



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 01/2023 ***"Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19-Pandemie: Die Wirkung relevanter Initiativen – von erfolgreich bis kaum genutzt"*** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Hofes, erstellt.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat dazu beigetragen, die Reisebeschränkungen zwischen den EU-Ländern zu koordinieren und das Reisen in der COVID-19-Pandemie wirksam zu erleichtern. Andere EU-Instrumente hatten den Prüfern zufolge jedoch nur mäßige Auswirkungen. Die Europäische Kommission brachte rasch geeignete technische Lösungen auf den Weg. Diese Instrumente wurden von den EU-Ländern jedoch in ganz unterschiedlichem Maße genutzt und hatten daher unterschiedliche Auswirkungen im Hinblick auf Reiseerleichterungen. Die Prüfer fordern die EU auf, sich besser vorzubereiten, um künftige Krisen erfolgreicher meistern zu können.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu.

Um auf das Publikationsportal des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

In dieser [Datenschutzerklärung](#) wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der [Verordnung 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung

seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung

Luxemburg, 11. Januar 2023

COVID-Zertifikat der EU hat Reisen in der Pandemie erleichtert

Durch das digitale COVID-Zertifikat der EU konnten Reisebeschränkungen besser zwischen den EU-Ländern koordiniert werden, was das Reisen in der Pandemie erleichtert hat. Andere Instrumente haben sich dagegen als weniger hilfreich erwiesen. Dies geht aus einem heute veröffentlichten Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Den Prüfern zufolge brachte die Europäische Kommission rasch geeignete technische Lösungen auf den Weg. Diese Instrumente seien von den EU-Ländern jedoch in ganz unterschiedlichem Maße genutzt worden, mit entsprechend unterschiedlichen Auswirkungen. Die Prüfer fordern, die EU solle sich besser vorbereiten, um künftige Krisen erfolgreicher meistern zu können.

Im März 2020, kurz nach dem Auftreten der ersten Corona-Fälle in Europa, führten die EU-Länder erste Grenzkontrollen und Reisebeschränkungen ein. Obwohl die EU-Kommission im Bereich der öffentlichen Gesundheit nur begrenzte Zuständigkeiten hat, brachte sie verschiedene Initiativen auf den Weg, um die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Freizügigkeit abzumildern. Insbesondere entwickelte sie mehrere Instrumente, um das Reisen sowie die Nachverfolgung von Corona-Fällen zu erleichtern, darunter einen Datenabgleichsdienst zur Kontaktnachverfolgung, digitale Reiseformulare und eine Plattform für deren Austausch unter den EU-Mitgliedstaaten sowie das digitale COVID-Zertifikat. Für die Entwicklung dieser IT-Instrumente stellte die EU 71 Millionen Euro bereit.

Die Prüfer stellten fest, dass die Europäische Kommission diese Mittel rasch mobilisiert hatte und bei der Entwicklung der Instrumente unter Zeitdruck pragmatisch vorgegangen war. Der Datenabgleich zur Kontaktnachverfolgung sei sieben Monate nach Beginn der Pandemie einsatzbereit gewesen. Die Entwicklung des digitalen COVID-Zertifikats sei abgeschlossen gewesen, noch bevor die EU-Länder ihre Impfpläne vollständig umgesetzt hätten. Das Reiseformular der EU hingegen sei zu spät gekommen, da einige nationale Lösungen bereits früher bereitgestanden hätten. Einige Mitgliedstaaten hätten Vorbehalte im Hinblick auf die Nutzung der EU-Instrumente gehabt, da es Datenschutz- und andere rechtliche Bedenken gegeben habe und sie bereits eigene Lösungen entwickelt hatten. Die Europäische Kommission habe diese Vorbehalte nicht ausräumen können, so die Prüfer. Im Allgemeinen jedoch habe die Kommission Datenschutzbedenken ernst genommen und gute IT-Sicherheitskonzepte angewandt.

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

"Dass alle EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Instrumente einführen, um trotz der beispiellosen Situation die Beschränkungen der Freizügigkeit untereinander abzustimmen und das Reisen zu erleichtern, war von wesentlicher Bedeutung", so Baudilio Tomé Muguruza, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Nicht alle EU-Instrumente wurden von den Mitgliedstaaten in Anspruch genommen, und nur das digitale COVID-Zertifikat der EU war wirklich erfolgreich."

So sei das digitale Reiseformular der EU nur von vier Mitgliedstaaten genutzt worden, und über 90 % der knapp 27 Millionen bis Februar 2022 erstellten Formulare seien von einem einzigen EU-Land ausgestellt worden, nämlich Italien. Auch die Austauschplattform sei kaum genutzt worden. So seien bis Ende Februar 2022 lediglich 256 Formulare ausgetauscht worden (die bis auf ein Formular alle aus Spanien stammten). Die Kontaktnachverfolgungs-Apps seien in sehr unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen worden: Der Großteil (83 %) der bis Mai 2022 dafür erfassten Daten stammte allein von Nutzern aus Deutschland. In der Praxis sei nur das digitale COVID-Zertifikat der EU in allen Mitgliedstaaten verwendet worden. Sogar 45 Länder und Gebiete außerhalb der EU hätten von dem Zertifikat Gebrauch gemacht. Bis Ende März 2022 seien über 1,7 Milliarden Zertifikate ausgestellt worden. Die Prüfer gelangen zu dem Schluss, dass allein das digitale COVID-Zertifikat der EU dazu beigetragen hat, die Reisebeschränkungen zwischen den EU-Ländern zu koordinieren und das Reisen in der Pandemie wirksam zu erleichtern.

Abschließend weisen sie darauf hin, dass es keine Vorkehrungen gibt, um diese Instrumente längerfristig nutzen oder bei Bedarf schnell erneut einsetzen zu können. Beispielsweise laufe die derzeitige Rechtsgrundlage für das digitale COVID-Zertifikat der EU im Juni aus und müsste gegebenenfalls im normalen Gesetzgebungsverfahren der EU erneuert werden.

Hintergrundinformationen

Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Oktober 2020 bis Juni 2022 und befasste sich mit den vier oben genannten EU-Instrumenten einschließlich der damit verbundenen EU-Finanzierung. Nicht behandelt wurde die EU-Finanzierung für Impfungen gegen COVID-19, die in einem früheren Sonderbericht des Rechnungshofs über die [Beschaffung von COVID-19-Impfstoffen durch die EU](#) untersucht wurde.

Diese Prüfung ergänzt den im Juni 2022 herausgegebenen Sonderbericht des Rechnungshofs über die [Freizügigkeit in der EU während der COVID-19-Pandemie](#), der sich mit den Grenzkontrollen befasst, die während der Pandemie im Schengen-Raum durchgeführt wurden.

Der Sonderbericht 01/2023 "Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19-Pandemie: Die Wirkung relevanter Initiativen – von erfolgreich bis kaum genutzt" ist auf der Website des Europäischen Rechnungshofs (eca.europa.eu) abrufbar.

Pressekontakt

Pressestelle des Europäischen Rechnungshofs: press@eca.europa.eu

- Vincent Bourgeois: vincent.bourgeois@eca.europa.eu – Mobil: (+352) 691 551 502
- Damijan Fišer: damijan.fiser@eca.europa.eu – Mobil: (+352) 621 552 224
- Claudia Spiti: claudia.spiti@eca.europa.eu – Mobil: (+352) 691 553 547

Sonderbericht

Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19- Pandemie

Die Wirkung relevanter Initiativen – von
erfolgreich bis kaum genutzt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	01 - 12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13 - 18
Bemerkungen	19 - 74
Die Kommission entwickelte geeignete technische Lösungen, die jedoch nicht immer von den Mitgliedstaaten übernommen wurden	19 - 58
Die Kommission hat EU-Mittel für die Instrumente rasch mobilisiert	21 - 27
Das Kontaktnachverfolgungs-Gateway und das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU wurden von der Kommission zügig entwickelt, nationale Lösungen für die Reiseformulare standen jedoch früher bereit als das Formular der EU	28 - 35
Bei der Entwicklung einiger Instrumente konnte die Kommission die Vorbehalte mancher Mitgliedstaaten nicht ausräumen	36 - 40
Die Kommission nahm Datenschutzbedenken ernst und wandte gute IT-Sicherheitskonzepte an	41 - 58
Unterschiedliche Wirkung der EU-Instrumente zur Reiseerleichterung während der COVID-19-Pandemie	59 - 74
Das Reiseformular der EU und das Kontaktnachverfolgungs-Gateway hatten aufgrund ihrer begrenzten Nutzung in den Mitgliedstaaten nicht die beabsichtigte Wirkung	61 - 68
Die Mitgliedstaaten haben das digitale COVID-Zertifikat der EU in großem Umfang genutzt, was das Reisen erleichtert hat	69 - 74
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	75 - 85
Anhänge	
Anhang I – Beschreibung der EU-Instrumente, die ein sicheres Reisen während der COVID-19-Pandemie erleichtern	
Anhang II – Nutzung der Kontaktnachverfolgungs-Apps in der EU	

Glossar

Antworten der Europäischen Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Nachdem die ersten Fälle von COVID-19 in der EU festgestellt worden waren, verhängten die Mitgliedstaaten ab März 2020 erste Reiseverbote und andere Einschränkungen der Freizügigkeit von Unionsbürgern. Um das Reisen zu erleichtern und die Nachverfolgung von COVID-19-Fällen zu ermöglichen, entwickelte die Kommission vier Instrumente:

- den EU-Datenabgleichsdienst (*European Federation Gateway Service*) – ein Gateway, das die EU-weite Interoperabilität nationaler Kontaktnachverfolgungs-Apps ermöglicht;
- das digitale EU-Reiseformular der EU – ein Instrument, das Papierformulare zur Kontaktnachverfolgung auf Reisen ersetzt;
- das digitale COVID-Zertifikat der EU – ein Zertifikat zum Nachweis, dass die betreffende Person gegen COVID-19 geimpft oder negativ getestet oder von einer Infektion genesen ist;
- die Plattform für den Austausch von Reiseformularen – eine Lösung für nationale Behörden der Mitgliedstaaten zum Austausch von Daten zur Kontaktnachverfolgung.

II Mit dieser Prüfung des Hofes sollte festgestellt werden, ob die Kommission wirksame Instrumente zur Erleichterung des Reisens in der EU während der COVID-19-Pandemie entwickelt hat. Dazu sollten Beispiele bewährter Verfahren ermittelt werden, und es sollte festgestellt werden, wo die Kommission die Entwicklung von IT-Instrumenten zur Erleichterung der Freizügigkeit während einer Gesundheitskrise verbessern könnte. Diese Prüfung ergänzt den [Sonderbericht 13/2022](#), in dem ermittelt wurde, ob die Kommission wirksame Maßnahmen zum Schutz des Rechts der Menschen auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie getroffen hat.

III Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission trotz ihrer begrenzten Zuständigkeit in Fragen der öffentlichen Gesundheit rasch geeignete technische Lösungen zur Erleichterung des Reisens in der EU während der COVID-19-Pandemie auf den Weg gebracht hat. Wegen der ganz unterschiedlichen Anwendung dieser Instrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten war jedoch keine einheitliche Wirkung in Bezug auf Reiseerleichterungen festzustellen.

IV Für die Entwicklung der Instrumente hat die Kommission umgehend 71 Millionen Euro mobilisiert und dazu mehrere Finanzierungsquellen kombiniert und auf bestehende Rahmenverträge zurückgegriffen, statt neue Ausschreibungen zu veröffentlichen. Das Kontaktnachverfolgungs-Gateway war schon kurz nach Ausbruch der Pandemie einsatzbereit, und das digitale COVID-Zertifikat der EU stand zur Verfügung, sobald europaweit vermehrt geimpft wurde. Die Arbeit an den technischen und rechtlichen Voraussetzungen für diese Instrumente ging schnell vonstatten. Doch bevor die EU-Lösung zur Verfügung stand, hatten einige Mitgliedstaaten bereits eigene digitale Reiseformulare entwickelt.

V Bei der Entwicklung ihrer Instrumente hat die Kommission Datenschutzanforderungen und bewährte IT-Sicherheitskonzepte berücksichtigt. Sie ist jedoch nicht berechtigt zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten das digitale COVID-Zertifikat der EU gemäß den Anforderungen an die IT-Sicherheit verwenden.

VI Das digitale COVID-Zertifikat der EU ermöglichte Reiseerleichterungen und trug zur Verbesserung der Informationsverbreitung und Koordinierung in Bezug auf Reisebeschränkungen bei. Die Mitgliedstaaten und viele Nicht-EU-Länder nutzten das System der digitalen COVID-Zertifikate der EU in großem Umfang, und bis März 2022 wurden in der EU und in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) mehr als 1,7 Milliarden Zertifikate ausgestellt. Innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU hatten die Mitgliedstaaten darüber hinaus ihre Reisebeschränkungen in beträchtlichem Umfang harmonisiert. Wie der Hof feststellte, nahm die gegenseitige Information der Länder über Vorfälle, die eine sofortige Reaktion erfordern (z. B. gefälschte Zertifikate), jedoch viel Zeit in Anspruch, weil es schwierig war, die richtigen Ansprechpartner in anderen Ländern ausfindig zu machen.

VII Die anderen vom Hof in die Prüfung einbezogenen Instrumente hatten nicht die beabsichtigte Wirkung, da sie nur in begrenztem Umfang genutzt wurden. Nur vier Mitgliedstaaten nutzten das digitale Reiseformular der EU, während die anderen bei ihren nationalen Lösungen blieben. Die Plattform zum Austausch der Formulare und der Datenabgleichsdienst wurden insgesamt nur begrenzt genutzt.

VIII Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- die Gründe für die geringe Nutzung des digitalen Reiseformulars der EU zu analysieren und anzugehen;

- die Kommunikation über Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU effizienter zu gestalten;
- geeignete EU-Instrumente für künftige Krisen vorzubereiten.

Einleitung

01 Als Freizügigkeit wird das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen bezeichnet, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Die Freizügigkeit ist eine der vier Grundfreiheiten der EU (zusammen mit dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) und steht seit ihrer Einführung im Zentrum des europäischen Projekts¹. In der Richtlinie zur Freizügigkeit² sind die Beschränkungen und Bedingungen geregelt.

02 Der Schutz der öffentlichen Gesundheit fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten³. Daher kommt der Kommission in Fragen der Gesundheitspolitik nur eine untergeordnete und vorwiegend koordinierende Funktion zu⁴. Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die die Grundzüge ihrer Gesundheitspolitik selbst bestimmen, kann die Kommission unterstützen und ergänzen⁵.

03 Nachdem die ersten Fälle von COVID-19 festgestellt worden waren, verhängten die Mitgliedstaaten ab März 2020 erste Grenzkontrollen und Einschränkungen der Freizügigkeit von Unionsbürgern, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen. Aufgabe der Kommission war es zu überprüfen, ob diese Einschränkungen mit den EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit vereinbar waren. Um die Folgen der Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 für die Freizügigkeit zu begrenzen, bemühte sich die Kommission, die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch verschiedene Initiativen zu fördern.

04 Außerdem entwickelte die Kommission mehrere Instrumente, um das Reisen und die Nachverfolgung von mit COVID-19 infizierten Personen zu erleichtern (siehe [Anhang I](#)):

- ein Kontaktnachverfolgungs-Gateway: den EU-Datenabgleichsdienst;
- das digitale Reiseformular der EU (*digital Passenger Locator Form*, EUdPLF);

¹ Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 21 Absatz 1 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

² [Richtlinie 2004/38/EG](#).

³ Artikel 168 Absatz 7 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

⁴ Artikel 17 des [Vertrags über die Europäische Union](#) (EUV).

⁵ Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe k, Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 168 [AEUV](#).

- o das digitale COVID-Zertifikat der EU;
- o eine Plattform zum Austausch von Reiseformularen (*Passenger Locator Forms' exchange platform, ePLF*).

05 Kontaktnachverfolgungs-Apps, mit denen Nutzende anonym über den möglichen Kontakt zu einer infizierten Person informiert werden, gehörten zu den ersten verfügbaren Instrumenten. Die Kommission entwickelte ein Instrument, um die Kontaktnachverfolgungs-Apps der Mitgliedstaaten miteinander zu verbinden, und vergrößerte damit ihren Nutzen, um unter anderem das Reisen innerhalb der EU zu erleichtern.

06 Um die Kontaktnachverfolgung im Reiseverkehr zu erleichtern, wurden Reisende aufgefordert, Kontakt- und Aufenthaltsdaten anzugeben. Ihre ausgefüllten Reiseformulare wurden an die zuständigen nationalen Behörden übermittelt. Sobald ein positives Testergebnis eingegeben wurde, konnten die Behörden anhand dieser Formulare anderen Reisenden, die neben der betreffenden Person gesessen hatten, empfehlen, sich auf COVID-19 testen zu lassen und sich entsprechend vorsichtig zu verhalten. Die Kommission entwickelte das digitale Reiseformular der EU, um die Verwendung der nationalen Formulare bei grenzüberschreitenden Krisen wie der COVID-19-Pandemie zu vereinfachen. Im Rahmen des dritten Gesundheitsprogramms der EU (2014–2020) war mit der gemeinsamen Aktion "EU Healthy Gateways" schon vor Ausbruch der Pandemie damit begonnen worden, papierbasierte Formulare für Beförderungen auf See und über Land unter Verwendung internationaler Vorlagen zu entwickeln. Die gemeinsame Aktion "EU Healthy Gateways" wurde später dazu genutzt, die Digitalisierung von Reiseformularen voranzubringen.

07 Außerdem entwickelte die Kommission das digitale COVID-Zertifikat der EU, das einen überprüfbaren und von den Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannten Nachweis dafür darstellt, dass der Inhaber des Zertifikats gegen COVID-19 geimpft oder kürzlich negativ getestet wurde oder von einer Infektion genesen ist. Die Mitgliedstaaten sind zur Annahme dieser Zertifikate verpflichtet, wenn sie während der COVID-19-Pandemie beschließen, von Reisenden die Vorlage eines Impfnachweises, negativen Testergebnisses oder Genesungsnachweises zu verlangen.

08 Zuletzt entwickelte die Kommission eine Plattform zum Austausch von Reiseformularen der Mitgliedstaaten. Über diese Plattform können die für die Kontaktnachverfolgung zuständigen Teams Formulare auf elektronischem Weg direkt untereinander austauschen, damit Reisende schneller auf ein bestehendes Risiko aufmerksam gemacht werden können.

09 An der Entwicklung der Instrumente waren mehrere Kommissionsdienststellen beteiligt. Systemeigner des Kontaktnachverfolgungs-Gateways waren die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien. Diese beiden Generaldirektionen leiteten zusammen mit der Generaldirektion Justiz und Verbraucher und der Generaldirektion Migration und Inneres auch die Entwicklung des digitalen COVID-Zertifikats der EU. Die nötige IT-Infrastruktur stellte die Generaldirektion Informatik bereit.

10 Die Mitgliedstaaten waren an der Entwicklung dieser Instrumente vor allem über das eHealth-Netzwerk beteiligt (siehe [Kasten 1](#)). EU-Einrichtungen wie das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) oder die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) haben ebenfalls dazu beigetragen. Die Entwicklung des Reiseformulars wurde von den Mitgliedstaaten als eine im Rahmen des dritten EU-Gesundheitsprogramms finanzierte gemeinsame Aktion der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und der Generaldirektion Mobilität und Verkehr koordiniert.

Kasten 1

Das eHealth-Netzwerk

Mit der Richtlinie von 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung⁶ wurde das Konzept der elektronischen Gesundheitsdienste (eHealth-Netzwerk) eingeführt, "eines freiwilligen Netzwerks, mit dem die von den Mitgliedstaaten benannten, für elektronische Gesundheitsdienste zuständigen nationalen Behörden vernetzt werden". Das eHealth-Netzwerk wird durch spezielle Taskforces und Gruppen tätig. Die Kommission ist Mitvorsitzende der Sitzungen und übernimmt Sekretariatsaufgaben für das Netzwerk. Es war entscheidend an der Entwicklung der Instrumente der EU zur Reiseerleichterung beteiligt und stellte ein Forum für die Erhebung von Informationen direkt bei den Mitgliedstaaten bereit. Bis Juni 2020 hielt das eHealth-Netzwerk mehr als 30 Sitzungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ab. Im Jahr 2020 fanden insgesamt 96 Sitzungen und 2021 285 Sitzungen des eHealth-Netzwerks statt.

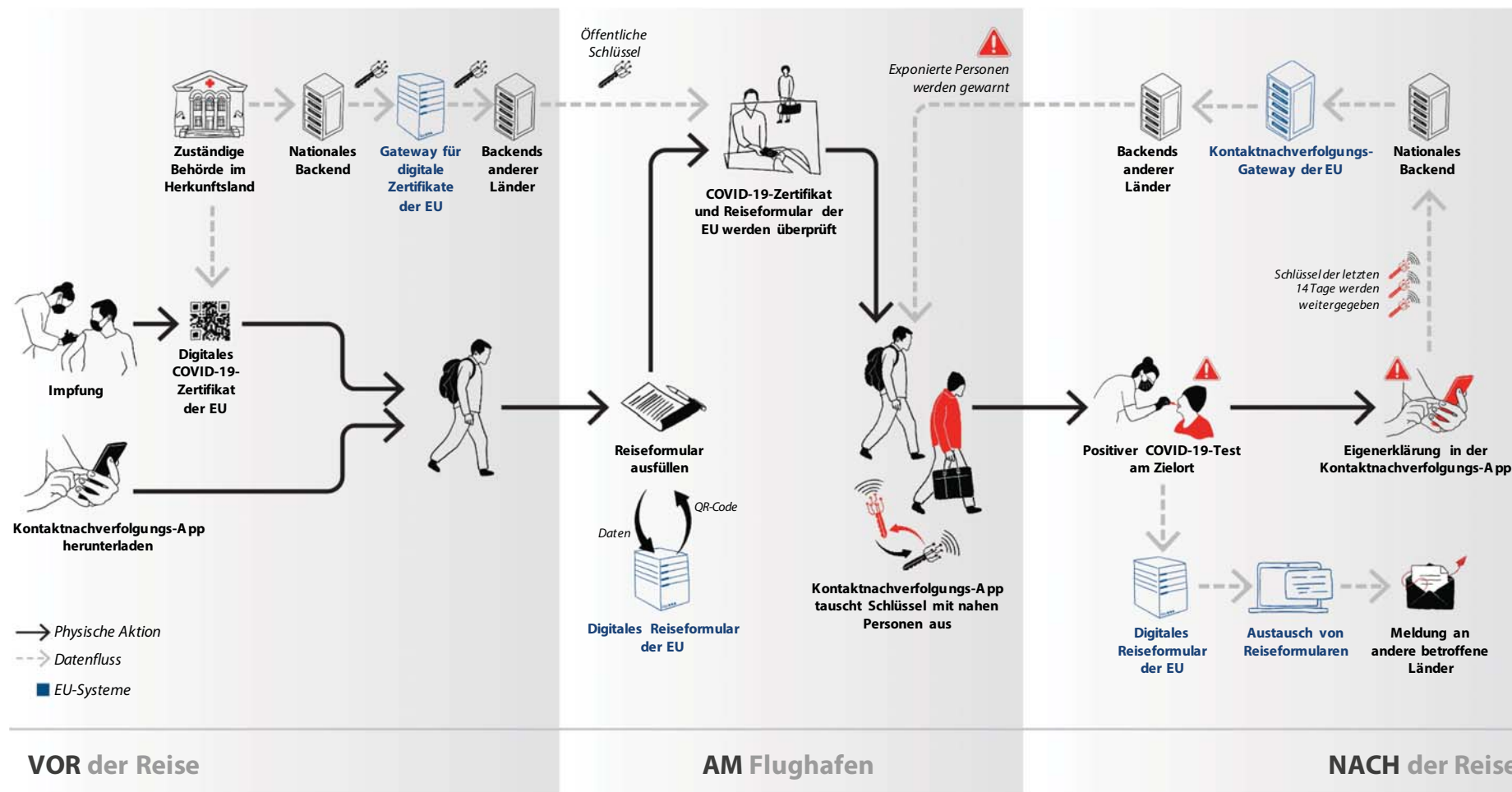
11 Die EU-Instrumente waren im Hinblick auf ihren Verwendungszweck einzigartig, sodass es zum Zeitpunkt ihrer Entwicklung keine für Vergleichszwecke geeigneten

⁶ [Richtlinie 2011/24/EU](#) über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.

Systeme gab. Damit die oben beschriebenen EU-Instrumente mit Blick auf Reiseerleichterungen während der COVID-19-Pandemie eine möglichst große Wirkung entfalteten, mussten sie von allen Mitgliedstaaten eingeführt werden, um die Verwendung von Gesundheitsdaten bei Reisen innerhalb der EU zu vereinheitlichen und die Reisebeschränkungen zu koordinieren.

12 Zusätzlich zu den 71 Millionen Euro für die Entwicklung der IT-Instrumente stellte die Kommission den Mitgliedstaaten 100 Millionen Euro zur Verfügung, um sie bei den COVID-19-Tests finanziell zu entlasten. Durch vermehrtes Testen und Impfen stieg wiederum die Zahl der ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate der EU. Bei grenzüberschreitenden Reisen innerhalb der EU können einzelne oder alle Instrumente zur Anwendung kommen (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Anwendung der EU-Instrumente bei Flugzeugreisen zwischen den Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 Diese Prüfung ergänzt einen früheren Sonderbericht⁷ des Hofes, in dem untersucht wurde, ob die Kommission wirksame Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie ergriffen hatte. Gegenstand des Berichts waren die von der Kommission vorgenommene Überwachung der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums, die damit verbundenen Reisebeschränkungen und die Koordinierungsbemühungen auf EU-Ebene.

14 Mit dieser zweiten Prüfung des Hofes sollte festgestellt werden, ob die Kommission wirksame Instrumente zur Erleichterung des Reisens in der EU während der COVID-19-Krise entwickelt hat. Der Hof wollte Beispiele für bewährte Verfahren ermitteln und feststellen, wo die Kommission die Entwicklung von IT-Instrumenten zur Erleichterung der Freizügigkeit im Fall einer Gesundheitskrise noch verbessern könnte. Zur Beantwortung der Hauptfrage im Rahmen dieser Prüfung stellte der Hof zwei Unterfragen:

- Hat die Kommission die EU-Instrumente zur Reiseerleichterung angemessen entwickelt?
- Haben die Mitgliedstaaten die EU-Instrumente umfassend genutzt, und wurden dadurch die Koordinierung und der Informationsaustausch über die von ihnen verhängten Reisebeschränkungen verbessert?

15 Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Oktober 2020 bis Juni 2022 und befasste sich mit den vier in Ziffer **04** genannten EU-Instrumenten einschließlich der damit verbundenen EU-Finanzierung. Nicht behandelt wurde die EU-Finanzierung für Impfungen gegen COVID-19, die in einem früheren Sonderbericht des Hofes über die Beschaffung von COVID-19-Impfstoffen durch die EU bewertet wurde⁸.

16 Die Prüfung erfolgte anhand von Aktenprüfungen, schriftlichen Fragebogen und Interviews mit maßgeblichen Interessenträgern. Der Hof untersuchte und analysierte

- einschlägige EU-Rechtsvorschriften, um die wesentlichen rechtlichen Anforderungen und die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure zu ermitteln;

⁷ Sonderbericht 13/2022.

⁸ Sonderbericht 19/2022.

- interne Kommissionsdokumente zur technischen Entwicklung und zur rechtlichen Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU, des EU-Datenabgleichsdienstes, des digitalen Reiseformulars (EUdPLF) und einer Plattform für den Austausch von Reiseformularen (ePLF);
- Veröffentlichungen der Kommission zum Reisen während der COVID-19-Pandemie (z. B. Leitlinien, Mitteilungen, Vorschläge für Empfehlungen oder für Rechtsakte);
- die technischen Spezifikationen der Instrumente, Sicherheits- und Risikobewertungen, Penetrationstestberichte und IT-Sicherheitspläne, anhand deren die IT-Experten des Hofes feststellen konnten, ob die Instrumente den Sicherheitsanforderungen genügen.

17 Folgende Gesprächspartner, die Auskünfte erteilen, Fakten bestätigen und Daten aus anderen Quellen untermauern sollten, wurden befragt:

- die Generaldirektionen der Kommission für Justiz und Verbraucher, Mobilität und Verkehr, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien;
- das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, das u. a. für COVID-19-Risikokarten und -Leitlinien zuständig ist;
- Gesundheitsbehörden in Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern;
- Vertreter von Fluglinien, der Tourismusindustrie und von Verbraucherverbänden.

18 Außerdem führte der Hof eine Erhebung durch, um etwas über die Anwendung solcher Instrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erfahren. Von den Delegierten der 27 Mitgliedstaaten, die dem Integrierten politischen Krisenreaktionsmechanismus des Rates angehören, haben 13 auf die Erhebung geantwortet. Dies entspricht einer Antwortquote von 48 %. Die Ergebnisse dieser Erhebung wurden zur Unterstützung der Analyse und der Beobachtungen des Hofes herangezogen.

Bemerkungen

Die Kommission entwickelte geeignete technische Lösungen, die jedoch nicht immer von den Mitgliedstaaten übernommen wurden

19 In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Kommission die Instrumente zur Erleichterung des Reisens während der COVID-19-Pandemie angemessen entwickelt hat, und insbesondere, ob sie

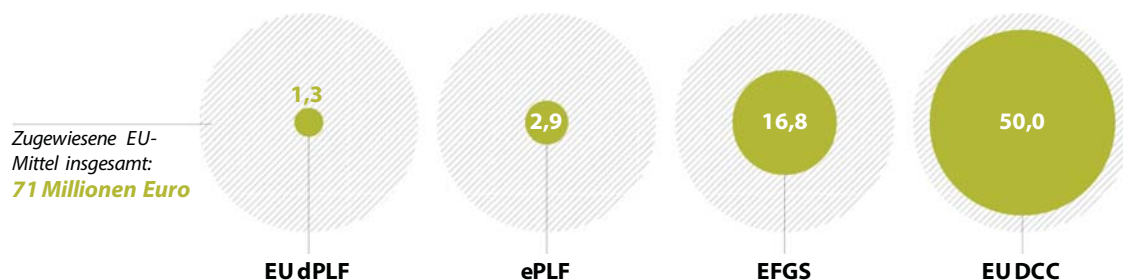
- 1) unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie EU-Mittel mobilisiert hat;
- 2) die Instrumente zeitnah bereitgestellt hat;
- 3) die Erfordernisse der Mitgliedstaaten und ihre Bereitschaft zur Anwendung der Instrumente berücksichtigt hat;
- 4) Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes im Umgang mit sensiblen Gesundheitsdaten berücksichtigt hat.

20 Untersucht wurde, ob die von der Kommission getroffene Auswahl von Finanzierungsquellen und Dienstleistern angemessen war, um mit der Entwicklung der Instrumente unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie beginnen zu können. Untersucht wurde ferner der Konsultationsprozess, um festzustellen, ob die Instrumente auf die Prioritäten der Mitgliedstaaten abgestimmt waren. Und schließlich prüfte der Hof, ob bewährte Verfahren hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten und der IT-Sicherheit bei diesen Instrumenten eingehalten wurden.

Die Kommission hat EU-Mittel für die Instrumente rasch mobilisiert

21 Die Kommission hat EU-Finanzmittel aus verschiedenen Quellen (u. a. dem Soforthilfeinstrument und dem Programm "Digitales Europa") mobilisiert. Die EU stellte 71 Millionen Euro für die Entwicklung der Instrumente bereit. [Abbildung 2](#) bietet einen Überblick über die EU-Mittel zur Finanzierung der Instrumente.

Abbildung 2 – die EU-Finanzierung für die einzelnen Instrumente im Überblick



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

22 Die EU-Mittel für das digitale COVID-Zertifikat der EU beliefen sich auf insgesamt 50 Millionen Euro (43 Millionen Euro aus dem Soforthilfeinstrument und weitere 7 Millionen Euro aus dem Programm "Digitales Europa"). Bis März 2022 wurden 77 % dieser Mittel für die Entwicklung und die Anpassung nationaler Lösungen und ihre Anbindung an das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU bereitgestellt: 21,9 Millionen Euro gingen an einen privaten Auftragnehmer, und 16,7 Millionen Euro wurden als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten gezahlt.

23 Die EU-Finanzierung für das Kontaktnachverfolgungs-Gateway belief sich auf insgesamt 16,8 Millionen Euro (davon 13 Millionen Euro aus dem Soforthilfeinstrument). Die Kommission begründete diese Finanzierung mit der Notwendigkeit, den Datenaustausch zwischen den Ländern zu erleichtern, damit Nutzende über die nationalen Apps informiert werden können, wenn sie Kontakt zu einer positiv auf COVID-19 getesteten Person hatten, die eine andere nationale App nutzt.

24 Für die Austauschplattform für Reiseformulare und das digitale EU-Reiseformular mussten sehr viel weniger Mittel aufgebracht werden; für die Plattform wurden rund 2,9 Millionen Euro zugewiesen (vorwiegend aus dem Soforthilfeinstrument) und für das digitale Formular 1,3 Millionen Euro (mit Geldern aus den EU-Gesundheitsprogrammen). Die Mittel für die Austauschplattform wurden zur Finanzierung eines Pilotprojekts, in dem die Machbarkeit der Plattform getestet wurde, und zur Ausweitung auf weitere Mitgliedstaaten und Verkehrsmittel verwendet. Die Mittel für die digitale Version der Reiseformulare wurden zur Entwicklung, für das Cloud-Hosting und die Portierung des Instruments in die IT-Umgebung der Kommission verwendet.

25 Darüber hinaus stellte die EU nach dem Start der digitalen COVID-Zertifikate der EU 100 Millionen Euro zur Unterstützung der COVID-19-Testkapazitäten in den

Mitgliedstaaten bereit⁹. Diese Finanzierung erfolgte nach der politischen Einigung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU. Die Mitgliedstaaten setzten den Großteil (90 %) dieser Mittel ein, um weitere Zertifikate auf der Grundlage von Tests auszustellen und so das Reisen zu erleichtern.

26 Der Hof stellte fest, dass die Kommission diese Mittel rasch mobilisiert hat und bei der Entwicklung der Instrumente pragmatisch vorgegangen ist, da sie schnell bereitgestellt werden sollten. Die Instrumente wurden unter Zeitdruck entwickelt, ohne Angebote von verschiedenen Auftragnehmern einzuholen. Statt Ausschreibungen für die Beschaffung von Lizenzen und die Entwicklung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways, des digitalen COVID-Zertifikats der EU und der Plattform für den Austausch von Reiseformularen zu veröffentlichen, griff die Kommission auf Rahmenverträge zurück, die sie bereits am 30. Oktober 2019 und am 24. Februar 2020 mit einem IT-Dienstleister abgeschlossen hatte. Ein Rahmenvertrag enthält die allgemeinen Geschäftsbedingungen und bildet die Grundlage für die Unterzeichnung konkreter Verträge über einzelne Leistungen. Für das digitale Reiseformular der EU wurde die erste Finanzierung im Juli 2020 im Rahmen der gemeinsamen Aktion "EU Healthy Gateways" durch eine Neuzuweisung von Mitteln mobilisiert, die ursprünglich für Aktivitäten vorgesehen waren, die wegen der Pandemie nicht durchgeführt werden konnten.

27 Den Auftragnehmer für das digitale COVID-Zertifikat der EU wählte die Kommission auf der Grundlage eines Rahmenvertrags aus, der nach einem 2019 durchgeführten Verwaltungsverfahren ohne Auftragsbekanntmachung vergeben worden war. Nach Auskunft der Kommission hatte der ausgewählte Auftragnehmer Erfahrung mit der Entwicklung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways und war der einzige mit der für das digitale COVID-Zertifikat der EU erforderlichen Sachkenntnis im Software-Bereich.

⁹ Erklärung der Kommission vom 15. Juni 2021.

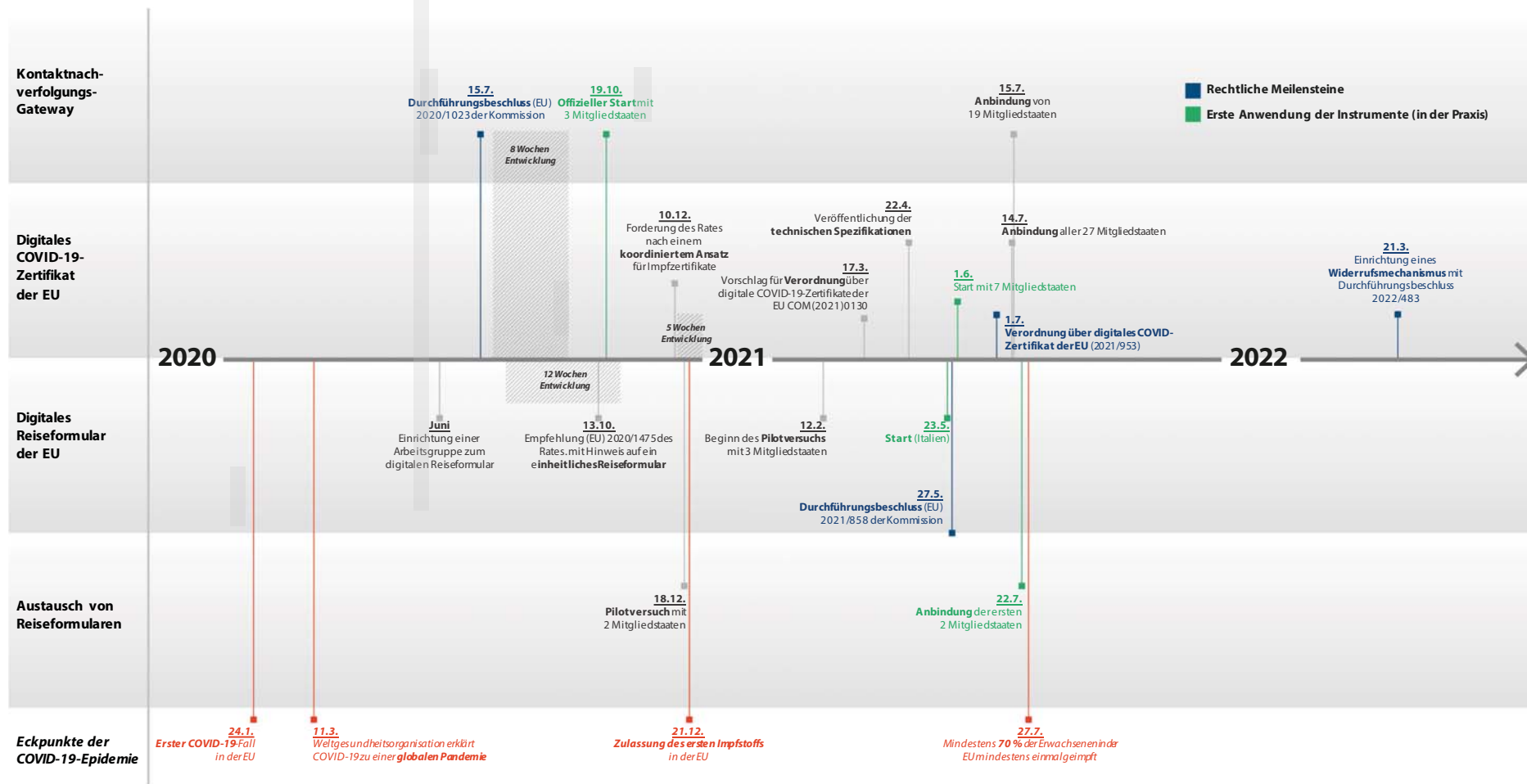
Das Kontaktnachverfolgungs-Gateway und das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU wurden von der Kommission zügig entwickelt, nationale Lösungen für die Reiseformulare standen jedoch früher bereit als das Formular der EU

28 Als die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 im März 2020 zur Pandemie erklärte, begannen die Mitgliedstaaten damit, die Freizügigkeit einzuschränken¹⁰, und die Kommission veröffentlichte erste Leitlinien für eine bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten¹¹. Das Kontaktverfolgungs-Gateway war sieben Monate nach der Erklärung der Pandemie einsatzbereit. Danach dauerte es noch etwa 15 Monate, bis das digitale COVID-Zertifikat der EU und das Reiseformular bereitstanden. Die Zeitleiste in [Abbildung 3](#) bietet einen Überblick über die Entwicklung und die Umsetzung der Instrumente. In Anbetracht der rechtlichen und technischen Anforderungen dieser im Folgenden beschriebenen Instrumente ist der Hof der Auffassung, dass das Kontaktnachverfolgungs-Gateway und das digitale COVID-Zertifikat der EU zeitnah entwickelt worden sind. Dies gilt jedoch nicht für das Reiseformular.

¹⁰ Abbildung 4 im [Sonderbericht 13/2022](#).

¹¹ [Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen](#), C(2020) 1753 final, ABl. C 86 I vom 16.3.2020.

Abbildung 3 – Zeitleiste zur Entwicklung und Umsetzung der EU-Instrumente



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

29 Als erstes Instrument wurde das Kontaktnachverfolgungs-Gateway entwickelt, ein System, das die EU-weite Interoperabilität der nationalen Kontaktnachverfolgungs-Apps ermöglicht. Am 13. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission mehrere Leitlinien und Empfehlungen zur schrittweisen Aufhebung der von den Mitgliedstaaten verhängten Reisebeschränkungen¹². In den Leitlinien wurde hierfür zur Nutzung technischer Lösungen geraten. Das Gateway war im Oktober 2020 einsatzbereit, fünf Monate, nachdem die Kommission die Leitlinien erlassen hatte.

30 Ende April 2020, nur einen Monat nach Verhängung der ersten Einschränkungen, wurde der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Aktion "EU Healthy Gateways" ein Vorschlag zur Digitalisierung der Reiseformulare vorgelegt. Da sich die Gespräche zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über Monate hinzogen, wurde der Vorschlag erst im August 2020 angenommen. Im Oktober 2020 empfahl der Rat¹³ die Entwicklung eines gemeinsamen digitalen Reiseformulars der EU. Zu diesem Zeitpunkt waren die Arbeiten an nationalen Lösungen in einigen Mitgliedstaaten bereits ziemlich weit gediehen (siehe [Tabelle 1](#)).

31 Nach der Empfehlung des Rates begann die Kommission im November 2020 mit ihrer Arbeit an der Plattform zum Austausch von Reiseformularen. Der Durchführungsbeschluss¹⁴ der Kommission zum Austausch von Reiseformularen wurde aber erst am 27. Mai 2021 angenommen. Und erst im Juli 2021 konnten die Mitgliedstaaten mit dem Austausch ihrer digitalen Reiseformulare über die Plattform beginnen.

¹² Mitteilungen der Kommission [C\(2020\) 3250](#), [C\(2020\) 3251](#) und [C\(2020\) 3139](#).

¹³ [Empfehlung \(EU\) 2020/1475](#) des Rates.

¹⁴ [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2021/858](#) der Kommission.

Tabelle 1 – Beispiele für in den Mitgliedstaaten verwendete elektronische Reiseformulare

Land	Einführungsdatum
Nationale Lösung – Spanien	Juli 2020
Nationale Lösung – Griechenland	Juli 2020
Nationale Lösung – Irland	August 2020
EU-Instrument – Italien	Mai 2021
EU-Instrument – Malta	Juli 2021
EU-Instrument – Slowenien	August 2021
EU-Instrument – Frankreich	Dezember 2021

Anmerkung: Länder, die das digitale Reiseformular übernommen haben, sind fett gedruckt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

32 Das digitale COVID-Zertifikat der EU war das vierte von der Kommission entwickelte Instrument. Da das Zertifikat mit dem Impfgeschehen in der EU verknüpft war, konnte die Arbeit daran erst später als an den anderen Instrumenten beginnen. Gespräche zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über ein COVID-19-Impfzertifikat wurden bereits seit November 2020 im eHealth-Netzwerk¹⁵ (siehe [Kasten 1](#)) geführt, wo Estland versuchsweise das erste digital verifizierbare Impfzertifikat vorstellte.

33 Am 21. Dezember 2020 empfahl die Europäische Arzneimittel-Agentur die Zulassung des ersten Impfstoffs, und wenige Tage später wurde EU-weit mit den Impfungen begonnen. Einen Monat später, am 28. Januar 2021, einigten sich die EU-Staaten auf grundlegende Leitlinien für einen interoperablen Impfnachweis zu medizinischen Zwecken¹⁶, eine eindeutige Zertifikatskennung und die Grundlagen eines Vertrauensrahmens.

34 In der politischen Einigung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU über die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde Ende Juni als Termin für die Umsetzung festgelegt. Daher musste die

¹⁵ [Elektronische Gesundheitsdienste und COVID-19](#), Website der Europäischen Kommission.

¹⁶ eHealth Network, [Guidelines on verifiable vaccination certificates – basic interoperability elements](#), 12.3.2021.

Kommission die technische Entwicklung parallel zur gesetzgeberischen Arbeit an der Verordnung vorantreiben¹⁷. Dass sie bei der technischen Architektur auf ihre Erfahrung mit dem Kontaktnachverfolgungs-Gateway zurückgreifen konnte, hat die Entwicklung des Instruments beschleunigt. Am 17. März 2021 konnte die Kommission ihren Vorschlag für den Rechtstext¹⁸ fertigstellen. Sieben Länder begannen am 1. Juni 2021 mit der Nutzung des digitalen COVID-Zertifikats der EU, d. h. einen Monat vor Inkrafttreten der Verordnung, die es Unionsbürgern und Personen mit Wohnsitz in der EU ermöglichte, ihre Zertifikate überall in der EU ausstellen, überprüfen und anerkennen zu lassen. Am 1. Juli waren alle EU-/EWR-Mitgliedstaaten (außer Irland, das wegen eines Cyberangriffs auf seinen nationalen Gesundheitsdienst im Mai 2021 erst am 14. Juli 2021 hinzukam) an das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU angebunden.

35 Das Europäische Parlament und der Rat nahmen die Verordnung am 14. Juni 2021 an, nicht einmal drei Monate nach dem ursprünglichen Vorschlag¹⁹. Angesichts der Tatsache, dass es im Gesetzgebungsverfahren durchschnittlich fast 18 Monate dauert, bis EU-Rechtsvorschriften in erster Lesung angenommen sind, war dies sehr rasch²⁰. Daher konnte das digitale COVID-Zertifikat der EU zu Beginn der Sommerferienzeit eingeführt werden, als die Impfkampagne überall auf dem Kontinent Fahrt aufnahm: Am 10. Juli 2021 verfügte die EU über ausreichende Impfstoffmengen für 71 % ihrer erwachsenen Bevölkerung.

Bei der Entwicklung einiger Instrumente konnte die Kommission die Vorbehalte mancher Mitgliedstaaten nicht ausräumen

36 Da die Instrumente rasch bereitgestellt werden sollten, um das Reisen während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern, begann die Kommission mit ihrer Entwicklung ohne vorherige Folgenabschätzungen. Damit werden üblicherweise die erwartbaren Folgen politischer Maßnahmen bewertet, und es wird festgestellt, ob überhaupt Bedarf an der Maßnahme der EU besteht. Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung²¹ sehen vor, dass die Kommission unter normalen Umständen vor der Vorbereitung einer neuen Verordnung eine Folgenabschätzung vornimmt. Allerdings

¹⁷ Verordnung (EU) 2021/953.

¹⁸ Vorschlag für eine Verordnung, COM(2021) 0130 final.

¹⁹ Verfahren 2021/0068/COD.

²⁰ Activity Report "Development and Trends of the Ordinary Legislative Procedure", Europäisches Parlament.

²¹ Better Regulations Guidelines, SWD(2017) 0350, 7. Juli 2017.

wird in den Leitlinien auch eingeräumt, dass es unter außergewöhnlichen Umständen, etwa in einer Krisensituation, die eine schnelle Reaktion verlangt, unmöglich oder unangemessen sein kann, alle in den Leitlinien vorgesehenen Schritte zu befolgen.

37 Die Kommission nahm zwar keine Folgenabschätzung vor, aber im Rahmen von Arbeitsgruppen wurden die Mitgliedstaaten zum Kontaktnachverfolgungs-Gateway und zum digitalen Zertifikat konsultiert. Bereits im Dezember 2020 untersuchte eine technische Untergruppe innerhalb des eHealth-Netzwerks die bestehenden Optionen zur Unterstützung der Entwicklung von digitalen Impfbzertifikaten und zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten. Vor der Entwicklung der anderen Instrumente führte die Kommission keine derartig detaillierten Konsultationen durch. Die Erhebung des Hofes hat bestätigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran hatten, alle in dieser Prüfung berücksichtigten EU-Instrumente anzuwenden.

38 Der Erhebung des Hofes zufolge begründete knapp die Hälfte der 11 Mitgliedstaaten, die nach eigenen Angaben das Reiseformular nicht verwendet haben, dies mit datenschutzrechtlichen und anderen rechtlichen Bedenken. Drei Mitgliedstaaten gaben an, dass sie bereits eigene nationale Reiseformulare entwickelt hatten, die auf ihren Bedarf zugeschnitten waren, und dass sie keinen Vorteil darin sahen, auf EU-Lösungen umzusteigen.

39 In den Konsultationen der "Healthy Gateways" im Oktober 2021 und März 2022 waren die Ansichten der Mitgliedstaaten zum Nutzen des Reiseformulars geteilt. Fünf Mitgliedstaaten nutzten mindestens eines der Instrumente, und 10 Mitgliedstaaten zeigten Interesse daran, während 12 Mitgliedstaaten sie eher nicht nutzen wollten, von denen zwei (Dänemark und Schweden) gar kein Interesse daran hatten.

40 Als das Kontaktnachverfolgungs-Gateway im September 2020 einsatzbereit war, beteiligten sich nicht alle Mitgliedstaaten daran. Sie schlossen sich erst nach und nach an, sofern sie dazu bereit und ihre eigenen Anwendungen fertiggestellt waren. Mitte November 2020 hatten sechs Mitgliedstaaten ihre Apps eingebunden. Andere folgten allmählich, und im Juli 2021 waren 19 Mitgliedstaaten an das Gateway angebunden.

Die Kommission nahm Datenschutzbedenken ernst und wandte gute IT-Sicherheitskonzepte an

41 Zwei wesentliche Risiken sind bei der Entwicklung von Instrumenten zur Verwaltung von Gesundheitsdaten²² zu beachten:

- 1) **Datenschutz:** Gesundheitsdaten gelten als hoch sensibel und bilden in der Datenschutz-Grundverordnung der EU eine besondere Kategorie personenbezogener Daten²³. Daher müssen Instrumente, die solche Daten verwalten, spezielle Sicherheiten und Kontrollen zum Schutz der gespeicherten und übermittelten Daten vorsehen. Der Hof hat die Datenschutz-Folgenabschätzungen für die Instrumente untersucht und geprüft, ob der Umgang mit personenbezogenen Daten durch die angewandten Verfahren minimiert wurde.
- 2) **IT-Sicherheit:** Durch die Digitalisierung von Gesundheitsdiensten und den Zugang zu digitalen Gesundheitsakten steigt das Risiko für Cyberangriffe, da potenzielle neue Zugriffspunkte für Cyberkriminelle entstehen. Der Hof hat deshalb geprüft, ob die Instrumente unter Einhaltung bewährter Sicherheitsverfahren entwickelt und betrieben wurden²⁴.

42 Unter Datenschutzaspekten sind die teilnehmenden Mitgliedstaaten für EU-weite Anwendungen wie das Kontaktnachverfolgungs-Gateway und einige spezielle Funktionen des digitalen COVID-Zertifikats der EU (im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung) gemeinsam "Verantwortliche". Sie entscheiden gemeinsam, wie und zu welchen Zwecken personenbezogene Daten verarbeitet werden, und führen entsprechende Kontrollen ein. Die Mitgliedstaaten müssen jeweils Datenschutz-Folgenabschätzungen zur Ermittlung und Minderung von Risiken vornehmen, die bei der Nutzung solcher Anwendungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten entstehen. Die Kommission, die in ihrem Namen als "Datenverarbeitende" agiert, half den Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung ihrer Datenschutz-Folgenabschätzungen für die in diese Prüfung einbezogenen EU-Instrumente durch die Bereitstellung von

²² ENISA, [Taking Care of Health Data](#).

²³ [Verordnung \(EU\) 2016/679](#) des Europäischen Parlaments und des Rates.

²⁴ ISACA, Certified Information System Auditor review manual, 2019; International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission standards [27001](#).

Unterlagen und Vorlagen²⁵. Die Verwendung dieser Vorlagen war den Mitgliedstaaten freigestellt und konnte von der Kommission nicht überwacht werden.

43 Sowohl das digitale COVID-Zertifikat der EU als auch das Kontaktnachverfolgungs-Gateway waren technisch so aufgebaut, dass die Erhebung personenbezogener Daten über die zentralen Gateways der EU auf ein Mindestmaß begrenzt wurde. Im Falle des digitalen COVID-Zertifikats der EU verblieben die personenbezogenen Daten von Unionsbürgern in den nationalen Systemen und unter der Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates. Das zentrale Gateway erhielt nur die verschlüsselten Informationen (und später die Widerrufslisten), die die nationalen Behörden zur Überprüfung der Gültigkeit der Zertifikate benötigten. Im Kontaktnachverfolgungs-Gateway wurden nur anonymisierte personenbezogene Daten in Form von Zufallskennungen, sogenannten Schlüsseln, verarbeitet, die durch die Kontaktnachverfolgungs-Apps generiert wurden. Dadurch wurden Datenschutzrisiken erheblich verringert.

44 Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU sah kein Standardverfahren für den Widerruf von Zertifikaten vor, die sich beispielsweise als gefälscht herausstellen. Die teilnehmenden Länder konnten eine technische Lösung ihrer Wahl nutzen. Die Kommission war für die Bewertung der Zuverlässigkeit dieser Lösungen unter dem Aspekt des Datenschutzes nicht verantwortlich.

45 Damit ein widerrufenes Zertifikat in anderen Ländern auch als solches erkannt wurde, mussten die Mitgliedstaaten bilaterale Informationen in Form von Widerrufslisten austauschen. Im Rahmen seiner Prüfung äußerte der Hof Bedenken, ein solcher bilateraler Austausch mit verschiedenen Beteiligten und Widerrufslösungen sei ineffizient, zumal es immer mehr neue Zertifikate gebe.

46 Als Reaktion auf diese Bedenken veröffentlichte die Kommission am 30. März 2022, acht Monate nach Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU, technische Spezifikationen und Regeln für die Schaffung eines effizienteren Mechanismus zum Austausch von Widerrufslisten über das zentrale Gateway. In diesen Spezifikationen wurden drei Technologien für die Übermittlung der Widerrufslisten von nationalen Datenbanken an die Anwendungen zur Überprüfung von Zertifikaten empfohlen. Bei korrekter Anwendung der vorgeschlagenen Lösungen ist davon auszugehen, dass die Privatsphäre geschützt wird, wobei Datenschutzbelange mit einer dieser Lösungen

²⁵ Draft Data Protection Risk Assessment (DPRA-DRAFT).

(Bloom-Filter) sehr viel besser berücksichtigt werden als mit den beiden anderen²⁶. Die Nutzung dieser Lösungen war allerdings freiwillig, und die Kommission war nicht befugt, zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten sie anwandten.

47 Risiken für die IT-Sicherheit lassen sich durch einen strukturierten IT-Sicherheitsrahmen angehen und verringern²⁷. Dieser Rahmen umfasst üblicherweise verschiedene Elemente (u. a. Governance-Regelungen, Sicherheitsmaßnahmen, Anforderungen und Standards). Außerdem gehören dazu bewährte Verfahren wie die aktive Suche nach Schwachstellen (Schwachstellenscans) und Sicherheitstests (Penetrationstests).

48 Die Kommission verfügt über einen eigenen IT-Sicherheitsrahmen²⁸ für alle Informationssysteme in ihren Datenzentren einschließlich der Gateways für die Kontaktnachverfolgung und für das digitale COVID-Zertifikat der EU. Dabei werden internationale Standards²⁹ eingehalten. Die Kommission muss eine Risikoabschätzung für jedes IT-System vornehmen, relevante Risiken durch einen IT-Sicherheitsplan abdecken und eine Reihe formaler Sicherungsmaßnahmen und Sicherheitsstandards anwenden.

49 Die Kommission traf vernünftige Maßnahmen, um die IT-Sicherheit beim Kontaktnachverfolgungs-Gateway sicherzustellen. Spezialisten unterzogen den Aufbau des Gateways und den Quellcode einer Sicherheitsbewertung, als das System in Betrieb genommen wurde, (im Oktober 2020) und fanden keine Schwachstellen. Dreimal wurde ein ethisches Hacking durchgeführt, um wirklich Gewissheit hinsichtlich der Sicherheit des Gateways zu erlangen.

50 Außerdem legte die Kommission Mindestsicherheitsanforderungen für nationale Kontaktnachverfolgungs-Apps fest, die mit der Austauschplattform des Gateways verbunden werden. Die vom Hof vorgenommene Analyse dieser Sicherheitsarchitektur und die Antworten der befragten Mitgliedstaaten ergaben, dass das technische

²⁶ eHealth Network, [EU DCC Revocation](#) – B2A Communication between the Backend and the Applications, Abschnitt 4.6.3.

²⁷ ISACA, "Certified Information System Auditor review manual", 2019.

²⁸ [Beschluss \(EU, Euratom\) 2017/46](#) der Kommission über die Sicherheit von Kommunikations- und Informationssystemen in der Europäischen Kommission; Implementing rules, C(2017) 8841 final.

²⁹ Internationale Organisation für Normung / Internationale Elektrotechnische Kommission, Normen [27001](#), [27002](#), [27005](#) und [27035](#).

Verfahren zur Verbindung nationaler Systeme mit dem EU-Gateway (Onboarding) strukturiert war und dass IT-Sicherheitsaspekte berücksichtigt wurden.

51 Am Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU wurden von der Generaldirektion Informatik Schwachstellenanalysen und von einem unabhängigen Auftragnehmer zusätzliche Penetrationstests durchgeführt. Die Tests haben bestätigt, dass durch die Gestaltung des zentralen Gateways ein hohes Sicherheitsniveau sichergestellt ist. Die meisten Beanstandungen betrafen eher die Infrastruktur als den Quellcode. Den aufgedeckten Schwachstellen wurde nachgegangen. Die Experten, die die Penetrationstests durchgeführt hatten, empfahlen eine vollständige Überprüfung weiterer Komponenten, auch solcher, die auf nationaler Ebene verwendet werden können (z. B. der Impfzertifikatsservice oder mobile Apps). Diese zusätzliche Prüfung wurde im April 2022 abgeschlossen; die Sicherheitsarchitektur des Instruments wurde dadurch nicht infrage gestellt.

52 Mitgliedstaaten und Drittländer, die sich an der Rahmenregelung für das digitale COVID-Zertifikat der EU beteiligten, erstellten die Zertifikate in ihrem jeweiligen nationalen System. Wenn sich Unberechtigter Zugriff auf ein nationales System verschafft hätten, hätte die Gefahr bestanden, dass in betrügerischer Absicht gültige, aber gefälschte Zertifikate ausgestellt worden wären. Durch die weite Verbreitung solcher Zertifikate hätte das Vertrauen in das digitale COVID-Zertifikat der EU und damit die Freizügigkeit beeinträchtigt werden können, da möglicherweise zusätzliche Einschränkungen wiedereingeführt worden wären. Deshalb musste sichergestellt sein, dass die nationalen Systeme angemessene Sicherheitskontrollen beinhalten.

53 Was die Sicherheitskontrollen innerhalb der Systeme der teilnehmenden Länder betrifft, so verließ sich die Kommission auch auf Fragebögen zur Eigenbewertung, die von den Ländern ausgefüllt wurden. Sie war jedoch nicht berechtigt, die tatsächliche Einhaltung der Anforderungen zu überprüfen (etwa durch Einsicht in Berichte über Schwachstellenscans, Prüfberichte, Aktionspläne oder internationale Zertifizierungen). Insoweit bestand eine Einschränkung der Gewissheit hinsichtlich des Sicherheitsstatus der nationalen Systeme.

54 Die vom Hof durchgeführten Interviews haben bestätigt, dass sich in einem Nicht-EU-Land ein Zwischenfall im Bereich der IT-Sicherheit ereignet hat. Die nationale Lösung, die das Land gewählt hatte, wies eine Schwachstelle auf, sodass sich unberechtigte Nutzer Zugriff auf die App verschaffen und auf nationaler Ebene gefälschte Zertifikate erstellen konnten, bis das Problem aufgedeckt und behoben wurde. Laut dem Vorfallbericht des betroffenen Landes ging es dabei nur um eine Handvoll Zertifikate.

55 Es gibt keine technische Lösung, mit der sich alle Risiken ausschließen lassen könnten, und selbst hochmoderne Sicherheitskontrollen können zugangsberechtigte Mitarbeitende nicht daran hindern, zu betrügen und gefälschte Zertifikate auszustellen.

56 Für die Meldung von Vorkommnissen wie gefälschten Zertifikaten und das Vorgehen dagegen ist daher ein schneller Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden unerlässlich. Die vom Hof befragten Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder gaben an, dass die Meldung solcher Vorkommnisse einige Zeit in Anspruch nahm, da es schwierig war, die richtigen Ansprechpartner in anderen Ländern ausfindig zu machen.

57 Für das digitale Reiseformular der EU und die Austauschplattform wurden die folgenden empfohlenen IT-Sicherheitsverfahren³⁰ angewandt: Zwei-Faktor-Authentifizierung, sichere Kommunikationsprotokolle, Firewalls für die Web-Apps und Kontrollen der physischen Zugangssicherheit. Der Auftragnehmer führte auch eine IT-Risikobewertung durch und legte ein strukturiertes Verfahren für die Aufnahme von Ländern in das System fest.

58 Der erste Penetrationstest des Systems fand aber erst im März 2022 statt, ein Jahr, nachdem das erste Land angebunden worden war. Nach dem Test entwickelte der externe Dienstleister einen Umsetzungsplan zur Behebung der festgestellten Mängel. Somit war das System ein Jahr lang mit nicht erkannten Schwachstellen in Betrieb.

Unterschiedliche Wirkung der EU-Instrumente zur Reiseerleichterung während der COVID-19-Pandemie

59 In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die EU-Instrumente das Reisen innerhalb der EU während der ersten Jahre der COVID-19-Pandemie erleichtert haben. Insbesondere untersuchte der Hof, ob die Instrumente

- 1) in großem Umfang von den Mitgliedstaaten genutzt wurden (was eine Voraussetzung für die Wirkung der Instrumente ist) und

³⁰ Internationale Organisation für Normung / Internationale Elektrotechnische Kommission, Norm [27001](#).

- 2) die Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verhängung von Reisebeschränkungen verbessert und damit zwei zuvor festgestellte Hindernisse für das Reisen innerhalb der EU beseitigt haben³¹.

60 Der Hof hat die Daten zur Anwendung der Instrumente durch die Mitgliedstaaten zusammengetragen und analysiert. Außerdem verglich er die vor und nach der Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU von den Mitgliedstaaten verhängten Reisebeschränkungen.

Das Reiseformular der EU und das Kontaktnachverfolgungs-Gateway hatten aufgrund ihrer begrenzten Nutzung in den Mitgliedstaaten nicht die beabsichtigte Wirkung

61 Die EU-Instrumente hätten in großem Umfang genutzt werden müssen, um die beabsichtigte Wirkung zu erzielen. *Tabelle 2* vermittelt einen Überblick über die Anwendung der Instrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten. Demnach wurde nur das digitale COVID-Zertifikat der EU in allen Mitgliedstaaten verwendet.

³¹ Sonderbericht 13/2022, Ziffern 69–75.

Tabelle 2 – Anwendung der zur Unterstützung der Freizügigkeit entwickelten EU-Instrumente in den Mitgliedstaaten

	Kontaktnachverfolgungs-Gateway	Digitales Reiseformular der EU	Digitales COVID-Zertifikat der EU	Austausch von Reiseformularen
Belgien				
Bulgarien				
Tschechien				
Dänemark				
Deutschland				
Estland				
Irland				
Griechenland				
Spanien				
Frankreich				
Kroatien				
Italien				
Zypern				
Lettland				
Litauen				
Luxemburg				
Ungarn				
Malta				
Niederlande				
Österreich				
Polen				
Portugal				
Rumänien				
Slowenien				
Slowakei				
Finnland				
Schweden				

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

62 Das digitale Reiseformular der EU und die Austauschplattform wurden von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend genutzt, um eine signifikante Wirkung hinsichtlich der Eindämmung von COVID-19 und der Erleichterung eines sicheren Reisens zu erzielen.

63 Das digitale Reiseformular³² der EU wurde nur von vier Mitgliedstaaten verwendet, während 17 Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Lösung blieben. Von knapp 27 Millionen Formularen, die bis Februar 2022 ausgestellt wurden, stammten 91,6 % (24,7 Millionen) aus Italien.

64 Auch die Austauschplattform wurde nur in geringem Umfang genutzt. Obwohl sie theoretisch für den Austausch von Informationen von jeder nationalen Plattform genutzt werden konnte, wurde sie überwiegend von den Ländern in Anspruch genommen, die auch das EU-Reiseformular verwendeten. Mit nur drei ausgetauschten Formularen im Jahr 2021 und gerade einmal 253 Formularen in den ersten beiden Monaten 2022 beschränkte sich die Nutzung der Plattform insgesamt weiterhin auf einen unerheblichen Umfang. Nur eines dieser 256 Formulare stammte nicht aus Spanien.

65 Die Mitgliedstaaten machten in ganz unterschiedlichem Maße Gebrauch von Kontaktnachverfolgungs-Apps. In einigen Mitgliedstaaten wurden gar keine solchen Apps eingeführt. Und wo es eine Kontaktnachverfolgungs-App gab, wurde sie von der Bevölkerung eher zurückhaltend angenommen. Insgesamt wurden in der EU 74 Millionen Kontaktnachverfolgungs-Apps heruntergeladen (Stand Oktober 2021). Allerdings fehlen statistische Angaben auf EU-Ebene, wie viele Menschen sie auch wirklich genutzt haben.

66 Bis zum 22. Mai 2022 gab es mehr als 522 Millionen³³ bestätigte COVID-19-Fälle, und 55 Millionen Schlüssel waren heruntergeladen worden. Den Daten aus dem Kontaktnachverfolgungs-Gateway zufolge wurden die Instrumente zur Kontaktnachverfolgung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich genutzt. Beispielsweise wurden 83 % der Schlüssel allein von Nutzenden in Deutschland heruntergeladen (siehe [Anhang II](#)).

67 Im Großen und Ganzen wurden die vom Hof untersuchten Instrumente entwickelt, um neuen Erfordernissen Rechnung zu tragen, sodass es recht schwierig

³² [Digitales Reiseformular der EU](#).

³³ [Weekly epidemiological update on COVID-19 – 25 May 2022](#), World Health Organisation.

war, durchweg Synergien zwischen ihnen zu schaffen. Das digitale EU-Reiseformular und die Austauschplattform beispielsweise sind untrennbar miteinander verbunden, wurden aber getrennt entwickelt (durch die gemeinsame Aktion "EU Healthy Gateways" bzw. die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit). Ebenso wurden Leitlinien dazu, wie das digitale COVID-Zertifikat der EU mit Reiseformularen verknüpft werden kann, auf EU-Ebene nach Einführung der beiden Instrumente zur Verfügung gestellt, und die Leitlinien sind bislang noch nicht umgesetzt worden.

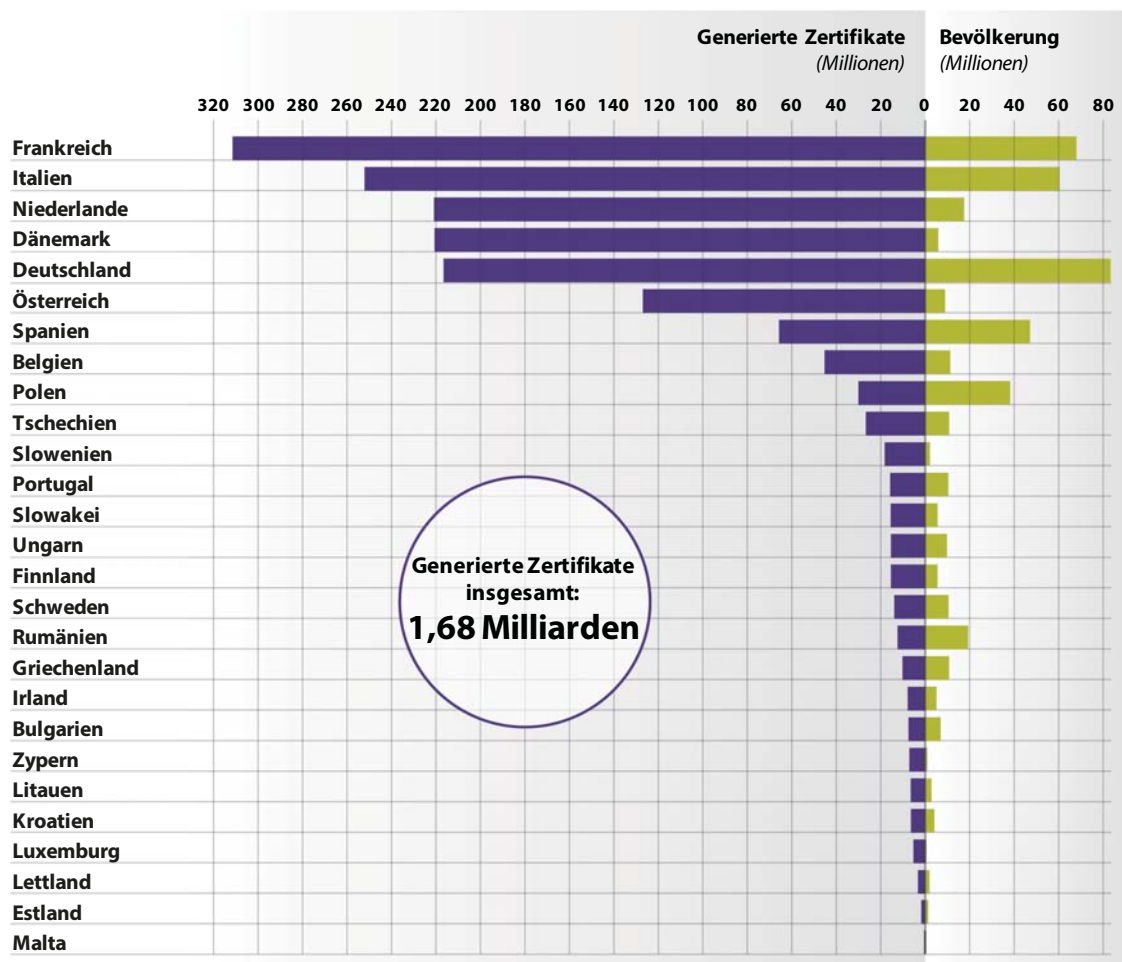
68 Da die Instrumente kurzfristig einsatzfähig sein sollten, sind keine flexiblen Verfahren vorgesehen, um sie auch längerfristig nutzen oder schnell reaktivieren zu können, falls sie künftig noch einmal gebraucht werden. So läuft beispielsweise die derzeitige Rechtsgrundlage für das digitale COVID-Zertifikat der EU im Juni 2023 aus und müsste vom Europäischen Parlament und vom Rat auf Vorschlag der Kommission erneuert werden. Im Rahmen der Prüfung des Hofes wies die Kommission darauf hin, dass es sowohl rechtlich als auch technisch extrem schwierig wäre, das Zertifikatssystem kurzfristig wieder einzuführen.

Die Mitgliedstaaten haben das digitale COVID-Zertifikat der EU in großem Umfang genutzt, was das Reisen erleichtert hat

69 Das EU-Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde am 1. Juni 2021 mit sieben eingebundenen Mitgliedstaaten in Betrieb genommen. Anderthalb Monate später waren alle 27 Mitgliedstaaten angeschlossen. Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung stieß auch außerhalb der EU auf großes Interesse. Bis Juli 2022 hatten 45 Nicht-EU-Länder und außereuropäische Gebiete den EU-Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU angenommen.

70 Bis zum 13. Oktober 2021 hatten die Mitgliedstaaten 585 Millionen Zertifikate ausgestellt. Fünf Monate später waren es 1,7 Milliarden Zertifikate, überwiegend (1,1 Milliarden) Impfzertifikate. Diese Zahl überstieg die Bevölkerungszahl der EU, da eine Person mehrere Zertifikate besitzen konnte (beispielsweise zwei vor einer Impfung ausgestellte Testzertifikate). Nach jeder verabreichten Impfdosis, einer Genesung oder einem Test wurde ein digitales COVID-Zertifikat der EU ausgestellt. Das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde in den Mitgliedstaaten nicht nur verwendet, um das Reisen zu erleichtern, sondern auch, um den Zugang zu öffentlichen Räumen wie Restaurants oder Theatern zu steuern. **Abbildung 4** enthält eine Aufschlüsselung der 1,7 Milliarden digitalen COVID-Zertifikate der EU nach Mitgliedstaaten.

Abbildung 4 – Von den Mitgliedstaaten insgesamt ausgestellte digitale COVID-Zertifikate der EU (Stand März 2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

71 Die in diesem Bericht berücksichtigten Instrumente sollten ein sicheres Reisen erleichtern. Viele Mitgliedstaaten hatten wegen der Pandemie beschlossen, verschiedene Reisebeschränkungen einzuführen. Wie der Hof in seinem Sonderbericht über Freizügigkeit in der EU während der COVID-19-Pandemie³⁴ festgestellt hat, galten im Juni 2021 in den Mitgliedstaaten nach wie vor viele unkoordinierte Reisebeschränkungen, darunter PCR-Tests, Quarantäneregeln und Zugangsverbote.

72 Bis das digitale COVID-Zertifikat der EU in Kraft trat, richteten sich die Einreisebeschränkungen für Reisende tatsächlich danach, welches Gesundheitsrisiko in dem geografischen Gebiet bestand, aus dem sie einreisten. Dies änderte sich im Juli 2021 mit der Einführung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU;

³⁴ Sonderbericht 13/2022.

danach betrafen die Restriktionen zunehmend einzelne Personen anstelle geografischer Gebiete, und entscheidend war vor allem, ob die betreffende Person ein gültiges Zertifikat vorweisen konnte.

73 Abgesehen von dieser Veränderung in der Art der Reisebeschränkungen wurde mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU auch ein neuer formaler Mechanismus zur Verbesserung des Informationsaustauschs über derartige Restriktionen eingeführt. Seit Inkrafttreten der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unterrichten, wenn sie zusätzliche Beschränkungen einführen wollen. Dabei sind die Gründe sowie Umfang und Dauer der neuen Beschränkungen anzugeben. Bis März 2022 hatten 13 Mitgliedstaaten entsprechende Informationen übermittelt.

74 Im Juli 2021 ergab die von der Kommission durchgeführte Konsultation zu Reisebeschränkungen, dass in allen Mitgliedstaaten (außer Griechenland, Ungarn und Italien, die erst später geantwortet haben) für Inhaber eines digitalen COVID-Zertifikats der EU keine Beschränkungen mehr galten. **Abbildung 5** sind die Unterschiede hinsichtlich der Reisebeschränkungen vor und unmittelbar nach der Einführung des Zertifikatssystems (Juni und Juli 2021) zu entnehmen. In der Erhebung des Hofes waren 12 der 13 Befragten der Meinung, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU zur Koordinierung der Reisebeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen habe.

Abbildung 5 – Vereinfachter Überblick über Einreisebeschränkungen der 27 EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

75 Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission trotz ihrer begrenzten Zuständigkeit in der öffentlichen Gesundheitspolitik rasch geeignete technische Lösungen zur Erleichterung des Reisens in der EU während der COVID-19-Pandemie vorgeschlagen hat. Die Wirkung einiger dieser Instrumente hängt jedoch von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, sie auch anzuwenden. Während das digitale COVID-Zertifikat der EU großen Zuspruch erhielt und wirksam zur Erleichterung des Reisens beigetragen hat, war die Wirkung der anderen Instrumente wegen ihrer begrenzten Nutzung eher mäßig.

76 Für die Entwicklung der Instrumente hat die Kommission umgehend 71 Millionen Euro mobilisiert und dazu mehrere Finanzierungsquellen kombiniert und auf bestehende Rahmenverträge zurückgegriffen, statt neue Ausschreibungen zu veröffentlichen. Die Instrumente waren im Hinblick auf ihren Verwendungszweck einzigartig, sodass es keine vergleichbaren Systeme gibt (Ziffern [21–27](#)).

77 Die Kommission stellte das Kontaktnachverfolgungs-Gateway und das digitale COVID-Zertifikat der EU zeitnah bereit. Das Gateway, mit dem die Interoperabilität von Kontaktnachverfolgungs-Apps ermöglicht werden sollte, wurde im Oktober 2020 in Betrieb genommen, sieben Monate, nachdem die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 zu einer Pandemie erklärt hatte. Erfahrungen mit dem Kontaktnachverfolgungs-Gateway kamen der technischen Entwicklung des digitalen COVID-Zertifikats der EU zugute, und die Entwicklung des Zertifikats war abgeschlossen, noch bevor die Mitgliedstaaten ihre Impfpläne vollständig umgesetzt hatten. Das Gesetzgebungsverfahren zur Annahme der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU lief ebenfalls sehr viel schneller ab als üblich (Ziffern [28–35](#)).

78 Die Kommission konnte nicht alle Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen die Anwendung des Reiseformulars der EU ausräumen, das erst bereitstand, als mehrere Mitgliedstaaten schon eigene Instrumente entwickelt hatten. Dies hatte zur Folge, dass die EU-Lösungen nur von fünf Mitgliedstaaten genutzt wurden (Ziffern [36–40](#)).

Empfehlung 1 – Gründe für die geringe Nutzung des digitalen Reiseformulars der EU angehen

Die Kommission sollte die Gründe für die geringe Nutzung des digitalen Reiseformulars der EU und der Austauschplattform angehen und eine stärkere Anwendung dieser

Instrumente durch die Mitgliedstaaten in künftigen Phasen der COVID-19-Pandemie fördern.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023

79 Insgesamt hat die Kommission Datenschutzerfordernungen und bewährte Verfahren der IT-Sicherheit bei der Gestaltung der Instrumente berücksichtigt. Bei den EU-Instrumenten wird die Verwendung personenbezogener Daten auf ein Minimum reduziert (Ziffern [42–43](#)). Sicherheitsrisikobewertungen und Penetrationstests wurden im Allgemeinen systematisch durchgeführt. Nur beim digitalen Reiseformular der EU gab es einige verzögerte Sicherheitstests, sodass das Instrument ein Jahr lang mit nicht erkannten Schwachstellen in Betrieb war (Ziffern [47–51](#) und [57–58](#)).

80 Länder, in denen das digitale COVID-Zertifikat der EU verwendet wurde, sollten Listen gefälschter Zertifikate bilateral über verschiedene Kommunikationskanäle austauschen. Dieser Ansatz beeinträchtigt das Verfahren zur Sperrung gefälschter Zertifikate. Im März 2022 schlug die Kommission praktikable Lösungen für dieses Problem vor, deren Anwendung jedoch freiwillig ist (Ziffern [44–46](#)). Zudem nimmt die gegenseitige Information der Länder über Vorkommnisse, die eine schnelle Reaktion erfordern (z. B. gefälschte Zertifikate), zu viel Zeit in Anspruch (Ziffern [55–56](#)).

Empfehlung 2 – Kommunikation über Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU effizienter gestalten

Die Kommission sollte die direkte Kommunikation zwischen den offiziellen Kontaktpersonen der einzelnen Länder, die sich an dem System des digitalen COVID-Zertifikats der EU beteiligen, vereinfachen, um in dringenden Fällen im Zusammenhang mit den Zertifikaten eine effizientere Kommunikation zu ermöglichen.

Zieldatum für die Umsetzung: Juni 2023

81 Da die beim digitalen COVID-Zertifikat der EU verwendeten Codes von den nationalen Systemen der teilnehmenden Länder generiert wurden, war es wichtig, dass diese Systeme über geeignete Sicherheitskontrollen verfügen. Die Kommission verließ sich dabei auf von den teilnehmenden Ländern vorgenommene Eigenbewertungen der IT-Sicherheit, da sie nicht berechtigt ist, die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen zu überprüfen. Dies schränkt die Gewissheit hinsichtlich des Sicherheitsstatus der nationalen Systeme ein (Ziffern [52–54](#)).

82 Das EU-Reiseformular und das Kontaktnachverfolgungs-Gateway hatten nicht die beabsichtigte Wirkung, da sie nur in begrenztem Umfang genutzt wurden. Nur vier Mitgliedstaaten nutzten das digitale Reiseformular der EU, während die anderen bei ihren nationalen Lösungen blieben. Mit nur drei ausgetauschten Formularen im Jahr 2021 und gerade einmal 253 Formularen in den ersten beiden Monaten 2022 wurde die Plattform für den Austausch von Reiseformularen insgesamt weiterhin nur in unerheblichem Umfang genutzt. Die Nutzung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways seitens der Mitgliedstaaten war durch die begrenzte Anwendung von Kontaktnachverfolgungs-Apps in den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Zum größten Teil ging der Traffic von einem einzigen Land aus (Ziffern [61–67](#)).

83 Die in die Prüfung des Hofes einbezogenen Instrumente wurden aufgrund neuer Gegebenheiten entwickelt und werden unabhängig voneinander genutzt. In Anbetracht der Vielzahl nationaler Lösungen für Reiseformulare war es besonders schwierig, für eine einheitliche Anwendung der EU-Instrumente zu sorgen. Die Instrumente waren zudem als kurzfristige Reaktion auf die Gesundheitskrise konzipiert. Es gibt keine spezifischen Verfahren für ihre längerfristige Anwendung oder eine schnelle Reaktivierung für den Fall, dass sie noch einmal gebraucht werden. Die derzeitige Rechtsgrundlage für das digitale COVID-Zertifikat der EU läuft im Juni 2023 aus und müsste im normalen Gesetzgebungsverfahren der EU erneuert werden (Ziffer [68](#)).

84 Der Hof stellte fest, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU wirksam zur Erleichterung des Reisens während der COVID-19-Pandemie beigetragen hat. Die Mitgliedstaaten und mehrere Nicht-EU-Länder haben die Zertifikate in großem Umfang genutzt, und bis März 2022 wurden in den EU-/EWR-Ländern mehr als 1,7 Milliarden digitale COVID-Zertifikate der EU ausgestellt. Außerdem stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Reisebeschränkungen innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU erheblich vereinheitlicht hatten. So hatten alle Mitgliedstaaten die Reisebeschränkungen für Unionsbürger aufgehoben, die mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU nachweisen konnten, dass sie vollständig geimpft oder kürzlich negativ getestet oder von einer COVID-19-Infektion genesen waren.

85 Darüber hinaus wurden der Informationsaustausch und die Koordinierung in Bezug auf Reisebeschränkungen durch das digitale COVID-Zertifikat der EU verbessert, da die geltende Verordnung vorsieht, dass Mitgliedstaaten, wenn sie Reisebeschränkungen einführen wollen, dies begründen und die anderen Mitgliedstaaten darüber unterrichten müssen (Ziffern [69–74](#)).

Empfehlung 3 – Relevante EU-Instrumente für künftige Krisen vorbereiten

Die Kommission sollte

- a) feststellen, welche EU-Instrumente während der COVID-19-Pandemie für die Menschen und die Mitgliedstaaten besonders hilfreich waren, und Verfahren vorbereiten, damit sie im Falle künftiger Krisen schnell reaktiviert werden können;
- b) durch Synergien oder Vereinfachungen dafür sorgen, dass die zur Erleichterung der grenzübergreifenden Kontaktverfolgung in Krisen verwendeten EU-Instrumente für Unionsbürger einfacher zugänglich gemacht werden;
- c) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten feststellen, ob weitere Instrumente für potenzielle künftige Krisen gebraucht werden.

Zieldatum für die Umsetzung: September 2023 für Empfehlungen a) und c) und September 2024 für Empfehlung b)

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 22. November 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Beschreibung der EU-Instrumente, die ein sicheres Reisen während der COVID-19-Pandemie erleichtern

EU-Datenabgleichsdienst (*European Federation Gateway Service*)

Der EU-Datenabgleichsdienst ist ein System, das Interoperabilität zwischen den nationalen Kontaktnachverfolgungs-Apps ermöglicht. Die nationalen Kontaktnachverfolgungs-Apps wurden entwickelt, um die Bürger über potenzielle Risikokontakte zu informieren und zur Unterbrechung der Infektionsketten von COVID-19 beizutragen.

Kontaktnachverfolgungs-Apps dienen dazu, laufend Kontakte zu in der Nähe befindlichen anderen Nutzenden der App zu erfassen. Zum Schutz der Privatsphäre generieren die Apps alle 15 Minuten einen Schlüssel (eine Kennung) für die nutzende Person. Die Apps nutzen Bluetooth, um andere Smartphones in der Nähe zu erkennen und Schlüssel auszutauschen. Jede Begegnung mit einem anderen Nutzer führt zu einem Austausch der Schlüssel zwischen den Nutzern. Diese Schlüssel werden auf den Smartphones der beiden Nutzer gespeichert.

Wenn eine Person positiv auf COVID-19 getestet wird und dies in der App angibt, werden alle Schlüssel der letzten 14 Tage an den nationalen Back-End-Server ihres Landes übermittelt. Von dort aus werden die Schlüssel der infizierten Person an die Apps aller anderen Nutzer übermittelt, wo sie mit den im Smartphone gespeicherten Schlüsseln abgeglichen werden. Wenn eine Übereinstimmung gefunden wird, erhalten Nutzende, die sich in der Nähe der infizierten Person aufgehalten haben, eine Warnmeldung.

Die meisten Mitgliedstaaten haben sich für diesen dezentralen Ansatz entschieden, bei dem die Kombination der Schlüssel von infizierten Personen an die Apps der Nutzenden übermittelt wird und der Abgleich auf dem jeweiligen Smartphone erfolgt. In einigen Mitgliedstaaten mit einem stärker zentralisierten Konzept werden die Schlüssel und die Geräte der Nutzenden auf den zentralen nationalen Servern abgeglichen.

Die nationalen Kontaktnachverfolgungs-Plattformen, die den dezentralisierten Ansatz verfolgen und kompatible technologische Bausteine verwenden, können anonymisierte Schlüssel von infizierten Personen über das EU-Kontaktnachverfolgungs-Gateway untereinander austauschen. So ermöglicht das

Gateway Reisenden, ihre nationale Kontaktnachverfolgungs-App auch bei Reisen in anderen Ländern zu nutzen, die an das EU-Gateway angebunden sind.

Digitales Reiseformular

Gesundheitsbehörden nutzen Reiseformulare, um die Kontaktnachverfolgung zu erleichtern, wenn Menschen auf ihrer Reise per Flugzeug, Bahn, Schiff oder Bus mit einer ansteckenden Krankheit in Kontakt kommen. Die Weltgesundheitsorganisation und die Internationale Zivilluftfahrtorganisation hatten schon bei früheren Seuchenausbrüchen (insbesondere Ebola) mit der Entwicklung solcher Formulare begonnen.

Früher erfolgte die Ausstellung der von den Ländern geforderten Reiseformulare meist in Papierform. Papierformulare haben allerdings erhebliche Nachteile: Sie können unleserlich sein, und für die automatisierte Verarbeitung müssen die Einträge manuell in den Computer eingegeben werden. Dies war für viele Länder Anlass, elektronische Fassungen zu entwickeln. Das digitale Reiseformular der EU ist eine Web-Anwendung, die entwickelt wurde, um die Verwendung von Reiseformularen bei grenzübergreifenden Bedrohungen wie COVID-19 zu vereinfachen.

Reisende geben Informationen zu ihrer Reise online ein und erhalten umgehend einen einmaligen QR-Code. Der Code kann von den zuständigen Behörden in den Zielländern gescannt werden, um zu überprüfen, ob die Passagiere die geforderten Angaben gemacht haben. Das digitale Format soll die Datenerhebung und den Datenaustausch zwischen Interessenträgern erleichtern und beschleunigen, um die Effizienz und die Wirksamkeit der Kontaktnachverfolgung zu erhöhen.

Austausch von Reiseformularen

Wenn eine reisende Person positiv auf COVID-19 getestet wurde, müssen die von einem Land im Reiseformular erhobenen Daten möglicherweise sicher an andere betroffene Länder übermittelt werden, und zwar ausschließlich zur COVID-19-Kontaktnachverfolgung. Wegen der Grenzen des bestehenden europäischen Systems für den Austausch von Gesundheitsdaten (Frühwarn- und Reaktionssystem) beschloss die Kommission, eine spezielle Plattform für den Austausch von Reiseformulardaten zwischen nationalen Systemen zu entwickeln.

Die Austauschplattform ermöglicht eine sichere Übertragung verschlüsselter Daten zwischen zuständigen nationalen Behörden, ohne Daten zu speichern. Die Behörden der Mitgliedstaaten können die Anbindung an die Plattform über Systeme der EU oder über nationale Systeme für digitale Reiseformulare herstellen.

Digitales COVID-Zertifikat der EU

Das digitale COVID-Zertifikat der EU gilt als Nachweis, dass jemand gegen COVID-19 geimpft oder auf das Virus getestet wurde oder von einer COVID-Infektion genesen ist. Diese Zertifikate werden von den zuständigen nationalen Behörden ausgestellt.

Die Zertifikate können in Papierform oder elektronisch ausgestellt werden. In beiden Fällen enthalten sie einen QR-Code zum Schutz vor Fälschungen. Die Sicherheit der Lösung basiert auf öffentlichen und privaten kryptografischen Schlüsseln. Es gibt zwei Schlüssel: einen privaten, der zur digitalen Signatur des QR-Codes verwendet wird, und einen öffentlichen, der die Überprüfung der digitalen Signatur ermöglicht.

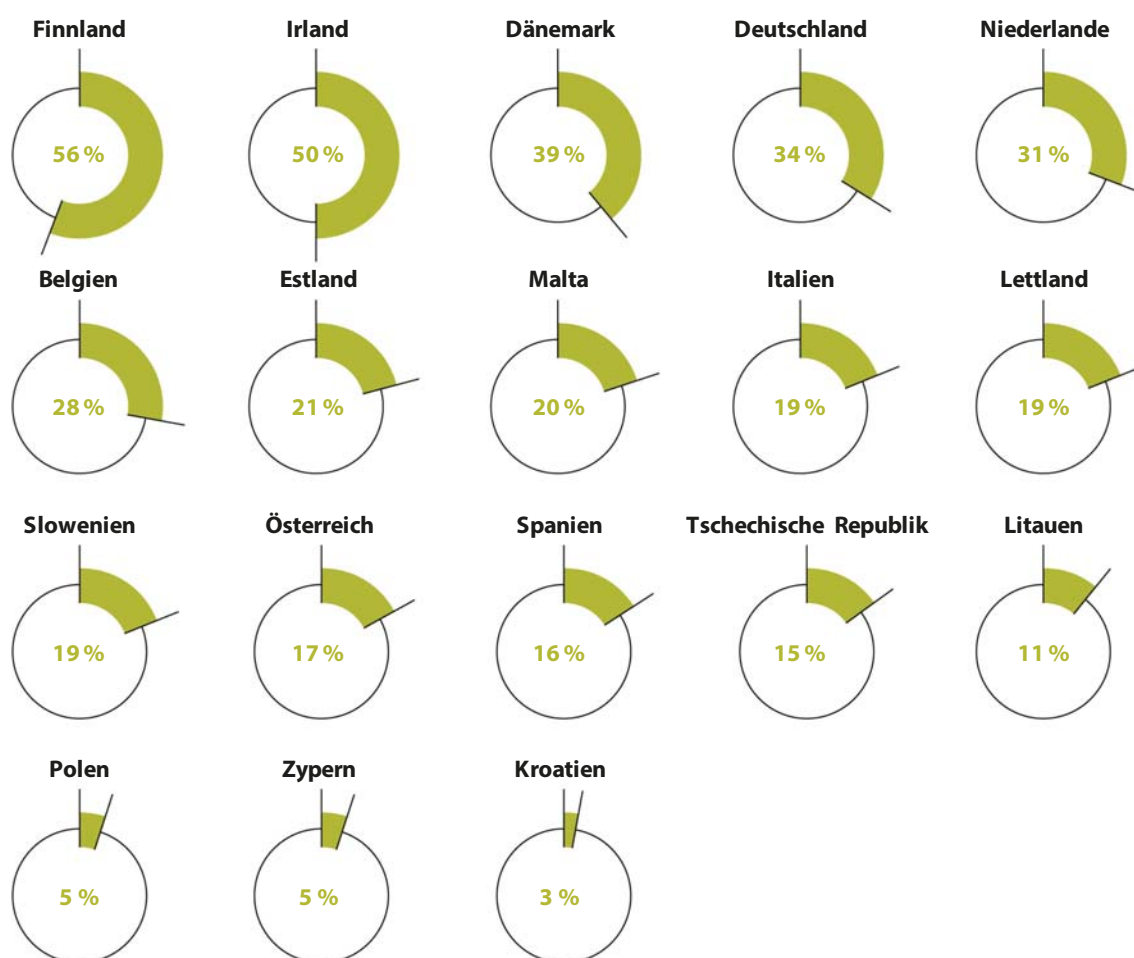
Jede ausstellende Behörde hat ihren privaten und einen entsprechenden öffentlichen Schlüssel. Die privaten Schlüssel werden sicher gespeichert, und die öffentlichen Schlüssel werden in der zentralen nationalen Datenbank bereitgehalten. Die zuständige Behörde stellt ihr System zur Ausstellung von Zertifikaten den relevanten Akteuren im Gesundheitssektor (z. B. Krankenhäusern und Testzentren) nach Genehmigung zur Verfügung, damit sie die Zertifikate digital signieren können.

Die Anwendungen zur Überprüfung der Authentizität des digitalen COVID-Zertifikats der EU erhalten die öffentlichen Schlüssel von den nationalen Datenbanken. Die nationalen Datenbanken tauschen öffentliche Schlüssel mit anderen Ländern über das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU aus. So ermöglicht das Gateway die gegenseitige Überprüfung der Zertifikate zwischen verschiedenen Ländern.

Anhang II – Nutzung der Kontaktnachverfolgungs-Apps in der EU

Kontaktnachverfolgungs-Apps wurden in der EU ganz unterschiedlich angenommen. Nur in zwei Mitgliedstaaten wurde die Kontaktnachverfolgungs-App von mehr als 50 % der Bevölkerung heruntergeladen. Die folgenden Zahlen geben Aufschluss über die unterschiedliche Situation in den Mitgliedstaaten, in denen dezentrale Kontaktnachverfolgungs-Apps genutzt wurden.

Zahl der heruntergeladenen Kontaktnachverfolgungs-Apps in Prozent der Bevölkerung

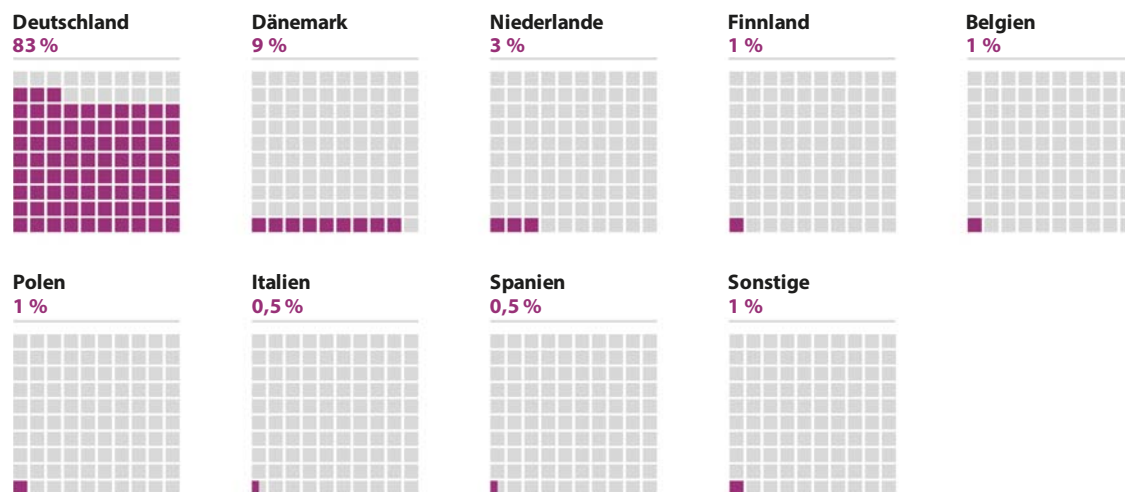


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten der Kommission und ausgewählter Mitgliedstaaten.

Dass die App heruntergeladen wurde, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Kontaktnachverfolgung auch wirklich genutzt wird, denn dazu müssen die Apps aktiv sein, und wer positiv auf COVID-19 getestet wurde, muss bereit sein, dies in der App anzugeben. Sobald sich eine Person ein positives Testergebnis meldet, werden die entsprechenden Schlüssel in das Kontaktnachverfolgungs-Gateway hochgeladen. Den Daten aus dem Gateway zufolge wurde die Kontaktnachverfolgung je nach

Mitgliedstaat unterschiedlich genutzt. Nach der Zahl der auf das Gateway hochgeladenen Schlüssel ist festzustellen, dass die Schlüssel zum überwiegenden Teil aus einem einzigen Land stammen.

Anteil an allen auf das Kontaktnachverfolgungs-Gateway der EU hochgeladenen Schlüssel



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage öffentlich zugänglicher [Daten des EU-Datenabgleichsdienstes](#) (Oktober 2020 - Mai 2022).

Glossar

Grenzkontrolle: Kontrolle und Überwachung von Personen, die eine Grenze überqueren oder zu überqueren beabsichtigen.

Penetrationstest: Methode zur Bewertung der Sicherheit eines IT-Systems, bei der versucht wird, Sicherheitseinrichtungen mit üblicherweise von Angreifern verwendeten Instrumenten und Verfahren zu durchbrechen.

Schengen-Raum: Gruppe von 26 europäischen Ländern, die Pass- und Einwanderungskontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen abgeschafft haben.

Schwachstellenscan: Überprüfung von Netzwerkeinrichtungen, Computersystemen und Anwendungen, um etwaige Probleme und Schwachstellen aufzudecken.

Verantwortlicher: im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung Person oder Einrichtung, die festlegt, wie und zu welchen Zwecken personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen.

Antworten der Europäischen Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=62947>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=62947>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Hofes. Herr Muguruza wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Daniel Costa de Magalhães, dem Attaché Ignacio Garcia de Parada Miranda, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo, dem Aufgabenleiter Piotr Senator und den Prüfenden João Coelho, Mirko Iaconisi, Ionna Topa und Andrej Minarovic. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Daniel Costa De Magalhães, Andrej Minarovic, Ignacio García de Parada Miranda, João Coelho, Ioanna Topa, Piotr Senator, Baudilio Tomé Muguruza, Mirko Iaconisi und Michael Pyper.

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-9222-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/430764	QJ-AB-22-027-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9213-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/8414	QJ-AB-22-027-DE-Q

Mit dieser Prüfung des Hofes sollte festgestellt werden, ob die Kommission wirksame Instrumente zur Erleichterung des Reisens in der EU während der COVID-19-Pandemie entwickelt hat. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission trotz ihrer begrenzten Zuständigkeit in Fragen der öffentlichen Gesundheit rasch geeignete technische Lösungen zur Erleichterung des Reisens auf den Weg gebracht hat. Da diese Instrumente in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch ganz unterschiedlich genutzt wurden, war ihre Wirkung im Hinblick auf Reiseerleichterungen innerhalb der EU uneinheitlich: Einige wurden erfolgreich eingesetzt, andere kaum genutzt. Die Empfehlungen des Hofes betreffen in erster Linie die Notwendigkeit, die Gründe für die geringe Nutzung bestimmter Instrumente zu analysieren und anzugehen, die Kommunikation über Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU effizienter zu gestalten und geeignete EU-Instrumente für künftige Krisen vorzubereiten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU
während der COVID-19-Pandemie
Die Wirkung relevanter Initiativen – von erfolgreich bis kaum
genutzt

Inhaltsverzeichnis

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	3
1. Die Entwicklung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways.....	3
2. Verwendung der EU-Reiseformulare und des Kontaktnachverfolgungs-Gateways.....	4
3. Entwicklung eines Mechanismus für den Widerruf des digitalen COVID-Zertifikats der EU	5
4. Sicherheitskontrollen und gefälschte Zertifikate	5
5. Das digitale COVID-Zertifikat der EU als internationaler Standard und Instrument zur Erleichterung von Reisen	6
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH	7
1. Empfehlung 1– Auseinandersetzung mit den Gründen für die geringe Nutzung des digitalen Reiseformulars der EU.....	7
2. Empfehlung 2 – Erleichtern einer schnellen Kommunikation zwischen Ländern über Vorkommnisse im Zusammenhang mit digitalen Zertifikaten der EU	7
3. Empfehlung 3 – Vorbereiten relevanter EU-Instrumente für künftige Krisen.....	8

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Zur Erleichterung der Freizügigkeit in der EU und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit während der COVID-19-Pandemie hat die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten eine Reihe digitaler Instrumente entwickelt. Zu diesen Instrumenten gehörten das digitale COVID-Zertifikat der EU¹, ein Gateway, über das nationale Kontaktnachverfolgungs-Apps in der gesamten EU miteinander verbunden sind, und Bemühungen zur Förderung eines harmonisierten Ansatzes für Reiseformulare.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist ein gemeinsamer Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion. Digitale COVID-Zertifikate der EU werden in allen Mitgliedstaaten akzeptiert, wodurch den EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Reisen während der Pandemie erleichtert wird. Die Kommission hat in enger Zusammenarbeit mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten, die im Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste und im Gesundheitssicherheitsausschuss² vertreten sind, besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU im Einklang mit den grundlegenden Werten und Grundsätzen der EU wie Nichtdiskriminierung, Schutz personenbezogener Daten, Privatsphäre, Sicherheit und Offenheit steht.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist ein wesentliches Element der Reaktion Europas auf die COVID-19-Pandemie. Bis September 2022 wurden allein in der EU/im EWR mehr als 2 Milliarden Zertifikate ausgestellt. Dieser Erfolg trug auch dazu bei, die Digitalisierung des Gesundheitswesens in den Mitgliedstaaten voranzutreiben. Die Kommission und die Mitgliedstaaten prüfen, wie die dem digitalen COVID-Zertifikat der EU zugrunde liegende technische Infrastruktur künftig möglicherweise für andere Anwendungsfälle genutzt werden könnte. Das digitale COVID-Zertifikat der EU stieß auch in Ländern außerhalb der EU auf großes Interesse. Bis Oktober 2022 haben sich 49 Drittländer und Gebiete auf fünf Kontinenten dem System angeschlossen³, nachdem ihre Systeme als mit dem Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU⁴ gleichwertig eingestuft wurden.

Der Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU stützte sich auf die Arbeiten zur Entwicklung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways. Die Arbeiten an neuen Lösungen für die digitale Kontaktnachverfolgung wurden bereits im April 2020 aufgenommen und mündeten in dem

¹ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_en

³ Die vollständige Liste ist verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_de#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries.

⁴ Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953. Die Schweiz ist Kraft eines auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung (EU) 2021/953 erlassenen Durchführungsbeschlusses an das System angeschlossen. Island, Liechtenstein und Norwegen sind aufgrund der Aufnahme der Verordnung (EU) 2021/953 in das EWR-Abkommen direkt angeschlossen.

gemeinsamen EU-Instrumentarium für die Mitgliedstaaten für mobile Anwendungen (Apps) zur Unterstützung der Kontaktnachverfolgung im Kampf der EU gegen COVID-19⁵. Im September 2020 richtete die Kommission ein Kontaktnachverfolgungs-Gateway ein, und die ersten Länder begannen im Oktober 2020, ihre nationalen Kontaktnachverfolgungs-Apps an dieses Gateway anzuschließen, sodass Nutzer ihre nationalen Kontaktnachverfolgungs-Apps bei Reisen ins Ausland nutzen konnten und somit die grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung unterstützt wurde.

Die höchste Auslastung erreichte das Kontaktnachverfolgungs-Gateway im März 2022, als an einem einzigen Tag etwa 700 000 Schlüssel hochgeladen wurden.

Neben der erfolgreichen Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU war die Kontaktnachverfolgung mittels Reiseformularen ein zentrales Element bei der Bekämpfung von SARS-CoV-2. Die Kommission hat sich in zweierlei Hinsicht für einen harmonisierten Ansatz für Reiseformulare eingesetzt. Sie unterstützte im Rahmen der Gemeinsamen Aktion „EU Healthy Gateways“ die Ausarbeitung einer gemeinsamen Vorlage für das Reiseformular – das digitale Reiseformular der EU⁶ – und seine Anwendung, um die Verwendung eines ähnlichen digitalen Reiseformulars in der gesamten EU zu erleichtern⁷. Parallel dazu entwickelte sie eine Plattform für den Austausch von Reiseformularen, um den raschen und automatischen Austausch von Passagierdaten zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Seit dem 1. Juni 2021 waren die Mitgliedstaaten somit in der Lage, sich mit dieser Plattform zu verbinden und Passagierdaten für alle Verkehrsträger, für die sie Reiseformulare erhoben, auszutauschen.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Die Entwicklung des Kontaktnachverfolgungs-Gateways

Für das Kontaktnachverfolgungs-Gateway führte die Kommission eingehende Konsultationen mit den Mitgliedstaaten durch⁸. Im Ergebnis der Konsultationen nahm das Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste ein gemeinsames EU-Instrumentarium für Mitgliedstaaten für mobile Anwendungen (Apps) zur Unterstützung der Kontaktnachverfolgung in der EU im Kampf gegen COVID-19⁹, Interoperabilitätsleitlinien¹⁰, Spezifikationen für Kontaktnachverfolgungs-Apps¹¹ und das Kontaktnachverfolgungs-Gateway an¹².

Die nationalen Strategien zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie unterschieden sich jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten, und nicht alle beschlossen, Kontaktnachverfolgungs-Apps einzuführen. Die

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

⁶ Digitales Reiseformular der Europäischen Union.

⁷ Abrufbar unter: <https://app.euplf.eu/>.

⁸ Ziffern 28–29, Abbildung 3, Sonderbericht Nr. XX/2022 des EurH.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_en

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_en

meisten Mitgliedstaaten unterstützten die Einführung von grenzüberschreitend interoperablen Kontaktnachverfolgungs-Apps, wobei 19 von 22 Ländern schließlich mit dem Kontaktnachverfolgungs-Gateway verbunden waren. Die Mitgliedstaaten, die sich für Technologien entschieden, die nicht mit dem Kontaktnachverfolgungs-Gateway kompatibel waren, stützten sich auf das gemeinsame EU-Instrumentarium und waren eng in die Zusammenarbeit der EU in diesem Bereich eingebunden.

2. Verwendung der EU-Reiseformulare und des Kontaktnachverfolgungs-Gateways

Der Erfolg von Kontaktnachverfolgungs-Apps und damit des Kontaktnachverfolgungs-Gateways hing weitgehend von ihrer Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit ab. Obwohl die Zahl der Downloads in den Mitgliedstaaten unterschiedlich war, wurden die Kontaktnachverfolgungs-Apps über 74 Millionen Mal freiwillig heruntergeladen (Stand: Oktober 2021), was in mindestens 14 Ländern mehr als 15 % ihrer Bevölkerung entsprach. Aufgrund der hohen Standards für den Datenschutz und die Sicherheit der Kontaktnachverfolgungs-Apps ist die Überwachung der tatsächlichen Nutzung durch die Nutzer sehr begrenzt. Vorläufige Ergebnisse einer unabhängigen Studie über gewonnene Erkenntnisse, bewährte Verfahren und die epidemiologischen Auswirkungen des gemeinsamen europäischen Ansatzes für die digitale Kontaktnachverfolgung weisen jedoch darauf hin, dass die Apps in den EU-/EWR-Ländern bis Juli 2022 insgesamt fast 170 Millionen Mal heruntergeladen wurden. Die Akzeptanz der Anwendungen hing zudem stark von den Werbekampagnen der Mitgliedstaaten ab, die zusätzlich zu anderen nichtpharmazeutischen Maßnahmen (z. B. Abstandhalten, Tragen einer Maske, Handhygienemaßnahmen usw.), zu denen die Bürgerinnen und Bürger aufgefordert wurden, durchgeführt wurden, um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen.

Sofern es nach dem Ende der Pandemie erforderlich sein sollte, das Kontaktnachverfolgungs-Gateway erneut zu verwenden, könnte dasselbe Rechtsinstrument, das für seine ursprüngliche Einführung verwendet wurde, wieder herangezogen werden¹³. Im Rahmen des Pakets zur europäischen Gesundheitsunion¹⁴ weitete die Kommission das Mandat des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) auf automatisierte Instrumente zur Kontaktnachverfolgung aus¹⁵, die dem ECDC die Möglichkeit geben, bei Bedarf neue Instrumente für die grenzüberschreitende digitale Kontaktnachverfolgung zu entwickeln und einzusetzen.

Es ist hervorzuheben, dass die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet waren, Reiseformulare zu erheben. Die Nutzung dieser Instrumente erfolgt auch weiterhin auf freiwilliger Basis. Darüber hinaus konnten alle Mitgliedstaaten, die Interesse bekundet hatten, sich der Plattform für den Austausch von Reiseformulardaten anzuschließen, diese auch nutzen.

¹³ Durchführungsrechtsakt zu Artikel 14 (Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste) der Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung (2011/24/EU).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_de

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>

3. Entwicklung eines Mechanismus für den Widerruf des digitalen COVID-Zertifikats der EU

Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit kann es erforderlich sein, digitale COVID-Zertifikate der EU zu widerrufen¹⁶, wenn sie irrtümlich, aufgrund von Betrug oder infolge der Aussetzung einer fehlerhaften COVID-19-Impfstoffcharge ausgestellt wurden. In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist bereits vorgesehen, dass auch der bilaterale Austausch von Zertifikatswiderrufslisten, d. h. Listen mit den eindeutigen Zertifikatkennungen widerrufener Zertifikate¹⁷, durch ihren Vertrauensrahmen unterstützt werden darf. Die Mitgliedstaaten waren daher in der Lage, in betrügerischer Absicht ausgestellte Zertifikate durch die Nutzung der Funktion „Business Rules“ des Systems, d. h. einer Reihe von Regeln, die in die Überprüfungssoftware eingebettet sind, rasch für ungültig zu erklären.

In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde die eindeutige Kennung als Teil des für Widerrufszwecke zu verwendenden Datensatzes der Zertifikate eindeutig festgelegt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten beschlossen, die Möglichkeit zu prüfen, den grenzüberschreitenden automatischen Austausch von Zertifikatswiderrufslisten über das zentrale Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU weiter zu erleichtern. Dies stellte eine flexible Lösung dar, die es den Mitgliedstaaten ermöglichte, den technischen Ansatz zu wählen, der ihren Anforderungen am besten gerecht wird.

Die Modalitäten dieses Widerrufsverfahrens sind im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/483 der Kommission vom 21. März 2022¹⁸ festgelegt. Die technischen Spezifikationen des Widerrufsverfahrens bestehen aus zwei Teilen: Ein Teil betrifft das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU und ist in seiner Anwendung verbindlich. Der andere Teil bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Widerrufslisten von ihrer nationalen Infrastruktur an die Prüfungsanwendungen verteilen, und ist nicht verbindlich. Bei Letzteren steht es den Mitgliedstaaten frei, zwischen einer Reihe von Optionen zu wählen, wobei in allen Fällen Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre berücksichtigt werden.

4. Sicherheitskontrollen und gefälschte Zertifikate

Im Hinblick auf die Sicherheit des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU¹⁹ ist die Kommission als Betreiberin des Gateways für das digitale COVID-Zertifikat der EU dafür verantwortlich, den neuesten Stand der Technik zu gewährleisten, um das System vor Risiken, Schwachstellen und böswilligen Akteuren zu schützen. In allen teilnehmenden Ländern findet ein Aufnahmeverfahren (Onboarding) Anwendung. Die Kommission überprüft eingehend, ob die teilnehmenden Länder die Sicherheitsanforderungen für die Aufnahme zum Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU erfüllen, bevor das betreffende Land angebunden wird. Diese Tests werden durchgeführt, um zu überprüfen, ob alle für eine sichere Verbindung erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt wurden.

¹⁶ Siehe Ziffern 44–46, Sonderbericht Nr. XX/22 des EuRH.

¹⁷ Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

¹⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/483 der Kommission vom 21. März 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>.

¹⁹ Siehe Ziffern 51–56, Sonderbericht Nr. XX/22 des EuRH.

Für die Sicherheitskontrollen bei der Ausstellung des digitalen COVID-Zertifikats der EU und der damit verbundenen Anbindung an die nationale Backend-Infrastruktur (das mit dem zentralen Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU verbundene nationale System) trägt der Mitgliedstaat oder das Drittland die Verantwortung. Die teilnehmenden Länder müssen bei der Einrichtung und dem Betrieb ihrer nationalen Systeme und Dienste die einschlägigen Rechtsvorschriften im Bereich der Cybersicherheit und die Datenschutzgesetzgebung – für deren Durchsetzung bestimmte nationale Behörden zuständig sind – einhalten. Die Kommission fordert systematisch alle Mitgliedstaaten und Drittländer auf, eine Selbstbewertung vorzulegen, um zusätzliche Gewähr dafür zu erlangen, dass das Land bestimmten Risiken in besonderer Weise Rechnung getragen hat. Bei einem Verstoß gegen eine dieser Anforderungen ist die Aufnahme in den Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht möglich.

Betrügerische Handlungen im Zusammenhang mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU – wie die Ausstellung technisch gültiger Zertifikate durch Personen, die rechtmäßigen Zugang zum System haben, ohne dass das zugrunde liegende medizinische Ereignis stattgefunden hat – sind das Ergebnis eines nach nationalem Recht strafbaren Verhaltens und stellen keine Cyberangriffe dar. Es muss zwischen Sicherheitskontrollen auf der Ebene der nationalen Backend-Infrastruktur und der böswilligen Absicht derjenigen unterschieden werden, die die Systeme zur Ausstellung des Zertifikats auf nationaler Ebene betreiben. Nationale Backend-Systeme wurden nicht kompromittiert, und Unbefugte hatten keinen Zugang zu den nationalen Backends.

Unter dem Gesichtspunkt der Cybersicherheit ist das digitale COVID-Zertifikat der EU sicher. Das Risiko, dass ermächtigtes Personal mit rechtmäßigem Zugang zu den Ausstellungssystemen technisch gültige, aber betrügerische Zertifikate ausstellt, wird von den Behörden der teilnehmenden Länder im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren für die Zugangskontrolle gesteuert.

5. Das digitale COVID-Zertifikat der EU als internationaler Standard und Instrument zur Erleichterung von Reisen

Die Mitgliedstaaten haben das digitale COVID-Zertifikat der EU in großem Umfang genutzt²⁰ und damit das Reisen wirksam erleichtert²¹. Das digitale COVID-Zertifikat der EU wurde zudem zeitnah angenommen²². Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist ein wesentliches Element der Reaktion Europas auf die COVID-19-Pandemie und wurde rasch in Europa und darüber hinaus zu einem Standard. Es hatte positive Auswirkungen auf die Freizügigkeit zu einem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten den Reiseverkehr im Interesse der öffentlichen Gesundheit eingeschränkt haben.

Die positiven Auswirkungen des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU reichen über die Grenzen der EU hinaus, da es sich zu einem globalen Standard entwickelt hat, der fest auf die Werte der EU wie Offenheit, Sicherheit und Datenschutz gegründet ist. Dies wird durch das große Interesse von Drittländern an einer Anbindung an das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU als dem einzigen international umfassend funktionierenden COVID-19-Zertifikatsystem belegt. Dieser Erfolg hat zur Wiederaufnahme eines sicheren internationalen Reiseverkehrs und der weltweiten Erholung beigetragen.

Die Kommission setzt sich weiterhin für eine möglichst baldige Rückkehr zur uneingeschränkten Freizügigkeit ein. Im Oktober 2022 hatten alle Mitgliedstaaten die Reisebeschränkungen innerhalb der EU aufgehoben, einschließlich der Verpflichtung, im Besitz eines gültigen digitalen COVID-

²⁰ Siehe Ziffern 69–70 sowie Abbildung 4, Sonderbericht Nr. XX/22 des EuRH.

²¹ Siehe Ziffern 72 und 74, Abbildung 5, Sonderbericht Nr. XX/22 des EuRH.

²² Siehe Ziffern 28 und 35, Sonderbericht Nr. XX/22 des EuRH.

Zertifikats der EU zu sein. Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat gezeigt, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten in der Lage sind, greifbare Ergebnisse zum Nutzen der Unionsbürgerinnen und -bürger zu erbringen; seine Beendigung wird hingegen anzeigen, dass die Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen überwunden sind.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

1. Empfehlung 1– Auseinandersetzung mit den Gründen für die geringe Nutzung des digitalen Reiseformulars der EU

(Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023)

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und wird die Mitgliedstaaten über den Gesundheitssicherheitsausschuss konsultieren und bei ihrer Umsetzung mit dem ECDC zusammenarbeiten.

2. Empfehlung 2 – Erleichtern einer schnellen Kommunikation zwischen Ländern über Vorkommnisse im Zusammenhang mit digitalen Zertifikaten der EU

(Zieldatum für die Umsetzung: Juni 2023)

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Im November 2021 wurde im Rahmen des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste ein Sicherheitsausschuss eingesetzt. Seine Aufgabe besteht darin, nach der angemessenen Eindämmung eines Problems alle Vorkommnisse zu analysieren, um die gewonnenen Erkenntnisse zu erörtern und zu verbreiten und Empfehlungen für Sicherheitsverbesserungen abzugeben. Der Ausschuss ist keine erste Verteidigungslinie, sondern ein Mechanismus für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden, der ausschließlich für das digitale COVID-Zertifikat der EU vorgesehen ist. Aus Sicherheitsgründen kann der Ausschuss erst tätig werden und Informationen verbreiten, wenn ein Vorkommnis auf nationaler Ebene angemessen behandelt und ausreichend eingedämmt wurde.

Die Kommission wird untersuchen, welche weiteren Schritte unternommen werden können, um die Beteiligung am Ausschuss zu stärken und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden zu verbessern.

Die Kommission betrachtet diesen Sicherheitsausschuss als einen integralen und wirksamen Bestandteil der allgemeinen Konzeption des digitalen COVID-Zertifikats der EU und wird ihn daher in einen etwaigen Reaktivierungsplan einbinden, der Teil des Instruments sein wird, das in der Antwort auf Empfehlung 3 bezüglich der Weiterverwendung der in diesem Bericht berücksichtigten Instrumente dargelegt ist.

In diesem Zusammenhang wird die Kommission im Rahmen ihrer Maßnahmen zu Empfehlung 3 überdies analysieren, wie der Sicherheitsausschuss und seine Kommunikationsmechanismen möglicherweise angepasst und ausgeweitet werden müssen, um zusätzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit Sicherheitsvorfällen im Rahmen künftiger, über die COVID-19-Krise hinausgehender Pandemien angemessen und einheitlich gerecht zu werden.

3. Empfehlung 3 – Vorbereiten relevanter EU-Instrumente für künftige Krisen

- a) Feststellen, welche EU-Instrumente während der COVID-19-Pandemie für die Menschen und die Mitgliedstaaten besonders hilfreich waren, und Verfahren vorbereiten, damit sie im Falle künftiger Krisen schnell reaktiviert werden können (Zieldatum für die Umsetzung: September 2023)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 Buchstabe a an, stellt jedoch fest, dass diese Analyse notwendigerweise von dem betreffenden Instrument und der jeweiligen Krise abhängen wird.

In ihrer Mitteilung „Ein Notfallplan für den Verkehr“²³ wies die Kommission darauf hin, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Falle einer ähnlichen Krise wie der COVID-19-Pandemie auf den im Zuge der Entwicklung einer gemeinsamen Vorlage für EU-Formulare für digitale Passagierdaten und einer Plattform für den Austausch von Passagierdaten zur grenzüberschreitenden Kontaktnachverfolgung gewonnenen Erkenntnissen aufbauen sollten. Die Anwendung der zu diesem Zweck auf EU-Ebene entwickelten Instrumente sollte bei Bedarf rasch und einfach erneut ausgelöst werden.

Darüber hinaus nahm die Kommission am 19. September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt²⁴ an. Mit diesem Instrument soll ein flexibler und transparenter Mechanismus geschaffen werden, mit dem rasch auf Notfälle und Krisen reagiert werden kann, die das Funktionieren des Binnenmarkts gefährden. Ziel ist es, die Koordinierung, Solidarität und Kohärenz der Krisenreaktion der EU zu gewährleisten und das Funktionieren des Binnenmarkts zu schützen, indem insbesondere für die Wahrung der Freizügigkeit und des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs Sorge getragen wird. Durch die Verordnung würde der Kommission und den Mitgliedstaaten auch die Befugnis übertragen, interoperable digitale Werkzeuge oder IT-Infrastrukturen zur Unterstützung dieser Ziele einzurichten.

Gleichzeitig muss betont werden, dass einige der analysierten EU-Instrumente, insbesondere das digitale COVID-Zertifikat der EU, speziell als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie konzipiert wurden. Sie wurden von den Mitgesetzgebern teilweise ausdrücklich auf die geschätzte Dauer der Pandemie beschränkt, um die Wahrnehmung des Rechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Freizügigkeit in diesen außergewöhnlichen Zeiten zu erleichtern. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen darauf, ob es zweckmäßig ist, Verfahren vorzubereiten, die ihre Reaktivierung ermöglichen.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.

b) Die EU-Instrumente zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Kontaktnachverfolgung während Krisen durch Synergien oder Vereinfachungen für EU-Bürger leichter zugänglich machen (Zieldatum für die Umsetzung des Ziels: September 2024)

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 Buchstabe b an. Die Arbeiten werden im Anschluss an die in Empfehlung 1 genannte Konsultation durchgeführt, sie erfordern eine geeignete Rechtsgrundlage und hängen von der epidemiologischen Lage ab.

c) Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten feststellen, ob weitere Instrumente für potenzielle künftige Krisen gebraucht werden (Zieldatum für die Umsetzung: September 2023)

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 Buchstabe c an. In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt von Bedeutung.

Zeitschiene – Sonderbericht 01/2023

Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19-Pandemie

Die Wirkung relevanter Initiativen – von erfolgreich bis kaum genutzt

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	9.11.2021
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	6.10.2022
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	22.11.2022
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	15.12.2022