EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

30.9.2008

ARBEITSDOKUMENT Nr. 2

zur Mitteilung der Kommission KOM(2008)0069 „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“

Teil II: Der vergleichende Ansatz und die wichtigsten Diskussionspunkte

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Jeanine Hennis-Plasschaert

1. Programme in Drittländern: das amerikanische Modell

Es ist offensichtlich, dass es zwischen den in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen und dem US-VISIT-Programm (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) deutliche Ähnlichkeiten gibt. Dessen Anliegen sind eine höhere Sicherheit für die Bürger und Besucher der USA, die Erleichterung des legalen Reiseverkehrs und Handels, die Gewährleistung der Integrität des US-amerikanischen Immigrationssystems und der Schutz der Privatsphäre von Besuchern. Das US-VISIT-Programm will diese Ziele durch folgende Maßnahmen erreichen:

- Erhebung, Archivierung und Austausch von Daten über bestimmte ausländische Besucher, die in die USA einreisen und von dort wieder ausreisen;
- Ermittlung von ausländischen Besuchern, die (1) sich länger als genehmigt in den USA aufhalten oder sich nicht an die Auflagen ihrer Aufenthaltsgenehmigung gehalten haben, (2) ihren Einwanderungsstatus erhalten, verlängern oder ändern können oder (3) durch Vertreter der Strafverfolgungsbehörden verhaftet oder verwahrt werden sollten;
- Erkennung gefälschter Reisedokumente, Überprüfung der Identität von Besuchern und Feststellung der Einreiseerlaubnis von Besuchern durch biometrische Verfahren (digitale Fingerabdrücke und eine digitale Fotografie);
- Erleichterung des Austauschs und der Koordination von Daten innerhalb der Einwanderungs- und Grenzverwaltungsbehörden.

In Anbetracht formeller Äußerungen der US-Behörden (wie zum Beispiel „andere Länder übernehmen das US-VISIT-Modell, um die Systeme ihrer Grenzverwaltung zu verbessern";[...]„wir arbeiten mit diesen Ländern zusammen, um uns über optimale Verfahrensweisen auszutauschen und irgendwann ein einheitliches Verfahren einzuführen, das für Sicherheit im globalen Reiseverkehr sorgt;" […] und „sobald die Technik für die Erfassung und Nutzung biometrischer Daten weit genug entwickelt ist, kann man damit auf vorhandenen Kapazitäten aufbauen") bittet die Berichterstatterin die Europäische Kommission, detaillierte Angaben zu den laufenden Gesprächen mit den US-Behörden zu machen. Natürlich ist ihr bewusst, dass offene Gesellschaftsformen und Märkte in hohem Maße auf sichere und zuverlässige Strukturen angewiesen sind, und sie stellt deshalb nicht die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Dialogs mit Drittländern in Frage. Allerdings sollte ihrer Ansicht nach ein solcher Dialog jederzeit transparent sein. In dieser Hinsicht möchte die Berichterstatterin auch betonen, dass es unerlässlich ist, das Niveau des politischen Diskurses zwischen den Gesetzgebern in Europa und den USA zu erhöhen.

Die Berichterstatterin hält es für ungemein wichtig, die Erfahrungen der USA zu berücksichtigen. Die entsprechenden Berichte, die von der amerikanischen Behörde Government Accountability Office (GAO) zur Verfügung gestellt wurden, sind in dieser Hinsicht besonders interessant. Einem aktuellen Bericht der GAO zufolge „hat das amerikanische Heimatschutzministerium DHS innerhalb von 4 Jahren etwa 1,3 Milliarden Dollar investiert und damit im Wesentlichen die Hälfte des US-VISIT-Programms umgesetzt. Das bedeutet, es gibt jetzt in Flughäfen, Seehäfen und Grenzstationen auf dem Land nahezu 300 mit biometrischen Erkennungssystemen ausgerüstete Kontrollpunkte für die Einreise, jedoch keine vergleichbaren Einrichtungen für die Kontrolle von ausreisenden Personen." Im gleichen Zeitraum „wurden den Berichten zufolge mit den neuen Einreise-

Kontrolleinrichtungen bereits Ergebnisse erzielt, unter anderem wurde gegen mehr als 1500 Personen vorgegangen, beispielsweise mit einer Einreiseverweigerung“[1] Dies lässt darauf schließen, wie vom Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDPS) in seinen Anmerkungen zu den in der Mitteilung vorgestellten Maßnahmen hervorgehoben wurde, „dass die Wirtschaftlichkeit eines solchen Systems nicht gewährleistet ist und dass sich die Berücksichtigung der in anderen Ländern gesammelten Erfahrungen günstig auf die wirtschaftlichen Aspekte auswirken könnte“.[2]

2. Datenschutz

Die so genannten drei neuen Bausteine werden zweifellos „umfangreiche Operationen zur Verarbeitung personenbezogener Daten mit erheblichen Eingriffen in die Privatsphäre“ beinhalten[3] und möglicherweise auch dazu führen, dass „einzelnen Personen auf der Grundlage der Beurteilung ihres Risiko- oder Persönlichkeitsprofils eine bestimmte „Risikonote“ zugeteilt wird“[4] Es ist deshalb ziemlich verwunderlich, dass die Europäische Kommission vor der Annahme der Mitteilung nicht den Europäischen Datenschutzbeauftragten und die Artikel-29-Datenschutzgruppe konsultiert hat. Die Europäische Kommission sollte aufgefordert werden, dies im Hinblick auf alle Maßnahmen zu tun, die im Ergebnis dieser Mitteilung getroffen werden. Das Gleiche gilt für alle künftigen Vorschläge, die die Verarbeitung umfangreicher Datenmengen und/oder die Erfassung, Konsultation und den möglichen Austausch oder die Zusammenführung dieser Daten nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang sollte außerdem beurteilt werden, welches „weniger invasive Technologien“ sind, „die die Verarbeitung personenbezogener Daten minimieren und in Übereinstimmung mit dem Prinzip des eingebauten Datenschutzes (privacy by design) eine höhere Sicherheit gewährleisten können“.[5]

3. Datenaustausch mit Drittländern

Falls sich die EU entschließt, einen Datenaustausch mit den USA durchzuführen, sollten für jedes einzelne Instrument konkrete Abmachungen über die Details (wie Aufbewahrungszeitraum, zugangsberechtigte Personen, spezielle Schutzmechanismen für sensitive Daten, Rechtshilfen) vereinbart werden. Es muss klar sein, dass die *Grundsätze* des Datenschutzes, die im Moment im Rahmen der Hochrangigen Kontaktgruppe EU-US (HLCG) „verhandelt“ werden, keinen formalen Status und deshalb keine Rechtskraft haben werden. Wie bereits von Kommissar Barrot erklärt, werden die Grundsätze niemals detailliert genug sein, um spezielle Fälle zu lösen, wenn es zum Beispiel um die Erhebung von Daten für konkrete politische Zwecke geht.

Momentan hat die Berichterstatterin Bedenken hinsichtlich des amerikanischen Reisegenehmigungssystems ESTA. Die US-Behörden haben ja deutlich gemacht, dass die Daten, die nach US-Recht von denjenigen Personen, die in die USA einreisen möchten,

1 GAO, Aussage vor dem Unterausschuss für die Bekämpfung von Terrorismus an den Grenzen, auf See und in der gesamten Welt, Ausschuss für Heimatsicherheit, Repräsentantenhaus, 28. Juni 2007, „Aussichten für biometrische Ausreisekontrollen im Rahmen des US-VISIT-Programms noch unklar“ GAO-07-1044T

2 Vorläufige Anmerkungen des EDPS zu KOM(2008) 69 endg., 3. März 2008, S. 4.

3 Ebenda (Nr. 2), S. 1.

4 Gemeinsame Anmerkungen der Artikel-29-Datenschutzgruppe und der Arbeitsgruppe Polizei und Justiz zur Mitteilung KOM(2008) 69 eng., angenommen am 29. April 2008, WP 149, S. 4.

5 Ebenda (Nr. 4), S. 5.

erfasst werden, nicht verhandelbar sind. Angesichts dessen ist die Berichterstatterin der Auffassung, dass die EU die Verwendung von Daten durch die USA ebenso streng kontrollieren sollte wie sie und ihre Mitgliedstaaten es innerhalb der EU praktizieren (oder besser: praktizieren sollten). Sie erklärt deshalb mit Nachdruck, dass eine kohärente und überzeugende Herangehensweise in dieser Sache von äußerster Wichtigkeit ist und dass die EU dabei mit einer Stimme statt mit 27 Stimmen sprechen sollte.

Die Fragen zum Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem US-Reisegenehmigungssystem ESTA, die die Kommission in ihrem Schreiben vom 4. August 2008 (gerichtet an Herrn Chertoff, US-Minister für Heimatsicherheit) gestellt hat, sind in jeder Hinsicht begründet. Nach der Lektüre des Antwortschreibens der USA vom 15. September 2008 befürchtet die Berichterstatterin jedoch, dass wir kaum rechtzeitig befriedigende Antworten erhalten werden. Genauso besorgt ist sie über die Tatsache, dass die Kommission (augenscheinlich) nicht in der Lage ist, auf die von den US-Behörden gestellten Fragen (z. B. wie Daten von Hotelmeldezetteln für die Erfassung ausländischer Reisender von der europäischen Polizei verwendet werden) zu antworten. Darüber hinaus bittet die Berichterstatterin um eine detaillierte und konkrete Antwort auf die Erklärung von Herrn Chertoff in seinem Schreiben vom 15. September, wonach „europäische Systeme ohne die Transparenz des ‚System of Record Notices and Privacy Impact Assessments' arbeiten, wodurch die amerikanischen Behörden und Bürger nur eingeschränkt in der Lage sind, sich über ihre Rechte zu informieren und zu erfahren, wie ihre Daten in Europa verwendet werden".

4. Biometrische Daten

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) benutzt drei Arten biometrischer Erkennungssysteme: Gesichtserkennung, Fingerabdruckerkennung und Iriserkennung.

Der Berichterstatterin ist bekannt, dass biometrische Daten theoretisch wirksame personenbezogene Erkennungsmerkmale darstellen, da man annimmt, dass jede Person einzigartige biometrische Merkmale besitzt. Zudem gelten diese Merkmale im Gegensatz zu konventionellen Mitteln der Identitätsprüfung als zuverlässiger, denn sie können nicht vergessen werden und es ist schwieriger, sie zu verlieren, zu stehlen oder zu erraten. Gleichzeitig möchte die Berichterstatterin betonen, dass die biometrische Erkennung niemals absolut und/oder nicht in allen Fällen fehlerfrei ist und dass alle Arten von biometrischen Erkennungsmerkmalen Vor- und Nachteile haben. Als Beispiel sei die Studie „Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society" angeführt, die 2005 vom Gemeinsamen Forschungszentrum der Europäischen Kommission durchgeführt wurde, um einen klaren Überblick über die unterschiedlichen Arten biometrischer Erkennung zu erhalten und die Probleme zu analysieren, die die umfassende Einführung der biometrischen Erkennung aufwerfen würde.[6]

Die Berichterstatterin möchte zudem darauf verweisen, dass – wie auch schon vom Europäischen Datenschutzbeauftragten betont – „bestimmte Personen nicht erkannt werden,

[6] ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/eur21585en.pdf.

da sie keine lesbaren Fingerabdrücke oder überhaupt keine Fingerabdrücke haben“.[7] Sie ist deshalb der Ansicht, dass es jederzeit noch Reserveverfahren geben müsse, denn sie stellen „wesentliche Sicherheitsmaßnahmen für die Einführung biometrischer Erkennungsverfahren“ dar, „da diese weder generell zugänglich noch gänzlich fehlerfrei sind.“[8]

Die Berichterstatterin möchte des Weiteren gern wissen, ob die Kommission beabsichtigt, als Option für die Zukunft andere biometrische Techniken (Iriserkennung) vorzusehen und somit an multimodalen biometrischen Daten arbeitet, beispielsweise um die Genauigkeit und Effizienz der Erkennung zu erhöhen. Zusätzlich fragt sie an, ob ein Standardprotokoll für die Verwendung und den Austausch von biometrischen Daten verfügbar oder in Vorbereitung ist und ob es Vereinbarungen über die Kontrolle von Schnittstellen mit Hinweisen zur Verwendung des Protokolls gibt bzw. geben wird.

5. Schlussfolgerungen

Das Ziel einer tatsächlich integrierten Grenzverwaltung ist legitim. Dabei ist die gemeinsame Politik der EU im Bereich der Grenzverwaltung ständig weiterzuentwickeln und zu stärken. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass es im Zusammenhang mit Grenzverwaltung und Migrationssteuerung zu einer raschen Anhäufung von weitreichenden Vorschlägen kommt. Durch das Fehlen eines umfassenden Masterplans, der die allgemeine Struktur der Grenzstrategie der EU festlegt und aufzeigt, wie alle diesbezüglichen Programme und Maßnahmen (bereits verwirklicht, in Vorbereitung oder in der Phase der Konzipierung) zusammenwirken sollen und wie die Verknüpfung zwischen verbundenen Programmen optimiert werden kann, ist es sehr schwierig, einen klaren Überblick zu gewinnen.

Die Berichterstatterin betont, dass die Prüfung und Bewertung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Systeme Vorrang hat. Sie unterstreicht des Weiteren, dass die Fähigkeit der EU, ihre strategischen Ziele zu erreichen, in hohem Maße davon abhängt, ob sie die Wechselbeziehungen zwischen verbundenen Programmen erfolgreich gestalten kann. Es ist deshalb unerlässlich, bei der Festlegung, Verwaltung und Koordinierung der EU-Programme in den Bereichen Grenzverwaltung, Überprüfung und Migration verschiedene Formen der Zusammenarbeit zu berücksichtigen, um die Leistungsfähigkeit der Behörden mit angemessenem Aufwand zu maximieren und die gestellten Ziele zu erreichen. Wenn eine solche Zusammenarbeit nicht stattfindet, ist das Risiko möglicher Überlappungen hoch. Verdoppelung und Uneinheitlichkeit von Programmen werden negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Behörden und die Ergebnisse ihrer Arbeit haben.

Bevor Investitionen getätigt werden, muss man klar definierte Rahmenbedingungen schaffen, innerhalb derer alle Maßnahmen und bevorstehenden Initiativen koordiniert sind. Des Weiteren sollte eindeutig Klarheit darüber herrschen, welche Ausrüstung oder geänderte Ausrüstung erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass die entsprechende Technik und die Bearbeitungsverfahren im Einklang stehen. Sämtliche Investitionen sollten wirtschaftlich vertretbar sein und einen praktischen Nutzen erbringen. Im Moment scheint es, dass der EU immer noch eine klare und vollständige Strategie fehlt und es deshalb nicht sicher ist, ob man zu kosteneffektiven und bezahlbaren Ergebnisse kommen wird.

[7] In dieser Hinsicht ist anzumerken, dass das US-VISIT-Programm zwei Ausnahmen für die Erfassung biometrischer Daten beinhaltet: Von Kindern unter 14 Jahren und von Personen über 79 Jahren werden keine Daten erhoben.
[8] Ebenda (Nr. 2) S. 5.

Die Berichterstatterin ist sich dessen bewusst, dass der Spagat zwischen der Wahrung der grenzüberschreitenden Reisefreiheit für immer mehr Menschen und der Gewährleistung größerer Sicherheit für Europas Bürger eine schwierige Übung ist, und sie leugnet nicht, dass die Nutzung von Daten dabei klare Vorteile mit sich bringt. Gleichzeitig betont sie jedoch, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Maßnahmen nur erhalten werden kann, wenn es ausreichende Datenschutzmechanismen und einen ausreichenden Rechtsschutz gibt, weshalb sie auf einer engen Zusammenarbeit mit den europäischen und nationalen Datenschutzbehörden besteht. Es sollten jederzeit angemessene Mechanismen vorhanden sein, um den Datenschutz zu gewährleisten.