



Brüssel, den 3. Oktober 2016  
(OR. en)

12661/16

---

---

**Interinstitutionelle Dossiers:**

2015/0307 (COD)  
2016/0106 (COD)  
2016/0105 (COD)

---

---

**LIMITE**

FRONT 364  
VISA 298  
SIRIS 130  
CODEC 1331  
COMIX 632

**VERMERK**

---

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/ Rat/ Gemischter Ausschuss  
(EU-Island/Liechtenstein/Norwegen/Schweiz)

---

Betr.: Maßnahmen der Informationstechnologie (IT) im Zusammenhang mit dem Grenzmanagement

- a) Systematische Kontrollen an den Außengrenzen
- b) Einreise-/Ausreiseprogramm (EES)
- c) Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS)
- d) EU-weites Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)
- e) Hochrangige Expertengruppe "Informationssysteme und Interoperabilität"

= Sachstandsbericht

---

**I. EINLEITENDE BEMERKUNGEN**

Die jüngsten Terroranschläge wie diejenigen in Paris, Brüssel und Nizza sowie die anhaltende Migrationskrise in der Europäischen Union haben den Schengen-Raum als einen Raum der Sicherheit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen vor gewaltige Herausforderungen gestellt. Wie vom Europäischen Rat und vom Rat mehrfach festgestellt, ist ein solides integriertes Grenzmanagement ein wesentliches Instrument, um diese Herausforderungen auf Ebene der EU erfolgreich zu bewältigen und mehr Solidarität und eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen allen Staaten des Schengen-Raums zu erreichen.

Voraussetzung für ein wirksames Grenzmanagement ist der Aufbau und die Weiterentwicklung einer gut funktionierenden Informationsarchitektur, durch die in ausgewogener Weise für sichere und zügige Grenzkontrollen gesorgt werden kann. Angesichts der dringenden Notwendigkeit, eine glaubwürdige Antwort auf die oben genannten Bedrohungen zu geben, die die Integrität des Schengen-Raums in Frage stellen, sollte der bestehende Rahmen so rasch wie möglich unter angemessener Einbeziehung aller erforderlichen Interessenträger auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene weiterentwickelt werden.

In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen wird der Vorsitz die Arbeit an den laufenden und künftigen Dossiers zu Informationstechnologie-Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grenzmanagement entschlossen vorantreiben. In diesem Zusammenhang legt er dem Rat den nachstehenden Sachstandsbericht zu dieser Thematik vor, damit die Minister sich einen Überblick über die laufende Arbeit und die sich daraus ergebenden Herausforderungen verschaffen können.

## **II. SACHSTAND DER IT-MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM GRENZMANAGEMENT**

### **A. Systematische Kontrollen an den Außengrenzen**

Nach den Terroranschlägen in Paris vom 13. November 2015 forderte der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. November 2015, den Schengener Grenzkodex dahingehend zu ändern, dass an den Außengrenzen der Union ein systematischer Abgleich der Daten aller Reisenden, einschließlich insbesondere von EU-Bürgern, mit den einschlägigen Datenbanken vorgesehen wird. Ein entsprechender Vorschlag für eine gezielte Änderung des Schengener Grenzkodex wurde von der Kommission am 15. Dezember 2015 als Teil ihres Legislativpakets "Grenzen" vorgelegt.

Der Rat hat mit höchster Priorität über das Dossier beraten und auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 25. Februar 2016 eine allgemeine Ausrichtung vereinbart, die in Dokument 6673/16 wiedergegeben ist. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) hat seinen Bericht am 21. Juni 2016 angenommen. Seitdem haben vier Sitzungen auf Fachebene (zuletzt am 7. September 2016) und ein Trilog (am 13. Juli 2016) stattgefunden.

Auf Ebene des Rates hat sich die Gruppe "Grenzen" am 11. Juli 2016 mit den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament befasst, und der Vorsitz kam zudem Ende Juli 2016 zu einer Reihe bilateraler Sitzungen mit den meisten Delegationen zusammen, um seinen Spielraum gegenüber dem Parlament in den wichtigsten noch offenen Fragen abzuklären.

Hierbei handelt es sich um folgende Fragen: i) in Bezug auf die Luftgrenzen die Dauer des Übergangszeitraums, während dessen auf systematische Kontrollen verzichtet werden kann, ii) die Frage, ob in den Text eine Bezugnahme auf die Abfrage nationaler Datenbanken zur Überprüfung, dass keine Bedrohung der inneren Sicherheit usw. gegeben ist, aufgenommen werden soll, iii) die Frage, ob die Fälle, in denen unter bestimmten Voraussetzungen auf eine systematische Überprüfung verzichtet werden kann, auf den Fall unverhältnismäßiger Verzögerungen (sofern nach der jeweiligen Risikoanalyse zulässig) begrenzt bleiben oder ausgeweitet werden, iv) die Verfallsklausel, die das Parlament in den Text aufnehmen möchte, damit die Anwendung der Verordnung nach Ablauf einer bestimmten Frist endet.

Der Vorsitz betont, dass er während der gesamten vorgenannten Verhandlungen wiederholt begründet hat, warum ein zu starkes Abweichen vom gegenwärtigen Standpunkt des Rates das künftige Rechtsinstrument eines wesentlichen Teils seines Mehrwerts für die Sicherheit berauben und somit dem vom Europäischen Rat und vom Rat ausdrücklich erteilten Mandat zuwiderlaufen würde. Dieses Mandat wurde erst vor Kurzem auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 16. September 2016 in Bratislava erneut bestätigt.

Der zweite politische Trilog zu diesem Dossier soll am 11. Oktober 2016 stattfinden; zur Vorbereitung dieses Trilogs plant der Vorsitz, eine Sitzung der JI-Referenten einzuberufen.

Der Vorsitz bekräftigt, dass er sich nach Kräften bemühen wird, die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament energisch weiterzuführen, um im Einklang mit dem ihm erteilten Mandat rasch zu einem Kompromiss zu gelangen.

## **B. Einreise-/Ausreisensystem (EES)**

Das neue Paket "Intelligente Grenzen", das Vorschläge zu dem Einreise-/ Ausreisensystem und den sich daraus ergebenden Änderungen des Schengener Grenzkodex enthält, wurde von der Kommission im April 2016 vorgelegt. Hauptziel des Pakets ist es, die Wirksamkeit der Grenzkontrollen zu verbessern, zudem soll es zur Ermittlung von Personen, die einen befristeten Aufenthalt rechtswidrig überschreiten, sowie zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer Formen der Schwermriminalität beitragen.

Der Vorsitz hat dafür Sorge getragen, dass in den zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates verstärkt über die noch offenen Fragen beraten wird.

Bei der eingehenden Prüfung der beiden Vorschläge stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: i) der Anwendungsbereich des Einreise- /Ausreisensystems, ii) die optimale Auswahl und Nutzung biometrischer Identifikatoren, iii) die Berechnung der Aufenthaltsdauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen im Falle von Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden, iv) die Bedingungen für die künftige Weiterverwendung von Stempeln in Reisedokumenten, v) die Übermittlung von Daten an Drittstaaten oder andere dritten Parteien, vi) das Zusammenwirken des Einreise- /Ausreisensystems mit den bilateralen Vereinbarungen, durch die ein Mitgliedstaat die Aufenthaltsdauer des betreffenden Drittstaatenangehörigen auf einen Zeitraum von über 90 Tage ausweitet.

Der Vorsitz beabsichtigt, die Prüfung auf Fachebene in Kürze abzuschließen mit dem Ziel, praktikable, rechtlich fundierte Lösungen für die noch offenen Fragen vorzulegen und anschließend durch die Annahme des Verhandlungsmandats die Einigung auf politischer Ebene zu bestätigen. Dieses Mandat wird dann als Grundlage für die Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen mit dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) dienen, der derzeit ebenfalls sein Verhandlungsmandat ausarbeitet.

## **C. Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS)**

Die Europäische Union hat das Schengener Informationssystem (SIS) 2006 eingerichtet (es handelt sich nunmehr um das System der zweiten Generation - SIS II). SIS II ist ein groß angelegtes hoch effizientes Informationssystem, das – als primäre Ausgleichsmaßnahme des Schengener Abkommens – einen der wichtigsten Bausteine der Zusammenarbeit der teilnehmenden Staaten darstellt.

## **1. Laufende Verbesserungen innerhalb des geltenden Rechtsrahmens**

### **a) Aufnahme einer automatisierten Suchfunktion für Fingerabdrücke (AFIS) in SIS**

Die gegenwärtig mit Hilfe des SIS durchgeführten Grenzkontrollen erfolgen mittels alphanumerischer Datenabfragen (z.B. anhand des Namens und des Geburtsdatums). Fingerabdrücke dürfen nur zur Überprüfung und Bestätigung der Identität von Personen verwendet werden, die bereits anhand ihres Namens identifiziert wurden. Hier soll Abhilfe geschaffen werden, indem das SIS um eine Suchabfragefunktion für Fingerabdrücke in Form eines automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS) erweitert wird; eine Änderung der Rechtsgrundlage des SIS ist hierfür nicht erforderlich, da dies bereits in Artikel 22 Buchstabe c der Rechtsakte zu SIS II<sup>1</sup> vorgesehen ist. eu-LISA hat im Juni 2016 damit begonnen, zusammen mit der Kommission und den Mitgliedstaaten an der Integration des AFIS in das SIS zu arbeiten, die Nutzeranforderungen und die technischen Anforderungen stehen kurz vor der Fertigstellung. Es ist geplant, AFIS in einer ersten Phase auf zentraler Ebene unter Mitwirkung von sechs Pilotmitgliedstaaten zu implementieren. In der zweiten Phase soll AFIS anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Das System dürfte Mitte 2017 betriebsbereit sein<sup>2</sup>.

### **b) Informationsmanagement und Informationsaustausch**

Was eher operative Aspekte anbelangt, so sind die Mitgliedstaaten am Follow-up zur Durchführung der Maßnahmen beteiligt, die im Fahrplan zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements einschließlich von Interoperabilitätslösungen im Bereich Justiz und Inneres (Dok. 9368/1/16) festgelegt wurden; dieser Fahrplan umfasst spezifische, praktische kurz- und mittelfristige Maßnahmen sowie langfristige Leitlinien zur Verbesserung des Informationsmanagements und des Informationsaustauschs in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang wurden Weiterentwicklungen an den Verfahren für Ausschreibungen nach Artikel 36 des SIS-II-Beschlusses vorgenommen, um die Nutzung durch die Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) und Beschluss 533/2007/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2008, S. 4 und ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).

<sup>2</sup> Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat im März 2016 einen Bericht über die Verfügbarkeit und Einsatzbereitschaft von Technologien zur Identifizierung von Personen anhand der im Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) gespeicherten Fingerabdrücke vorgelegt.

## c) Restriktive Maßnahmen

Außerdem wird derzeit im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zu dem Thema daran gearbeitet, auf Ebene der Europäischen Union einen Koordinierungsmechanismus für die Durchführung und Weiterverfolgung von Ratsbeschlüssen zu restriktiven Maßnahmen im Hinblick auf Ausschreibungen nach Artikel 26 der SIS-II-Verordnung einzurichten, durch den die Wirksamkeit des Systems in dieser Hinsicht verbessert werden soll.

## 2. Geplante Rechtsvorschriften

Wie in den Rechtsakten zu SIS II vorgesehen, hat die Kommission drei Jahre nach der Inbetriebnahme des SIS eine Gesamtbewertung des Systems durchgeführt. Die Kommission strebt an, 2016 die internen Konsultationen zu den Ergebnissen abzuschließen und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht zu übermitteln. Die Kommission beabsichtigt, anhand der Ergebnisse dieser Bewertung einen Gesetzgebungsvorschlag auszuarbeiten, der eine Reihe von Maßnahmen zur Optimierung des SIS im Hinblick auf Wirksamkeit, Effizienz und Mehrwert enthalten sollen.

Vor diesem Hintergrund prüft die Kommission gegenwärtig auf der Grundlage der laufenden Bewertung und einer technischen Studie mögliche zusätzliche Funktionen des SIS im Hinblick auf die Vorlage von Vorschlägen zur Änderung der Rechtsgrundlage des Systems. In Erwägung gezogen werden unter anderem folgende Aspekte<sup>3</sup>:

- die Erstellung von SIS-Ausschreibungen von irregulären Migranten, gegen die Rückführungsentscheidungen ergangen sind,
- die Verwendung von Gesichtsbildern für die biometrische Identifizierung, zusätzlich zu Fingerabdrücken,
- die automatische Informationsübermittlung bei einem Überprüfungstreffer,
- die Speicherung der betreffenden Informationen nach einem Treffer bei Ausschreibungen zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrollen in der SIS-Zentraleinheit,
- die Einführung einer neuen Ausschreibungskategorie "gesuchte unbekannte Person" für Personen, über die möglicherweise kriminaltechnische Daten in nationalen Datenbanken (z. B. ein an einem Tatort hinterlassener Fingerabdruck) vorliegen. Dies wird unter dem Aspekt bewertet werden, dass Komplementarität mit dem bestehenden Prüm-Rahmen hinsichtlich der Suchabfrage für Fingerabdrücke in den verschiedenen nationalen Datenbanken der EU-Mitgliedstaaten angestrebt wird und Überschneidungen vermieden werden.

---

<sup>3</sup> Dok. 7644/16 – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – "Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit"

Die Kommission plant, eine Folgenabschätzung durchzuführen, bei der Maßnahmen zur technischen Verbesserung des Systems und die Ausweitung des Anwendungsbereichs des SIS auf den Bereich der Einwanderung im Mittelpunkt stehen.

#### **D. EU-weites Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)**

Die Kommission hat angekündigt, dass sie einen Vorschlag zur Schaffung eines EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS) vorlegen wird, das dazu dienen soll, von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen die Einreise in den Schengen-Raum für einen Kurzaufenthalt nach einer vor Reiseantritt vorgenommenen Vorabkontrolle zu genehmigen. Diese Vorabkontrolle sollte es den zuständigen Behörden ermöglichen, zu beurteilen, ob mit der Einreise ein Sicherheits- oder Migrationsrisiko verbunden ist.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine solche Genehmigung nicht gleichbedeutend mit einer Einreiseerlaubnis in den Schengen-Raum ist, denn die Erteilung dieser Erlaubnis bleibt den Grenzschutzbeamten vorbehalten. Das ETIAS könnte bei allen Arten von Außengrenzen (Luft-, Land- und Seegrenzen) angewendet werden.

Der Schwerpunkt des ETIAS soll auf den Aspekten Sicherheit und Migration liegen und soll sich positiv im Hinblick auf die Bewertung von Sicherheitsrisiken, die Wirksamkeit und die Erleichterung von Grenzkontrollen sowie auf die Bewertung von Migrationsrisiken auswirken und zum Vorteil der Reisenden sein.

Der Kommissionsvorschlag soll am 25. Oktober 2016 vorgelegt werden.

Der Vorsitz beabsichtigt, diesen künftigen Vorschlag vorrangig zu behandeln und mit seiner Prüfung zu beginnen, sobald er vorgelegt wurde.

#### **E. Hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität**

Die Kommission hat eine hochrangige Expertengruppen für Informationssysteme und Interoperabilität eingesetzt, um zur Verbesserung der Datenverwaltungsarchitektur der Europäischen Union für Grenzkontrolle und -sicherheit beizutragen. In dieser Expertengruppe kommen hochrangige Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der assoziierten Mitglieder des Schengen-Raums, Vertreter von EU-Agenturen (eu-LISA, Frontex, FRA, EASO und Europol) und der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung zusammen, Vertreter des Generalsekretariats des Rates und des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) nehmen als Beobachter teil.

Die Arbeit der Expertengruppe stützt sich weitgehend auf die Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit" vom 6. April 2016<sup>4</sup>. Ferner wird die Arbeit der Expertengruppe von dem Fahrplan zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements einschließlich von Interoperabilitätslösungen im Bereich Justiz und Inneres<sup>5</sup> bestimmt, den der Rat auf seiner Tagung vom 9./10. Juni 2016 gebilligt hat.

Die Aufgabe der Expertengruppe besteht darin, sich mit den rechtlichen, technischen und operativen Aspekten der verschiedenen Optionen für die Herstellung der Interoperabilität von Informationssystemen zu befassen, dies schließt die Frage der Notwendigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der Verhältnismäßigkeit der verfügbaren Optionen und ihrer datenschutzrechtlichen Auswirkungen mit ein. Die Expertengruppe und ihre Untergruppen werden sich insbesondere mit den folgenden wichtigen Problemstellungen befassen:

- sie werden der Frage nachgehen, wie die Umsetzung und Nutzung der bestehenden Systeme durch die Mitgliedstaaten verbessert und die bestehenden Systeme effizienter, prozessorientierter und anwenderfreundlicher gestaltet werden können,
- sie werden die Entwicklung neuer Systeme prüfen, mit denen festgestellte Lücken in der gegenwärtigen Informationssystemarchitektur geschlossen werden sollen, und
- sie werden ein Interoperabilitätskonzept für die nächsten zehn Jahre konzipieren, das Verfahrensanforderungen und Datenschutzgarantien in Einklang bringt.

Die Expertengruppe ist bisher zu zwei Sitzungen zusammengekommen (am 20. Juni und am 20. September 2016), drei weitere Sitzungen sind geplant. Im Anschluss an die letzte Sitzung der Expertengruppen im Mai 2017 wird die Kommission im Juni 2017 einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat erstellen. Der Bericht wird die wichtigsten Ergebnisse der hochrangigen Expertengruppe und Vorschläge für konkrete Folgemaßnahmen enthalten.

### III. FAZIT

Der Vorsitz ersucht den Rat, den vorstehenden Bericht zum Sachstand zur Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls einen Gedankenaustausch zu dem allgemeinen Ansatz zur Nutzung und Weiterentwicklung der Informationstechnologie-Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grenzmanagement zu führen.

---

<sup>4</sup> Dok. 7644/16.

<sup>5</sup> Dok. 9368/1/16 REV 1.