

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisystems“**

(COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD))

**und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/
Ausreisystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungs-
daten 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“**

(COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD))

(2016/C 487/10)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Befassung	Europäisches Parlament, 9.5.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.9.2016
Verabschiedung auf der Plenartagung am	21.9.2016
Plenartagung Nr.	519
Ergebnis der Abstimmung	155/2/0
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass das Einreise-/Ausreisystem (Entry/Exit System — EES) in seiner neuen Form nötig ist, da es einen Mehrwert für die Sicherheit auf europäischer Ebene bringt. Wie in anderen Bereichen der Politik und Gesetzgebung fördert der Ausschuss durch seine Stellungnahmen einen ausgewogenen Ansatz, um die notwendige Gewährleistung der Sicherheit und die Einhaltung der Rechtsvorschriften miteinander in Einklang zu bringen und zugleich an den Grundwerten der Europäischen Union festzuhalten.

1.2. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Öffentlichkeit über die Einführung des neuen Einreise-/Ausreisystems informiert werden muss. Die Funktionsweise muss so klar wie möglich erläutert werden, wobei der Schwerpunkt auf dem Schutz der personenbezogenen Daten liegen muss. Er empfiehlt, Informations- und Schulungsmaßnahmen sowohl für Behörden als auch für Angehörige von Drittstaaten durchzuführen.

1.3. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass eine angemessene Information und Schulung des am Betrieb des Systems beteiligten Personals erforderlich ist. Er empfiehlt, die Schulung des Personals sowohl finanziell als auch institutionell angemessen zu unterstützen.

1.4. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Achtung der Grundrechte durch die einschlägigen Institutionen der Europäischen Union kontinuierlich überwacht werden sollte und dass die Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene dabei eingebunden werden könnten.

1.5. Der Ausschuss betont, dass das Recht auf Auskunft über personenbezogene Daten sowie das Recht auf deren Berichtigung bzw. Löschung klar definiert und sichergestellt werden muss.

1.6. Der Ausschuss empfiehlt, nach der Einführung des Systems eine ähnliche Umfrage wie bereits zu dem Pilotprojekt durchzuführen, um die Auswirkungen des Systems auf die Reisenden unter realen Bedingungen bewerten zu können.

2. Einführung: Kontext und Argumente im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Einreise-/Ausreisensystems für die EU

2.1. Prognosen zufolge wird die Gesamtzahl der regulären Grenzübertritte im Jahr 2025 auf 887 Mio. ansteigen, wovon ein Drittel voraussichtlich auf Drittstaatsangehörige entfällt, die zu Kurzaufenthalten in die Schengen-Staaten reisen. Aufgrund dessen ist die Modernisierung der Grenzen notwendig, damit der Strom der Reisenden gemeinsam und effizient verwaltet werden kann.

2.2. Das neue Einreise-/Ausreisensystem (EES) wird für Grenzübertritte von visumpflichtigen sowie visumbefreiten Drittstaatsangehörigen gelten, die für einen Kurzaufenthalt (höchstens 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) oder ggf. auf der Grundlage eines Rundreise-Visums (bis zu einem Jahr) in den Schengen-Raum reisen.

2.3. Die Einführung des EES soll folgende Vorteile bringen: 1. Reduzierung von Verzögerungen bei den Grenzübertrittskontrollen und Verbesserung der Qualität der Grenzübertrittskontrollen für Drittstaatsangehörige; 2. Gewährleistung einer systematischen und zuverlässigen Ermittlung von Personen, die die Aufenthaltsdauer überziehen („Overstayer“); 3. Stärkung der inneren Sicherheit und wirksamere Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität.

2.4. Zur Modernisierung des Außengrenzenmanagements im Schengen-Raum legte die Kommission im Februar 2013 ein Paket von Legislativvorschlägen für intelligente Grenzen vor. Seit 2013 haben sich einige Änderungen ergeben, die die Gestaltung und Einführung des EES erleichtern:

2.4.1. Das VISA-Informationssystem (VIS) ist nunmehr voll funktionsfähig und die biometrische Überprüfung der Visainhaber im VIS an den Grenzen des Schengen-Raums ist inzwischen vorgeschrieben.

2.4.2. Die Dialoge über eine Liberalisierung der Visabestimmungen mit den Ländern auf dem Westbalkan und an den östlichen und südöstlichen Grenzen der EU sind abgeschlossen oder wurden beschleunigt, was dazu führen wird, dass ein größerer Anteil der in die EU reisenden Personen von der Visumpflicht befreit ist.

2.4.3. Es wurde ein Fonds für die innere Sicherheit (ISF-B) eingerichtet und mit Mitteln in Höhe von 791 Mio. EUR für die Entwicklung intelligenter Grenzen ausgestattet.

2.4.4. In der *Europäischen Migrationsagenda* wurde das Grenzmanagement als einer der vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration festgelegt.

2.4.5. Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung hat rechtliche Klarheit über die Bedingungen und Garantien geschaffen, die bei der Speicherung und Verwendung von EES-Daten eingehalten werden müssen.

3. Allgemeine Bemerkungen zur Einführung eines neuen Einreise-/Ausreisensystems in der EU

3.1. Der Ausschuss hält den Übergang von einem nicht integrierten und schwerfälligen System, das auf dem Stempeln der Reisedokumente durch das Grenzpersonal beruhte, zu einem quasi automatischen System, das den Zugang von Drittstaatsangehörigen erleichtert, für notwendig. In diesem Fall ist der Mehrwert der Bemühungen der EU offensichtlich. Die Europäische Union benötigt ein Grenzsystem, das einerseits mit der wachsenden Mobilität Schritt hält und gleichzeitig die Sicherheit auf dem Gebiet der Union gewährleistet — ein System, das die Mobilität vereinfacht und gleichzeitig die Grundrechte nicht einschränkt.

3.2. Der Ausschuss begrüßt, dass dieses System im Rahmen eines Pilotprojekts getestet wurde und dass die Auswirkungen der verschiedenen Verfahren der biometrischen Identifizierung auf die Reisenden aus Drittländern in der Praxis beobachtet werden konnten (siehe die nach dem Pilotprojekt veröffentlichte Studie)⁽¹⁾. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass die Befragten größtenteils Vertrauen in die biometrischen Verfahren haben, und spiegeln den Konsens der Sachverständigen in Bezug auf die sichersten und zuverlässigsten Verfahren zur biometrischen Identifizierung einer Person wider.

⁽¹⁾ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2015, „Smart Borders Pilot Project: Report on the technical conclusions of the Pilot“, Teil 1.

3.3. Auch die Beteiligung der *Agentur für Grundrechte* wird begrüßt. Die Agentur hatte unter Drittstaatsangehörigen, mit denen das System erprobt wurde, eine Umfrage über verschiedene Verfahren durchgeführt, mit denen die biometrischen Erkennungsmerkmale von Personen aus Drittländern in unterschiedlichen Umgebungen (Flughäfen, Bahnhöfe und Züge, Häfen und Seegrenzen, Grenzübergänge an Straßen) und unter verschiedenen Bedingungen untersucht werden können, wobei alle in diesem Test eingesetzten Geräte bereits auf dem Markt verfügbar sind ⁽²⁾.

3.4. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Erhebung biometrischer Daten von bestimmten Gruppen als erniedrigend empfunden wird (durchschnittlich 45 % der Befragten, dabei entfallen auf Nordamerika 30 %, Europa 43 %, Lateinamerika und Karibik 46 %, Asien 52 % und Afrika 58 %) ⁽³⁾. Hinsichtlich der Art der erhobenen biometrischen Daten wird das Scannen der Iris vom größten Anteil der Befragten als erniedrigend empfunden (32 %), gefolgt von der Gesichtserkennung (26,2 %). Außerdem ist relevant, dass ein beträchtlicher Anteil der Befragten (44,3 %) der Meinung ist, dass die Einführung des Systems zu weniger Diskriminierung führen wird.

3.5. Der Ausschuss hat sich durch seine Stellungnahmen wiederholt um einen ausgewogenen Ansatz bemüht, der es ermöglicht, Sicherheitserfordernisse und die Einhaltung der Rechtsvorschriften in Einklang zu bringen und zugleich an den Grundwerten der Europäischen Union und ihrer Vision eines freien, offenen und sicheren Raums festzuhalten.

3.6. Es ist von entscheidender Bedeutung für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, das Ein- und Ausreisensystem zu erleichtern, um mehr Besucher — von Touristen bis hin zu Geschäftsleuten und Fachkräften — anzuziehen statt abzustößeln. Der Ausschuss hat deshalb auf eine beunruhigende Entwicklung in einigen Mitgliedstaaten hingewiesen, die Drittstaatsangehörigen mit zunehmender Zurückhaltung aufnehmen. „Der Ausschuss befürchtet jedoch angesichts bestimmter Praktiken in gewissen Mitgliedstaaten, dass es nicht zu erwarten steht, dass die Mitgliedstaaten Menschen aus Drittländern den Zugang zur EU erleichtern werden, wenn es gleichzeitig schon Mitgliedstaaten gibt, die selbst Unionsbürgern mit der Ausweisung in ihr Herkunftsland drohen, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, oder ihnen schlichtweg die Einreise verweigern“ ⁽⁴⁾.

3.7. In einer früheren Stellungnahme zum Thema „Intelligente Grenzen“ betonte der EWSA, „dass die Identität der Europäischen Union explizit und implizit mit Offenheit und Vernetzung nicht nur innerhalb ihrer Grenzen, sondern auch über die Grenzen hinweg in Zusammenhang gebracht wird. Die EU ist ein lebendiger kultureller, sozialer, politischer und wirtschaftlicher Raum, und grenzüberschreitende Mobilität leistet einen Beitrag, um die Bedeutung Europas in der Welt zu bewahren. Vor diesem Hintergrund sollten die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die neuen Systeme die Mobilität von Drittstaatsangehörigen und deren Bereitschaft zu Reisen in die EU nicht beeinträchtigen“ ⁽⁵⁾.

3.8. In dieser Stellungnahme unterstreicht der Ausschuss auch die Bedeutung des Schutzes der Grundrechte und des Diskriminierungsverbots sowie der Integrität und ordnungsgemäßen Nutzung gesammelter und im System gespeicherter Daten durch verfahrenstechnische und institutionelle Mittel.

3.9. Unklar ist, wie die Mitgliedstaaten ihren haushaltstechnischen und institutionellen Beitrag zum Funktionieren des Systems leisten sollen. Dies muss präzisiert werden, und es müssen Lösungen gefunden werden, um die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu nehmen, damit sie kooperieren und einen Beitrag zur Umsetzung des Systems leisten.

3.10. Der Ausschuss verweist auf ähnliche Erfahrungen in Ländern, die vergleichbare Systeme eingeführt haben. Die Erwartungen der Öffentlichkeit und aller Beteiligten müssen mit den Kapazitäten des Systems in Einklang gebracht werden, damit alle festgelegten Ziele erreicht werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Hinsichtlich der biometrischen Erkennungsmerkmale begrüßt der Ausschuss die Verringerung der Zahl der Fingerabdrücke von 10 auf 4, was ein notwendiges Minimum darstellt, damit zusammen mit der Gesichtserkennung relevante Daten erfasst werden können.

⁽²⁾ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2015, „Smart Borders Pilot Project: Annexes“, November 2015, S. 307-335.

⁽³⁾ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2015, „Smart Borders Pilot Project: Technical Report Annexes“, November 2015, S. 322.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung (COM(2014) 154 final) (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 96).

⁽⁵⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union — COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD); Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems (EES) und des Programms für registrierte Reisende (RTP) — COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD); Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Registrierungsprogramm für Reisende — COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD), (ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 97).

4.2. Der Ausschuss betont, dass das Recht auf Auskunft über personenbezogene Daten sowie das Recht auf deren Berichtigung bzw. Löschung klar definiert und sichergestellt werden muss.

4.3. Es ist äußerst wichtig, dass die zuständigen Behörden bei der Anwendung des EES sicherstellen, dass die Menschenwürde und die Integrität der Personen, deren Daten angefordert werden, gewahrt werden und dass keine Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen Meinung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erfolgt.

4.4. Die Anwendung des EES hat deutliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Rechte, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind: das Recht auf Achtung der Würde des Menschen (Artikel 1 der Charta), das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit (Artikel 5), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 21), die Rechte des Kindes (Artikel 24), die Rechte älterer Menschen (Artikel 25), die Rechte von Menschen mit Behinderung (Artikel 26) und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47). Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Achtung der Grundrechte durch die Fachinstitutionen der Europäischen Union kontinuierlich überwacht werden sollte und dass die Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene dabei eingebunden werden sollten.

4.5. Auch wenn das Pilotprojekt, mit dem das System an einigen Einsatzorten getestet wurde, keinen erheblichen Widerstand oder maßgebliche Vorbehalte unter den Nutzern hervorgerufen hat, sind den Ergebnissen der von der Agentur für Grundrechte durchgeführten Studie zufolge Schwierigkeiten bei seinem Einsatz bei bestimmten Personengruppen sowie eine negative Wahrnehmung in der Öffentlichkeit abzusehen. Möglicherweise gibt es über die Vorbehalte dieser Personengruppen hinaus Menschen, die die Erfassung biometrischer Daten aus kulturellen oder religiösen Gründen ablehnen oder, weil sie kein Vertrauen in die Art und Weise haben, wie die Daten von den Behörden genutzt und geschützt werden.

4.6. Daher meint der Ausschuss, dass die Anwendung dieses Systems von einer Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden muss, bei der die Funktionsweise des Systems so klar wie möglich erläutert wird, wobei der Schwerpunkt auf dem Schutz der personenbezogenen Daten liegen sollte. Die Öffentlichkeit muss über sämtliche Vorsorgemaßnahmen in Zusammenhang mit der Erfassung, Speicherung und Verwendung der Daten unterrichtet werden, damit eventuelle Vorbehalte überwunden und die Mobilität ohne Hindernisse erleichtert wird.

4.7. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass eine angemessene Information und Schulung des am Betrieb des Systems beteiligten Personals erforderlich ist. Wie auch schon im Rahmen des Pilotprojekts berichtet, hat das Grenzpersonal selbst angemerkt, dass Schulungen als Vorbereitung für die Nutzung der neuen Geräte und Verfahren erforderlich sind⁽⁶⁾. Für den einwandfreien Betrieb des Systems sind wiederum die Mitgliedstaaten verantwortlich. Daher müssen Normen und Verfahren erarbeitet werden, durch die die Verantwortung der Mitgliedstaaten im Falle von Schäden aufgrund einer Verletzung der Bestimmungen der Verordnung genauer festgelegt wird.

4.8. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Weitergabe von durch Mitgliedstaaten im Rahmen des EES erhobenen personenbezogenen Daten an einen Drittstaat, eine internationale Organisation oder eine private Stelle innerhalb oder außerhalb der Union sowie deren Offenlegung beschränkt und vollständig begründet werden muss.

4.9. Nach Auffassung des Ausschusses sollten die benannten Stellen und Europol nur dann Zugang zum EES beantragen können, wenn sie den begründeten Verdacht haben, dass dadurch ein wesentlicher Beitrag zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat geleistet wird. Die Nutzung des EES wird einen Mehrwert für die Polizeiarbeit bringen; es ist jedoch wichtig, den Zugang streng zu regulieren.

4.10. Der Ausschuss begrüßt, dass die für das System veranschlagten Kosten überprüft und deutlich verringert wurden (von 1,1 Mrd. EUR auf 480 Mio. EUR).

Brüssel, den 21. September 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2015, „Smart Borders Pilot Project: Report on the technical conclusions of the Pilot“, Teil 1, S. 14.