierten Statistiken.
59. Der EDSB steht gerne für weitere Beratung zu den Vorschlägen zur Verfügung, auch im Hinblick auf gemäß der vorgeschlagenen Verordnungen angenommene delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte, die Auswirkungen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten haben könnten.

Brüssel, den 3. Mai 2017

Giovanni BUTTARELLI  
Europäischer Datenschutzbeauftragter