



## **Formelle Kommentare des EDSB zum Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Nutzung des SIS im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen durch Europol**

### ***1. Einleitung und Hintergrund***

1. Das Schengener Informationssystem (im Folgenden: SIS) enthält Ausschreibungen zu Personen und Sachen, die von zuständigen nationalen Behörden eingegeben werden, um Personen oder Sachen in einem anderen Mitgliedstaat aufzufinden und einschlägige Maßnahmen zu ergreifen. Es unterstützt die operative Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden (insbesondere Grenzschutz, Polizei, Zollbehörden, Einwanderungsbehörden sowie den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder für die Strafvollstreckung zuständigen Behörden).
2. Am 28. November 2018 wurden drei neue Verordnungen bezüglich des SIS erlassen, um das SIS in operativer und technischer Hinsicht zu aktualisieren und zu stärken sowie seinen Anwendungsbereich zu erweitern: Verordnung (EU) 2018/1860<sup>1</sup> (im Folgenden: SIS-Rückkehr), Verordnung (EU) 2018/1861<sup>2</sup> (im Folgenden: SIS-Grenzkontrollen), Verordnung (EU) 2018/1862<sup>3</sup> (im Folgenden: SIS-Polizei). Diese Verordnungen werden Ende 2021 in vollem Umfang Anwendung finden und den zurzeit geltenden rechtlichen Rahmen für das SIS aufheben und ersetzen.
3. Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) wurde durch die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates (die Europol-Verordnung) errichtet, um die Tätigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität, die die gemeinsamen Interessen der Union verletzen, zu unterstützen und zu verstärken. In der Europol-Verordnung wurde dem EDSB zudem die Aufgabe übertragen, vom 1. Mai 2017 an die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung durch Europol zu überwachen.
4. Am 9. Dezember 2020 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission.

durch Europol an. Der Legislativvorschlag gehört zusammen mit einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol im Bereich Forschung und Innovation<sup>4</sup> zu einem von der Kommission angekündigten Maßnahmenpaket, das die Reaktion der Union auf die Bedrohung durch den Terrorismus stärken soll<sup>5</sup>. Der letztgenannte Vorschlag sieht für Europol auch die rechtliche Möglichkeit vor, „Informationsausschreibungen“ zu Verdächtigen und Straftätern als neue Ausschreibungskategorie im SIS einzugeben.

5. Am 8. März 2021 veröffentlichte der EDSB die Stellungnahme 4/2021 zum Vorschlag zur Änderung der Europol-Verordnung<sup>6</sup>, ging aber nicht speziell auf die Eingabe von SIS-Ausschreibungen durch Europol ein, da dieses Element Gegenstand einer gesonderten Legislativvorschlags und entsprechend auch einer gesonderten Konsultation mit dem EDSB gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725<sup>7</sup> war. Deshalb wird diese Frage in den vorliegenden formellen Kommentaren analysiert. Trotz ihrer formellen Trennung sollten die Stellungnahme und die formellen Kommentare zusammen gelesen werden, da beide die vorgeschlagene Reform des Mandats von Europol betreffen.

## **2. Bemerkungen**

### **2.1. Allgemeine Bemerkungen**

6. Derzeit kann Europol gemäß Artikel 48 der Verordnung (EU) 2018/1862, wenn dies zur Erfüllung seines Mandats erforderlich ist, auf Daten im SIS zugreifen und diese abfragen. Europol kann auch Zusatzinformationen im Einklang mit den Bestimmungen des SIRENE-Handbuchs austauschen und zusätzlich anfragen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Europol im Wege des Austauschs von Zusatzinformationen über jeden Treffer zu Ausschreibungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten zu informieren. Somit würde, wie in der Begründung des Vorschlags ausgeführt, die vorgesehene neue Befugnis für Europol „einen wichtigen Paradigmenwechsel für das SIS“ bedeuten, da bisher nur die Mitgliedstaaten Daten im SIS eingeben, aktualisieren und löschen konnten und Europol bei allen Ausschreibungskategorien nur einen „Lesezugriff“ hatte<sup>8</sup>.
7. Wie der EDSB bereits in seiner Stellungnahme 4/2021 zur Europol-Reform dargelegt hat, ist er sich bewusst, dass die Strafverfolgungsbehörden die bestmöglichen rechtlichen und technischen Instrumente nutzen müssen, um ihre Aufgaben – Aufdeckung, Untersuchung und Verhütung von Straftaten und anderen Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit – zu erfüllen. Das Recht auf Datenschutz ist kein absolutes Recht, und Eingriffe in dieses Recht können gerechtfertigt sein, sofern sie im Einklang mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte auf das in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maß beschränkt bleiben. Daher hat der EDSB die Aufgabe, eine faire und objektive Bewertung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen durchzuführen

---

<sup>4</sup> COM(2020) 796 final.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_2326](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2326)

<sup>6</sup> [21-03-08\\_opinion\\_europol\\_reform\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_03_08_opinion_europol_reform_en.pdf)

<sup>7</sup> 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) (Verordnung 2018/1725).

<sup>8</sup> COM(2020) 791 final, S. 3.

und bei Bedarf spezifische Empfehlungen zur Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den betreffenden Werten und Interessen zu unterbreiten.

8. In diesem Zusammenhang hat der EDSB insbesondere zwei Aspekte des Vorschlags eingehend geprüft: a) die Verarbeitung der von Drittstaaten oder internationalen Organisationen erhaltenen Informationen durch Europol vor Eingabe der Ausschreibung in das SIS und b) die möglichen Maßnahmen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten im Falle eines „Treffers“ zu ergreifen sind. Der gewählte zielgerichtete Ansatz sollte jedoch nicht als allgemeine Billigung der vorgeschlagenen Maßnahme und ihrer Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit betrachtet werden. Der EDSB ist der Auffassung, dass die geplante Ausweitung des Mandats von Europol eine Reihe weiterer relevanter Fragen aufwirft, und erwartet, dass der EU-Gesetzgeber bei den Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament auf diese Fragen eingeht.

## ***2.2. Verarbeitung von Informationen aus Drittstaaten oder internationalen Organisationen vor Eingabe einer Ausschreibung in das SIS***

9. Die vorgeschlagenen „Informationsausschreibungen“ zu Verdächtigen und Straftätern würden auf der Grundlage von Informationen aus Drittstaaten oder Informationen internationaler Organisationen erfolgen. Zu diesem Zweck müsste Europol die erhaltenen Informationen analysieren, unter anderem durch einen Abgleich mit anderen verfügbaren Informationen und die Überprüfung ihrer Richtigkeit. Falls notwendig, kann Europol auch einen weiteren Informationsaustausch mit dem Drittstaat oder der internationalen Organisation durchführen. Schließlich wäre Europol verpflichtet zu prüfen, ob die Eingabe der Ausschreibung erforderlich ist, um die in der Verordnung (EU) 2016/794 festgelegten Ziele zu erreichen.
10. Der EDSB nimmt positiv zur Kenntnis, dass die im Vorschlag festgelegten Garantien sowie die zusätzlichen Verfahrensanforderungen, z. B. für eine vorherige Konsultation und die (schweigende) Zustimmung der Mitgliedstaaten, eine Reihe verbindlicher Schritte vor der Eingabe der Ausschreibung in das SIS schaffen. Darüber hinaus begrüßt er, dass Europol verpflichtet ist, detaillierte Aufzeichnungen über die Ausschreibung und die Gründe dafür zu führen, damit überprüft werden kann, ob die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen erfüllt sind (Artikel 37a des Vorschlags). Ebenso ist der einjährige Erfassungs- und Überprüfungszeitraum in der Tat kürzer als die Aufbewahrungs-/Prüffristen für die anderen Ausschreibungen im SIS und könnte daher als nicht unangemessen angesehen werden.
11. Der EDSB weist ferner darauf hin, dass alle Verarbeitungstätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausschreibung voll und ganz im Einklang mit den Datenschutzvorschriften gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 und der Verordnung (EU) 2016/794 sowie mit den spezifischen Datenschutzbestimmungen im Rechtsrahmen des SIS, insbesondere der Verordnung (EU) 2018/1862, stehen sollten.<sup>9</sup>
12. Der EDSB begrüßt zwar das vorgeschlagene System von Schutzmaßnahmen, hält es jedoch für bedenklich, dass die in Artikel 37a Absatz 3 Buchstabe b des Legislativvorschlags vorgesehene Schwelle für die Eingabe einer Ausschreibung eines Drittstaatsangehörigen, d. h. „[dass] die Ausschreibung erforderlich ist, um die Ziele von Europol gemäß Artikel 3 der Verordnung (EU) 2016/794 zu erreichen“, sehr weit gefasst und vage definiert ist. Dadurch hätte Europol bei der Entscheidung, ob eine Ausschreibung erfolgt oder nicht,

---

<sup>9</sup> Siehe Erwägungsgründe 12 und 13 des Vorschlags.

einen sehr großen Ermessensspielraum. Dies bedeutet auch, dass Europol gemäß Artikel 38 der Verordnung (EU) 2016/794 in vollem Umfang für seine Entscheidung verantwortlich wäre. Die Risiken für natürliche Personen aufgrund des Fehlens klarer rechtlicher Kriterien werden noch dadurch verstärkt, dass sich die „Informationsausschreibungen“ von Europol nicht nur auf schwerste Straftaten wie Terrorismus (z. B. ausländische terroristische Kämpfer) beschränken, sondern auf alle anderen in Artikel 3 genannten und in Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 aufgeführten Straftaten.

13. **Deshalb ist der EDSB der Auffassung, dass der Legislativvorschlag anstelle eines allgemeinen Verweises auf die Ziele von Europol konkrete Kriterien enthalten sollte, die Europol als Richtschnur bei der Durchführung einer detaillierten Einzelfallbewertung bzw. bei der Entscheidung darüber dienen sollten, ob es notwendig und gerechtfertigt ist, eine Informationsausschreibung im SIS einzugeben.**

### ***2.3. Mögliche Maßnahmen der Behörden der Mitgliedstaaten im Falle eines „Treffers“***

14. Dem Legislativvorschlag zufolge würde ein „Treffer“ bei der von Europol eingegebenen neuen „Informationsausschreibung“ die Beamten der Mitgliedstaaten vor Ort nicht verpflichten, spezifische Maßnahmen mit Zwangscharakter gegen die ausgeschriebene Person zu ergreifen. Sie hätten lediglich eine Berichtspflicht, d. h. sie müssten die Agentur über den Ort, an dem sich die Person befindet, sowie über Ort, Zeit und Grund der Kontrolle informieren. Folglich würden die möglichen weiteren Maßnahmen im Ermessen der Behörden der Mitgliedstaaten stehen und nach dem nationalen Recht erfolgen (Artikel 37b Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags).
15. Ähnlich wie beim vorhergehenden Punkt ist der EDSB besorgt über die mangelnde Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der möglichen Maßnahmen im Falle eines „Treffers“, die sich unmittelbar auf die Rechte und Freiheiten der Personen auswirken würden, die Gegenstand solcher Ausschreibungen sind. Er ist der Ansicht, dass die Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten so weit wie möglich kohärent und koordiniert sein sollten, wenn davon ausgegangen wird, dass eine wegen einer Straftat verurteilte oder einer Straftat verdächtige Person ein ernstes Risiko darstellt, das die Eingabe einer Ausschreibung über die Person im SIS rechtfertigt. Dieses Verständnis schließt ein gewisses Maß an Flexibilität für die Mitgliedstaaten nicht aus und gibt ihnen somit die Möglichkeit, ihre Reaktion an die jeweiligen Umstände des Falles anzupassen.
16. Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass der Legislativvorschlag zwar darauf abzielt, die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zu erleichtern, aber nicht nur auf den spezifischen Datenschutzrahmen im Bereich der Strafverfolgung und der Strafjustiz, insbesondere auf die Richtlinie (EU) 2016/680<sup>10</sup> und Kapitel IX der Verordnung (EU) 2018/1725 Bezug nimmt, sondern auch auf die Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO). Angesichts der Tatsache, dass die DSGVO für solche Verarbeitungstätigkeiten nicht gilt, liegt die Erklärung möglicherweise darin, dass die potenziellen Folgemaßnahmen oder Maßnahmen im Falle eines „Treffers“ nicht nur im Bereich der Strafverfolgung, sondern auch im Bereich der Grenz- und Migrationssteuerung, z. B. Einreiseverweigerung, erfolgen würden. Dieser wichtige Aspekt fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung

---

<sup>10</sup> 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 Rates.

(EU) 2018/1862 (SIS-Polizei) und wird in anderen Rechtsinstrumenten wie der Verordnung (EU) 2018/1861 (Grenzkontrollen des SIS) und dem Schengener Grenzkodex behandelt<sup>11</sup>.

17. Angesichts der obigen Ausführungen **empfiehlt der EDSB, dass, wenn Europol ermächtigt wird, „Informationsausschreibungen“ zu veröffentlichen und in das SIS einzugeben, der entsprechende Rechtsrahmen spezifische und klare Leitlinien für die Maßnahmen enthalten sollte, die von den Behörden der Mitgliedstaaten im Falle eines „Treffers“ ergriffen werden könnten.**

Brüssel, den 10. März 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
(*elektronisch unterzeichnet*)

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.