

Brüssel, den 16.5.2018
SWD(2018) 196 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009,
der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung
2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur
Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates**

{COM(2018) 302 final} - {SEC(2018) 236 final} - {SWD(2018) 195 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) und der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Aufbauend auf der VIS-Evaluierung von 2016 wurden in der Folgenabschätzung vier Problembereiche untersucht, um neuen Herausforderungen in Bezug auf Visa, Grenzen und Sicherheit Rechnung zu tragen und die Verbundfähigkeit mit bestehenden und künftigen IT-Systemen zu gewährleisten:

- **Fehlende Beweisfähigkeit von Reisedokumenten in Rückkehrverfahren** – die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften sehen die Beweisfähigkeit von Reisedokumenten nicht vor, was zu langwierigen und schwierigen Rückkehrverfahren, Verzögerungen und Kosten für die Mitgliedstaaten führt
- **Fehlende biometrische Daten zur Identitätsfeststellung von Minderjährigen** – nach geltendem EU-Recht werden von Kindern unter 12 Jahren keine Fingerabdrücke genommen, sodass die Identitätsfeststellung bei Kindern, insbesondere solchen, die durch Menschenhandel und Ausbeutung gefährdet sind, schwieriger ist
- **Unzureichende Informationen über Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltsdokumente** – die Informationslücke verursacht Probleme beim Außengrenzenmanagement und macht den Schengen-Raum anfälliger für Sicherheitsrisiken
- **Unzureichende Kontrolle der Migrations- und Sicherheitsrisiken bei der Bearbeitung von Visumanträgen** – ungleiche Kontrollen in den Mitgliedstaaten, keine Abfrage bestehender IT-Systeme (einschließlich der künftig interoperablen Systeme) zu diesem Zweck

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Allgemeine Ziele

- Verbesserte Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik
- Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen der EU und Freizügigkeit innerhalb der EU-Länder im Schengen-Raum ohne Binnengrenzen
- Erhöhung der Sicherheit in der EU und an ihren Grenzen
- Besseres Management der Grenzen zwischen Schengen-Ländern und Ländern außerhalb des Schengen-Raums

Spezifische Ziele

- Verbesserung der Identifizierung und Rückführung von Drittstaatsangehörigen
- Vereinfachung von Rückkehrverfahren durch ein leistungsfähigeres VIS
- Erleichterung der Betrugsbekämpfung
- Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten
- Entschiedeneres Vorgehen gegen die Missachtung von Kinderrechten
- Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Drittstaatsangehörige
- Beitrag zur Bekämpfung der Schwerekriminalität einschließlich des Terrorismus
- Erstellung von Statistiken zur Unterstützung einer faktengestützten Politik

Welchen Mehrwert hat ein Handeln auf EU-Ebene?

Auf EU-Ebene sind IT-Datenbanken für Grenzen und Sicherheit vorhanden, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden in diesem Bereich zu unterstützen.

Nach Schließung der in diesen Systemen festgestellten Informationslücken werden die Behörden die Identität von Drittstaatsangehörigen, deren Status und die Gültigkeit ihrer Dokumente (schneller und kostengünstiger)

prüfen und gründliche Risikobewertungen durchführen können.

B. Lösungen

Welche legislativen und nichtlegislativen Optionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt (unterstrichen) oder nicht?

Aufnahme einer digitalen Kopie des Reisedokuments in das VIS – 1) in eine zentrale Datenbank oder 2) dezentral in jedem Mitgliedstaat:

- Teiloption A: Speicherung nur der Personaldatenseite
- Teiloption B: Speicherung aller verwendeten Seiten des Reisedokuments des Antragstellers

Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken

- Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken auf sechs Jahre
- Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken auf null (d. h. Fingerabdrücke aller Altersgruppen, ab Geburt)

Aufnahme von Daten zu Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumenten in das VIS

– Nichtlegislative Optionen:

- Verbesserung des bilateralen Informationsaustauschs auf Einzelfallbasis
- Verbesserung der Einspeisung von Informationen über Ausschreibungen zu zurückgezogenen Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumenten ins Schengener Informationssystem und bessere Nutzung dieser Informationen
- Förderung der Verwendung von Sicherheitsmerkmalen für Dokumente, die einen Chip enthalten: Passive Authentifizierung und erweiterte Zugriffskontrolle (EAC)

– Legislative Optionen:

- Weitere Harmonisierung und Verbesserung der Dokumentensicherheit bei Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumenten
- Vernetzung der einschlägigen nationalen Datenbanken, die allen Mitgliedstaaten die gegenseitige Abfrage dieser Datenbanken ermöglichen würde
- Aufnahme in das VIS – a) ohne Angaben zu abgelehnten Anträgen / b) mit Angaben zu abgelehnten Anträgen

Automatisierte Migrations- und Sicherheitskontrollen

- Systematischer, automatisierter Abgleich mit verfügbaren Datenbanken
- Regeln für automatisierten Datenabgleich + Überprüfung

Wer unterstützt welche Option?

Ein breites Spektrum von Interessenträgern hat Unterstützung für die Ziele des überarbeiteten VIS signalisiert (eu-LISA (EU-Agentur für IT-Großsysteme), die EU-Grenzschutzagentur Frontex und EU-Regierungen haben Input für die Begleitstudien geliefert).

Der Europäische Datenschutzbeauftragte und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte haben die Achtung der Grundrechte angemahnt und dementsprechend die Notwendigkeit strenger, klarer Datenschutzvorschriften und der Berücksichtigung des Kindeswohls unterstrichen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Die vorgeschlagenen Maßnahmen ermöglichen einen zuverlässigen, systematischen Nachweis der Staatsangehörigkeit von Personen, die die Gültigkeitsdauer eines Visums für Drittstaatsangehörige überschritten haben. Dies dürfte den Vollzug von Rückkehrentscheidungen erleichtern und zu geschätzten **Einsparungen von 6,7 – 32,1 Mio. EUR** führen.

Einige zügigere Durchführung von Rückkehrverfahren wird auch dazu beitragen, die Kosten für Unterhalt, Abschiebehafteinrichtungen usw. um **46,3 – 92,6 Mio. EUR** zu senken.

Weitere Einsparungen zwischen **3,9 und 15,5 Mio. EUR** werden bei den damit verbundenen Verwaltungskosten erwartet.

Die Aufnahme von Fingerabdrücken von Kindern in das VIS wird es den Behörden ermöglichen, ihre Identität und geltend gemachte Beziehungen zwischen Kindern und Erwachsenen, die sich als Eltern oder Erziehungsberechtigte ausgeben, zu überprüfen. Dies wird dazu beitragen, Kinder, die im Schengen-Raum ohne Begleitung angetroffen wurden, wieder mit ihren Eltern, Familienangehörigen oder Betreuungspersonen zusammenzubringen. Auch wird dadurch die Anwendung der Dublin-Verordnung erleichtert (die bestimmt, welcher EU-Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist).

Grenzschutz- und Strafverfolgungsbehörden erhalten Zugang zu Daten über Visa für den längerfristigen Aufenthalt und über Aufenthaltsdokumente, die eine rasche Überprüfung des Status und der Echtheit ermöglichen.

Für die Inhaber diese Dokumente wiederum liegt der Vorteil in einfacheren und schnelleren Grenzkontrollen.

Vom automatischen Datenabgleich mit anderen Datenbanken, wodurch die Interoperabilität des gesamten Systems voll ausgeschöpft wird, werden in erster Linie Konsulate und Migrationsbehörden profitieren.

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

Die unmittelbaren wirtschaftlichen Kosten beschränken sich auf die Kosten für die Änderung der Verfahren und Rechtsakte.

Die wichtigsten einmaligen Kosten, die mit 21,4 – 21,5 Mio. EUR veranschlagt werden, entfallen auf den EU-Haushalt und die nationalen Behörden, die die Systeme betreiben.

Die wiederkehrenden Verwaltungskosten, die sich aus einer erhöhten Arbeitsbelastung je Antrag ergeben, werden in erster Linie von den Konsulaten der EU-Mitgliedstaaten und den externen Dienstleistern getragen.

Die quantitative Analyse wurde allerdings für jeden Politikbereich getrennt durchgeführt, sodass die erheblichen, langfristigen Kostensenkungen, die mit den bevorzugten Optionen verbunden sind, z. B. durch Größenvorteile und potenzielle Überschneidungen bei den Investitionen, bei der Kostenschätzung nicht berücksichtigt wurden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Es steht nicht zu erwarten, dass sich die vorgeschlagenen Maßnahmen unmittelbar auf kleine und mittlere Unternehmen auswirken werden.

Reisende und Drittstaatsangehörige mit gültigen Langzeitvisa oder Aufenthaltsdokumenten werden von schnelleren Grenzkontrollen profitieren.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die Kosten, die sich aus dem zusätzlichen administrativen Aufwand für das Scannen von Dokumenten und die Abnahme der Fingerabdrücke von Kindern ergeben, werden durch erhebliche Einsparungen aufgewogen.

Für die Mitgliedstaaten dürften sich erhebliche Vorteile ergeben:

- weniger Amtshilfeersuchen für Belege von Migrations- und Rückkehrbehörden
- weniger Ersuchen um Kopien von Reisedokumenten
- ein einfacheres Rückführungsverfahren für Migranten aus Drittstaaten, die die zulässige Aufenthaltsdauer ihres Visums überzogen haben

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Die Gesellschaft insgesamt wird von der höheren Sicherheit profitieren, die durch einen wirksameren Schutz der Außengrenzen, den Schutz von Kindern und die Erleichterung von Rückkehrverfahren für irreguläre Migranten erzielt wird.

Die Schließung der bestehenden Informationslücken in den Dokumenten, die Drittstaatsangehörigen ausgestellt werden, trägt zur Vervollständigung des Informationssystems für das Grenzmanagement bei. Dieses System wird unter uneingeschränkter Beachtung aller einschlägigen Rechtsvorschriften, wie der Datenschutz-Grundverordnung, und der Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und datenschutzfreundliche Voreinstellungen konzipiert und durchgeführt und geht mit einer Reihe von Garantien einher.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Initiative überprüft?

Vier Jahre nach Geltungsbeginn der überarbeiteten VIS-Verordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor.