



Brüssel, den 6.4.2016
SWD(2016) 116 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

**Vorschlag für VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und
Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den
Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der
Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und
Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und
der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011**

**Vorschlag für VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des
Einreise-/Ausreisensystems**

{COM(2016) 194 final}
{COM(2016) 196 final}
{SWD(2016) 115 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreise-System und für eine Verordnung zur Änderung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr.°562/2006)

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Umfang der Folgenabschätzung: Drittstaatsangehörige sind berechtigt, für einen Kurzaufenthalt von bis zu 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen oder auf der Grundlage eines Rundreise-Visums einzureisen.

Probleme und Hauptfaktoren: (1) Die steigende Zahl der Grenzübertritte in den und aus dem Schengen-Raum (schätzungsweise rund 300 Mio. Grenzübertritte von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2025) führt zu Verzögerungen bei den Grenzübertrittskontrollen. (2) Die derzeitige Kontrolle der zulässigen Aufenthaltsdauer von Drittstaatsangehörigen ist fehleranfällig, schwerfällig und wird nicht systematisch umgesetzt (aktuelle Pflicht zur Abstempelung von Reisedokumenten ist komplex und schwerfällig). (3) Im Rahmen des derzeitigen Grenzkontrollverfahrens können Overstayer nicht systematisch, problemlos und zuverlässig ermittelt und gemeldet werden, so dass es an zuverlässigen Informationen über irreguläre Einwanderung fehlt und die Rückführung Probleme bereitet (fehlende moderne Einrichtungen und Technologien). (4) Der Kampf gegen internationale Kriminalität, Terrorismus und andere Bedrohungen der Sicherheit muss weiter verstärkt werden.

Akteure: vor allem Drittstaatsangehörige, die die Außengrenzen des Schengen-Raums überschreiten, Grenzschutzbeamte, Visum-/Einwanderungsbehörden und Beförderungsunternehmer.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die allgemeinen politischen Ziele des Einreise-/Ausreise-Systems (EES) sind:

- (1) Verbesserung des Außengrenzenmanagements;
- (2) Verringerung der irregulären Migration durch Eindämmung der Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer;
- (3) Beitrag zur Bekämpfung von terroristischen und sonstigen schweren Straftaten sowie Gewährleistung eines hohen Niveaus an innerer Sicherheit.

Das EES wird legitimen Reisenden den Grenzübertritt erleichtern und gleichzeitig die Ermittlung der Overstayer und irregulären Migranten verbessern sowie die Durchführung von Rückführungsentscheidungen vereinfachen. Zudem wird das EES eine bessere Identifizierung von Drittstaatsangehörigen gewährleisten und ermöglichen, Personen zu ermitteln, die mehrere Identitäten benutzen.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Aufgrund fehlender Binnengrenzen im Schengen-Raum bedarf es eines soliden Außengrenzenmanagements, wobei jedes betroffene Land die Außengrenzen für die anderen Schengen-Staaten kontrollieren muss. Folglich kann kein Mitgliedstaat die irregulären Migrantenströme eigenständig bewältigen. Eine Person kann an einer Grenzübergangsstelle eines Mitgliedstaats, an der ein nationales System zur Erfassung der Einreise- und Ausreisedaten in Betrieb ist, in den Schengen-Raum einreisen, aber bei der Ausreise eine Grenzübergangsstelle passieren, an der kein entsprechendes System verwendet wird. Deswegen kann kein Mitgliedstaat allein die Einhaltung der EU-Vorschriften über zulässige Aufenthalte überwachen. In einem Raum ohne Binnengrenzen bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens gegen irreguläre Zuwanderung. Zudem würden brauchbarere Informationen auf EU-Ebene zu grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen die Fakten liefern, die notwendig sind, um die EU-Migrationspolitik weiterzuentwickeln und anzupassen. In Anbetracht all dessen ist die EU besser als die Mitgliedstaaten in der Lage, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

B. Lösungen

Was ist die bevorzugte Option? Warum?

Die für die Umsetzung des EES bevorzugten Optionen verfügen über folgende Merkmale:

- (1) Es gibt ein einziges System: das EES. Die Interoperabilität zwischen dem EES und dem bestehenden Visa-Informationssystem (VIS) wird zentral hergestellt. Die Kommunikation mit den Mitgliedstaaten erfolgt über eine einheitliche nationale Schnittstelle, die für alle Mitgliedstaaten gleich ist.
- (2) Als biometrische Identifikatoren für das EES dienen eine Kombination von vier Fingerabdrücken und dem Gesichtsbild. Mit dieser Option wird sowohl das Ziel einer ausreichend präzisen Identifikation als auch das der Erleichterung des Grenzübertritts erfüllt.
- (3) Zur Erleichterung des Grenzübertritts sollen Self-Service-Systeme installiert werden, die es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, das Grenzabfertigerungsverfahren einzuleiten, wobei auf Verlangen des Grenzschutzbeamten weitere ergänzende Angaben bereitzustellen sind. Nationale Registrierungsprogramme für Reisende könnten auf freiwilliger Basis festgelegt werden. Diese bevorzugte Option kombiniert viele positive Auswirkungen, ist auf einen erweiterten Reisendenkreis ausgerichtet und bietet die beste Kosten-Nutzen-Effizienz.
- (4) Die fünfjährige Datenspeicherfrist kommt allen Reisenden zugute, da eine Neuregistrierung weniger oft erforderlich ist, und ermöglicht Grenzschutzbeamten zudem, die im Schengener Grenzkodex vorgeschriebene Risikoanalyse vorzunehmen.

(5) Ab Inbetriebnahme des EES werden die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol unter genau festgelegten Bedingungen und im Einklang mit den einschlägigen Datenschutzvorschriften Zugang zu dem System haben. Diese Gewährung des Zugriffs auf Daten für Strafverfolgungsbehörden steht im Einklang mit der VIS-Verordnung.
Wer unterstützt welche Option?
Die Mitgliedstaaten unterstützen im Allgemeinen die Optionen der bevorzugten Lösung. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zwischen Einwanderungsbehörden, die eine Einschränkung der biometrischen Daten (wie vorgeschlagen) befürworten, und Strafverfolgungsbehörden, die umfangreiche biometrische Daten bevorzugen. Einige Mitgliedstaaten könnten noch vorbringen, dass das EES die Ein- und Ausreise von Inhabern eines Aufenthaltstitels oder einer Aufenthaltskarte erfassen sollte. Das Europäische Parlament begrüßt die Interoperabilität zwischen EES und VIS, die eingeschränkten biometrischen Daten, die verglichen mit dem Vorschlag von 2013 geringeren Haushaltsmittel sowie den Umstand, dass für die erleichterte Grenzkontrolle weniger Haushaltsmittel als für das herkömmliche Verfahren benötigt werden. Vertreter des Europäischen Parlaments und der Europäische Datenschutzbeauftragte werden die Datenspeicherfrist und den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum EES beanstanden.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option
Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?
<u>Soziale Auswirkungen:</u> Positive Auswirkungen auf die für den Grenzübertritt benötigte Zeit bei der Einreise von Reisenden, die die Self-Service-Kioske nutzen. Grenzschutzbeamte profitieren von dem geringeren Arbeitsaufwand. Positive Auswirkungen auf Strafverfolgungsbehörden. <u>Kosten:</u> Bei bestimmten Gruppen von Reisenden erfordert die Erfassung im EES zusätzlichen Arbeitsaufwand, während durch die Nutzung der Self-Service-Systeme der Arbeitsaufwand verringert wird. Aus diesem Grund bieten sich anfangs wenige Vorteile, da alle visumbefreiten Drittstaatsangehörigen mit Gesichtsbild und vier Fingerabdrücken erfasst werden müssen. Das EES wird darüber hinaus ermöglichen, dass mehr Overstayer und irreguläre Migranten ermittelt werden, und zur Durchführung von Rückführungsentscheidungen beitragen. Ausgehend von den bezifferbaren Vorteilen wird vier Jahre nach Einführung des EES ein positiver Nettogegenwartswert erreicht werden und der kumulierte Nutzen über zehn Jahre wird mehr als das 2,5-Fache der kumulierten Kosten im gleichen Zeitraum betragen.
Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?
<u>Soziale Auswirkungen:</u> Geringfügig negative Auswirkungen auf die für den Grenzübertritt benötigte Zeit für visumbefreite Reisende bei deren erster Einreise (schätzungsweise 40 Sekunden zusätzlich zu der für den Grenzübertritt benötigten Zeit), die jedoch durch Vorkehrungen zur Beschleunigung des Verfahrens wie Self-Service-Kioske (siehe oben) abgeschwächt werden. <u>Kosten:</u> Die zu Lasten des EU-Haushalts gehenden Kosten für das EES belaufen sich in den drei Jahren der Einrichtung des Systems auf 394,77 Mio. EUR. Im ersten Betriebsjahr wären insgesamt 45,47 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt bereitzustellen. Die Entwicklungskosten für die Anpassung von VIS und SIS werden mit 40 Mio. EUR veranschlagt; es entstehen keine zusätzlichen Betriebskosten. Die Kosten zu Lasten des EU-Haushalts betragen 480,2 Mio. EUR über einen Zeitraum von 4 Jahren (3 Jahre Entwicklung und 1 Jahr Betrieb). Die Umsetzungskosten für die Mitgliedstaaten betragen jeweils 57,0 Mio. EUR einmalige Einrichtungskosten für neue Verfahren und zur Infrastrukturverbesserung und 109,5 Mio. EUR Ausrüstungskosten; es ist davon auszugehen, dass diese Kosten über den dreijährigen Entwicklungszeitraum zu leisten sind. Die jährlichen Instandhaltungskosten der Investitionen betragen 11 Mio. EUR.
Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?
Das EES wird sich positiv auf Beförderungsunternehmen auswirken, da sie ihrer rechtlichen Verpflichtung zu prüfen, ob Drittstaatsangehörige bei der Einreise an Schengen-Außengrenzen die für die Einreise erforderlichen Reisedokumente besitzen, leichter nachkommen können. Das EES wird das Angebot an informeller Arbeit in der EU senken, da gegen das Problem des Overstaying vorgegangen wird. Die Auswirkungen des EES auf Tourismus und Kleinstunternehmen werden als vernachlässigbar eingeschätzt.
Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Das EES hat wesentliche positive Auswirkungen auf die Durchführung der Kontrollen durch die Grenzschutzbeamten (sie müssen beispielsweise nicht länger die Einreise- und Ausreisestempel manuell ablesen und die höchstzulässige Aufenthaltsdauer berechnen). Die EES stellt keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für private oder öffentliche Organisationen dar, da alle Berichtspflichten durch die vom System erstellten Berichte abgedeckt werden.
Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?
(1) <u>Grundrechte</u> (siehe Abschnitt 6.1.4 der Folgenabschätzung zu Auswirkungen auf den Schutz von personenbezogenen Daten und Abschnitt 6.1.5 zu Auswirkungen auf andere Grundrechte). Das EES speichert wenige personenbezogene Daten, darunter jedoch biometrische Daten einer sehr großen Personenzahl. Der Mindestdatensatz wird für den Mindestzeitraum gespeichert, wovon auch der Reisende

profitiert. Der Zugriff auf die Daten bleibt ausschließlich bestimmten Behörden vorbehalten.

- (2) Strafverfolgungsbehörden (siehe Abschnitt 6.4.3 der Folgenabschätzung). Strafverfolgungsbehörden haben unter genau festgelegten Bedingungen Zugang zum EES, so dass sichergestellt ist, dass der Zugang fallbezogen und konkret ist.
- (3) Internationale Beziehungen (siehe Abschnitt 6.5 der Folgenabschätzung). Einige von der Visumpflicht befreite Staaten könnten Einwände dagegen erheben, dass ihren Bürgern bei der ersten Einreise in den Schengen-Raum die Fingerabdrücke genommen werden.

D. Folgemaßnahmen

Wie wird die Überwachung und Evaluierung durchgeführt?

Die Kommission stellt sicher, dass Verfahren zur Überwachung der Funktionsweise des Einreise-/Ausreisystems bestehen, und evaluiert sie nach Maßgabe der wichtigsten politischen Ziele. Zwei Jahre nach Inbetriebnahme des EES und anschließend alle zwei Jahre übermittelt die EU-Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA) dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über die technische Funktionsweise des Systems. Zwei Jahre nach Inbetriebnahme des EES und danach alle vier Jahre erstellt die Kommission ferner eine Gesamtbewertung des Systems.