

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Niema Movassat, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/25200 –**

Notwendigkeit und Zusatznutzen eines Europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS)

Vorbemerkung der Fragesteller

Zum zweiten Mal leitet das Bundeskriminalamt (BKA) vom 1. Februar 2020 bis 31. März 2021 ein EU-Projekt zur Vernetzung von polizeilichen Ermittlungsakten (European Police Record Index System – EPRIS). Bei diesem Europäischen Kriminalaktennachweis handelt es sich um eine europäische Vernetzung polizeilicher Register zu Verdächtigen, gegen die ein Strafverfahren aktenkundig ist. Die Vernetzung bzw. Abfrage erfolgt auch zu Personen, die nicht rechtskräftig verurteilt wurden oder gegen die nie eine Anklage erhoben wurde. Mittels EPRIS werden zunächst pseudonymisierte Anfragen bei allen beteiligten Kontaktstellen im Hit-/No-Hit-Verfahren getätigt. Sofern eine positive Rückmeldung über einen vorliegenden Datensatz erfolgt, kann dieser über die regulären Kanäle zur internationalen Zusammenarbeit angefordert werden.

In dem Pilotprojekt hat das BKA erstmals die Software „Automatisierung der Datenaustauschprozesse“ (ADEP) genutzt, die ebenfalls unter wesentlicher Mitwirkung des BKA entwickelt wurde (Ratsdokument 7886/19). Hierzu hatte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat das Fraunhofer Institut FOKUS und die Firma PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH – „zur Unterstützung“ beauftragt. Das Vorhaben wird von der EU-Kommission im Rahmen des Inneren Sicherheitsfonds (ISF) gefördert, das BKA muss hierzu lediglich 44 000 Euro beitragen (Antwort zu Frage 9 auf Bundestagsdrucksache 19/21625).

Grenzüberschreitende Tests des EPRIS erfolgten im Rahmen des tatsächlichen polizeilichen Dienstverkehrs mit ausgetauschten „echten“ Informationen. Als Datenfelder wurden Familienname, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum und Geschlecht genutzt. Diese erste Phase des EPRIS-Projekts diente „vorrangig der technischen Erprobung“ der Software „im internationalen Kontext“. Dabei wurde dem Ministerium zufolge „Optimierungspotential“ hinsichtlich des Suchalgorithmus in Bezug auf deutsche Abfragen festgestellt, dieses „systemseitige Antwort-Zeit-Verhalten“ könnte demnach in dem Folgeprojekt verbessert werden. Zur Verbesserung der ADEP-Software auch in anderen Ländern sei eine Analyse der dort existierenden „Informations- und Anwendungsland-

schaft“ erforderlich. Anschließend könnten auch diese an das Pilotprojekt angebunden werden.

Es existiert nach Ansicht der Fragesteller keine Rechtsgrundlage für einen Kriminalaktennachweis auf EU-Ebene. Die Bundesregierung gibt auch keine Auskunft, welche rechtlichen Anpassungen erforderlich wären, um einen entsprechenden Rechtsrahmen auf EU-Ebene zu etablieren (Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 19/14084). Eine solche Prüfung falle dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zufolge „vornehmlich in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission“.

Jedoch hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft versucht, die Etablierung eines EPRIS in politische Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheit und Europäischen Polizeipartnerschaft zu verankern. Die Passage des ersten Entwurfs der Schlussfolgerungen, die ein EPRIS festschreiben sollte („is introduced“) wurde jedoch nach Intervention anderer Mitgliedstaaten in eine Erwägung geändert („could be considered“; vgl. Ratsdokument 11518/2/20 REV 2).

Die EU-Innenminister haben sich zuerst 2004 mit der Schaffung eines EU-weiten Kriminalaktennachweises befasst (Ratsdokument 11591/04). 2007 hat sich die Bundesregierung während ihres EU-Vorsitzes zusammen mit Österreich für eine Machbarkeitsstudie ausgesprochen und hierzu auch auf dem Treffen europäischer Polizeichefs vorgetragen (Ratsdokument 15526/09), im gleichen Jahr hat sie sich für einen entsprechenden Rechtsrahmen engagiert (Ratsdokument 13297/07). Ein Jahr später sprach sich die deutsche Delegation im Rat erneut für die Durchführung einer Machbarkeitsstudie aus (Ratsdokument 13754/08). Der deutsche Vorschlag, die Abkürzung des geplanten Registers wegen seiner möglichen Verwechslung mit dem Strafregisterinformationssystem verurteilter Personen (ECRIS) von „CRIS“ zu „EPRIS“ ändern, wurde angenommen (Ratsdokument 14075/08). Auch die unter deutscher Ratspräsidentschaft vom damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble eingerichtete „Zukunftsgruppe“ hat die Einführung eines Kriminalaktennachweises in ihrem Abschlussbericht zur Priorität erklärt (Ratsdokument 11962/08, vgl. auch www.wolfgang-schaeuble.de/nur-wer-sich-sicher-fuehlt-kann-seine-freiheit-leben). Das daraufhin 2009 vom Rat veröffentlichte „Stockholmer Programm“ regt an, eine Durchführbarkeitsstudie über die Notwendigkeit der Einrichtung eines EPRIS und dessen Zusatznutzen zu erstellen und dem Rat bis 2012 darüber Bericht zu erstatten (Ratsdokument 16484/1/09).

Die von der EU-Kommission beauftragte Studie kam jedoch zu dem Ergebnis, dass sich ein EPRIS wegen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses „derzeit nicht rechtfertigen“ ließ. Stattdessen sollten andere Instrumente wie das Europol Informationssystem (EIS), das Schengener Informationssystem (SIS II, dort speziell Artikel 36-Ausschreibungen), das SIENA-Kommunikationssystem bei Europol sowie der Informationsaustausch über den Prüm-Verbund „in vollem Umfang genutzt“ oder verbessert werden (Ratsdokument 17680/12).

Es ist deshalb aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller nicht nur aus Kostengründen fraglich, warum die deutsche Ratspräsidentschaft die seit 16 Jahren anvisierte und vor acht Jahren abgelehnte Schaffung eines EPRIS nun erneut durchsetzen will. Die Bundesregierung hat bisher nicht deutlich gemacht, worin der Nutzen eines solchen Systems liegen soll. Angesichts der massiven Missbrauchsmöglichkeit, indem etwa ein Mitgliedstaat das Instrument zur grenzüberschreitenden Verfolgung unliebsamer politischer Aktivistinnen und Aktivisten nutzen könnte, sprechen sich die Fragestellerinnen und Fragesteller vehement gegen die Einführung eines EPRIS aus. Die Bundesregierung darf auch das von ihr angeführte technische Pilotprojekt nicht zur Durchsetzung eines Rechtsrahmens instrumentalisieren.

1. Welche Behörden aus welchen Ländern nehmen an dem vom Bundeskriminalamt (BKA) geleiteten EU-Projekt zur Vernetzung von polizeilichen Ermittlungsakten (European Police Record Index System – EPRIS) teil, und welche Länder oder EU-Agenturen gehören zu den Beobachtern?
 - a) Welche weiteren Behörden welcher Länder erwägen eine Teilnahme an dem Pilotprojekt oder haben dies bereits beschlossen?
 - b) Welche weiteren Projektpartner sind mit welchen unterstützenden Aufgaben betraut?
 - c) Welche Laufzeit hat das Projekt, welche Kosten entstehen dafür, und wie werden diese übernommen?

Die Fragen 1 bis 1c werden zusammen beantwortet.

Im laufenden EU-Projekt „European Police Records Index System (EPRIS)“ nehmen Belgien (Police Federale Belge), Finnland (Poliisihallitus), Frankreich (Ministère de L’Intérieur), Deutschland (Bundeskriminalamt – BKA – und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – BMI –), Irland (An Garda Siochana) und Spanien (Ministerio del Interior) sowie Europol teil. Beobachtende Staaten sind die Niederlande und Ungarn. Darüber hinaus sind keine weiteren Behörden/Staaten bekannt, die eine Teilnahme an dem Projekt erwägen.

Gemäß der aktuell geltenden EU-Finanzhilfvereinbarung („Grant Agreement“) ist das EPRIS-Projekt innerhalb von 16 Monaten, beginnend mit dem 1. Februar 2020, durchzuführen. Die EU-Kommission unterstützt das EPRIS-Projekt mit Fördergeldern in Höhe von bis zu 927.000 Euro. Weitere anfallende Kosten werden von den Projektpartnern jeweils selbst getragen. Der Beitrag Deutschlands bemisst sich aktuell auf ca. 1.040.000 Euro. Die Eigenkosten und deren Übernahme seitens der Projektpartner sind dem Bundeskriminalamt (BKA) nicht bekannt.

2. Wer ist derzeit Eigentümer der in EPRIS genutzten Software bzw. besitzt die Rechte zu deren Verwertung, und wie soll dies in Zukunft gehandhabt werden?

Der Software-Code wird unter den Open-Source-Lizenzbedingungen (Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) zur Nutzung bereitgestellt. Die zukünftige Handhabung ist noch festzulegen.

3. Welche deutsche Behörde ist über welche Schnittstelle bzw. über welches nationale Informationssystem als Kontaktstelle an das EPRIS-Pilotprojekt angeschlossen?

Deutschland ist durch das BKA an die EPRIS-Infrastruktur angebunden. Die Anbindung erfolgt technisch über bestehende Schnittstellen zur Europol-Infrastruktur.

4. Inwiefern erfolgen die grenzüberschreitenden Tests des EPRIS im Rahmen des tatsächlichen polizeilichen Dienstverkehrs, und welche Datenfelder werden für das Hit-/No-Hit-Verfahren genutzt?

Über einen möglichen Probetrieb soll erst im weiteren Projektverlauf entschieden werden. Inwieweit diese Art der Technologie-Erprobung im Rahmen

des tatsächlichen polizeilichen Dienstverkehrs durchgeführt werden kann, befindet sich derzeit noch in der Abstimmung.

Im aktuellen Projekt werden folgende Datenfelder für das Hit-/No-Hit-Verfahren genutzt:

- Name
 - Vorname
 - Geburtsdatum
 - Geschlecht
- a) Wie viele falsch positive und falsch negative Treffer traten in den beiden Pilotprojekten im deutschen Probetrieb des EPRIS auf (bitte ins Verhältnis zu Gesamtanfragen und Gesamttreffern setzen), und worin lagen diese begründet?

Im Pilotbetrieb 2018 wurden insgesamt 153 Test-Anfragen analysiert. Im Ergebnis wurden 48 falsch-positive Treffer und drei falsch-negative Treffer festgestellt.

Ursächlich hierfür waren der Suchalgorithmus sowie Fehler im Zuge der Datenbereitstellung.

- b) Welche Reaktionszeit kennt die Bundesregierung zu den aus Deutschland bzw. bei deutschen Behörden erfolgten Anfragen im EPRIS-Pilotprojekt?

Die Antwortzeiten des Systems bewegten sich in den meisten Fällen im Rahmen der nunmehr festgelegten Maximalzeit. Die Ausnahmefälle wurden analysiert und dokumentiert und werden durch systemseitige Optimierungen im Rahmen des laufenden Projektes behoben werden.

- c) Mit welchen Maßnahmen will das BKA den „Suchalgorithmus“ der deutschen Anfragen verbessern (Antwort zu Frage 16 auf Bundestagsdrucksache 19/14084)?

Durch das BKA werden aktuell keine Maßnahmen zur Verbesserung des Suchalgorithmus deutscher Anfragen umgesetzt.

5. Inwiefern werden im EPRIS-Pilotprojekt auch Polizeiakten im Hit-/No-Hit-Verfahren zu Verdächtigen von Straftaten, die also nicht rechtskräftig verurteilt wurden oder gegen die nie eine Anklage erhoben wurde, abgefragt?

Mit EPRIS soll ein polizeiliches Instrument entstehen, für dessen Einsatz alle jeweils vorgegebenen rechtlichen Anforderungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten gegeben sein müssen. Die während des ersten Pilotverfahrens durch Deutschland verarbeiteten Daten entsprachen diesen Anforderungen. Die Verantwortung für die Verarbeitung der Daten bei den jeweiligen Pilotpartnern liegt bei diesen. Zu der Frage, ob ein solches System auch für strafverfolgende Zwecke genutzt werden könnte, hat sich die Bundesregierung noch keine abschließende Meinung gebildet.

6. Auf welche Kriminalitätsphänomene ist das EPRIS-Pilotprojekt beschränkt?

Das EPRIS-Pilotprojekt ist als polizeiliches Instrument für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch konzipiert. Die Frage, für welche Kriminalitätsphänomene ein solches Instrument in der Praxis konkret eingesetzt werden könnte, ist Gegenstand weiterer Prüfung.

7. Welche Notwendigkeit und welchen Zusatznutzen sieht die Bundesregierung in der Einrichtung eines EPRIS auf bi- oder multilateraler Ebene, und wie stellt sich dies auf EU-Ebene dar (vgl. auch Ratsdokument 16484/1/09)?

Das Pilotprojekt zielt auf einen effizienteren Informationsaustausch unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Durch das vorgeschaltete Hit-/No-Hit-Verfahren soll die zielgerichtete Lokalisierung und anschließende Erlangung ermittlungsrelevanter Daten, die für die Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben notwendig sind, erleichtert werden. Derzeit stattfindende Anfragen an unterschiedliche Staaten, die möglicherweise über die benötigten Daten verfügen, werden im Rahmen des Projektes ersetzt durch Anfragen ausschließlich an Staaten, bei denen das vorgeschaltete Hit-/No-Hit-Verfahren Hinweise ergibt, dass dort tatsächlich Informationen vorhanden sind.

8. Aus welchen Gründen könnten die Ziele und Aufgaben, die aus Sicht der Bundesregierung mit einem EPRIS verfolgt werden müssen, nicht über das Informationssystem (EIS), das Schengener Informationssystem (SIS II), das SIENA-Kommunikationssystem bei Europol oder den Prüm-Verband erledigt werden (Ratsdokument 17680/12)?

EPRIS zielt auf ein Instrument zur Kommunikationsanbahnung, das im Grundansatz mit dem Prüm-Verfahren vergleichbar ist. Der Datenabgleich bei EPRIS bezieht sich aber anders als im Prüm-Verfahren auf bestimmte biographische Daten (siehe Antwort zu Frage 4) und nicht auf biometrische oder Kfz-Daten, die bislang im Rahmen des Prüm-Verfahrens abgeglichen werden. Das Europol Informationssystem (EIS) ist funktional als Fundstellennachweis relevanter polizeilicher Daten ausgestaltet. Voraussetzung ist jedoch, dass ein grenzüberschreitender Zusammenhang zwischen Daten im Rahmen des Europol-Mandats festgestellt und Informationen durch die jeweils datenbesitzenden Staaten im EIS gespeichert wurden. EPRIS zielt demgegenüber darauf ab, noch unbekanntes grenzüberschreitende Bezüge zu erkennen, die in der Folge durch die potenziell datenbesitzenden Staaten zu prüfen sind und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu einer Speicherung im EIS führen können. SIENA (Kommunikationsinstrument) und SIS (Fahndungsinstrument) dienen anderen Zwecken als jenem von EPRIS.

9. Inwiefern und nach welcher Maßgabe sollten in einem EPRIS auf bi- oder multilateraler Ebene aus Sicht der Bundesregierung auch Treffermeldungen mit Europol ausgetauscht werden, und wie stellt sich dies für ein mögliches dezentrales EU-System dar?

Artikel 7 Absatz 6 Buchstabe a der Europol-Verordnung sieht heute schon vor, dass jeder Mitgliedstaat die zur Verwirklichung der Ziele von Europol notwendigen Informationen an Europol übermittelt. Dies würde grundsätzlich auch für Informationen gelten, die unter Verwendung des EPRIS-Ansatzes gewonnen werden.

10. Auf welcher Rechtsgrundlage könnte ein dezentrales EPRIS aus Sicht der Bundesregierung auf EU-Ebene betrieben werden, welche weiteren Voraussetzungen müssten hierfür geschaffen werden, oder inwiefern genügt hierfür der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 (Schwedische Initiative)?

Die Schaffung einer für EPRIS geeigneten EU-Rechtsgrundlage soll nach Kenntnis der Bundesregierung im Rahmen der Weiterentwicklung des Prüm-Rechtsrahmens durch die EU-Kommission geprüft werden.

11. Inwiefern hält es die Bundesregierung für technisch und rechtlich möglich, das EPRIS bi- oder multilateral, also wie im früheren Prüm-Rahmen nur auf Basis der nationalen Gesetze der teilnehmenden Staaten zu betreiben?
 - a) Unter welchen Voraussetzungen will sich die Bundesregierung an einem solchen multilateralen EPRIS-Verbund beteiligen?
 - b) Welche Regierungen erwägen nach Kenntnis der Bundesregierung die Teilnahme an einer solchen Vernetzung?
 - c) Auf welche Datenfelder könnte oder sollte ein von einzelnen EU-Mitgliedstaaten betriebenes EPRIS nach Ansicht der Bundesregierung erweitert werden?
 - d) Für welche Aufgaben wird für ein EPRIS auf bi- oder multilateraler Ebene ein zentraler Server benötigt, und wo ist dieser im Rahmen des EPRIS-Pilotprojekts angesiedelt?

Die Fragen 11 bis 11d werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

Darüber hinaus ist es zu früh, um die weiteren Detailfragen zu beantworten, weil die EU-Kommission noch keinen Regelungsentwurf vorgelegt hat und die Meinungsbildung in der Bundesregierung deshalb noch nicht abgeschlossen ist.

12. Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung mit der Einrichtung eines EPRIS auf bi- oder multilateraler Ebene, und was könnte demnach ein EU-System kosten?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 10 und 11 verwiesen.

13. Wer war an dem Entschluss der Bundesregierung im Rahmen ihrer Rat-Präsidentenschaft beteiligt, die Etablierung eines EPRIS in politische Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheit und Europäischen Polizeipartnerschaft zu verankern (Ratsdokument 11518/2/20)?

Der Entwurf der Ratsschlussfolgerungen zur Inneren Sicherheit und zur Europäischen Polizeipartnerschaft wurde vom BMI erstellt und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

14. Aus welchen Gründen wurde diese Forderung in den folgenden Entwürfen der Schlussfolgerungen schließlich in eine Erwägung geändert, und was trugen die Mitgliedstaaten, die dies beantragten, zu den Gründen vor?

Der Vorschlag, einen europäischen Kriminalaktennachweis (EPRIS) als mögliche weitere Informationskategorie im Rahmen der Weiterentwicklung des

Prüm-Rahmens in Betracht zu ziehen, ist in dem verfügenden Teil der Ratschlussfolgerungen erhalten, wie sie zwischenzeitlich auch vom Rat der EU-Innenminister verabschiedet wurden (Ratsdokument 13083/1/20 REV.1).

15. Was ist der Bundesregierung über Erwägungen oder Pläne der Europäischen Kommission bekannt, eine Machbarkeitsstudie für ein EU-EPRIS zu beauftragen, welche Aspekte könnten darin untersucht werden, und wer soll diese durchführen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen. Weitere Einzelheiten im Sinne der Fragestellung sind der Bundesregierung derzeit nicht bekannt.

