

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/15043 –**

Umsetzung der neuen EU-Verordnungen zur „Interoperabilität“

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union hat mit zwei neuen Verordnungen zur „Interoperabilität“ den Umbau ihrer biometrischen Informationssysteme beschlossen ((EU) 2019/817 und (EU) 2019/818). Die im Schengener Informationssystem (SIS II), Visa-Informationssystem (VIS) und der Fingerabdruckdatei Eurodac gespeicherten Fingerabdrücke und Gesichtsbilder werden mit den dazugehörigen Personendaten in einem „Gemeinsamen Identitätsspeicher“ abgelegt. Jede erfasste Person erhält dort eine „individuelle Datei“, die von Zehntausenden zugangsberechtigten Beamtinnen und Beamten in der Europäischen Union mit einem ebenfalls neuen „Europäischen Suchportal“ bedient werden kann. Die Suchmaschine soll nicht nur das SIS, das VIS und Eurodac abfragen, sondern greift bei jeder Überprüfung einer Person auch auf Daten bei der Polizeiagentur Europol und bei Interpol zu. Als Schnittstelle zur „Interoperabilität“ führt die Kommission ein neues „universelles Nachrichtenformat“ (UMF) ein, das federführend vom Bundeskriminalamt entwickelt worden ist und jetzt von allen Beteiligten installiert werden muss. Die Abfragen bei Europol erfolgen ebenfalls über ein neues Protokoll, das dort als „Querying Europol Systems“ (QUEST) firmiert. Zunächst müssen alle vorhandenen biometrischen Daten in den neuen „Gemeinsamen Identitätsspeicher“ überführt werden. Sie werden dann über einen „Dienst für den Abgleich biometrischer Daten“ auf bereits vorhandene Fingerabdrücke oder Gesichtsbilder überprüft. Auch jeder neue Eintrag durchläuft diese Prozedur. Im Hintergrund läuft außerdem ein „Detektor für Mehrfachidentitäten“, der nach Verknüpfungen zwischen den biometrischen Daten und ihnen zugeordneten Ausweisdokumenten sucht.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Soweit die Fragesteller feststellen, dass Gegenstand der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen der Umbau biometrischer Informationssysteme sei, weist die Bundesregierung zunächst darauf hin, dass es insbesondere nicht vorgesehen ist, Daten aus dem Schengener Informationssystem in einem „gemeinsamen Identitätsspeicher“ (Common Identity Repository, CIR) abzulegen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 26. November 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Das Europäische Suchportal (ESP) soll den mitgliedstaatlichen Behörden und den Stellen der Union mit technischen Mitteln einen raschen, unterbrechungsfreien, effizienten, systematischen und kontrollierten Zugang zu den beteiligten EU-Informationssystemen, den Europol-Daten und den Interpol-Datenbanken nach Maßgabe ihrer Zugangsrechte erleichtern (vgl. jeweils EG 13, Artikel 6 der Interoperabilitäts-Verordnungen). Entscheidend ist, dass die Nutzung jeweils nur nach Maßgabe der jeweiligen Zugangsrechte gemäß den für die beteiligten Informationssysteme geltenden Rechtsinstrumenten und dem nationalen Recht erfolgen darf, wobei diese Zugangsrechte vom ESP als solchem nicht verändert werden (vgl. jeweils Artikel 7 der Interoperabilitäts-Verordnungen). Auch für Abfragen in Europol- und Interpol-Datenbeständen bringt das ESP keine Erweiterungen an Zugriffen oder Zugriffsberechtigungen mit sich. Die Feststellung, künftig werde bei „jeder Überprüfung“ auf diese Datenbestände zugegriffen, ist daher unzutreffend. Das Universelle Nachrichtenformat (UMF) stellt keine „Schnittstelle zur ‚Interoperabilität‘“ dar, sondern dient lediglich als Standard für bestimmte Inhaltselemente (vgl. jeweils Artikel 38 Absatz 1 der Interoperabilitäts-Verordnungen). Es besteht überdies auch kein Bedarf, hierzu etwas auf Seiten „aller Beteiligter“ zu „installieren“, sondern seine Anwendung ist bei der Datenhaltung in den in Artikel 38 Absatz 2 der Interoperabilitäts-Verordnungen genannten zentralen Systeme (deren Betreiber derzeit ausschließlich die EU-Agentur eu-LISA ist) vorgesehen. Die „individuelle Datei“ referenziert auf die im CIR enthaltenen Identitätsdaten einer Person je System, stellt aber nicht deren systematische Zusammenführung dar. Vielmehr werden die Daten logisch voneinander getrennt nach den Informationssystemen, aus denen sie stammen, gespeichert (vgl. jeweils Artikel 18 Absatz 1 der Interoperabilitäts-Verordnungen). Die Behörden, die auf das CIR zugreifen, dürfen dies nur gemäß ihren jeweiligen Zugangsrechten nach den für diese EU-Informationssysteme geltenden Rechtsinstrumenten und nach dem nationalen Recht sowie nach Maßgabe der in den Interoperabilitäts-Verordnungen festgelegten Zugangsrechte (vgl. jeweils Artikel 18 Absatz 3 der Interoperabilitäts-Verordnungen).

1. Inwiefern gehört die Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen nach Kenntnis der Bundesregierung zu den wichtigsten Prioritäten des Europäischen Rates?

Die Umsetzung der Interoperabilitäts-Verordnungen wird derzeit regelmäßig auch hochrangig erörtert, beispielsweise beim Rat der Justiz- und Innenminister. Sie ist somit eine der Prioritäten in diesem Politikfeld der Europäischen Union.

2. Welche neuen EU-Rechtsakte sind nach Kenntnis der Bundesregierung zur Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen geplant?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind zur Umsetzung der Interoperabilitäts-Verordnungen – über die in diesen Verordnungen bereits vorgesehenen Durchführungs- und delegierten Rechtsakte hinaus – keine neuen Rechtsakte geplant.

3. Hält die Bundesregierung den von ihr beschriebenen Zeitplan zur Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen hinsichtlich ihrer eigenen Behörden für realistisch (Antwort auf die Schriftliche Frage 47 des Abgeordneten Alexander Ulrich auf Bundestagsdrucksache 19/13890) (bitte für die Systeme SIS, VIS, EES, ETIAS, Eurodac und ECRIS-TCN darstellen)?

Nach Einschätzung der Bundesregierung ist für die damit befassten Behörden in Deutschland die Einhaltung des ambitionierten Zeitplans zur Erneuerung des SIS sowie für die Einführung des Entry/Exit System (EES), von European Travel Information and Authorization System (ETIAS) und European Criminal Records Information System – Third Country Nationals (ECRIS-TCN) auf Grundlage des derzeitigen Planungsstands grundsätzlich realistisch. Aufgrund noch nicht in Kraft getretener Rechtsakte zur Erneuerung des Visa-Informationssystems (VIS) und von European Dactyloscopy (Eurodac) sind insoweit keine belastbaren Prognosen im Sinne der Fragestellung möglich. Gleiches gilt derzeit noch, insbesondere aufgrund der Gesamtkomplexität des Vorhabens, für die Umsetzung der Interoperabilitäts-Verordnungen.

4. Sind der Bundesregierung aus den zuständigen Ratsarbeitsgruppen Verzögerungen bei der geplanten Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen bekannt, die aufseiten anderer Mitgliedstaaten, der EU-Kommission oder ihrer Agenturen auftreten oder auftreten könnten (bitte für die Systeme SIS, VIS, EES, ETIAS, Eurodac und ECRIS-TCN darstellen)?

Die Umsetzung der EU-Interoperabilitäts-Verordnungen ist insgesamt hochkomplex. Verzögerungen sind insbesondere wegen bestehender Interdependenzen nicht auszuschließen. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über derzeit auftretende Verzögerungen vor.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, ob bei der geplanten Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen alle der in Frage 4 genannten Beteiligten die entsprechenden Umsetzungsstrukturen aufgebaut haben (falls nein, bitte den bzw. die Beteiligten und deren fehlenden Strukturen benennen)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen. Die Bundesregierung hat keine Kenntnis darüber, dass Beteiligte ihren zur Umsetzung der EU-Interoperabilitäts-Verordnungen erforderlichen Anstrengungen nicht nachkommen.

6. Welche Unterstützung bietet die EU-Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung für Mitgliedstaaten an, die entsprechende Hilfe benötigen?

Hinsichtlich der Verteilung der mit der Umsetzung einhergehenden finanziellen Aufwände wird auf die Regelung zur Kostenverteilung in Artikel 70 der Verordnung (EU) 2019/817 bzw. Artikel 66 der Verordnung (EU) 2019/818, insbesondere jeweils Absatz 3, verwiesen.

Nach Kenntnis der Bundesregierung unterstützt die EU-Kommission überdies durch Vor-Ort-Besuche bei den Mitgliedstaaten sowie durch die regelmäßige Ausrichtung von Implementierungs-Foren.

7. Welche technischen, fachlichen und organisatorischen Herausforderungen und Aufgaben ergeben sich durch die neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen für die Bundesregierung, und wie werden diese adressiert (bitte für die Systeme SIS, VIS, EES, ETIAS, Eurodac und ECRIS-TCN darstellen)?

Die Bundesregierung hat die Umsetzungserfordernisse der Interoperabilitäts-Verordnungen noch nicht abschließend analysiert, sodass eine Beantwortung der Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist.

- a) Welche Behörden sind von den neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen betroffen?

Grundsätzlich sind diejenigen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen von der Umsetzung der Interoperabilitäts-Verordnungen betroffen, die zur Nutzung der davon umfassten Einzelsysteme berechtigt sind oder bei ihrem Betrieb oder ihrer Entwicklung unterstützen. Auf die Antwort zu Frage 7 wird überdies verwiesen.

- b) Welche Arbeitsbelastung erwartet die Bundesregierung für die Behörden?

Es ist im Vorgriff auf weitere erforderliche Untersuchungen gemäß der Antwort zu Frage 7 grundsätzlich von einer durchgehend hohen Arbeitsbelastung in allen beteiligten Behörden auszugehen, da die Umsetzung der EU-Rechtsakte und der Aufbau der entsprechenden IT-Systeme nahezu zeitgleich erfolgen wird und einen hohen Einsatz begrenzt verfügbarer Ressourcen, insb. von Fachkräften mit IT-Hintergrund erfordert.

- c) Wie werden die Behörden zur Umsetzung geschult, und welche Trainingsprogramme hat das Bundesministerium des Innern hierzu aufgelegt?

Schulungen für die Bestandssysteme sind bereits im Rahmen der jeweiligen Einführung durchgeführt worden. Sofern der Funktionsumfang der Systeme erweitert wird, erfolgt eine weitere Schulung in den jeweiligen Aufgabenbereichen der Behörden. Für die neu einzuführenden Systeme (EES, ETIAS, ECRIS-TCN) werden derzeit auf Ebene der EU entsprechende Trainings vorbereitet, die dann im Anschluss behördenspezifisch weiter fortgeschrieben werden müssen. Auf die Antwort zu den Fragen 3 und 7 wird ergänzend verwiesen.

8. Welches Fachpersonal wird für die Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen in Deutschland benötigt?

- a) Inwiefern verfügen die zuständigen Bundesbehörden über ausreichendes Fachpersonal, um den kürzlich übermittelten Zeitplan (Antwort auf die Schriftliche Frage 47 des Abgeordneten Alexander Ulrich auf Bundestagsdrucksache 19/13890) überhaupt einhalten zu können und keine Engpässe oder Überforderungen entstehen zu lassen?
- b) Wie will die Bundesregierung Abhilfe schaffen, falls dieses Fachpersonal nicht ausreichend vorhanden ist?

Auf die Antwort zu den Fragen 7 und 7b wird verwiesen. Eine besondere Herausforderung der Umsetzung besteht in der erforderlichen behördenübergreifenden Koordinierung. Die Zuständigkeiten und Aktivitäten der verschiedenen Behörden werden derzeit aufeinander abgestimmt.

9. Wie komplex ist aus Sicht der Bundesregierung die Gesamtkoordinierung der Umsetzung der neuen Interoperabilitätsverordnungen?

Auf die Antwort zu den Fragen 7, 8, 8a und 8b wird verwiesen.

10. Hat die Bundesregierung eine Koordinierungsgruppe zur Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen eingerichtet, und falls ja, wo ist diese angesiedelt, und wer gehört ihr an?
- a) Welche Aufgabenbereiche werden von der Koordinierungsgruppe adressiert?
- b) Welche Maßnahmen hat die Koordinierungsgruppe beraten und welche wurden beschlossen?

Die Bundesregierung hat einen Steuerungskreis eingerichtet, dem u. a. die Koordinierung der Umsetzung der EU-Verordnungen im Sinne der Fragestellung obliegt. Er ist beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat angesiedelt.

An ihm sind derzeit die nach heutigem Kenntnisstand mit der Umsetzung befassten Behörden sowie die jeweiligen Fachaufsichten beteiligt. Auf die Antwort zu Frage 7 wird ergänzend verwiesen.

11. Welche Koordinierungsgruppen sind nach Kenntnis der Bundesregierung auf EU-Ebene eingerichtet worden, wer gehört diesen an, und wie arbeitet die deutsche Koordinierungsgruppe mit diesen zusammen?

Auf EU-Ebene sind neben den in Antwort zu Frage 6 genannten Foren Programmverwaltungsräte bei eu-LISA zu Interoperabilität sowie zu EES, ETIAS und ECRIS-TCN eingerichtet worden, oder ihre Einrichtung ist zeitnah vorgesehen. Gleiches gilt für Beratergruppen zu den genannten Systemen. Ihre Zusammensetzung richtet sich nach den einschlägigen Vorschriften in den Rechtsakten zu den jeweiligen Systemen. Die Bundesregierung entsendet entsprechend dieser Vorschriften Mitglieder in diese Gruppen. Sie gehören dem Steuerungskreis an und/oder berichten diesem.

12. Welche Studien hat die Bundesregierung für die nationale Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen beauftragt, wer führt diese durch, und wann sollen Ergebnisse vorliegen?

Die Bundesregierung hat bislang keine Studien im Sinne der Fragestellung in Auftrag gegeben.

13. Welche besonderen Probleme hat die EU-Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen auf EU-Ebene identifiziert (vgl. Ratsdokument 12227/19, etwa viele falsche Treffer und die anschließend erforderliche händische Bearbeitung von „gelben Links“ zur Erkennung von Mehrfachidentitäten)?

Die von den Fragestellern in Bezug genommenen Beispiele von Herausforderungen bei der Umsetzung von Interoperabilität wurden nicht von der EU-Kommission genannt, sondern waren Gegenstand erster Orientierungsdiskussionen auf Ebene von Ratsarbeitsgruppen. Es handelt sich dabei um erste Über-

legungen in einer frühen Phase der Befassung (vgl. Antwort zu Frage 7), die noch keine belastbare Bewertung zulässt.

- a) Wie soll die Anzahl der „gelben Links“ aus Sicht der Bundesregierung reduziert werden?

Ob eine solche Reduktion im Rahmen der Umsetzung der Interoperabilitäts-Verordnungen erforderlich ist und wie sie ggf. erreicht werden kann, kann zum heutigen Stand der Befassung nicht bewertet werden.

- b) Nach welchem Verfahren wird ein „gelber Link“ manuell auf die Farben Weiß, Grün oder Rot umgestellt?

Die manuelle Überprüfung von Verknüpfungen erfolgt nach den in Artikel 27 ff. der Interoperabilitäts-Verordnungen beschriebenen Vorgaben und Verfahrensweisen. Weitergehende Details zum Umgang mit „gelben Links“ müssen zu gegebener Zeit im Rahmen der weiteren Konzeption (vgl. Antwort zu Frage 7) im Einklang mit den noch zu erarbeitenden diesbezüglichen Durchführungsrechtsakten festgelegt werden.

- c) Welche Behörde ist bei der Bundesregierung hierfür zuständig?

Die im jeweiligen Einzelfall zuständige Behörde bestimmt sich nach den Vorschriften in Artikel 29 der Interoperabilitäts-Verordnungen.

14. Welche Probleme ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung bei der Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen hinsichtlich der noch nicht beschlossenen neuen Eurodac-Verordnung, und wie soll das System nach gegenwärtigem Stand trotzdem in die künftige „Interoperabilität“ integriert werden?
15. Müssen die neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen aus Sicht der Bundesregierung nach Beschluss einer neuen Eurodac-Verordnung geändert werden?

Die Fragen 14 und 15 werden gemeinsam beantwortet.

Natürgemäß kann eine noch nicht beschlossene Verordnung nicht Gegenstand der geltenden Interoperabilitäts-Verordnungen und ihrer Umsetzung sein. Zu hypothetischen Fragen nach eventuellen künftigen Rechtsetzungstätigkeiten auf EU-Ebene gibt die Bundesregierung keine Einschätzung ab.

16. Welche Änderungsvorschläge hat die Bundesregierung hinsichtlich des Ratsdokuments 12506/19 zur Automatisierung des Informationsaustauschs eingebracht?

Die Änderungsvorschläge der Bundesregierung zu dem in der Frage genannten Ratsdokument waren überwiegend klarstellender oder redaktioneller Natur, etwa zur Schärfung des Gegenstands der ADEP (Automation of the Data Exchange Process)-Initiative.

- a) Wie definiert die Bundesregierung die Begriffe „Informationslandschaft“, „Informationsaustausch“, „Informationsmanagement“ (vgl. Ratsdokument 12506/19), und wie grenzt sie diese ab?
- b) Was versteht die Bundesregierung unter einer „Automatisierung des Informationsaustauschs“, und wie grenzt sich der Begriff von der „Interoperabilität“ ab?

Die Fragen 16a und 16b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine eigenen Begriffsdefinitionen im Sinne der Fragestellung entwickelt.

Sie kann sich den im Ratsdokument enthaltenen Vorschlägen eines gemeinsamen Verständnisses der dort entwickelten Schlüsselbegriffe zur Erleichterung künftiger Diskussionen des Themas auf europäischer Ebene grundsätzlich anschließen.

17. Welche Fortschritte sind der Bundesregierung zur Vorbereitung des ETIAS bzw. zur Einrichtung der „Central Unit“ bei Frontex bekannt?
 - a) Welche Hauptrisiken kennt die Bundesregierung zur Vorbereitung des ETIAS bzw. zur Einrichtung der „Central Unit“ (etwa mögliche Verzögerungen wegen rechtlicher oder technischer Probleme, zu wenig Personal, Einhaltung des Zeitplans), bzw. was hat die Grenzagentur hierzu in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen berichtet (bitte die Risiken auch beschreiben)?
 - b) Mit welchen Maßnahmen will Frontex die jeweiligen Hauptrisiken reduzieren?

Frontex hat im Rahmen der EU-Gremienarbeit ein Grobkonzept zur Einrichtung der „Central Unit“ entwickelt. Dies umfasst unter anderem erste Überlegungen von Frontex zu Errichtung und Besetzung der „Central Unit“. Der Bundesregierung sind darüber hinaus keine von Frontex artikulierten Risiken bekannt.

18. Welche besonderen Probleme hat die Bundesregierung bei der nationalen Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen identifiziert?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

19. Wann will die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) ihre Mindestqualitätsstandards entwickeln und veröffentlichen, und welche Bundesbehörden arbeiten daran mit?
20. Auf welche Weise will die eu-LISA im Rahmen der der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen die Datenqualität überwachen?

Die Fragen 19 und 20 werden wegen ihres Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Interoperabilitäts-Verordnungen sehen vor, dass eu-LISA unbeschadet der Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten für die Qualität der in die Systeme eingegebenen Daten Mechanismen und Verfahren für die automatische Datenqualitätskontrolle einführt, deren Einzelheiten in Durchführungsrechtsakten festgelegt werden (vgl. Artikel 37 der Interoperabilitäts-Verordnungen). Entsprechende Überlegungen von eu-LISA sind der Bundesregierung im Einzelnen noch nicht bekannt.

21. Wie wird die EU-Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung die Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen auf nationaler Ebene verfolgen, und welche Funktionalitäten sind hiervon erfasst?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen. Im Rahmen der dort genannten Implementierungs-Foren werden die bisherigen Umsetzungsschritte in den Mitgliedstaaten von der EU-Kommission begleitet.

22. Welche Handbücher hat die Europäische Union nach Kenntnis der Bundesregierung zur Umsetzung der neuen EU-Interoperabilitätsverordnungen an die zuständigen Behörden verteilt, welche Aspekte werden davon abgedeckt, und welche Handbücher sind geplant (bitte den Erscheinungstermin nennen)?

Das Handbuch nach Artikel 77 der Verordnung (EU) 2019/817 bzw. Artikel 73 der Verordnung (EU) 2019/818 wurde nach Kenntnis der Bundesregierung noch nicht erstellt.