



## Formelle Bemerkungen des EDSB zu den Entwürfen von Durchführungsbeschlüssen der Kommission und deren jeweiligen Anhängen zur Festlegung der technischen Vorschriften für die Erstellung von Verknüpfungen zwischen Daten aus unterschiedlichen EU-Informationssystemen gemäß Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates

### 1. Einleitung und Hintergrund

Durch die Verordnung (EU) 2019/817<sup>1</sup> und die Verordnung (EU) 2019/818<sup>2</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates wird ein Rahmen für die Sicherstellung der Interoperabilität zwischen drei bestehenden<sup>3</sup> und drei künftigen<sup>4</sup> EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzübertrittskontrollen, Asyl und Einwanderung, polizeiliche Zusammenarbeit und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen.

Diese Interoperabilität wird durch vier Komponenten erreicht: das Europäische Suchportal (European search portal – ESP), den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (biometric matching service – im Folgenden „BMS“), den gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (common identity repository – im Folgenden „CIR“) und den Detektoren für Mehrfachidentitäten (multiple-identity detector – im Folgenden „MID“).

Jede dieser Komponenten hat einen spezifischen Zweck. Insbesondere der MID ermöglicht die Verknüpfung von Identitäten innerhalb der oben genannten verschiedenen EU-Informationssysteme. Er dient zwei Zwecken, nämlich der Erleichterung der Identitätskontrolle für Bona-fide-Reisende und der Bekämpfung von Identitätsbetrug<sup>5</sup>. Werden mehrere Identitäten festgestellt, führen die Behörden eine manuelle Verifizierung der verschiedenen Identitäten durch.

Der MID speichert die ermittelten Verknüpfungen zwischen den in mehr als einem dieser Systeme erfassten Personen, und diese Verknüpfungen werden in die vier Kategorien weiß, gelb, grün und rot eingeteilt. Eine gelbe Verknüpfung wird erstellt, wenn eine Abfrage biometrischer Daten oder Identitätsdaten darauf hindeutet, dass es möglicherweise unterschiedliche biografische Identitäten ein und derselben Person gibt, dass jedoch noch

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABI. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABI. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.

<sup>3</sup> Das Schengener Informationssystem (SIS), das Eurodac-System und das Visa-Informationssystem (VIS).

<sup>4</sup> Das Einreise-/Ausreisensystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

<sup>5</sup> Erwägungsgrund 39 der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2019/818.

keine manuelle Verifizierung vorgenommen wurde. Eine weiße Verknüpfung bestätigt, dass die verschiedenen biografischen Identitäten demselben Bona-fide-Reisenden zuzuordnen sind. Eine grüne Verknüpfung bestätigt, dass mehrere Bona-fide-Reisende zufällig dieselbe biografische Identität haben. Eine rote Verknüpfung zeigt an, dass es Grund zur Annahme gibt, dass entweder eine Person verschiedene biografische Identitäten in ungerechtfertigter Weise benutzt oder dass zwei verschiedene Personen dieselbe oder eine ähnliche biografische Identität in ungerechtfertigter Weise benutzen<sup>6</sup>.

Die Erstellung solcher Verknüpfungen führt zu neuen und zusätzlichen Datenverarbeitungen. Daher führen Erwägungsgrund 39 der Verordnung (EU) 2019/817 und Erwägungsgrund 39 der Verordnung (EU) 2019/818 in diesem Kontext aus: „... Die verknüpften Daten sollten strikt auf die Daten begrenzt werden, die erforderlich sind, um zu verifizieren, ob eine Person in gerechtfertigter Weise oder in ungerechtfertigter Weise mit mehreren Identitäten in unterschiedlichen Systemen erfasst ist, oder um zu überprüfen, ob es sich bei zwei Personen mit ähnlichen Identitätsdaten um ein und dieselbe Person handelt. Die durch das ESP und den gemeinsamen BMS erfolgende Datenverarbeitung zum Zwecke der systemübergreifenden Verknüpfung von individuellen Dateien sollte ein absolutes Mindestmaß nicht überschreiten und zu diesem Zweck auf eine Prüfung auf Mehrfachidentitäten begrenzt werden, welche dann erfolgen sollte, wenn neue Daten in eines der Systeme, die Daten im CIR hinterlegt haben, oder in das SIS aufgenommen werden.“

Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/818 ermächtigen die Kommission, die technischen Vorschriften für die Erstellung von Verknüpfungen zwischen Daten aus unterschiedlichen EU-Informationssystemen festzulegen.

Die Kommission hat dem EDSB am 5. März 2021 zwei Entwürfe von Durchführungsbeschlüssen vorgelegt, in denen Folgendes festgelegt wird:

- i. die technischen Vorschriften für die Erstellung von Verknüpfungen zwischen Daten aus unterschiedlichen EU-Informationssystemen gemäß Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates;
- ii. die technischen Vorschriften für die Erstellung von Verknüpfungen zwischen Daten aus unterschiedlichen EU-Informationssystemen gemäß Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Beiden Entwürfen von Durchführungsbeschlüssen sind Anhänge mit den technischen Vorschriften beigefügt. Gemäß Erwägungsgrund 4 der Entwürfe sollten diese technischen Vorschriften Einzelheiten zu den Verfahren der Prüfung auf Mehrfachidentitäten, den verschiedenen Möglichkeiten für jede Verknüpfungsart sowie den zu vergleichenden Kategorien enthalten.

---

<sup>6</sup> Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU)2019/817 und Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2019/818.

Die vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB ergehen in Antwort auf die legislative Konsultation durch die Europäische Kommission vom 5. März 2021 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725<sup>7</sup>. Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass jeweils in Erwägungsgrund 11 der Entwürfe für die Durchführungsbeschlüsse auf diese Konsultation verwiesen wird.

Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt werden oder neue Informationen verfügbar werden, beispielsweise infolge des Erlasses anderer einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte gemäß der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2019/818 oder sonstiger Rechtsakte zur Einrichtung eines IT-Großsystems innerhalb des Rahmens für die Interoperabilität. Darüber hinaus lassen diese formellen Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen, die der EDPS in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, unberührt.

## 2. Bemerkungen

Die nachstehenden Bemerkungen beziehen sich auf beide Entwürfe von Durchführungsbeschlüssen mit ihren jeweiligen Anhängen.

### 2.1 **Verknüpfung von Daten in Systemen, die bereits interne „Verknüpfungen“** enthalten (Aliasidentitäten, missbräuchlich verwendete Identitäten, unbestätigte Identitäten)

Abschnitt 4.3 der Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse befasst sich mit der Verknüpfung von Daten im Schengener Informationssystem mit Daten eines anderen EU-Informationssystems. Das Schengener Informationssystem kann bereits intern zwischen bestätigten Identitäten, unbestätigten Identitäten, missbräuchlich verwendeten Identitäten und Aliasidentitäten unterscheiden und mehrere biografische Datensätze enthalten, die mit derselben natürlichen Person verbunden sind. Abschnitt 4.3 sieht vor, dass alle verschiedenen Arten von Daten verwendet werden, um dieselben, ähnliche oder unterschiedliche Identitätsdaten zu finden und dass „Daten, die zu derselben Person gehören und dem Schengener Informationssystem bekannt sind, ... nur zu einer einzigen Verknüpfung mit Daten aus einem anderen EU-Informationssystem führen [können]“.

**Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist zu begrüßen, dass zusätzliche personenbezogene Daten in Form von Verknüpfungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden, indem nur eine einzige Verknüpfung pro SIS-Ausschreibung erstellt werden darf. Allerdings regeln die technischen Vorschriften nicht genau, wie Konflikte bei verschiedenen Möglichkeiten zur Erstellung (d. h.**

---

<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.

zur Einordnung) von Verknüpfungen gelöst werden sollen, je nach Art der bereits in einer Ausschreibung einer natürlichen Person gespeicherten Identität (bestätigte Identität, Aliasidentität etc.). Bei einer missbräuchlich verwendeten Identität ist es wahrscheinlich, dass eine andere Art von Verknüpfung ausgelöst werden würde als bei einer bestätigten Identität. Es stellt sich die Frage – die in dem Entwurf nicht behandelt wird – ob nicht die bestätigte Identität Vorrang vor anderen, weniger verlässlichen, Identitäten derselben Person im Hinblick auf die Art der zu erstellenden Verknüpfung haben sollte. Andererseits mögen gute Gründe dafür vorhanden sein, einen anderen Ansatz zu bevorzugen. Der EDSB erinnert daran, dass die Verarbeitung in solchen Fällen für den Nutzer klar und transparent sein sollte, sodass Verknüpfungen bei komplexen Ausschreibungen mit Mehrfachidentitäten richtig interpretiert werden. Daher fordert er die Kommission auf, diesen Aspekt noch einmal zu überdenken und gegebenenfalls in Entwürfen von Durchführungsbeschlüssen klarzustellen.

## 2.2 Vorschriften, die neue Arten von Verknüpfungen schaffen

Der EDSB stellt fest, dass die Abschnitte 2, 4.5, 4.6 und 4.7 der Anhänge der Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse offenbar neue Kategorien von Verknüpfungen zusätzlich zu den durch die Verordnung (EU) 2019/817 und Verordnung (EU) 2019/818 vorgesehenen weißen, gelben, grünen und roten Verknüpfungen schaffen, nämlich „fehlerhaft erstellte Verknüpfungen“, „Verknüpfungen anhand biometrischer Falschrückweisung“ (false rejection) und „Verknüpfungen anhand biometrischer Falschakzeptanz (false acceptance)“.

Alle drei neuen Arten von Verknüpfungen würden unter bestimmten Umständen auch dem Endnutzer angezeigt werden.

Der EDSB ist sich der Bedeutung der Problematik der Genauigkeit der biometrischen Technologie und der Verifizierung durch eine Person als letzte Instanz im Prozess der Verknüpfung von Identitäten in den jeweiligen Speichern bewusst. Auch nimmt er die Tatsache zur Kenntnis, dass die Beibehaltung von falsch positiven Ergebnissen und falsch negativen Ergebnissen eine Rolle bei der Verbesserung der entsprechenden Algorithmen spielen kann.

Er weist darauf hin, dass Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 28 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/818 die Kommission ermächtigen, die technischen Vorschriften für die Erstellung von Verknüpfungen zwischen Daten aus unterschiedlichen EU-Informationssystemen festzulegen. Jedoch enthält Artikel 28 Absatz 7 der genannten Verordnungen keine Ermächtigung, im Zuge von Durchführungsbeschlüssen neue Kategorien von Verknüpfungen einzuführen, die nicht von den in den Artikeln 30 bis 33 der genannten Verordnungen definierten Verknüpfungen abgedeckt sind. Daher ist der EDSB der Auffassung, dass es rechtlich nicht möglich ist, mit einem Durchführungsbeschluss das Spektrum der Kategorien der möglichen Verknüpfungen zu erweitern, ohne die durch den zugrunde liegenden Rechtsakt erteilte Ermächtigung zu ändern.

Bei einem informellen Treffen mit den Kommissionsdienststellen wurde der EDSB darüber informiert, dass mit den Durchführungsbeschlüssen der Kommission keine neuen Arten von **Verknüpfungen erstellt werden sollen, sondern vielmehr zusätzliche „Marker“** mit dem Zweck eingeführt werden sollen, die negativen Auswirkungen von möglichen falsch positiven Verknüpfungen oder falsch nicht erfolgten Verknüpfungen auf die betroffene Person wie auch die Zuverlässigkeit des Systems zu verhindern.

In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB, dass die Entwürfe der Durchführungsbeschlüsse und ihre Anhänge dahin geändert werden, dass die Marker nicht auf dieselbe Art angezeigt werden wie die durch die Verordnungen festgelegten Verknüpfungen. Die technischen Einzelheiten sowie die Funktionsweise dieser Marker sollten ebenfalls in den Entwürfen der Durchführungsbeschlüsse festgelegt werden.

Brüssel, 17. Mai 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
(elektronisch unterzeichnet)