



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Stellungnahme 02/2016

Empfehlungen des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache



18. März 2016

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [...] sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden“; er ist „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten“ zuständig. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 5/2001 ist die Kommission zur Konsultation des EDSB verpflichtet, „wenn sie einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt“.

Er wurde zusammen mit dem Stellvertretenden Datenschutzbeauftragten im Dezember 2014 ernannt und spezifisch mit einem konstruktiven und proaktiven Vorgehen beauftragt. In der im März 2015 veröffentlichten Fünf-Jahres-Strategie legt der EDSB dar, wie er diesen Auftrag auf verantwortungsvolle Weise zu erfüllen gedenkt.

In dieser Stellungnahme geht es um den Auftrag für den EDSB, die EU-Organe bezüglich der Datenschutzimplikationen ihrer Politiken zu beraten und eine verantwortliche Politikgestaltung zu fördern, im Einklang mit Maßnahme 9 der Strategie des EDSB: „Förderung einer verantwortungsvollen und fundierten politischen Entscheidungsfindung.“ Nach Auffassung des EDSB spielt die Erfüllung der Datenschutzaufgaben eine zentrale Rolle für den Erfolg der Initiative für eine Europäische Grenz- und Küstenwache.

Zusammenfassung

Derzeit steht Europa einer drängenden Flüchtlingskrise und wachsenden terroristischen Bedrohungen gegenüber. Daher möchte die EU das Management ihrer Außengrenzen verstärken. Vor diesem Hintergrund sollen mit der vorgeschlagenen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache die allgemeinen Grundsätze eines integrierten europäischen Grenzmanagements festgelegt und das Mandat der Agentur Frontex ausgebaut werden.

Der EDSB anerkennt diese Notwendigkeit eines wirksameren Managements der Migration und einer Verbesserung der inneren Sicherheit, wofür die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich ist. Allerdings könnte der Vorschlag der Kommission auch einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte von Migranten und Flüchtlingen bedeuten, also einer gefährdeten Gruppe von Menschen, die besonders schutzbedürftig sind.

In der vorliegenden Stellungnahme wird auf die fünf größten Datenschutzprobleme eingegangen und werden weitere Verbesserungen am Wortlaut des Vorschlags gefordert, damit den Datenschutzgrundsätzen in vollem Umfang Genüge getan wird. Nach Auffassung des EDSB wird die Wahrung dieser Grundsätze ein Schlüssel für den Erfolg der Initiative sein und wird diese nur dann einer rechtlichen Prüfung Stand halten. Im Einzelnen empfehlen wir Folgendes:

- zu den Zwecken des Vorschlags: getrennte Beurteilungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, mit denen die beiden konkreten Ziele Migration und Sicherheit erreicht werden sollen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass für diese beiden Ziele jeweils unterschiedliche Datenschutzvorschriften gelten;
- zur Erhebung personenbezogener Daten: Klarstellung des Umfangs und der Tragweite der Verarbeitungen durch die Agentur, da der derzeitige Vorschlag besagt, dass die neue Agentur zu einer Drehscheibe personenbezogener Daten wird, über die riesige Mengen solcher Daten laufen würden;
- klare Abgrenzung der Kompetenzen der neuen Agentur und der EU-Mitgliedstaaten, damit die Verantwortlichkeiten bei der Erfüllung von Datenschutzpflichten durch die einzelnen für die Verarbeitung Verantwortlichen nicht verwischt werden;
- Klarstellungen zu Übermittlungen personenbezogener Daten in Drittländer und an internationale Organisationen, wobei zu bedenken ist, dass solche Übermittlungen nur entweder nach einer Angemessenheitsentscheidung oder bei Vorliegen angemessener Garantien vorgenommen werden dürfen;
- zur Wahrung der Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen: Garantien dafür, dass Migranten und Flüchtlinge über ihre Rechte so informiert werden, dass sie diese Rechte tatsächlich verstehen und ausüben können.

Insgesamt muss die neue Agentur gut ausgerüstet und in der Lage sein, ihren Aufgaben nachzukommen und dabei im Einklang mit den Datenschutzvorschriften zu handeln und die Interessen und Rechte der Menschen zu wahren, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Hintergrund des Vorschlags	5
2. Zwecke des Vorschlags	6
3. Erhebung personenbezogener Daten	7
4. Verantwortung für die Verarbeitung.....	9
5. Übermittlungen personenbezogener Daten in Drittländer.....	10
6. Gewährleistung der Rechte von Migranten und Flüchtlingen.....	11
7. Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des Vorschlags.....	13
7.1. VORGABEN FÜR WEITERVERWENDUNG UND VEREINBARKEIT	13
7.2. DATENSPEICHERFRISTEN.....	14
7.3. ZUGANGSRECHTE VON VERBINDUNGSBEAMTEN	15
7.4. SICHERHEIT DER TECHNISCHEN AUSRÜSTUNG.....	15
8. Schlussfolgerung	16
Anmerkungen	19

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2, Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 46 Buchstabe d,

gestützt auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Hintergrund des Vorschlags

1. Am 15. Dezember 2015 veröffentlichte die Kommission mit dem Ziel der Stärkung des Managements der Außengrenzen der Europäischen Union und des besseren Schutzes des Schengen-Raums eine Reihe wichtiger Maßnahmen, besser bekannt als „Grenzpaket“¹. Zentrale Initiative dieses Pakets ist der Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache² (nachstehend „der Vorschlag“), in dem die allgemeinen Grundsätze des europäischen integrierten Grenzmanagements festgelegt sind, und der eine Fortschreibung der Migrationsagenda der Kommission³ und in gewisser Weise auch ihrer Sicherheitsagenda⁴ ist, die beide schon zuvor, nämlich im Frühjahr 2015, vorgelegt worden waren.

2. Am 17. Dezember 2015 rief der Europäische Rat zu einer raschen Annahme des Vorschlags auf und forderte den Rat der EU auf, noch vor Ablauf der derzeitigen Präsidentschaft eine politische Einigung zu erzielen⁵. Daraufhin haben die Mitgesetzgeber ihre Beratungen über den Vorschlag beschleunigt. Der niederländische Ratsvorsitzvorsitz möchte die vorgegebene Frist einhalten⁶; das Europäische Parlament hat einstweilen für die Prüfung des Vorschlags die Plenartagung Anfang Juni eingeplant⁷.

3. Der EDSB räumt ein, dass die EU gegenwärtig vor einer Migrationskrise und vor terroristischen Bedrohungen steht, und dass es rascher und wirksamer Maßnahmen zur Bewältigung der Situation auf EU-Ebene bedarf. Er begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, auf die derzeitige Entwicklung der Ereignisse schnell zu reagieren. Es ist jedoch Aufgabe des EDSB, auf die Bedeutung hinzuweisen, die der Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz zukommt, und in der Frage zu beraten, wie vor

dem Hintergrund von Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der EU⁸ (nachstehend „die Charta“) und Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Datenschutzgarantien besser in neue gesetzgeberische Maßnahmen integriert werden können. Wir bedauern, dass es aufgrund des oben dargestellten Zeitplans nicht möglich war, den EDSB in einer früheren Phase des Gesetzgebungsverfahrens zu konsultieren.

4. In der vorliegenden Stellungnahme geht der EDSB auf die fünf größten Problembereiche ein, die weitere Verbesserungen am Wortlaut des Vorschlags erforderlich machen, damit den Datenschutzgrundsätzen in vollem Umfang Genüge getan werden kann. Gegenstand seiner Anmerkungen sind die Zwecke des Vorschlags, die Erhebung personenbezogener Daten, die Verantwortung für die Verarbeitung personenbezogener Daten, Übermittlungen personenbezogener in Drittländer und an internationale Organisationen und die Wahrung von Grundrechten von Migranten und Flüchtlingen. Abschließend geht er auf einige Aspekte des Vorschlags ein, bei denen erhebliche Klarstellungen erforderlich sind.

2. Zwecke des Vorschlags

5. Der Vorschlag dient zwei verschiedenen Zwecken, nämlich dem Management der Migration und der Gewährleistung der inneren Sicherheit innerhalb der Union. Damit eine zutreffende Beurteilung der Einhaltung der Datenschutzgrundsätze vorgenommen werden kann, müssen die Zwecke klar definiert werden, für die personenbezogene Daten verarbeitet werden. Der EDSB äußert Bedenken wegen der Vermischung mehrerer Zwecke, die mit dieser Initiative erreicht werden sollen, die sowohl rechtliche als auch praktische Konsequenzen hat, da die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nach unterschiedlichen Kriterien zu beurteilen ist, und weil unterschiedliche Datenschutzvorschriften anzuwenden sind.

6. In Erwägungsgrund 2 des Vorschlags heißt es: *„Ein integriertes europäisches Grenzmanagement ist von entscheidender Bedeutung für eine bessere Migrationssteuerung und ein hohes Maß an innerer Sicherheit in der Union“*. Zu diesem Zweck sieht der Vorschlag die Einführung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache (nachstehend „die EGKW“) vor, die aus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (nachstehend „die Agentur“) - als Nachfolger der Agentur Frontex⁹ - und den für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten¹⁰ besteht. Ferner sieht er eine enge Zusammenarbeit zwischen der Agentur auf Unionsebene und den zuständigen Behörden auf nationaler Ebene vor und überträgt ihnen gemeinsam die Verantwortung dafür, *„die Außengrenzen der Europäischen Union zu schützen, die Migration wirksamer zu steuern und die innere Sicherheit der EU bei gleichzeitiger Wahrung der Freizügigkeit zu verbessern“* (Artikel 1 des Vorschlags).

7. Gemäß Artikel 46 des Vorschlags kann die Agentur erhobene und ihr übermittelte personenbezogene Daten in einer Reihe von Fällen verarbeiten von *„Personen, die (...) der Beteiligung an grenzüberschreitenden kriminellen Handlungen einschließlich der Beihilfe zu irregulärer Einwanderung, am Menschenhandel oder Terrorismus, verdächtigt werden“* und von *„Personen, die die Außengrenzen illegal überschritten haben“*. Letzterer Zusatz bedeutet eine erhebliche Veränderung im Vergleich zu den derzeitigen Kompetenzen von Frontex, die erst nach einer gründlichen Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden sollte.

8. Auch wenn wir der Auffassung sind, dass sich die beiden Zwecke Migrationssteuerung und innere Sicherheit durchaus ergänzen können, sind doch ihre Legitimität und die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der im Gesetz geregelten Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten jeweils getrennt zu bewerten. Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer Verarbeitung ist vorab mit Blick auf die Zwecke zu bewerten, für die die Daten erhoben und weiter verwendet werden¹¹. Die Tatsache, dass ein Zweck die Datenschutzstandards erfüllt, muss nicht unbedingt heißen, dass der andere Zweck sie ebenfalls erfüllt. Diesbezüglich dürfte die Begründung derzeit noch nicht vollständig sein.

9. Auch die für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden müssen je nach dem Zweck der Verarbeitung unterschiedlichen Datenschutzvorschriften Genüge tun. Erwägungsgrund 38 des Vorschlags besagt: „*Jede Verarbeitung personenbezogener Daten durch einen Mitgliedstaat im Rahmen der [vorgeschlagenen] Verordnung sollte im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG*“ und „*dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates*“¹² erfolgen. Daher haben sich die nationalen zuständigen Behörden¹³ bei Verarbeitungstätigkeiten im Zusammenhang mit Migrationsmanagement einstweilen an die einzelstaatlichen Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG¹⁴ zu halten, während bei Verarbeitungen im Bereich der inneren Sicherheit dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI¹⁵ Genüge zu tun ist, sofern sie in dessen Anwendungsbereich fallen.

10. Der Vorschlag unterscheidet nicht systematisch zwischen der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur für Migrationszwecke und für Zwecke der inneren Sicherheit. Diese beiden Zweckbestimmungen werden zusammen betrachtet in Artikel 10 (in Verbindung mit Artikel 45 Absatz 1) mit Blick auf Risikoanalysen, in Artikel 46 mit Blick auf gemeinsame Aktionen und andere operative Aufgaben, und in Artikel 51 mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der EU und internationalen Organisationen (in Verbindung mit Artikel 44 Absatz 4). Daher ist nach wie vor unklar, welches Regelwerk in Anbetracht der vermischten Zweckbestimmungen des Vorschlags anzuwenden sein wird.

11. Noch deutlicher wird der Bedarf an größerer Klarheit in der Frage, ob sich die Bestimmungen des Vorschlags auf Migrationsmanagement oder auf innere Sicherheit und damit auf die derzeitige Richtlinie 94/46/EG oder den derzeitigen Rahmenbeschluss 2008/977/JI beziehen, mit Blick auf die Tatsache, dass der politisch bereits vereinbarten künftige europäische Datenschutzrahmen, der demnächst verabschiedet werden soll, diese unterschiedlichen Regelungen in einer Datenschutz-Grundverordnung¹⁶ und einer Richtlinie über Datenschutz im strafrechtlichen Bereich¹⁷ für Zwecke der Strafverfolgung beibehält.

12. In Anbetracht all dessen empfehlen wir, im Vorschlag auf diese beiden Zweckbestimmungen genauer und getrennt einzugehen, wodurch auch die vorherige Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der für jeden Zweck vorgesehenen Verarbeitungstätigkeiten erleichtert würde.

3. Erhebung personenbezogener Daten

13. Der EDSB verlangt Klarstellungen bezüglich des Umfangs und der Tragweite der personenbezogenen Daten über Migranten und Flüchtlinge, die die Agentur verarbeiten kann.

14. Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags bringt eine deutliche Änderung gegenüber dem derzeitigen Auftrag von Frontex mit sich. Gemäß Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b darf die Agentur personenbezogene Daten „von Personen, die die Außengrenzen illegal überschritten haben und deren Daten von den [EGKW Teams], auch im Rahmen der Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements, erfasst wurden“ verarbeiten.

15. Derzeit darf Frontex gemäß Artikel 11c der Frontex-Verordnung personenbezogene Daten von Personen weiterverarbeiten, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hinreichend begründet der Beteiligung an grenzüberschreitenden kriminellen Handlungen, der Beihilfe zur illegalen Einwanderung oder Aktivitäten in Bezug auf dem Menschenhandel verdächtigt werden (was weitgehend Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags entspricht, der der Liste der Straftatbestände aber noch den Terrorismus hinzufügt). Gemäß Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags hingegen darf die Agentur personenbezogene Daten aller illegalen Migranten verarbeiten; der Auftrag der Agentur umfasst also nicht nur die Verarbeitung personenbezogener Daten von mutmaßlichen Schleppern und Menschenhändlern, sondern auch von ihren Opfern sowie anderen illegalen Migranten.

16. Ferner nehmen wir zur Kenntnis, dass im ersten Satz von Artikel 46 Absatz 1 einerseits von personenbezogenen Daten die Rede ist, „die die Mitgliedstaaten erfasst und der Agentur übermittelt haben, oder die Bedienstete der Agentur im Rahmen von gemeinsamen Aktionen [und anderen operativen Tätigkeiten] erfasst haben“, während andererseits gemäß Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe b Übermittlungen durch die Agentur an die für Grenzkontrollen, Migration, Asyl oder Strafverfolgung zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten zulässig sind. Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe b könnte dahingehend gedeutet werden, dass die Agentur zu einer zentralen Drehscheibe für das Grenzmanagement wird, woraus sich eine massive Veränderung des derzeitigen Auftrags von Frontex ergäbe.

17. Diese Initiative dient zwar vollkommen legitimen Zwecken, doch wären möglicherweise Zehntausende von Migranten und Flüchtlingen von ihr betroffen. Wir entnehmen Artikel 46 des Vorschlags, dass es der Agentur gestattet sein wird, alle erdenkbaren personenbezogenen Daten zu verarbeiten, die im Verlauf gemeinsamer Aktionen und bei der Wahrnehmung anderer operativer Aufgaben erhoben wurden. In Artikel 46 Absatz 1 Buchstaben a und b wird lediglich erwähnt, dass die Verwendung personenbezogener Daten durch die Agentur auf personenbezogene Daten bestimmter Kategorien von Personen beschränkt ist, nämlich illegale Migranten und Personen, die grenzüberschreitender krimineller Handlungen verdächtigt werden. **Im Sinne von Klarheit und Transparenz fordern wir weitere Klarstellungen zum Ausmaß dieser Verarbeitungstätigkeiten und empfehlen, in Artikel 46 erschöpfend Kategorien personenbezogener Daten aufzuführen, die bezüglich beider Verarbeitungszwecke im Zusammenhang mit Artikel 46, die in Artikel 45 Absatz 1 Buchstaben a und d geregelt sind, von der Agentur verwendet werden und/oder über sie gehen könnten.**

18. Außerdem gilt, dass in Artikel 46 Absatz 1 Buchstaben a und b von personenbezogenen Daten von *Personen* die Rede ist, während Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c von bestimmten Kategorien von *Daten* spricht, nämlich Fahrzeugkennzeichen, Telefonnummern und Schiffsidentifizierungsnummern, „die für die Ermittlung und Analyse von Routen und Methoden der irregulären Einwanderung und grenzüberschreitenden kriminellen Handlungen erforderlich sind“. Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c könnte als allgemeine

Erlaubnis zur Verarbeitung dieser Datenkategorien gedeutet werden, unabhängig von einer Verbindung zu den in den Buchstaben a und b definierten Personenkategorien. **Wir empfehlen daher eine Klarstellung von Artikel 46 Absatz 1 dahingehend, dass diese Datenkategorien als Beispiele für Informationen aufgelistet werden, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a und b aufgeführten Personenkategorien verarbeitet werden dürfen, wie beispielsweise Telefonnummern mutmaßlicher Schlepper oder Kennzeichen von Fahrzeugen, die von mutmaßlichen Menschenhändlern verwendet werden.**

4. Verantwortung für die Verarbeitung

19. Der Vorschlag bedeutet eine im Vergleich mit Frontex zunehmend operative Funktion der Agentur beim Management der Außengrenzen¹⁸ und erweitert ihren Auftrag zur Verarbeitung personenbezogener Daten. Es fehlt dem Vorschlag an klaren Aussagen zu den jeweiligen Verantwortlichkeiten von Agentur und Mitgliedstaaten für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die aber wesentlich für die Bestimmung des für die Verarbeitung Verantwortlichen sind. Wenn dieser neuen Agentur größere Verantwortung und mehr neue Aufgaben übertragen werden, die die Rechte von Tausenden von Menschen auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten berühren, muss diese Einrichtung natürlich angemessen ausgerüstet und in der Lage sein, diese Aufgaben auch wahrzunehmen.

20. Der Vorschlag sieht den Aufbau eines Soforteinsatzpools von mindestens 1 500 Grenzbeamten vor und schafft das neue Konzept der europäischen Grenz- und Küstenwacheteams (nachstehend „EGKW-Teams“) aus „*Grenzbeamten und anderen Fachkräften der teilnehmenden Mitgliedstaaten einschließlich der von den Mitgliedstaaten zu der Agentur abgeordneten nationalen Experten*“ (Artikel 2 Absatz 3), die bei Bedarf aus diesem Pool in Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Die EGKW-Teams sollen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Kontrolle der Außengrenzen unterstützen, beispielsweise bei der Personenüberprüfung, der Identitätsfeststellung und Abnahme von Fingerabdrücken von in Hotspots ankommenden Migranten und Flüchtlingen (Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe g).

21. Artikel 39 des Vorschlags entnehmen wir, dass alle Mitglieder der EGKW-Teams unter der Aufsicht und im Namen des Einsatzmitgliedstaats handeln, auch Teammitglieder, die Bedienstete der Agentur sind. Wir schließen daraus, dass die maßgeblichen Behörden des Einsatzmitgliedstaats die für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortlichen sein werden und somit über die Verarbeitungstätigkeiten Rechenschaft abzulegen haben. **Wir weisen nachdrücklich darauf hin, dass gemeinsame Aktionen von Agentur und Mitgliedstaaten nicht die Verantwortlichkeiten von Agentur, Einsatzmitgliedstaat und Herkunftsmitgliedstaaten verwischen dürfen.**

22. Ferner ist in Artikel 46 Absatz 1 des Vorschlags die Rede von „*personenbezogenen Daten, die die Mitgliedstaaten erfasst und der Agentur übermittelt haben, oder die Bedienstete der Agentur im Rahmen von gemeinsamen Aktionen [und anderen operativen Tätigkeiten] erfasst haben*“. Für die Anwendung dieser Bestimmung sollte völlig klar sein, welche Informationen bis zur Agentur gelangen, die dann zum für die Verarbeitung Verantwortlichen wird, und welche Informationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleiben, womit dann die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die für die Verarbeitung Verantwortlichen bleiben. **Wir empfehlen daher eine klarere Formulierung**

von Artikel 46, damit die Umstände deutlich werden, unter denen bei Aktionen an der Grenze erhobene personenbezogene Daten an die Agentur übermittelt werden.

5. Übermittlungen personenbezogener Daten in Drittländer

23. Die vorgeschlagene Verordnung würde eine engere Zusammenarbeit zwischen der Agentur und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und anderen Stellen innerhalb wie außerhalb der EU zur Folge haben. Eine solche intensivere Zusammenarbeit zieht zahlreiche und unterschiedliche Austausch von Informationen nach sich, die in einigen Fällen auch personenbezogene Daten umfassen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass bei der Übermittlung personenbezogener Daten in Länder außerhalb der EU besondere Anforderungen an den Datenschutz gelten.

24. Der Vorschlag soll die Agentur zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und zuständigen Behörden von Drittländern befähigen (Artikel 51 und 53). Ferner würde der Vorschlag auch Verarbeitungen durch die Agentur und die Mitgliedstaaten regeln, die aus Datenschutzgründen stattfinden bzw. nicht stattfinden dürfen (Artikel 44 und 48).

25. In diesem Zusammenhang begrüßen wir das in Artikel 44 Absatz 4 des Vorschlags formulierte Verbot der *„Übermittlung von der Agentur verarbeiteter personenbezogener Daten und der Weitergabe im Rahmen der [vorgeschlagenen] Verordnung verarbeiteter personenbezogener Daten durch Mitgliedstaaten an Behörden von Drittstaaten oder an Dritte“*, vom dem gemäß Artikel 47 die im Zusammenhang mit Rückführungsaktionen und Rückführungseinsätzen verarbeiteten personenbezogenen Daten ausgenommen sind. Nach unserem Verständnis schließt der Begriff „Dritte“ auch internationale Organisationen ein, die somit auch von diesem Verbot betroffen sind. Übermittlungen personenbezogener Daten an Stellen außerhalb der EU unterliegen nämlich unabhängig davon, ob es sich um eine Behörde oder eine internationale Organisation handelt, den gleichen Vorschriften. **Daher empfehlen wir eine ausdrückliche Erwähnung internationaler Organisationen in Artikel 44 Absatz 4.**

26. Artikel 53 befasst sich mit der künftigen Zusammenarbeit zwischen der Agentur und Drittstaaten. Artikel 53 Absatz 4 besagt: *„Werden die personenbezogenen Daten von zur Rückkehr verpflichteten Personen dem Beförderungsunternehmen nicht durch einen Mitgliedstaat übermittelt, kann die Agentur diese Daten übermitteln“*. Nach Auffassung des EDSB beschreibt dieser Absatz in Verbindung mit Artikel 44 Absatz 4 die einzige Situation, in der die vorgeschlagene Verordnung der Agentur gestattet, personenbezogene Daten in ein Drittland zu übermitteln, wenn sie nämlich personenbezogene Daten von zur Rückkehr verpflichteten Personen an eine Fluggesellschaft aus einem Drittland übermittelt¹⁹.

27. Bei Übermittlungen personenbezogener Daten durch die Agentur oder durch Mitgliedstaaten in Drittländer muss auf jeden Fall in Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und mit Artikel 25 und 26 der Richtlinie 95/46/EG eine Angemessenheitsentscheidung vorliegen oder müssen angemessene Garantien geboten werden.

28. Bezüglich der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen befasst sich nur eine Bestimmung in Artikel 51 mit der Zusammenarbeit zwischen der Agentur und Organen,

Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und mit internationalen Organisationen. Nach Auffassung des EDSB könnte die Behandlung der Zusammenarbeit mit allen diesen Stellen in nur einer Bestimmung zu Verwirrung führen, da für Übermittlungen an Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU nicht die gleichen Vorschriften gelten wie für Übermittlungen an internationale Organisationen. Der Wortlaut dieser Bestimmung könnte daher zu Rechtsunsicherheit führen. In allen drei Sätzen von Artikel 51 Absatz 4 ist jeweils von verschiedenen Stellen die Rede, im ersten und dritten Satz auch von internationalen Organisationen, die im zweiten Satz allerdings nicht erwähnt werden, was den Absatz schwer lesbar macht und zu Fehlinterpretationen führen könnte. **Wir empfehlen daher eine klarere Formulierung dieses Absatzes und der Bestimmung insgesamt; am besten sollten zwei getrennte Artikel für die Zusammenarbeit mit EU-Stellen bzw. mit internationalen Organisationen vorgesehen werden.**

29. Ferner heißt es im ersten Satz von Artikel 51 Absatz 4, dass die „*internationalen Organisationen die von der Agentur erhaltenen Informationen ausschließlich nach Maßgabe ihrer Befugnisse und unter Beachtung der Grundrechte, einschließlich der Datenschutzerfordernisse nutzen*“. Hieraus lässt sich schließen, dass zwischen der Agentur und internationalen Organisationen Datenübermittlungen stattfinden, was im Prinzip im Widerspruch zu Artikel 44 Absatz 4 steht, dem zufolge nach unserem Verständnis solche Übermittlungen untersagt sind. **Wir fordern Klarstellungen bezüglich der Übermittlung personenbezogener Daten durch die Agentur an internationale Organisationen und erinnern daran, dass Übermittlungen personenbezogener Daten an internationale Organisationen, sollten sie unter bestimmten Umständen ausdrücklich vorgesehen werden, den gleichen Bedingungen wie Übermittlungen in Drittländer unterliegen, einschließlich der bereits erwähnten Angemessenheitsbeurteilung und spezifischer Garantien im Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.**

6. Gewährleistung der Rechte von Migranten und Flüchtlingen

30. Es sind in diesem Zusammenhang die Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen zu wahren, darunter das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Wir fordern daher die künftige Agentur und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, so transparent wie möglich darzustellen, wie sie die personenbezogenen Daten von Migranten und Flüchtlingen verarbeiten und diese Personen in einer auf deren Lage abgestimmten Weise verständlich informieren, und wir empfehlen die Ausarbeitung nutzerfreundlicher Verfahren, mit denen betroffene Personen ihre Rechte wirksam wahrnehmen können.

31. Bei ihrer Ankunft im Hoheitsgebiet der EU befinden sich Migranten und Flüchtlinge aufgrund mehrerer Faktoren in einer schwierigen Lage: Sie sind häufig aus ihrem Heimatland geflohen und suchen internationalen Schutz; einige müssen mit ihrer Rückführung rechnen; die meisten sind nicht in der Lage, sich flüssig in der Sprache des Mitgliedstaats zu verständigen, in dem sie ankommen oder in das sie umgesiedelt werden, und sie kennen sich in der jeweiligen Rechtsordnung nicht aus.

32. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB die ausdrückliche Vorgabe des Vorschlags, dass die EGKW „*bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen dieser Verordnung den Schutz der Grundrechte gewährleistet*“ (Artikel 33 Absatz 1), sowie die wiederholten Erwähnungen der Wahrung der in der Charta verankerten Grundrechte und die spezifischen Verweise auf das Recht auf Datenschutz²⁰ in Erwägungsgrund 29 und Artikel 34 Absatz 2.

Des Weiteren begrüßen wir die Bestimmungen des Vorschlags über mehrere Mechanismen, mit denen die Achtung der Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen gewährleistet werden soll; wie nachstehend dargestellt, sind einige von ihnen bereits in der derzeitigen Frontex-Verordnung zu finden:

- In Artikel 33 Absatz 1 wird die Erstellung und Durchführung einer Grundrechtsstrategie verlangt²¹;
- In Artikel 34 ist die Erarbeitung und Weiterentwicklung eines Verhaltenskodex für alle von der Agentur koordinierten Grenzkontrollinsätze mit Verfahren zur Gewährleistung der Achtung der Grundrechte²² sowie die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für Rückführungsaktionen mit Verfahren, die eine Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehörigen unter Beachtung der Grundrechte einschließlich des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten gewährleisten²³, vorgesehen;
- In den Artikeln 71 und 72 wird ein neuer Beschwerdemechanismus eingeführt und die Ernennung eines Grundrechtsbeauftragten (nachstehen „GRB“) vorgesehen, der für die Bearbeitung von Beschwerden über mögliche Grundrechtsverletzungen durch die Agentur zuständig ist und ähnliche Beschwerden über nationale Grenzbeamten an deren Herkunftsmitgliedstaat weiterleitet;
- Artikel 80 Absatz 1 sieht spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung eine spezifische Prüfung²⁴ der Frage vor, inwieweit die Grundrechte-Charta bei deren Anwendung beachtet wurde. Wir gehen davon aus, dass diese Bewertung einen eigenen Abschnitt über die Wahrung der Artikel 7 und 8 der Charta zum Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten enthält.

33. Wir weisen darauf hin, dass es zu Überschneidungen der Funktionen des GRB und des Datenschutzbeauftragten („DSB“) kommen könnte und dass dieser Aspekt im Sinne betroffener Personen geklärt werden sollte, beispielsweise durch Aufnahme eines neuen Absatzes in Artikel 72, demzufolge das Recht auf Datenschutz und Beschwerden in diesem Zusammenhang jeweils für sich vom DSB im Einklang mit Artikel 44 Absatz 1 des Vorschlags und im Wege einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem künftigen GRB und dem künftigen DSB der Agentur behandelt werden.

34. Transparenz ist Voraussetzung dafür, dass die wirksame Ausübung von Datenschutzrechten gewährleistet und letztendlich die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze gewährleistet ist. Als für die Verarbeitung Verantwortliche sind Agentur und Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG zur Transparenz verpflichtet. Dementsprechend sollten Migranten und Flüchtlinge zumindest über die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, den/die Zweck(e) der Verarbeitung und die ihnen als betroffenen Personen zustehenden spezifischen Rechte unterrichtet werden.

35. Wir unterstreichen daher, wie wichtig es ist, in der Praxis dafür zu sorgen, dass Migranten und Flüchtlinge Informationen in einer Form erhalten, von der man ausgehen kann, dass sie von ihnen verstanden wird. **Bei Minderjährigen sollten diese Informationen**

altersgemäß mit klaren und einfachen Formulierungen vermittelt werden, wobei zu bedenken ist, dass ihre Muttersprache wahrscheinlich keine Amtssprache der EU ist, und sollten Begriffe der Rechtssprache vermieden werden, bei denen sie sich vermutlich nicht auskennen²⁵.

36. Die künftige Agentur wird ferner spezifische Verfahren einrichten müssen, mit denen betroffenen Personen die Ausübung ihrer Rechte gewährleistet wird. Wir begrüßen Artikel 44 Absatz 2, dem zufolge der Verwaltungsrat nach Konsultation des EDSB zur Festlegung von Maßnahmen für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verpflichtet ist. Wir gehen davon aus, dass zu diesen Maßnahmen auch Verfahren gehören, nach denen auf Ersuchen betroffener Personen um Auskunft, Berechtigung und Sperrung im Einklang mit den Artikeln 13, 14 und 15 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geantwortet wird.

37. Diesbezüglich begrüßen wir auch Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe l, dem zufolge der künftige Einsatzplan für gemeinsame Aktionen an den Außengrenzen einen Verweismechanismus enthalten muss, nach dem Migranten und Flüchtlinge zwecks Unterstützung an die zuständigen nationalen Behörden verwiesen werden. **Da Datenschutzgesetze per definitionem komplex sind, empfehlen wir, zu den Behörden, die hier erwähnt werden, auch nationale Datenschutzbehörden zu rechnen, die Migranten und Flüchtlingen ebenfalls Unterstützung und Beratung in Fragen der Ausübung ihrer spezifischen Datenschutzrechte bieten könnten.**

7. Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des Vorschlags

7.1. Vorgaben für Weiterverwendung und Vereinbarkeit

38. Der EDSB unterstreicht die Bedeutung der umfänglichen Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung, der als zentraler Grundsatz des Datenschutzrechts gilt. Dieser Grundsatz ist in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG verankert, der besagt, dass personenbezogene Daten „*nur für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen*“²⁶.

39. Vor dem Hintergrund dieses Prinzips begrüßen wir Artikel 45 des Vorschlags, in dessen Absatz 1 ausführlich die Zwecke aufgeführt sind, für die die künftige Agentur personenbezogene Daten verarbeiten wird, in dem aber auch solche Verarbeitungen strikt auf die personenbezogenen Daten beschränkt werden, die für diese Zwecke erforderlich sind (Absatz 2). **Im Sinne der Kohärenz schlagen wir vor, in die Aufzählung auch die „Verwaltungszwecke“ aufzunehmen, die derzeit in Artikel 44 Absatz 3 erwähnt werden.**

40. Dessen ungeachtet halten wir fest, dass gemäß Artikel 45 Absatz 3 die Agentur „*nur wenn der Datenlieferant zustimmt, Informationen zu einem anderen Zweck verarbeiten darf als einem Zweck nach Absatz 1*“. Nach dieser Bestimmung könnten Informationen einschließlich sämtlicher personenbezogenen Daten unter der alleinigen Bedingung verwendet werden, dass die Datenquelle dem zustimmt, und dies sogar über die in der langen Liste in Artikel 45 Absatz 1 von Zwecken hinaus, für die personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen. Eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten wäre ein klarer Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung. Unserer Auffassung nach sollte mit dieser Bestimmung eher bezweckt werden, die Verwendung zu einem anderen *der* in Artikel 45

Absatz 1 *erschöpfend aufgelisteten Zwecke* von der Zustimmung der Quelle abhängig zu machen. **Wir empfehlen in diesem Sinne eine Umformulierung der Bestimmung dahingehend, dass eine Weiterverarbeitung gespeicherter personenbezogener Daten zu anderen als den in Artikel 45 Absatz 1 niedergelegten Zwecken untersagt ist.**

41. Eine solche Klarstellung ist zwar notwendig, reicht jedoch nicht aus, denn es ist durchaus denkbar, dass eine Verarbeitung zu einem anderen in Artikel 45 Absatz 1 aufgeführten Zweck mit Zustimmung des Datenlieferanten nicht im Einklang mit den Grundsatz der Zweckbindung steht, wenn der Zweck der Weiterverarbeitung(en) nicht mit dem/den ursprünglichen Zweck(en) vereinbar ist/sind. Denn die Verarbeitung personenbezogener Daten von Flüchtlingen in einem Migrationskontext muss nicht automatisch mit ihrer Verwendung zur Terrorismusbekämpfung vereinbar sein. Die Vereinbarkeit von später festgelegten Zweckbestimmungen sollte in jedem Einzelfall geprüft werden. **Wir empfehlen daher eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit den verschiedenen in Artikel 45 Absatz 1 aufgelisteten Zwecken und einen ausdrücklichen Hinweis auf die Formulierung im Satz zuvor, „inwieweit sie für eine Weiterverarbeitung zu einem Zweck oder den Zwecken nach Absatz 1 erforderlich sind“²⁷.**

42. Schließlich halten wir fest, dass die Kommission in der Begründung des Vorschlags ihre Absicht kundtat, die Möglichkeit zu prüfen, der künftigen Agentur Zugriff auf bestehende europäische Datenbanken wie der zweiten Generation des Schengener Informationssystems („SIS II“) und EURODAC einzuräumen und erwägt, in diese Richtung gehende Vorschläge zur Änderung der Rechtsakte über die Errichtung dieser Systeme vorzulegen. Der EDSB stellt ernsthaft in Frage, ob es hierfür eine Grundlage gibt, zumal im Wortlaut des Vorschlags SIS II und EURODAC nicht ausdrücklich erwähnt werden.

43. Der EDSB wird die weiteren Entwicklungen in dieser Angelegenheit sorgfältig beobachten. **Einstweilen weisen²⁸ wir den EU-Gesetzgeber erneut darauf hin, dass eine Weiterverarbeitung von in bestehenden Datenbanken gespeicherten Daten zu anderen Zwecken, die mit dem/den ursprünglichen Zweck(en) der Erhebung nicht vereinbar sind, ein schwerwiegender Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung und ein weiterer Eingriff in das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten wäre. In diesem Fall müssten die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme klar belegt werden.** Eine Datenbank, die als verhältnismäßig gilt, wenn sie von Anfang an für konkrete Zwecke verwendet wird, kann als unverhältnismäßig und sogar unmaßgeblich angesehen werden, wenn sie später zu weiteren Zwecken verwendet wird, die mit den ursprünglichen nicht vereinbar sind.

7.2. Datenspeicherfristen

44. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag die Fristen streng begrenzt, innerhalb derer die Agentur personenbezogene Daten verarbeiten darf, wodurch der Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz geringer ausfällt.

45. Gemäß Artikel 46 Absatz 3 muss die Agentur alle im Rahmen von gemeinsamen Aktionen und anderen operativen Tätigkeiten an den Außengrenzen erhobenen personenbezogenen Daten löschen, „*sobald sie an das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, Europol oder Eurojust oder an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt oder für die Erstellung von Risikoanalysen verwendet wurden*“; dieser Zeitraum

darf keinesfalls drei Monate nach „*Erhebung dieser Daten überschreiten*“. Wir begrüßen die Festlegung einer Höchstspeicherfrist von drei Monaten.

46. In Artikel 46 Absatz 1 des Vorschlags ist die Rede von „*personenbezogenen Daten, die die Mitgliedstaaten erfasst und der Agentur übermittelt haben, oder die Bedienstete der Agentur erfasst haben*“. Wir fragen uns, ob das in Artikel 46 Absatz 3 genannte Erhebungsdatum das Datum der ursprünglichen Erhebung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ist, oder ob es sich dabei um das Datum handelt, an dem die Agentur die an sie von Mitgliedstaaten oder EGKW-Teams übermittelten Daten erhält. **Wir bitten um Klarstellung dieses Punktes.**

47. Gemäß Artikel 47 Absatz 3 muss die Agentur alle Daten von zur Rückkehr verpflichteten Personen löschen, „*sobald der Zweck, für den sie erhoben wurden, erreicht wurde, und spätestens 30 Tage nach dem Ende der Rückführungsaktion oder des Rückführungseinsatzes*“. Auch diesen Absatz begrüßen wir.

7.3. Zugangsrechte von Verbindungsbeamten

48. Der Vorschlag sieht eine Neuerung in Form von Verbindungsbeamten der Agentur vor, die in Mitgliedstaaten entsandt werden²⁹. Der EDSB fragt sich, ob es erforderlich ist, wie in Artikel 11 des Vorschlags vorgesehen, diesen Beamten Zugang zu „nationalen und europäischen Informationssystemen“ zu gewähren.

49. Verbindungsbeamte handeln im Namen der Agentur und erstatten deren Exekutivdirektor regelmäßig Bericht. Der Beschreibung ihrer Funktion in Artikel 11 Absatz 3 des Vorschlags entnehmen wir, dass Verbindungsbeamte die Präsenz der Agentur vor Ort verstärken sollen, um eine wirksamere Überwachung des Managements der Außengrenzen zu gewährleisten und die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen der Agentur und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu fördern. Für diese Zwecke hat der Verbindungsbeamte „*Zugang zu den im nationalen Koordinierungszentrum verfügbaren nationalen und europäischen Informationssystemen unter der Bedingung, dass er die auf nationaler und EU-Ebene geltenden Sicherheits- und Datenschutzvorschriften beachtet*“ (Artikel 11 Absatz 4).

50. Wir begrüßen, dass den Verbindungsbeamten die Einhaltung von Datenschutzvorschriften zur Bedingung für den Zugang zu nationalen und europäischen Informationssystemen gemacht wird. Wir fragen uns jedoch, ob Verbindungsbeamte eine operative Funktion in Mitgliedstaaten haben. Nach unserem Verständnis sind sie keine Mitglieder der EGKW-Teams. Daher können wir keine solide Grundlage für die Gewährung des Zugangs zu diesen Datenbanken erkennen. **Wir empfehlen die Streichung dieser Möglichkeit aus dem endgültigen Wortlaut, sofern nicht der Bedarf an einem solchen Zugang angemessen nachgewiesen wird.**

7.4. Sicherheit der technischen Ausrüstung

51. Der Vorschlag gibt der Agentur die Möglichkeit, technische Ausrüstung zu erwerben (z. B. Geräte für die Abnahme von Fingerabdrücken), und schafft einen Ausrüstungspool, der bei Bedarf an den Außengrenzen rasch eingesetzt werden kann. Der EDSB hegt Bedenken bezüglich der Sicherheit der technischen Ausrüstung und damit auch bezüglich der bei dem

in den Artikeln 37 und 38 des Vorschlags beschriebenen Einsatz dieser technischen Ausrüstung verarbeiteten personenbezogenen Daten.

52. Auf der einen Seite wird die Ausrüstung aus dem Pool von den Mitgliedstaaten, der Agentur selber oder von ihr gemeinsam mit einem Mitgliedstaat bereitgestellt oder wird von der Agentur geleast. Sie wird in einem Mitgliedstaat im Einklang mit den maßgeblichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats registriert. Auf der anderen Seite handeln bei einer späteren Verwendung dieser Ausrüstung die Mitglieder der EGKW-Teams unter der Aufsicht und im Namen des Einsatzmitgliedstaats.

53. Da die technische Ausrüstung zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten und zwischen Mitgliedern der EGKW-Teams von Hand zu Hand geht, muss während der gesamten Einsätze ein Sicherheitsniveau gewährleistet sein, das den Risiken angemessen ist. **Wir empfehlen daher, für alle Phasen des Lebenszyklus der Ausrüstungsgegenstände, also vom Erwerb über die Lagerung und den Einsatz bis schließlich zur Entsorgung, die Verantwortlichkeiten für die Gewährleistung der Sicherheit der von den EGKW-Teams verwendeten Ausrüstung klarzustellen.**

8. Schlussfolgerung

Der EDSB begrüßt mehrere Aspekte des Vorschlags, insbesondere die Tatsache, dass bestimmte Garantien in den Wortlaut aufgenommen wurden, beispielsweise die Begrenzung der Speicherfristen für die Daten. In Anbetracht der Stärke des Eingriffs in Grundrechte von Migrant*innen und Flüchtling*innen vertritt der EDSB jedoch ganz allgemein die Ansicht, dass für die für jeden Zweck des Vorschlags vorgesehenen Verarbeitungstätigkeiten jeweils eine eigene Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden sollte. Ebenso sollte die Vereinbarkeit der verschiedenen Zwecke der in Artikel 45 Absatz 1 des Vorschlags vorgesehenen Verarbeitungen überprüft werden.

Im Sinne der Rechtssicherheit und der Wahrung der Datenschutzgrundsätze empfiehlt der EDSB insbesondere, folgende Verbesserungen und Klarstellungen in den endgültigen Wortlaut der Initiative aufzunehmen:

- Angabe und Beschränkung des zugrunde liegenden Zwecks
 - genaueres und getrenntes Eingehen auf die beiden mit dem Vorschlag verfolgten Ziele im gesamten Wortlaut;
 - Gewährleistung der Weise, in der Daten verarbeitet werden und ausdrücklicher Verweis auf die Vereinbarkeit der Zwecke in Artikel 45 Absatz 1;
 - Umformulierung von Artikel 45 Absatz 3 dahingehend, dass ausdrücklich untersagt wird, gespeicherte personenbezogene Daten für andere als die in Artikel 45 Absatz 1 festgelegten Zwecke weiter zu verarbeiten;

- Pflichten der Agentur
 - Klarstellung des Ausmaßes der Verarbeitungstätigkeiten durch die Agentur bei Daten, die bei gemeinsamen Aktionen und anderen operativen Tätigkeiten erhoben

wurden, und zwar durch eine Auflistung in Artikel 46 der Datenkategorien, die von der Agentur verwendet werden und/oder über sie laufen könnten;

- Vermeidung von Unklarheiten bezüglich der Verantwortung für Verarbeitungstätigkeiten und Einhaltung der Vorschriften von Agentur, Einsatzmitgliedstaat und Herkunftsmitgliedstaaten bei gemeinsamen Aktionen;
- Klarstellung in Artikel 46 der Umstände, unter denen an der Grenze von Mitgliedstaaten erhobene Daten an die Agentur übermittelt werden und diese damit zu dem für die Verarbeitung Verantwortlichen wird;

➤ Qualität und Sicherheit von Daten

- Klarstellung von Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c dahingehend, dass er nicht als allgemeine Erlaubnis zur Erhebung dieser Datenkategorien unabhängig von den in Artikel 46 Absatz 1 Buchstaben a und b definierten Personenkategorien gedeutet werden kann;
- klare Festlegung der Verantwortung für die Sicherheit der von der EGKW verwendeten und in den Artikeln 37 und 38 aufgeführten Ausrüstung in allen Phasen deren Lebenszyklus;

➤ Übermittlungen

- Erwähnung in Artikel 44 Absatz 4 von internationalen Organisationen im Zusammenhang mit dem Verbot der Übermittlung personenbezogener Daten und entsprechende Anpassung von Artikel 51 Absatz 4;
- Klarstellung von Artikel 51 durch Umformulierung seines Absatzes 4 und durch seine Unterteilung in zwei Bestimmungen betreffend die Zusammenarbeit von Stellen innerhalb der EU bzw. die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen;

➤ Rechte betroffener Personen

- Hinweis in Artikel 72 darauf, dass für Datenschutzrechte und Beschwerden in diesem Zusammenhang jeweils der DSB zuständig ist;
- Gewährleistung, dass Informationen für betroffene Personen in diesem Zusammenhang auf altersgemäße Weise in einer klaren und einfachen Sprache und unter Vermeidung juristischer Begriffe gegeben werden;
- Aufnahme nationaler Datenschutzbehörden in die Liste von Behörden in Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe l;
- Streichung aus Artikel 11 Absatz 4 der Möglichkeit für Verbindungsbeamte, Zugang zu nationalen und europäischen Informationssystemen zu erhalten, wenn der Bedarf daran nicht belegt ist.

Geschehen zu Brüssel am 18. März 2016

Giovanni BUTTARELLI

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Anmerkungen

¹ Das Grenzpaket umfasst insgesamt 13 Rechtstexte: einen Vorschlag zur Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, der mit einer Mitteilung der Kommission einhergeht; einen Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex in Form der Einführung obligatorischer systematischer Kontrollen von EU-Bürgern, die in die EU einreisen bzw. aus ihr ausreisen; einen Vorschlag für die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; ein Praxishandbuch für die Umsetzung und das Management des Europäischen Grenzkontrollsystems; einen Fortschrittsbericht über die Einrichtung von Hotspots in Italien; einen Vorschlag für eine zeitweise Aussetzung der Verpflichtungen Schwedens im Rahmen des EU-Umsiedlungsmechanismus; eine Empfehlung der Kommission für eine Regelung für freiwillige humanitäre Aufnahme mit der Türkei; einen Bericht über die Aufarbeitung des Leaders' Meeting über Flüchtlingsströme auf der Westbalkanroute; einen Vorschlag für eine Änderung des Gründungsrechtsakts für die Europäische Fischereiaufsichtsagentur und einen Vorschlag für eine Änderung des Gründungsrechtsakts für die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs. Alle Dokumente sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm.

² Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, (COM(2015) 671 final).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Die europäische Migrationsagenda“, Brüssel, 13. Mai 2015, COM(2015)240 final; damals hatte die Kommission bereits Folgendes festgestellt: „Die Ausweitung der Maßnahmen im Mittelmeer macht deutlich, dass das Management der Außengrenzen zunehmend in unserer gemeinsamen Verantwortung liegt. Die Zusammenarbeit an den Außengrenzen würde neben einem europäischen System von Grenzschutzbeamten ein neues Konzept für die Küstenwache in der EU umfassen, wobei Initiativen wie die gemeinsame Nutzung von Ausrüstung und Ressourcen, gemeinsame Übungen sowie der mögliche Übergang zu einer europäischen Küstenwache eingehender geprüft würden.“

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Die Europäische Sicherheitsagenda“, Straßburg, 15. April 2015, COM(2015) 185 final.

⁵ Siehe die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates am 17. und 18. Dezember 2015, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/de/pdf>.

⁶ Siehe die wichtigsten Ergebnisse der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 25. Februar 2016, abrufbar auf der Website des Rates unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2016/02/25/>.

⁷ Siehe die zu diesem Dossier eigens eingerichtete Website der Legislativen Beobachtungsstelle des Europäischen

Parlaments: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD)).

⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

⁹ Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates errichtet und ist unter der Bezeichnung „Frontex“ bekannt. Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1 (nachstehend „die Frontex-Verordnung“).

¹⁰ Die EGKW umfasst Küstenwachen, soweit diese mit Aufgaben der Grenzkontrolle betraut sind; siehe die Artikel 3 und 5 des Vorschlags.

¹¹ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

¹² Ähnlich besagt Artikel 72 Absatz 10 des Vorschlags ohne weitere Klarstellung: „Alle in einer Beschwerde enthaltenen personenbezogenen Daten werden (...) von den Mitgliedstaaten im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG und dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates be- und verarbeitet.“

¹³ Und gemäß Artikel 39 des Vorschlags haben Mitglieder der Teams der Europäischen Grenz- und Küstenwache bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaats einzuhalten, das auch das Datenschutzrecht des betreffenden Mitgliedstaats umfasst.

¹⁴ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

¹⁵ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

¹⁶ Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), COM(2012) 11.

¹⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, COM(2012) 10.

¹⁸ Ursprünglich stand die Koordinierung im Mittelpunkt der Tätigkeit von Frontex und spielte die Verarbeitung personenbezogener Daten nur eine relativ untergeordnete Rolle. 2011 wurde die Frontex-Verordnung durch spezifische Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Frontex geändert und sein Auftrag um die Verarbeitung solcher Daten erweitert. Dessen ungeachtet gehört die Verarbeitung personenbezogener Daten für operative Aufgaben und insbesondere die Verarbeitung personenbezogener Daten über Migranten und Flüchtlinge nicht zu den Hauptaufgaben von Frontex.

¹⁹ Zu beachten ist, dass ein von der Agentur geleastes Flugzeug gemäß Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe b des Vorschlags in einem Mitgliedstaat registriert sein muss.

²⁰ Siehe die Entsprechungstabellen im Anhang des Vorschlags für einen Vergleich zwischen den Bestimmungen der Frontex-Verordnung und denen des Vorschlags, die an ihre Stelle treten sollen, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_annex_en.pdf.

²¹ Ähnlich wie in Artikel 26a der Frontex-Verordnung.

²² Ähnlich wie in Artikel 2a der Frontex-Verordnung.

²³ Ähnlich wie in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Frontex-Verordnung.

²⁴ Ähnlich wie in Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b der Frontex-Verordnung; siehe „External Evaluation of the Agency under Art. 33 of the Frontex Regulation - Final Report“, 28.07.2015, abrufbar auf der Website von Frontex unter http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Final_Report_on_External_Evaluation_of_Frontex.pdf.

²⁵ Siehe „Eurodac Supervision Coordination Group Second Inspection Report“ zu Informationen für betroffene Personen, abrufbar unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Eurodac/09-06-24_Eurodac_report2_EN.pdf.

²⁶ Der gleiche Grundsatz findet sich auch in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

²⁷ Für nähere Informationen zur Beurteilung der Vereinbarkeit siehe Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 03/2013 zum Grundsatz der Zweckbindung, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf.

²⁸ Stellungnahme des EDSB vom 5. September 2012 zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. (.../...) (zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist) und zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit EURODAC-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken (Neufassung), ABl. C 92 vom 10.4.2010, S. 1.

²⁹ Ferner sieht der Vorschlag in Artikel 29 die Möglichkeit eines Einsatzes von Verbindungsbeamten der Agentur in Drittländern vor.