



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 9/2020

**Stellungnahme des
EDSB zum neuen
Migrations- und
Asylpaket**



30. November 2020

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [...] sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“; er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig. Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 besagt: „Nach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Kommission den EDSB“, und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten“.

Nach Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2018/1725 hat der EDSB die Befugnis, „zu allen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten stehen, von sich aus oder auf Anfrage Stellungnahmen an die Organe und Einrichtungen der Union sowie an die Öffentlichkeit zu richten“.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Wiewiorowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

In dieser Stellungnahme geht es um den Auftrag des EDSB, die EU-Organe bezüglich der Datenschutzauswirkungen ihrer Politiken zu beraten und eine verantwortliche Politikgestaltung zu unterstützen. Dies steht im Einklang mit Maßnahme 3.1 der Strategie des EDSB: aktive Förderung von Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit.

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat am 23. September 2020 das neue Migrations- und Asylpaket vorgelegt, das fünf Legislativvorschläge umfasst: i) einen geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung; ii) einen geänderten Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung; iii) einen Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement; iv) einen Vorschlag für eine Screening-Verordnung; v) einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt. Das Paket beinhaltet auch mehrere nichtlegislative Initiativen.

Der EDSB erkennt die Notwendigkeit einer effektiveren Steuerung von Migration und Asyl an. Gleichzeitig ist der Datenschutz, wie in der Strategie des EDSB 2020–2024 dargelegt, eine der letzten Verteidigungslinien für schutzbedürftige Personen wie Migranten und Asylsuchende, die sich den EU-Außengrenzen nähern. Daher ist der EDSB der Auffassung, dass der vorgeschlagene umfassende Ansatz auf der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte von Personen, die internationalen Schutz suchen, und anderen Migranten, einschließlich ihres Rechts auf Datenschutz und Privatsphäre, beruhen muss.

Generell ist der EDSB der Auffassung, dass eine eingehende Folgenabschätzung zu den Grundrechten und zum Datenschutz durchgeführt werden sollte. Er ist ferner der Ansicht, dass in den Legislativvorschlägen die jeweiligen Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure, die an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligt sind, klar festgelegt werden sollten. Angesichts der Tatsache, dass die meisten Vorschläge im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets auf den Vorschlägen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems von 2016 aufbauen, ist der EDSB überdies der Auffassung, dass die Empfehlungen in seiner Stellungnahme 07/2016 zum ersten Reformpaket zur Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, insbesondere zu Eurodac, nach wie vor uneingeschränkt gültig sind.

Konkret empfiehlt der EDSB in Bezug auf den geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und die Einrichtungen der Union weiterhin nur die Daten sehen können sollten, die für die Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben relevant sind, selbst wenn die Datensätze in einer Sequenz miteinander verknüpft sind. Der EDSB empfiehlt ferner, dass in den geänderten Vorschlag ausdrücklich das einheitliche Modell der koordinierten Aufsicht im Einklang mit Artikel 62 EUDPR aufgenommen werden sollte. Der EDSB befürwortet außerdem, dass vor dem Beginn der operativen Nutzung des geänderten Systems der Sicherheitsrahmen für das geschäftliche und technische Umfeld von Eurodac ordnungsgemäß aktualisiert wird und in dem Vorschlag klargestellt wird, welche Daten im gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten bzw. im Eurodac-Zentralsystem gespeichert werden.

In Bezug auf den Vorschlag für eine Screening-Verordnung betont der EDSB, dass die Richtigkeit der verarbeiteten Informationen von entscheidender Bedeutung ist und dass das Recht auf Berichtigung und/oder Ergänzung der personenbezogenen Daten von Drittstaatsangehörigen in allen Fällen gewährleistet sein sollte. Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag sehr allgemein gehalten ist, was die möglichen Methoden für die Erhebung von Daten betrifft, die von Drittstaatsangehörigen zu ihrer Identifizierung oder Überprüfung bereitgestellt oder von ihnen bezogen werden, insbesondere wenn man das breite Spektrum an Praktiken auf nationaler Ebene bedenkt, die unterschiedlich stark in die Privatsphäre eingreifen und nicht alle gleich wirksam sind. Der EDSB empfiehlt ferner, den Zweck und die Modalitäten der Verarbeitung personenbezogener Daten klarzustellen, wenn geprüft werden soll, ob von Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die Sicherheit ausgeht.

Die Stellungnahme enthält einige zusätzliche Empfehlungen zum Datenschutz, die im Gesetzgebungsverfahren ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND.....	6
2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN	7
3. ANMERKUNGEN ZUM GEÄNDERTEN VORSCHLAG FÜR EINE EURODAC- VERORDNUNG	8
3.1. VORHERGEHENDE EMPFEHLUNGEN	8
3.2. VERKNÜPFUNG ALLER ZU EINER PERSON GEHÖRENDE DATENSÄTZE IN EINER SEQUENZ.....	9
3.3. KOORDINIERTER AUFSICHT ÜBER EURODAC	10
3.4. SICHERHEIT, DATENSPEICHERUNG UND STATISTIK	10
4. BEMERKUNGEN ZU ANDEREN LEGISLATIVVORSCHLÄGEN	11
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	13
Endnoten.....	15

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

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 die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)¹,

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, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c,

gestützt auf die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates³ –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Die Europäische Kommission hat am 23. September 2020 das neue Migrations- und Asylpaket vorgelegt.⁴ Es ist eine der wichtigsten politischen Initiativen der Kommission und wurde in ihrem am 29. Januar 2020 veröffentlichten Arbeitsprogramm im Rahmen der fünften Priorität – „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ – ins Auge gefasst.⁵
2. Das neue Migrations- und Asylpaket besteht aus mehreren Legislativvorschlägen und nichtlegislativen Instrumenten. Es baut auf den Vorschlägen der Kommission zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf, die von der Kommission 2016 und 2018 vorgelegt wurden und über die das Parlament und der Rat bereits eine vorläufige politische Einigung erzielt, aber die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen haben.
3. In diesem Zusammenhang hat die Kommission zwei geänderte und drei neue Legislativvorschläge vorgelegt:
 - einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (nachstehend „geänderter Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung“)⁶
 - einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (nachstehend „geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung“)⁷

- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds] (nachstehend „Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement“)⁸
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (nachstehend „Vorschlag für eine Screening-Verordnung“)⁹
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (nachstehend „Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt“)¹⁰

Darüber hinaus umfasst das neue Paket die folgenden nichtlegislativen Initiativen:

- eine neue Empfehlung über einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration;¹¹
 - eine neue Empfehlung zur Neuansiedlung und zu komplementären Zugangswegen;¹²
 - eine neue Empfehlung zu Such- und Rettungsaktionen von privaten Schiffen;¹³
 - neue Leitlinien zur Richtlinie über Beihilfe.¹⁴
4. Der EDSB wurde von der Kommission am 27. Juli 2020 informell zu dem geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung konsultiert und übermittelte der Kommission im August seine informellen Bemerkungen. Der EDSB begrüßt, dass seine Ansichten in einem frühen Stadium des Verfahrens eingeholt wurden, und fordert die Kommission auf, dieses bewährte Verfahren fortzusetzen.
 5. Der EDSB wurde anschließend von der Kommission am 5. Oktober 2020 förmlich zu dem geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung konsultiert. Die Konsultation erstreckt sich jedoch nicht auf die übrigen Elemente des am 23. September 2020 angenommenen Migrations- und Asylpakets, die sich ebenso auf das Recht auf Datenschutz auswirken könnten und daher in den Anwendungsbereich von Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 (nachstehend „EUDPR“) fallen.
 6. Gleichzeitig verweist der geänderte Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung auf eine Reihe anderer Legislativvorschläge, die Teil des neuen Migrations- und Asylpakets sind, wie die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, die Asylverfahrensverordnung, die Screening-Verordnung usw. Daher liegt der Schwerpunkt dieser Stellungnahme zwar auf dem geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung, sie enthält jedoch auch einige Bemerkungen und Empfehlungen zu den anderen Legislativvorschlägen.

2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

7. Das neue Migrations- und Asylpaket plädiert für ein umfassendes Migrations- und Asylkonzept, das *„die Maßnahmen in den Bereichen Migration, Asyl, Integration und Grenzmanagement zusammenführt“*.¹⁵ Der EDSB erkennt die Notwendigkeit einer effektiveren Steuerung von Migration und Asyl an. Gleichzeitig ist der Datenschutz, wie bereits in der Strategie des EDSB 2020–2024 dargelegt, „eine der letzten

Verteidigungslinien für schutzbedürftige Personen wie Migranten und Asylsuchende, die sich den EU-Außengrenzen nähern.“¹⁶ Daher **muss der vorgeschlagene umfassende Ansatz auf der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte von Personen, die internationalen Schutz suchen, und anderen Migranten, einschließlich ihres Rechts auf Datenschutz und Privatsphäre, beruhen.**

8. Die Angleichung des Asyl- und Migrationsmanagements an denselben rechtlichen und politischen Rahmen hat erhebliche rechtliche und praktische Konsequenzen. Unterschiedliche Zwecke erfordern unterschiedliche Bewertungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen. Die Vorschläge im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets lassen die Grenzen zwischen den verschiedenen Politikbereichen Asyl, Migration, polizeiliche Zusammenarbeit, innere Sicherheit und Strafjustiz weiter verschwimmen. Dieser Ansatz folgt einem Trend, der bereits in den Interoperabilitätsrahmen eingebettet ist, der, wie von der Kommission erläutert, nach Erreichen der vollen Betriebsbereitschaft sicherstellen wird, dass „*alle europäischen Systeme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz miteinander verbunden [sind] und miteinander ‚kommunizieren‘ können [...].*“¹⁷
9. Der EDSB begrüßt zwar, dass jede Datenbank ihre bestehenden Sicherheitsfunktionen beibehalten wird¹⁸, doch werden die Änderungen im Zuge des neuen Migrations- und Asylpakets insbesondere im Zusammenhang mit dem geplanten Screening-Verfahren neue Verarbeitungsvorgänge mit sich bringen, in deren Rahmen personenbezogene Daten von Personen, die internationalen Schutz suchen, und anderen Migranten für weitreichende politische Ziele und operative Tätigkeiten verwendet werden. Der im neuen Migrations- und Asylpaket vorgesehene umfassende Ansatz sowie die potenziellen Auswirkungen eines solchen Rahmens auf die Grundrechte, einschließlich der Privatsphäre und des Datenschutzes, erfordern eine **eingehende Folgenabschätzung zu den Grundrechten und zum Datenschutz**. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB fest, dass der Anhang zur Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹⁹ eine Analyse einiger datenschutzrelevanter Elemente von Eurodac enthält, bedauert jedoch, dass es für die anderen Legislativvorschläge keine ähnlichen Bewertungen gibt.
10. Darüber hinaus weist der integrierte Ansatz des neuen Migrations- und Asylpakets einer Vielzahl von Akteuren auf nationaler und Unionsebene, einschließlich EU-Agenturen wie der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), spezifische Aufgaben zu, die bei der praktischen Umsetzung der vorgeschlagenen Initiativen eine entscheidende Rolle spielen werden. Ausgehend von den Erfahrungen mit der Überwachung von IT-Großsystemen der EU **ist der EDSB der Auffassung, dass in den Rechtsakten die jeweiligen Zuständigkeiten für die Verarbeitung personenbezogener Daten eindeutig festgelegt werden sollten**, was für die Zuweisung der Verantwortlichkeit gemäß der EUDPR und der DSGVO von wesentlicher Bedeutung ist.

3. ANMERKUNGEN ZUM GEÄNDERTEN VORSCHLAG FÜR EINE EURODAC-VERORDNUNG

3.1. Vorhergehende Empfehlungen

11. Die 2003 eingerichtete Eurodac-Datenbank enthält die Fingerabdrücke von Asylbewerbern in der EU und ermöglicht deren Abgleich. Mit ihrer Hilfe können die EU-Mitgliedstaaten feststellen, ob ein Asylbewerber bereits in einem anderen Land Asyl beantragt hat. Sie wird

von allen EU-Ländern sowie von Island, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz genutzt. Die Eurodac-Datenbank dient in erster Linie zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 604/20133 („Dublin-Verordnung“) und bildet mit ihr gemeinsam das, was gemeinhin als „Dublin-System“ bezeichnet wird.²⁰

12. 2016 legte die Europäische Kommission Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vor, darunter auch eine Neufassung der Eurodac-Verordnung.²¹ Die wichtigste Änderung betrifft die Ausweitung des Geltungsbereichs und des Zwecks von Eurodac, um insbesondere Rückführungen zu erleichtern und die Bekämpfung von irregulärer Migration zu unterstützen.
13. Der geänderte Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung ergänzt die von der Kommission bereits 2016 vorgeschlagenen Änderungen wie den erweiterten Geltungsbereich von Eurodac, neue Kategorien von Personen, zu denen Daten gespeichert werden sollen, ihre Verwendung zur Identifizierung irregulärer Migranten, die Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken, die Ermöglichung der Erfassung von Identitätsdaten zusammen mit den biometrischen Daten und die Verlängerung der Datenspeicherfrist.
14. Der EDSB gab seine **Stellungnahme 07/2016 zum ersten Reformpaket zur Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Eurodac-Verordnung, Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen und Dublin-Verordnung)** ab, in der er eine Reihe von Empfehlungen insbesondere zum Eurodac-System aussprach. In Anbetracht der Tatsache, dass der geänderte Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung auf dem 2016 vorgelegten Vorschlag aufbaut, ist der EDSB der Auffassung, dass seine ursprünglichen Empfehlungen nach wie vor uneingeschränkt gültig sind, einschließlich derjenigen zur Notwendigkeit der folgenden Maßnahmen:
 - Durchführung einer vollumfänglichen Datenschutzfolgenabschätzung, um die Auswirkungen der Ausweitung des Geltungsbereichs von Eurodac auf den Datenschutz zu bemessen;
 - eingehende Prüfung der Lage der Minderjährigen und Abwägung zwischen den Risiken und Nachteilen der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen und den Vorteilen, die sich für diese daraus ergeben könnten.

3.2. Verknüpfung aller zu einer Person gehörenden Datensätze in einer Sequenz

15. Eine der wichtigsten Änderungen im geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung besteht darin, dass alle in Eurodac erfassten Datensätze, die demselben Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen entsprechen, in einer Sequenz miteinander verknüpft werden sollen. Die Verknüpfung würde automatisch vom Zentralsystem vorgenommen, wenn ein Treffer in mindestens einem anderen Datensatz in dieser Sequenz erzielt wird.
16. Der EDSB ist sich des Mehrwerts dieser Maßnahme im Kontext einer besseren Politikgestaltung im Bereich Migration und Asyl bewusst. Er teilt jedoch nicht die Schlussfolgerung der Kommission, dass ein solches Verknüpfungsverfahren keine Auswirkungen aus Sicht des Datenschutzes haben würde²². Die vorgeschlagene Änderung dürfte in Verbindung mit den neuen Kategorien personenbezogener Daten, die in Eurodac verarbeitet werden, und der deutlich erweiterten Liste der Behörden, die im Zusammenhang

mit der Interoperabilität der IT-Großsysteme Zugang zu den Daten haben, erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Personen haben.

17. Um die zusätzlichen Risiken zu mindern und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu gewährleisten, bedarf es einer detaillierten Datenschutzfolgenabschätzung sowie der Einführung geeigneter und wirksamer Schutzmechanismen. Insbesondere **ist es im Einklang mit den Grundsätzen der Zweckbindung und Datenminimierung wichtig, sicherzustellen, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und die Einrichtungen der Union weiterhin nur die Daten sehen können, die für die Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben relevant sind**, selbst wenn die Datensätze in einer Sequenz miteinander verknüpft sind.

3.3. Koordinierte Aufsicht über Eurodac

18. Die unabhängige Überwachung der Datenverarbeitung in Eurodac sowohl auf zentraler als auch auf nationaler Ebene ist eine der wichtigsten Garantien für den wirksamen Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen im Einklang mit Artikel 8 Absatz 3 der Charta der Grundrechte.
19. Im Vorschlag für eine Neufassung der Eurodac-Verordnung aus dem Jahr 2016 wurden spezielle Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten im Rahmen von Eurodac ins Auge gefasst. Im Dezember 2018 trat dann die EUDPR in Kraft und führte ein einheitliches Modell für die koordinierte Aufsicht über die IT-Großsysteme der Union ein. Nach Artikel 62 sollen der EDSB und die nationalen Aufsichtsbehörden insbesondere im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen innerhalb des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) zusammenarbeiten. Hierzu hat der EDSA 2019 ein spezielles „Coordinated Supervision Committee“ für die Koordinierung der Aufsicht eingesetzt.
20. Die Abstimmung zwischen der koordinierten Aufsicht über Eurodac und dem Überwachungsmodell der anderen IT-Großsysteme ist angesichts der Interoperabilität der verschiedenen Systeme im JI-Bereich von besonderer Bedeutung. Zu diesem Zweck **empfiehlt der EDSB, in den geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung ausdrücklich das einheitliche Modell der koordinierten Aufsicht aufzunehmen, z. B. durch einen Verweis auf Artikel 62 EUDPR.**

3.4. Sicherheit, Datenspeicherung und Statistik

21. Artikel 4 des geänderten Vorschlags für eine Eurodac-Verordnung („Aufbau des Systems und Grundprinzipien“) sieht vor, dass ein Teil der Eurodac-Daten im gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) gespeichert wird, während die übrigen Daten im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden. Nach Artikel 4 Absatz 2 des geänderten Vorschlags für eine Eurodac-Verordnung enthält der CIR einige der in Artikel 12, 13, 14 und 14a genannten Daten, während die übrigen Daten im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden sollen. Der EDSB versteht dies dahingehend, dass die genannten Daten nur einmalig im CIR und nicht ein weiteres Mal im Zentralsystem gespeichert würden.
22. Andererseits besagt der Vorschlag beispielsweise in Artikel 13 Absatz 2 Folgendes: „[...] *Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt [...] an das Zentralsystem sowie gegebenenfalls*

an den CIR die folgenden Daten [...]“.²³ **Der EDSB empfiehlt**, unter Berücksichtigung der Grundsätze der Datenminimierung und Speicherbegrenzung **genau zu klären, welche Daten in welchen Systemen gespeichert werden sollen.**

23. Eine weitere Neuerung in dem geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung ist die Bestimmung in Artikel 9 zu systemübergreifenden Statistiken in Eurodac. Gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlags soll hierdurch das in Artikel 1 Buchstabe c genannte Ziel unterstützt werden, d. h. die Kontrolle der irregulären Zuwanderung und die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union.
24. Der EDSB ist der Auffassung, dass **systemübergreifende Statistiken eine umfassendere Rolle spielen könnten, unter anderem im Bereich der Aufsicht. Zu diesem Zweck empfiehlt der EDSB, dieses Ziel auch bei der Entscheidung über die genaue Art und den genauen Inhalt der von eu-LISA zu erstellenden Statistiken zu berücksichtigen.**
25. Abschließend möchte der EDSB darauf hinweisen, dass der erweiterte Geltungsbereich von Eurodac und die Speicherung biometrischer Daten zusammen mit anderen Identifizierungsdaten und Farbkopien von Identitätsdokumenten die Risiken im Falle einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten oder anderer Sicherheitsvorfälle erheblich erhöhen. In dieser Hinsicht **empfiehlt der EDSB, den Sicherheitsrahmen für das geschäftliche und technische Umfeld von Eurodac im Einklang mit Artikel 33 EUDPR vor dem Beginn der operativen Nutzung des geänderten Systems ordnungsgemäß zu aktualisieren.**

4. BEMERKUNGEN ZU ANDEREN LEGISLATIVVORSCHLÄGEN

26. Der EDSB stellt fest, dass zwei der neuen Legislativvorschläge, nämlich der Vorschlag für eine Screening-Verordnung und der Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt, keinerlei materiell-rechtliche Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten bzw. nicht einmal einen Verweis auf den geltenden Rechtsrahmen der Union enthalten. In Ermangelung einer förmlichen Konsultation zu diesen Vorschlägen gemäß Artikel 42 Absatz 1 EUDPR möchte der EDSB folgende Anmerkungen machen:
27. Der Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement enthält eine spezifische Bestimmung – Artikel 62 „Datensicherheit und Datenschutz“. Allerdings wird auch hier nicht auf die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union zum Datenschutz Bezug genommen. Darüber hinaus ist in Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels 62 Folgendes festgelegt: *„Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Asylagentur unterliegt der Verordnung (EU) XXX/XXX [Asylagentur der Europäischen Union], insbesondere hinsichtlich der Überwachung **durch** den Europäischen Datenschutzbeauftragten“* (Hervorhebung hinzugefügt). Der vorgeschlagene Wortlaut könnte daher dahingehend ausgelegt werden, dass die einzigen für das EASO geltenden Datenschutzvorschriften in dessen Basisrechtsakt enthalten sind. Darüber hinaus scheint der vorgeschlagene Wortlaut darauf hinzudeuten, dass das EASO den EDSB überwacht, nicht umgekehrt.

28. Das Asyl- und Migrationsmanagement hängt von Natur aus mit der Verarbeitung personenbezogener Daten, einschließlich besonderer (sensibler) Daten, zusammen. Daher **empfiehlt der EDSB, dass in den Legislativvorschlägen zumindest ausdrücklich auf den einschlägigen Rechtsrahmen der Union für den Datenschutz**, d. h. die DSGVO, die EUDPR und gegebenenfalls die Richtlinie (EU) 2016/680, **Bezug genommen werden sollte**. Diese allgemeinen Vorschriften könnten gegebenenfalls in den Rechtsakten des Migrations- und Asylpakets näher spezifiziert und präzisiert werden. Im selben Zusammenhang **fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, den aktuellen Wortlaut von Artikel 62 des Vorschlags für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, insbesondere dessen Absatz 3, zu korrigieren**.
29. Eine der Initiativen mit den größten Auswirkungen auf das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten ist das „Screening vor der Einreise“ an den Außengrenzen der Union, das im Vorschlag für eine Screening-Verordnung vorgesehen ist. Dieses Screening würde für alle Drittstaatsangehörigen gelten, die (i) eine Außengrenze unbefugt überschreiten, (ii) bei Grenzübertrettskontrollen Asyl beantragen (ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen) oder (iii) nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft werden. Zudem werden mit dem Screening-Verfahren vielfältige Ziele verfolgt: Identifizierung, Gesundheits- und Sicherheitsprüfung, Prüfung der Schutzbedürftigkeit sowie Erfassung biometrischer Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbilder) in der neuen Version der Eurodac-Datenbank.
30. In ihrem Vorschlag erkennt die Kommission an, dass die geplanten Screening-Maßnahmen das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten berühren, hält dies jedoch für unbedingt notwendig und verhältnismäßig, um die angestrebten Ziele zu erreichen.²⁴ Der EDSB bedauert, dass dem Legislativvorschlag für eine Screening-Verordnung keine detaillierte Folgenabschätzung beigelegt ist, die diese Schlussfolgerung untermauern könnte.
31. Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag sehr allgemein gehalten ist, was die Methoden betrifft, mit denen Daten von Drittstaatsangehörigen für ihre Identifizierung erhoben werden können. Dieser Ansatz hat das Potenzial, die Rechte von Drittstaatsangehörigen auf Datenschutz und Privatsphäre erheblich zu beeinträchtigen, insbesondere angesichts des breiten Spektrums an Methoden, die von den Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Identifizierung und Identitätsüberprüfung eingesetzt werden, wenn es keine schriftlichen Identitätsnachweise gibt.²⁵ Der EDSB ist ferner der Ansicht, dass der Vorschlag die Modalitäten der Verarbeitung personenbezogener Daten klarstellen sollte, wenn geprüft wird, ob von Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die Sicherheit ausgeht (Artikel 11).
32. In Bezug auf das Ergebnis des Screening-Verfahrens stellt der EDSB fest, dass es mit einem Auswertungsformular endet, das von den für das Screening zuständigen Behörden auszufüllen ist (Artikel 13) und anschließend an die Asyl- oder Rückführungsbehörden übermittelt werden muss (Artikel 14 Absatz 1). Im Falle von Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, würden die für das Screening zuständigen Behörden auch alle Elemente zur Verfügung stellen, die für die Entscheidung relevant sein könnten, ob die zuständigen Behörden den Antrag des betreffenden Drittstaatsangehörigen in das beschleunigte Prüfungsverfahren oder das Grenzverfahren überführen sollten (Artikel 14 Absatz 2). In diesem Zusammenhang **betont der EDSB, dass die Richtigkeit**

der Informationen von entscheidender Bedeutung ist, da sie in hohem Maße die Situation der betroffenen Person, einschließlich ihrer Verfahrensrechte, bestimmen wird.

33. Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass es sich bei dem geplanten Screening laut der Kommission um eine „Phase der reinen Informationsbeschaffung handelt, die die Kontrollen an der Außengrenzübergangsstelle verlängert oder ergänzt und keine Entscheidung, die die Rechte der betroffenen Person berührt, zur Folge hat“, und dass dementsprechend keine gerichtliche Überprüfung des Ergebnisses des Screenings vorgesehen ist.²⁶ In diesem Zusammenhang ist der EDSB der Auffassung, dass **das Recht des von dem Screening betroffenen Drittstaatsangehörigen auf Berichtigung und/oder Ergänzung seiner personenbezogenen Daten in allen Fällen gewährleistet sein sollte.**
34. Der EDSB stellt ferner fest, dass der Vorschlag keine Angaben zur Datenspeicherfrist für das Auswertungsformular enthält, und **fordert den Gesetzgeber auf, eine entsprechende Bestimmung einzuführen.**
35. Abschließend begrüßt der EDSB die Forderung nach einem unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte im Zusammenhang mit dem Screening, den die Mitgliedstaaten einrichten müssen (Artikel 7). Um sicherzustellen, dass diese Überwachung mit der Aufsicht im Rahmen anderer Rechtsakte Hand in Hand geht, **ist der EDSB der Ansicht, dass gegebenenfalls für eine enge Zusammenarbeit zwischen den Überwachungsstellen und den jeweiligen Datenschutzbehörden gesorgt werden sollte.**

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der EDSB erkennt die Notwendigkeit einer einheitlicheren und effektiveren Steuerung von Migration und Asyl an. Gleichzeitig ist der Datenschutz, wie bereits in der Strategie des EDSB 2020–2024 dargelegt, „eine der letzten Verteidigungslinien für schutzbedürftige Personen wie Migranten und Asylsuchende, die sich den EU-Außengrenzen nähern.“ Daher muss der vorgeschlagene umfassende Ansatz auf der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte von Personen, die internationalen Schutz suchen, und anderen Migranten, einschließlich ihres Rechts auf Datenschutz und Privatsphäre, beruhen.

36. Zu diesem Zweck gibt der EDSB in seiner beratenden Funktion in dieser Stellungnahme einige spezifische Empfehlungen zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre ab. Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt zwar auf dem geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung, sie enthält jedoch auch einige Bemerkungen und Empfehlungen zu den anderen Legislativvorschlägen. Der im **neuen Migrations- und Asylpaket** vorgesehene umfassende Ansatz sowie die potenziellen Auswirkungen eines solchen Rahmens auf die Grundrechte, einschließlich der Privatsphäre und des Datenschutzes, erfordern eine eingehende Folgenabschätzung zu den Grundrechten und zum Datenschutz.
37. Darüber hinaus weist der integrierte Ansatz des neuen Migrations- und Asylpakets einer Vielzahl von Akteuren auf nationaler und Unionsebene, einschließlich EU-Agenturen wie der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), spezifische Aufgaben zu. Ausgehend von seinen Erfahrungen mit der Überwachung der IT-Großsysteme der EU ist der EDSB der Auffassung, dass in den Legislativvorschlägen die jeweiligen Zuständigkeiten für die

Verarbeitung personenbezogener Daten eindeutig festgelegt werden sollten, was für die Zuweisung der Verantwortlichkeit gemäß der EUDPR und der DSGVO von wesentlicher Bedeutung ist.

In Bezug auf den **geänderten Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung** ist der EDSB der Auffassung, dass die Empfehlungen in seiner Stellungnahme 07/2016 zum ersten Reformpaket zur Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems²⁷, insbesondere zu Eurodac, nach wie vor uneingeschränkt gültig sind. Des Weiteren hält es der EDSB im Hinblick auf die Neuerungen im Zuge des geänderten Vorschlags für eine Eurodac-Verordnung für wichtig, sicherzustellen, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und die Einrichtungen der Union weiterhin nur die Daten sehen können, die für die Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben relevant sind, selbst wenn die Datensätze in einer Sequenz miteinander verknüpft sind. Der EDSB empfiehlt ferner die ausdrückliche Einführung des einheitlichen Modells der koordinierten Aufsicht im Einklang mit Artikel 62 EUDPR. Der EDSB befürwortet außerdem, dass vor dem Beginn der operativen Nutzung des geänderten Systems der Sicherheitsrahmen für das geschäftliche und technische Umfeld von Eurodac ordnungsgemäß aktualisiert wird und in dem Vorschlag klargestellt wird, welche Daten im gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) bzw. im Eurodac-Zentralsystem gespeichert werden.

38. In Bezug auf die übrigen Vorschläge, insbesondere den **Vorschlag für eine Screening-Verordnung**, betont der EDSB, dass die Richtigkeit der verarbeiteten Informationen von entscheidender Bedeutung ist und dass das Recht auf Berichtigung und/oder Ergänzung der personenbezogenen Daten von Drittstaatsangehörigen in allen Fällen gewährleistet sein sollte. Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag sehr allgemein gehalten ist, was die Methoden betrifft, mit denen Daten von Drittstaatsangehörigen für ihre Identifizierung erhoben werden können, insbesondere wenn man das breite Spektrum an Praktiken auf nationaler Ebene bedenkt, die unterschiedlich stark in die Privatsphäre eingreifen und nicht alle gleich wirksam sind. Der EDSB empfiehlt ferner, den Zweck und die Modalitäten der Verarbeitung personenbezogener Daten klarzustellen, wenn geprüft werden soll, ob von Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die Sicherheit ausgeht.
39. Abschließend stellt der EDSB fest, dass die neuen Legislativvorschläge entweder überhaupt keine materiellen Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten enthalten oder nicht vollständig mit dem einschlägigen Unionsrecht übereinstimmen. Daher empfiehlt der EDSB, dass in den Legislativvorschlägen zumindest ausdrücklich auf den einschlägigen Rechtsrahmen der Union für den Datenschutz, d. h. die DSGVO, die EUDPR und gegebenenfalls die Richtlinie (EU) 2018/680, Bezug genommen werden sollte.

Brüssel, 30. November 2020

[Datenschutzbeauftragter]

[Europäischer Datenschutzbeauftragter]

Endnoten

¹ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁴ COM(2020) 0609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN>

⁵ COM(2020) 37 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0037>

⁶ COM(2020) 0614 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:614:FIN>

⁷ COM(2020) 0611 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:611:FIN>

⁸ COM(2020) 0610 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>

⁹ COM(2020) 0612 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>

¹⁰ COM(2020) 0613 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:613:FIN>

¹¹ EMPFEHLUNG (EU) 2020/1366 DER KOMMISSION vom 23. September 2020 über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1366>

¹² EMPFEHLUNG (EU) 2020/1364 DER KOMMISSION vom 23. September 2020 zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1364>

¹³ EMPFEHLUNG (EU) 2020/1365 DER KOMMISSION vom 23. September 2020 zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32020H1365>

¹⁴ Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, C(2020) 6470 final

¹⁵ COM(2020) 0609, S. 2.

¹⁶ Strategie des EDSB 2020–2024 „Shaping a Safer Digital Future: a new Strategy for a new decade“ („Eine sicherere digitale Zukunft gestalten: eine neue Strategie für ein neues Jahrzehnt“), https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-30_edps_shaping_safer_digital_future_en.pdf

¹⁷ COM(2020) 609, S. 12.

¹⁸ COM(2020) 609, S. 12.

¹⁹ SWD(2020) 207 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291023467&uri=SWD%3A2020%3A207%3AFIN>

²⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

²¹ 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 (EU) Nr. 604/2013 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], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten (Neufassung), COM(2016) 272 final.

²² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2020) 207 final, ANHANG: „Data protection-relevant elements in Eurodac“

²³ Der EDSB stellt ferner fest, dass in Artikel 14 Absatz 3 festgelegt ist, dass die erste Erhebung biometrischer Daten sowohl an das Zentralsystem als auch an den CIR übermittelt wird, während in anderen Fällen (z. B. Artikel 13 Absatz 4) nur der CIR erwähnt wird.

²⁴ COM(2020) 612, S. 13.

²⁵ Siehe beispielsweise Abschnitt 2.2 des Syntheseberichts des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) zur EMN-Fokus-Studie 2017, „Challenges and practices for establishing the identity of third-country nationals in migration procedures“, Dezember 2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_identity_study_final_en_v2.pdf

²⁶ COM(2020) 612, S. 12.

²⁷ Europäischer Datenschutzbeauftragter, Stellungnahme 07/2016 – Stellungnahme zum ersten Reformpaket zur Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Eurodac-Verordnung, Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen und Dublin-Verordnung)