



Formelle Kommentare des EDSB zum Entwurf eines Delegierten Beschlusses der Kommission zur genauen Festlegung des Inhalts und des Formats der Fragen und zur Festlegung der Reihe zusätzlicher vorgegebener Fragen

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr¹, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1 –

HAT DIE FOLGENDEN FORMELLEN KOMMENTARE ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 7. Juli 2022 nahm die Europäische Kommission den Entwurf des Delegierten Beschlusses der Kommission zur genauen Festlegung des Inhalts und des Formats der Fragen und zur Festlegung der Reihe zusätzlicher vorgegebener Fragen (im Folgenden „Vorschlag“ oder „Entwurf des delegierten Beschlusses) in Bezug auf das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) an.
2. Ziel des Entwurfs des delegierten Beschlusses ist es, den Inhalt und das Format der Fragen und den Inhalt und das Format der Reihe damit zusammenhängender zusätzlicher Antworten und Fragen, die Teil des von jedem Antragsteller auszufüllenden ETIAS-Antragsformulars genau festzulegen. Diese Fragen beziehen sich auf Straftaten, Aufenthalte in bestimmten Kriegs- oder Konfliktgebieten und die Entscheidung(en), das Gebiet zu verlassen oder dorthin zurückzukehren.
3. Die Vorschläge werden gemäß Artikel 17 Absätze 5 und 6 der Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates² (im Folgenden „ETIAS-Verordnung“) angenommen.

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.

4. Der EDSB hat bereits die Stellungnahme 3/2017 zum Vorschlag für ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)³ sowie eine Reihe formeller Kommentare zu den verschiedenen in der ETIAS-Verordnung vorgesehenen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten abgegeben.
5. Mit den vorliegenden formellen Kommentaren des EDSB wird ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725⁴ (im Folgenden „EU-DSVO“) beantwortet. Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass in Erwägungsgrund 11 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.
6. Diese formellen Kommentare schließen künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht aus, insbesondere, falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten, beispielsweise infolge der Annahme einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte.⁵
7. Darüber hinaus lassen diese formellen Kommentare etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt und beschränken sich auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

2. Kommentare

2.1. Fristen in Bezug auf frühere strafrechtliche Verurteilungen

8. Gemäß Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe a der ETIAS-Verordnung muss der Antragsteller im Rahmen des Antragsformulars für eine Reisegenehmigung Angaben zu möglichen früheren strafrechtlichen Verurteilungen machen. Zu diesem Zweck, muss der Antragsteller die Frage beantworten, „ob er in den letzten **10 Jahren** wegen einer der im Anhang aufgeführten Straftaten – bzw. im Fall terroristischer Straftaten in den letzten **20 Jahren** – verurteilt worden ist, und gegebenenfalls wann und in welchem Land“ (Hervorhebung hinzugefügt).

³ [Stellungnahme 3/2017 des EDSB zu dem Vorschlag für ein Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem \(ETIAS\)](#), abgegeben am 6. März 2017.

⁴ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

⁵ Für den Fall anderer Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte mit Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten möchte der EDSB daran erinnern, dass er auch zu diesen Rechtsakten konsultiert werden muss. Gleiches gilt für künftige Änderungen, mit denen neue oder bestehende Bestimmungen, die direkt oder indirekt die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, eingeführt bzw. geändert würden.

9. Der EDSB stellt jedoch fest, dass in Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs des delegierten Beschlusses die Fristen in Bezug auf eine mögliche frühere strafrechtliche Verurteilung erheblich verlängert werden und zwar auf **15 Jahre** für die im Anhang aufgeführten Straftaten und **25 Jahre** für eine terroristische Straftat.
10. Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 290 Absatz 1 AEUV der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden kann, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur **Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften** des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen (Hervorhebung hinzugefügt). In diesem Zusammenhang wird in Artikel 17 Absätze 5 und 6 der ETIAS-Verordnung die Übertragung der Befugnis nur darauf beschränkt, den Inhalt und das Format der Fragen genau festzulegen und nicht auf die Neudefinition ihrer wesentlichen Vorschriften ausgedehnt, wie z. B. des maximalen Zeitraums, in dem eine frühere strafrechtliche Verurteilung als relevant gilt.
11. In Anbetracht der obigen Ausführungen ist der EDSB der Ansicht, dass die Bestimmung von Artikel 2 Absatz 2 des Vorschlags im Widerspruch zur gesetzgeberischen Befugnis nach Artikel 17 Absätze 5 und 6 der ETIAS-Verordnung sowie zu Artikel 290 Absatz 1 des AEUV steht. Daher sollten die **Fristen im Zusammenhang mit möglichen früheren strafrechtlichen Verurteilungen in Artikel 2 Absatz 2 des Vorschlags an die im Basisrechtsakt**, d. h. in Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe a der ETIAS-Verordnung, vorgesehenen Fristen **angepasst werden**.

2.2. Personenbezogene Daten von Familienangehörigen und Freunden

12. Gemäß Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung ist der Antragsteller verpflichtet, Informationen darüber zu geben, „ob er sich in den vergangenen zehn Jahren in einem bestimmten Kriegs- oder Konfliktgebiet aufgehalten hat und welches die Gründe für den jeweiligen Aufenthalt waren“.
13. Der EDSB stellt fest, dass gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c und Absätze 3, 4 und 6 des Vorschlags der Antragsteller im Falle einer positiven Antwort den Grund bzw. die Gründe und den Untergrund bzw. die Untergründe für den Aufenthalt angeben muss. Wenn der Antragsteller als Grund „Familienbesuch“ angibt, muss er den „Vor- und Nachnamen sowie die Wohnanschrift des/der angegebenen Familienangehörigen“ angeben. Wenn der Grund „Freundesbesuch“ lautet, muss der Antragsteller den „Vornamen, Nachnamen und die Wohnanschrift des angegebenen Freundes“ angeben.
14. Der EDSB unterstreicht, dass die ETIAS-Verordnung nicht als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten von Personen, die keinen Antrag auf eine Reisegenehmigung stellen, herangezogen werden kann. Die allgemeine in Artikel 17

Absatz 4 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung enthaltene Bestimmung, wonach „Gründe für den jeweiligen Aufenthalt“ anzugeben sind, kann nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten völlig neuer Kategorien betroffener Personen im ETIAS-System angesehen werden. Darüber hinaus sind die Zwecke und die Art der Verarbeitung unklar, z. B. ob die Daten von Familienangehörigen und Freunden mit bestimmten Sicherheitsdatenbanken abgeglichen werden oder ob Strafverfolgungsbehörden Zugriff darauf haben usw.

15. Der EDSB ist außerdem besorgt darüber, dass keine Ausnahmen oder Einschränkungen in den Fällen vorgesehen sind, in denen der Familienangehörige (oder der Freund) minderjährig ist. Die vorgegebene Liste der Familienangehörigen in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b des Vorschlags, die auch „Kinder“ und sogar „Enkelkinder“ umfasst, deutet darauf hin, dass keine besondere Unterscheidung zwischen Minderjährigen und Erwachsenen vorgesehen ist.
16. Gleichzeitig stellt der EDSB fest, dass die zuständige nationale ETIAS-Stelle gemäß Artikel 27 der ETIAS-Verordnung im Einzelfall zusätzliche Angaben oder Unterlagen vom Antragsteller anfordern kann, wenn sie die Angaben des Antragstellers im Antragsformular für unzureichend hält, um über die Erteilung oder Verweigerung einer Reisegenehmigung zu entscheiden.
17. In Anbetracht der obigen Ausführungen ist der EDSB der Ansicht, dass die **vorgesehene Verpflichtung des Antragstellers, personenbezogene Daten von Familienangehörigen oder Freunden als Teil des Antragsformulars anzugeben, zu weit geht und nicht gerechtfertigt ist**. Daher empfiehlt er, Artikel 3 Absätze 4 und 6 aus dem Vorschlag zu streichen.

2.3. Methodik für die Erstellung der Liste der besonderen Kriegs- und Konfliktgebiete

18. Der EDSB stellt fest, dass in Anhang I des Vorschlags die Methodik zur Erstellung der Liste der bestimmten Kriegs- und Konfliktgebiete gemäß Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Entwurfs des delegierten Beschlusses festgelegt ist. Diese Methodik basiert auf Daten aus den Datenbanken des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK)⁶, die den folgenden kumulativen Kriterien entsprechen:
 - politische Konflikte, die den Intensitätsstufen 4 (begrenzter Krieg) und 5 (Krieg) entsprechen, mit Ausnahme von Konflikten ausschließlich zwischen Drogenkartellen oder Drogenhandelsorganisationen;
 - Konflikte, die auf subnationaler Ebene außerhalb der EU aufgetreten sind;
 - Konflikte, die in den letzten zehn Jahren aufgetreten sind;

⁶ <https://hiik.de/data-and-maps/datasets/?lang=en>

19. Daher hat die Kommission in Anhang II des Vorschlags eine Liste von 45 Drittländern zusammengestellt, die ganz oder teilweise als „Kriegs- und Konfliktgebiete“ ausgewiesen sind. Der EDSB stellt fest, dass die Liste aufgrund der gewählten Kriterien sehr vielfältig ist: Sie umfasst Länder, die offiziell mit ausländischen terroristischen Kämpfern⁷ in Verbindung gebracht werden, aber auch Länder, die mit der EU assoziiert sind oder Partnerschaftsabkommen mit ihr haben.
20. Der EDSB erinnert daran, dass Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung die Ausweisung von „**bestimmten** Kriegs- und Konfliktgebiet[en]“ vorschreibt (Hervorhebung hinzugefügt). Die bloße Existenz eines internen Konflikts in einem Land sollte nicht automatisch einer Sicherheitsbedrohung für die EU gleichgestellt werden. Man könnte sogar argumentieren, dass einige der Konflikte, die standardmäßig von der Liste ausgeschlossen sind (Kartellkriege), eine größere Bedrohung für die Sicherheit und das Recht⁸ darstellen als viele der Konflikte, die auf der vorgeschlagenen Liste stehen.
21. Der EDSB unterstreicht, dass der vorgeschlagene umfassende Ansatz zur Definition von „Konfliktgebieten“ im Entwurf des delegierten Beschlusses eine ähnlich umfassende Verarbeitung personenbezogener Daten einer erheblichen Anzahl von Antragstellern aufgrund ihrer familiären oder sonstigen Verbindungen zu den ausgewählten Ländern und Gebieten nach sich ziehen würde. Gleichzeitig bezweifelt der EDSB, wie bereits erwähnt, dass die wesentlich umfangreichere Datenverarbeitung tatsächlich zum Zweck der Prävention eines Risikos für die Sicherheit, eines Risikos der illegalen Einwanderung oder eines hohen Epidemierisikos beitragen würde, was das Ziel von ETIAS ist.
22. Daher empfiehlt der EDSB, die Methodik für die Erstellung der Liste bestimmter Kriegs- und Konfliktgebiete gemäß Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Entwurfs des delegierten Beschlusses zu überdenken, um die Auswahl gezielter und objektiver mit möglichen Sicherheits- oder anderen Risiken für die EU zu verknüpfen⁹.

Brüssel, 2. August 2022
(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał Wiewiórowski

⁷ Siehe z. B. Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung 2020, COM(2020) 795 final.

⁸ Siehe z. B. Europol SOCTA 2021 über den signifikanten Anstieg des Kokainhandels in die EU.

⁹ Das elektronische Reisegenehmigungssystem der Vereinigten Staaten (ESTA) umfasst zum Beispiel nur wenige „Risikoländer“ (Iran, Irak, Libyen, Nordkorea, Somalia, Sudan, Syrien und Jemen), <https://esta.cbp.dhs.gov/eligibilityQs>