EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.4.2018
SWD(2018) 111 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden

{COM(2018) 212 final} - {SWD(2018) 110 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es? Höchstens 11 Zeilen

Die wichtigsten mit dieser Initiative angegangenen Probleme, die die Freizügigkeit und die innere Sicherheit beeinträchtigen, sind:

- unzureichende Sicherheit der nationalen Personalausweise und der Aufenthaltsdokumente, die Familienangehörigen aus Nicht-EU-Staaten ausgestellt werden;
- unzureichende Akzeptanz von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten seitens öffentlicher und privater Stellen
- komplexe Verfahren für die Ausstellung dieser Dokumente, den Umgang mit ihnen und ihre Verwaltung.

Diese Probleme sind in erster Linie auf Unterschiede und Unstimmigkeiten bei Format, Gestaltung und Layout der Personalausweise und Aufenthaltsdokumente sowie auf eine unzureichende Koordinierung, Information und Schulung der Akteure, die mit diesen Dokumenten umgehen müssen, zurückzuführen. Die genannten Probleme erschweren es, den Dokumenteninhaber zuverlässig zu identifizieren und Dokumente auf ihre Echtheit zu überprüfen, und erhöhen das Risiko, dass Dokumente missbräuchlich verwendet oder fälschlicherweise abgelehnt werden (zum Beispiel an Grenzübergängen, bei der Registrierung in Verwaltungen oder beim Zugang zu Diensten). All dies führt zu erheblichen Belastungen und Kosten für a) die EU-Bürger und ihre Familienangehörigen bei Reisen oder bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit, b) Behörden wie Grenzschutzbehörden und c) öffentliche und private Stellen wie Sozialversicherungsträger, Banken und Fluggesellschaften.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? Höchstens 8 Zeilen

Die mit dem Vorschlag verfolgte **allgemeine Zielsetzung** umfasst zwei Einzelziele:
• Verbesserung der Sicherheit innerhalb der EU und an ihren Grenzen;
• Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts der EU-Bürger, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten.
Die mit dem Vorschlag verfolgten **spezifischen Zielsetzungen** lauten:
• bessere Akzeptanz und Echtheitsprüfung von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten sowie Eindämmung des Dokumentenbetrugs;
• bessere Identifizierung von Personen anhand von Ausweispapieren;
• bessere Information über diese Dokumente und die mit ihnen verbundenen Rechte, unter anderem durch Schulungen;
• Vereinfachung des Alltags der Bürger, Abbau von Bürokratie und Senkung der Kosten für alle Beteiligten.

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

Die EU muss tätig werden, um die Freizügigkeit zu fördern und die Sicherheit in der EU zu erhöhen, da beide Aspekte eine grenzüberschreitende Dimension haben und nicht von einzelnen Mitgliedstaaten allein bewältigt werden können. Um die festgestellten Probleme zu lösen, bedarf es kohärenter und angemessener Maßnahmen. Ein gemeinsames EU-weites Konzept ist erforderlich, um die Kohärenz der neuen Vorschriften über die Gestaltung und die Sicherheitsmerkmale von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten zu gewährleisten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Wenn die nationalen Maßnahmen nicht koordiniert werden, könnten sie zu weiteren Problemen (und somit zu erheblichen Kosten) für die europäischen Bürger, die nationalen Behörden oder die Unternehmen/den Privatsektor führen.

B. Lösungen

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

Die Optionen werden nach den Aspekten a) Personalausweise, b) Aufenthaltsdokumente und c) Verfahren kategorisiert, um den spezifischen Maßnahmen Rechnung zu tragen, die zur Lösung der aspektbezogenen Probleme erforderlich sind. Sie lassen sich nicht miteinander vergleichen.

Option 0: Beibehaltung des *Status quo*

Option ID: Gestaltung und Sicherheit der Personalausweise

- ID SOFT): nichtlegislative Maßnahmen in Bezug auf die Personalausweise (wie Information und Schulung)
- ID 1): ID SOFT und Festlegung gemeinsamer Mindestanforderungen für die Gestaltung und die Sicherheit der Personalausweise
- ID 2): ID SOFT plus ID 1) mit einheitlicher Gestaltung der Personalausweise, einschließlich obligatorischer Fingerabdrücke
- ID 3): ID SOFT mit der Möglichkeit, neben den nationalen Personalausweisen einen EU-Personalausweis auszustellen

Optionen RES: Gestaltung und Sicherheit der Aufenthaltsdokumente

- RES SOFT): nichtlegislative Maßnahmen in Bezug auf die Aufenthaltsdokumente
- RES 1): RES SOFT und Harmonisierung einer begrenzten Anzahl von Angaben, die die Aufenthaltsdokumente enthalten müssen
- RES 2): RES SOFT plus RES 1) mit einheitlicher Gestaltung der Aufenthaltsdokumente von Familienangehörigen aus Nicht-EU-Staaten
- RES 3): RES SOFT plus RES 1) mit einheitlicher Gestaltung aller Aufenthaltsdokumente

Optionen PROCESS: Verfahren für die Ausstellung von Dokumenten und die Weitergabe von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten

- PROCESS SOFT): Förderung weiterer und besserer Optionen für die Anforderung und Entgegennahme von Dokumenten
- **PROCESS 1):** PROCESS SOFT und Möglichkeit der Ausstellung von Personalausweisen durch die Netze konsularischer Vertretungen

Die **bevorzugten Optionen sind ID 1), RES 2) und PROCESS SOFT)**.

Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen

In den Schlussfolgerungen des Rates wird die Bedeutung der Sicherheit von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten hervorgehoben. Viele nationale Behörden und NRO unterstützen nichtlegislative Maßnahmen für alle Arten von Dokumenten (alle SOFT-Optionen). Einige nationale Behörden, die sich mit der Frage der Freizügigkeit befassen, (AT, CZ, HR, DK, NL, MT und PL) halten den Erlass von Rechtsvorschriften nicht für notwendig, während die Einführung von Mindestmerkmalen für Personalausweise (ID 1) von anderen bevorzugt wird (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI und SK). Mehrere nationale Behörden (CY, DK, EE, FR, EL und LU) befürworten zumindest die Harmonisierung der Aufenthaltskarten für Familienangehörige aus Nicht-EU-Staaten auf der Grundlage der einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel (RES 2). Eine Mehrheit der befragten EU-Bürger sprach sich für eine stärkere Harmonisierung der nationalen Personalausweise auf EU-Ebene (ID 2) und für insgesamt harmonisierte Aufenthaltsdokumente aus (RES 3).

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Die bevorzugten Optionen werden in vielen Bereichen direkte Vorteile bringen, auch wenn sich diese nicht leicht quantifizieren lassen. Die verfügbaren Informationen belegen, dass eine bessere Akzeptanz der Dokumente und eine höhere Dokumentensicherheit zu direkten und wiederkehrenden Kosteneinsparungen führen und den Verwaltungsaufwand für die Bürger und ihre Familienangehörigen, öffentliche Verwaltungen (zum Beispiel Grenzschutzbeamte, die Dokumente überprüfen) sowie öffentliche und private Dienstleister (zum Beispiel Fluggesellschaften, Gesundheitseinrichtungen, Banken, Versicherungen und Sozialversicherungsträger) verringern werden.

Zu den indirekten Vorteilen der bevorzugten Optionen gehören die Eindämmung der Dokumentenfälschung und des Identitätsdiebstahls sowie eine insgesamt höhere Sicherheit (Eindämmung von Kriminalität, Betrug und Terrorismus) innerhalb der EU und an ihren Grenzen. Die Freizügigkeit wird auch insofern erleichtert, als durch die Verbesserung der Dokumente deren raschere, einfachere und sicherere Verwendung möglich sein wird.

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

Nichtlegislative Maßnahmen können auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten ausgerichtet werden.

Die (einmaligen) Befolgungskosten, die sich aus der schrittweisen Einführung der aktualisierten Dokumente ergeben, werden je nach der Qualität der derzeit ausgestellten Dokumente in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch ausfallen. In den meisten Fällen werden die Kosten minimiert, indem die schrittweise Einführung der neuen Dokumente an den Zyklus für den Austausch der Dokumente angepasst wird. Bei den nationalen Personalausweisen und den Aufenthaltskarten für Familienangehörige aus Nicht-EU-Staaten können

sich die Mitgliedstaaten auf die vorhandene Infrastruktur (Kartenlesegeräte, Dokumentenscanner, Geräte für die Erfassung und Überprüfung biometrischer Daten) sowie die Herstellungsprozesse für Reisepässe und Aufenthaltstitel stützen. Erhebliche zusätzliche Verwaltungs- und Regulierungskosten sind nicht zu erwarten.

Um die Sicherheit schneller zu erhöhen, wird die Abschaffung von Personalausweisen mit schwächeren Sicherheitsmerkmalen in einigen Mitgliedstaaten gewisse Kosten zur Folge haben. Auch die Abschaffung nicht konformer Aufenthaltskarten für Familienangehörige aus Nicht-EU-Staaten wird zu zusätzlichen (einmaligen) Kosten führen. Diese Kosten werden in einem angemessenen Verhältnis zu dem Tempo stehen, mit dem die Ausweise bzw. Karten aus dem Verkehr gezogen werden.

Ob die Kosten aufgrund der Befolgung der Bestimmungen für die neuen Dokumente an die Bürger weitergegeben werden, hängt von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten ab. Die bevorzugte Option wird keine nennenswerten Kostenauswirkungen auf Unternehmen haben.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen? Höchstens 8 Zeilen

Die bevorzugte Option wird dazu führen, dass Unternehmen, einschließlich KMU und Kleinstunternehmen, mehr Vertrauen in die von potenziellen Kunden aus anderen Mitgliedstaaten vorgelegten Ausweispapiere haben und damit ihre Geschäftsmöglichkeiten erweitern. Dies ist von besonderem Interesse für kleinere Unternehmen, die nicht über die finanziellen und personellen Mittel verfügen, um Verfahren, Fachwissen und Mitarbeiterschulungen zu entwickeln, damit ein korrekter Umgang mit den Ausweispapieren gewährleistet ist. Eine höhere Kohärenz in Bezug auf die verschiedenen Dokumentenarten bietet auch den Kartenherstellern einige Möglichkeiten.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden? Höchstens 4 Zeilen

Die finanziellen Auswirkungen werden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren und vom Umfang der erforderlichen Änderungen (Befolgungskosten für die schrittweise Einführung der Dokumente) und dem Tempo, mit dem die Verbesserungen umgesetzt werden (Befolgungskosten in Bezug auf die Auslaufregelung) abhängen. Die Kosten werden insofern minimiert, als die schrittweise Einführung der neuen Dokumente weitgehend an den Zyklus für den Austausch der Dokumente angepasst werden soll.

Alle nationalen Behörden werden letztendlich von den Zeitersparnissen in Bezug auf Verwaltung und öffentliche Dienste profitieren.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben? Höchstens 6 Zeilen

Die bevorzugte Option wird sich auf die Grundrechte auswirken, insbesondere auf Artikel 7 der Charta über die Achtung des Privatlebens und Artikel 8 der Charta über das Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Es wird nach demselben Konzept wie bei den EU-Rechtsvorschriften über biometrische Reisepässe und Aufenthaltstitel vorgegangen. Dem besonderen Schutzbedarf bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen wird Rechnung getragen. Die bevorzugte Option wird die Garantien und Rechte der betroffenen Personen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung, einschließlich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, gewährleisten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft? Höchstens 4 Zeilen

Zusätzlich zur regelmäßigen Überwachung wird vorgeschlagen, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften einen Durchführungsbericht vorlegt.