

Straßburg, den 12.12.2017
SWD(2017) 474 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLANENTS
UND DES RATES**

**zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-
Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung des
Beschlusses 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des
Beschlusses 2008/633/JI des Rates, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung
(EU) 2017/2226**

und

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-
Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und
Migration)**

{COM(2017) 793 final} - {SWD(2017) 473 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über die Interoperabilität der EU-Informationssysteme in den Bereichen Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es? Höchstens 11 Zeilen

Der Mangel an Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU behindert die Arbeit der befugten Nutzer (Grenzschutzbeamte, Strafverfolgungsbeamte, Mitarbeiter von Einwanderungs- und Justizbehörden, visaausstellende Beamte). Die Fragmentierung der Datenverwaltungsarchitektur für Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung, wo die Informationen getrennt in nicht miteinander verbundenen Systemen gespeichert werden, kann auch zu Lücken mit Auswirkungen auf die innere Sicherheit der EU führen. Die Personenkontrollen an den Außengrenzen sind nicht so wirkungsvoll wie sie sein sollten, um eine wirksame Steuerung der Migration zu ermöglichen und einen Beitrag zur inneren Sicherheit zu leisten. Der Beweis dafür sind die anhaltenden irregulären Grenzübertreite in die EU und – wie eine ganze Reihe von Terroranschlägen gezeigt hat – eine sich entwickelnde Bedrohung der inneren Sicherheit.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende spezifische Probleme ermittelt:

- fehlender schneller, ungehinderter und systematischer Zugang zu den erforderlichen Informationen für befugte Nutzer;
- keine Möglichkeit für befugte Nutzer, Mehrfachidentitäten und Identitätsbetrug aufzudecken;
- begrenzter Zugang zu Informationssystemen für die Zwecke von Identitätskontrollen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und
- unterschiedliche und komplexe Verfahren für den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Grenzmanagementsystemen.

Vier Ursachen der Probleme wurden analysiert:

- unzureichende Organisation des Zugangs zu Informationssystemen;
- Ungleichgewicht zwischen den Zugangsgarantien für Strafverfolgungsbehörden und dem operativen Bedarf;
- restriktive Auslegung des Zwecks von Grenzmanagementsystemen und
- wiederholte und getrennte Speicherung von personenbezogenen Daten in verschiedenen Systemen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? Höchstens 8 Zeilen

Zwei allgemeine Ziele:

- Verbesserung des Managements der Außengrenzen des Schengen-Raums auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda und den anschließenden Mitteilungen, unter anderem der Mitteilung über die Wahrung und Stärkung des Schengen-Systems.
- Beitrag zur inneren Sicherheit der Europäischen Union auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitsagenda und der Arbeit der Kommission in Richtung einer wirksamen und echten Sicherheitsunion.

Vier spezifische Ziele:

- Gewährleistung, dass die Endnutzer, insbesondere Grenzschutz- und Strafverfolgungsbeamte sowie Mitarbeiter von Einwanderungs- und Justizbehörden, schnellen, ungehinderten, systematischen und kontrollierten Zugang zu den Informationen haben, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, unter Wahrung der bestehenden Zugangsrechte gemäß den jeweiligen Rechtsakten der EU.
- Bereitstellung einer Lösung für die Aufdeckung von Mehrfachidentitäten, die mit dem gleichen Satz biometrischer Daten verknüpft sind, sowohl um die Identitätskontrollen für Bona-fide-Reisende zu erleichtern als auch um Identitätsbetrug zu bekämpfen.
- Erleichterung der Identitätskontrolle von Drittstaatsangehörigen auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durch die dazu befugten Beamten.
- Erleichterung und Straffung des Zugriffs von Strafverfolgungsbehörden auf die Informationssysteme anderer Behörden auf EU-Ebene, wenn dies für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von schwerer Kriminalität und Terrorismus notwendig ist.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene? Höchstens 7 Zeilen

Die wichtigsten gemeinsamen Datenbanken auf EU-Ebene sind bereits vorhanden oder werden derzeit in Betrieb genommen. Sie werden von der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) verwaltet. Die grundlegenden Ziele der Steigerung der Interoperabilität können wegen des Umfangs, der Auswirkungen und der Folgen der ins Auge gefassten Maßnahmen nur auf EU-Ebene systematisch

und effizient erreicht werden. Eine spezielle Eurobarometer-Umfrage hat ergeben, dass die vorgeschlagene Strategie des Austauschs von Informationen auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus die breite Unterstützung der Öffentlichkeit hat.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum? Höchstens 14 Zeilen

Die Optionen wurden als direkte Reaktion auf die Forderungen sowohl des Rates als auch des Europäischen Parlaments zur Behebung der strukturellen Mängel in Bezug auf bestehende Informationssysteme und zur Verbesserung des Informationsaustausches erwogen. Damit die Interoperabilität bestehender und künftiger Systeme wirksam verbessert werden kann, sind Rechtsvorschriften erforderlich. Die Optionen wurden ausgehend vom Basisszenario (Option 1) der aktuell vorhandenen Systeme (SIS, Eurodac, VIS) und der geplanten oder vorgeschlagenen Systeme (EES, ETIAS, ECRIS-TCN) bewertet. Bei Option 2 wurden die folgenden Interoperabilitätskomponenten bewertet, die von der Kommission in ihrem *siebten Fortschrittsbericht auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion* unterstützt wurden:

- ein Europäisches Suchportal (ESP), das die gleichzeitige Abfrage mehrerer Systeme ermöglicht, vor allem unter Verwendung von Personaldaten,
- ein gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (biometric matching service – BMS), der die Abfrage biometrischer Daten aus mehreren zentralen Systemen ermöglicht,
- ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten (common identity repository – CIR), in dem die vorhandenen personenbezogenen Daten (von Drittstaatsangehörigen), die sonst in verschiedenen zentralen Systemen gespeichert sind, zusammengelegt werden.

Bei Option 3, die auf Option 2 aufbaut, wird ein Detektor für Mehrfachidentitäten (multiple-identity detector – MID) für die Überprüfung von Mehrfachidentitäten hinzugefügt, es werden Vorschriften für die Verwendung von EU-Informationssystemen bei Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets festgelegt und der Zugang zu EU-Informationssystemen für Strafverfolgungszwecke wird durch entsprechende Kennzeichnung vereinfacht. Mit der Kombination der Optionen 2 und 3 können alle Ziele vollständig erreicht werden.

Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen

Wie oben erwähnt, haben sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament ihre allgemeine Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität und des Informationsaustauschs bekundet. Die Antworten auf eine öffentliche Konsultation ergaben ebenfalls eine breite Unterstützung der grundlegenden Prinzipien dieses Interoperabilitätsvorschlages. Die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmte darin überein, dass die Probleme in der Konsultation richtig erkannt wurden und dass die Ziele des Interoperabilitätspakets korrekt sind. Die Befragten unterstützten zwar die Initiative, betonten aber auch durchgehend, dass strenge und klare Maßnahmen im Bereich des Datenschutzes erforderlich sind.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen

Auf einer allgemeinen Ebene ist Interoperabilität ein Mittel zur Verbesserung der Sicherheit in der EU – eine unerlässliche Voraussetzung für die Zunahme des Tourismus. Die bedeutendsten sozialen Auswirkungen der Maßnahme sind die Verbesserung des Grenzmanagements und der inneren Sicherheit und damit ein Signal der Beruhigung an die Bürgerinnen und Bürger der EU. Ein einheitlicheres Identitätsmanagement und die Vereinfachung des Zugangs zu den Grenzkontroll- und Zuwanderungssystemen sollten sich sehr positiv auf die polizeiliche Zusammenarbeit und die Strafverfolgung auswirken. Interoperabilität führt darüber hinaus zu direkten Kosteneinsparungen, die jährlich auf 77,5 Mio. EUR geschätzt werden und fast ausschließlich den Behörden der Mitgliedstaaten zugutekommen. Diese Einsparungen ergeben sich vor allem durch die Senkung wiederkehrender Schulungskosten und durch Einsparungen bei den Bemühungen, Fälle von Mehrfachidentitäten zu lösen und Identitätsbetrug aufzudecken.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen

Die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen beschränken sich auf die geringen Entwurfs- und Betriebskosten der neuen Anlagen, die auf den bestehenden Systemen aufbauen. Die Kosten gehen zulasten des EU-Haushalts und der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, die die Systeme betreiben. Die einmaligen Kosten werden auf 169,8 Mio. EUR veranschlagt. Schätzungen zufolge werden die Kosten fast zu gleichen Teilen zwischen den Mitgliedstaaten (50,3 %) und der EU zentral (49,7 %) geteilt. Bei den laufenden jährlichen Kosten in Höhe von 28,5 Mio. EUR hätten die

Mitgliedstaaten einen Anteil von über 60 %.
Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen? <u>Höchstens 8 Zeilen</u>
Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden voraussichtlich keine direkten Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen haben. Für Flughäfen, Seehäfen und Verkehrsunternehmen wären die Auswirkungen positiv, insbesondere aufgrund der beschleunigten Grenzkontrollen.
Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden? <u>Höchstens 4 Zeilen</u>
Die Mitgliedstaaten werden schätzungsweise 76 Mio. EUR pro Jahr wegen geringerer Schulungs- und IT-Kosten und durch die Ermittlung von Mehrfachidentitäten einsparen. Die einmaligen Einrichtungskosten für die Mitgliedstaaten werden auf 85,5 Mio. EUR geschätzt.
Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben? <u>Höchstens 6 Zeilen</u>
Angesichts der Tatsache, dass personenbezogene Daten betroffen sind, wirkt sich die Interoperabilität auf das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten aus. Die Konzeption und Umsetzung der Interoperabilität erfolgt unter vollständiger Einhaltung der Rechtsvorschriften, unter anderem der Datenschutz-Grundverordnung, und der Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen, und geht Hand in Hand mit einer Reihe von Schutzvorkehrungen. Die Maßnahmen sind verhältnismäßig und gehen nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Mindestmaß hinaus.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft? <u>Höchstens 4 Zeilen</u>
eu-LISA wird alle vier Jahre einen Bericht über den technischen Betrieb der Interoperabilitätskomponenten erstellen. Ein Jahr später erstellt die Kommission eine Gesamtbewertung der Auswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf die Grundrechte.