



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.2.2008

SEK(2008) 154

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

*Begleitdokument zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{KOM(2008) 69 endgültig}

{SEK(2008) 153}

## 1. EINLEITUNG

Die Folgenabschätzung der Schaffung eines Einreise-/Ausreisesystems an den Außengrenzen der Europäischen Union und des erleichterten Grenzübertritts für Bona-fide-Reisende stützt sich auf Daten, die sowohl bei Befragungen und Fallstudien als auch Pilotprojekten und der Auswertung von Fachliteratur gesammelt wurden. Befragt wurden hauptsächlich Experten zu bereits bestehenden Systemen in den Mitgliedstaaten. Die Datenerfassung und ein Großteil der Konsultationen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgte mittels zweier externer Studien, die von der Kommission im Dezember 2006 und im Juli 2007 in Auftrag gegeben wurden. Die externen Studien und dieser Bericht sind auf Grundlage zahlreicher Kontakte zwischen der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit und den Auftragnehmern erstellt worden. An einer dienststellenübergreifenden Sitzung im November 2007 nahmen der Juristische Dienst (SJ) sowie die Generaldirektionen Besteuerung und Zollunion (TAXUD), Fischerei und Maritime Angelegenheiten (FISH), Unternehmen und Industrie (ENTR) und Außenbeziehungen (RELEX) teil. Des Weiteren ist zu bemerken, dass die GD TREN im Lenkungsausschuss für die externe Studie vertreten und bereits von Anfang an in den Prozess eingebunden war.

Die Folgenabschätzung wurde überarbeitet, um der Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung vom 4. und 14. Dezember 2007 Rechnung zu tragen.

## 2. SACHSTAND UND PROBLEME

Das Reiseaufkommen an den Außengrenzen der Europäischen Union nimmt ständig zu und wird weiter wachsen. Meist handelt es sich um so genannte Bona-fide-Reisende, denen die Einreise nach den geltenden Vorschriften und Regeln gewährt wird; aber bei grenzüberschreitenden Menschenbewegungen kommt es auch zu schweren Straftaten wie Dokumenten- und Identitätsbetrug, Menschenschmuggel, Menschenhandel und Terrorismus. Die illegale Einwanderung in die EU stellt für jeden Mitgliedstaat eine Herausforderung dar.

Folglich sind zwei Ziele anzustreben, die widersprüchlich erscheinen mögen: Einerseits soll der Grenzübertritt von Bona-fide-Reisenden reibungslos gestaltet und andererseits muss die innere Sicherheit im Schengen-Raum gewährleistet werden.

In der EU27 sind an den Außengrenzen jährlich etwa 300 Millionen<sup>1</sup> Grenzübertritte an designierten Grenzübergangsstellen zu verzeichnen. Davon dürften 160 Millionen auf EU-Bürger, 60 Millionen auf Drittstaatsangehörige, die kein Visum benötigen und 80 Millionen auf visumpflichtige Drittstaatsangehörige entfallen.

Schätzungen zufolge gab es in der EU im Jahr 2006 bis zu 8 Millionen illegale Einwanderer. Die Hälfte davon dürfte legal in die EU eingereist sein, aber die

---

<sup>1</sup> Eigene Berechnung anhand der Eurostat-Datenbank für Tourismus. Die Zahl basiert auf Schätzungen der Übernachtungen in Hotels, kollektiven oder privaten Beherbergungseinrichtungen. Wer bei Freunden oder Verwandten bleibt, wird nicht erfasst. Übernachtungen werden nach Aufenthaltsland der Reisenden registriert.

autorisierte Aufenthaltsdauer überzogen haben und so in die Illegalität abgleiten (sog. Overstayer).

Der Pass eines jeden Drittstaatsangehörigen sollte bei der Einreise in und der Ausreise aus dem Schengen-Raum manuell abgestempelt werden. Die Aufenthaltsdauer eines Drittstaatsangehörigen im Gebiet der Mitgliedstaaten wird anhand dieser Stempel berechnet, die häufig schwer zu interpretieren sind; manchmal sind sie unlesbar oder sie können das Ziel von Fälschungen sein. Die genaue Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum anhand der Stempel in den Reisedokumenten ist daher zeitraubend und schwierig. Darüber hinaus wird die Aufenthaltsdauer von Drittstaatsangehörigen im Schengen-Raum derzeit nicht erfasst. Deshalb kann zurzeit kaum verlässlich ermittelt werden, ob ein Drittstaatsangehöriger den autorisierten Aufenthalt überschreitet oder nicht; es gibt also keine einheitliche Erfassung der Einreisen in und Ausreisen aus dem Schengen-Raum, was zu einer Verbesserung der Grenzverwaltung, der Sicherheit und der Planung beitragen könnte; auch ist es nicht möglich, Informationen über so genannte Overstayer zu sammeln.

In diesem Kontext sind im Wesentlichen folgende Probleme ermittelt worden:

- (a) illegale Einwanderung
- (b) Terrorismus und Schwerekriminalität
- (c) Datenlücke
- (d) wachsender Druck der Reisesströme und
- (e) die Herausforderungen der Wirtschaftsmigration.

### 3. POLITISCHE ZIELE

Die allgemeinen politischen Ziele des Einreise-/Ausreisensystems sind nach Priorität geordnet:

- Verringerung der illegalen Einwanderung (insbesondere der Overstayer).
- Beitrag zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerekriminalität.
- Effizientere Steuerung der Wirtschaftsmigration (z.B. Saisonarbeitskräfte).

Die allgemeinen Ziele des Registrierungsprogramms für Reisende sind nach Priorität geordnet:

- Erleichterung des Grenzübertritts an den EU-Außengrenzen für Bona-fide-Reisende und Sicherstellung der Gesamtkohärenz der EU-Grenzpolitik.
- Effizientere Steuerung der Wirtschaftsmigration (z.B. Saisonarbeitskräfte).

Für jedes der vorgenannten Ziele wurden spezifische und operationelle Ziele aufgestellt.

#### 4. POLITISCHE OPTIONEN

Ermittelt wurden fünf verschiedene Optionen:

##### Option 1: Status Quo

Eine Status-quo-Option muss die zahlreichen einschneidenden Entwicklungen widerspiegeln, die derzeit im Gange sind, wie Einsatz elektronischer Reisedokumente und vollständige Umsetzung des VIS. Ebenso ist von einer spürbaren Verbesserung der Infrastruktur für die Steuerung grenzüberschreitender Bewegungen auszugehen.

##### Option 2: Einreise-/Ausreisensystem

Bei dieser Option würden Datum und Ort der Einreise und Ausreise von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der EU erfasst. Erzeugt würden verbesserte Informationen über grenzüberschreitende Bewegungen von Drittstaatsangehörigen. Solche Informationen könnten genutzt werden, um Overstayer aufzudecken und deren Lage zu überprüfen. Die Daten wären auch nützlich für die Einsatzplanung von Ressourcen zur Grenzkontrolle und Migrationssteuerung. Diese Option besteht aus zwei Teiloptionen, nämlich: Einreise-/Ausreisensystem für visumpflichtige Drittstaatsangehörige (2a) und Einreise-/Ausreisensystem für visumbefreite Drittstaatsangehörige (2b).

##### Option 3: Maßnahmen zur Erleichterung grenzüberschreitender Bewegungen

Diese Option könnte verschiedene Formen annehmen und auf verschiedene Kategorien von Reisenden Anwendung finden. Ausgewählt wurden drei Unteroptionen, so dass bei der Folgenabschätzung bewertet werden kann, wie sich die Abweichungen auswirken würden. Die Unteroption eines Registrierungsprogramms für Reisende aus Drittstaaten (3a) würde eine Teilantwort auf die zusätzlichen Beschränkungen und Auswirkungen des Einreise-/Ausreisensystems auf grenzüberschreitende Reisen liefern. Drittstaatsangehörige, denen der Status eines registrierten Reisenden zuerkannt wird, könnten von schnelleren automatischen Kontrollen profitieren. Die Bewertung der beiden Unteroptionen für EU-Bürger verdeutlicht die Differenzen, die sich aus der Einführung eines einzigen EU-weiten Systems (3b) und der Festlegung von Mindeststandards für die Entwicklung verschiedener Systeme (3c) ergeben, die auf die Bedürfnisse bestimmter Grenzübertritte und Gruppen von EU-Reisenden (d.h. sowohl Registrierungsprogramme für Reisende als auch automatische Grenzkontrolle) zugeschnitten sind.

Zwei weitere politische Optionen wie Verpflichtung der Migranten, ihre Bereitschaft zur Rückkehr in das Herkunftsland zu bestätigen, möglicherweise in Verbindung mit einem Kautionsystem ('bond system'), wurden zwar geprüft, aber wieder verworfen. Diese Optionen sind sowohl in politischer Hinsicht als auch in Bezug auf die praktischen Auswirkungen zu weit gesteckt und zu komplex, um mittelfristig realisiert werden zu können. In Zukunft könnten diese Alternativen im weiteren Kontext als Teil umfassender politischer Überlegungen für die Steuerung der Wirtschaftsmigration und der internationalen Entwicklung erneut aufgegriffen werden.

Darüber hinaus wurden mehrere technische Optionen für ein Einreise-/Ausreisensystem für Drittstaatsangehörige in Betracht gezogen, aber die Folgenabschätzung konzentrierte sich auf ein System, das die laufenden Veränderungen des Status quo und insbesondere die Weiterentwicklung des VIS einbezieht.

## 5. VERGLEICH DER POLITISCHEN OPTIONEN

Die politischen Optionen wurden in Bezug auf die allgemeinen, spezifischen und operationellen Ziele sowie andere einschlägigen Kriterien bewertet wie Robustheit bei inhaltlichen und politischen Veränderungen sowie Auswirkungen auf Grundrechte, insbesondere Schutz der Privatsphäre und Datenschutz.

Die nachstehenden Übersichten 1 und 2 enthalten eine Bewertung des Status quo sowie eine vergleichende Bewertung anderer politischer Optionen und Unteroptionen unter Zugrundelegung der allgemeinen Ziele des Einreise-/Ausreisensystems und des Registrierungsprogramms für Reisende.

### Übersicht 1 – Bewertung des Status quo

<i>Politische Option (erwartete Wirkung, gewichtet von – (negativer Zielbeitrag) bis √√√√ (vollständige Zielerreichung)</i>	
<b>Zu erreichendes Ziel / anzugehendes Problem</b>	<b>Politische Option 1 (Status quo)</b>
Politisches Ziel: Verringerung der illegalen Einwanderung (insbesondere der Overstayer)	√√
Politisches Ziel: Erleichterung des Grenzübertritts an EU-Außengrenzen für Bona-fide-Reisende und Gewährleistung der Gesamtkohärenz der EU-Grenzpolitik	-
Politisches Ziel: Beitrag zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerekriminalität	√
Politisches Ziel: Effizientere Steuerung der Wirtschaftsmigration (z.B. Saisonarbeitskräfte)	√
Relative Kosten	Keine Angaben

Anmerkung: Die Status-quo-Bewertung stützt sich auf die derzeitige Lage.

## Übersicht 2 – Vergleichende Bewertung anderer politischer Optionen und Unteroptionen (2a – 3c)

Vergleichende Bewertung politischer Optionen und Unteroptionen					
<i>Politische Optionen (erwartete Wirkung, gewichtet von – (negativer Zielbeitrag) bis √√√√ (vollständige Zielerreichung)</i>					
Zu erreichendes Ziel / anzugehendes Problem	Politische Option 2a	Politische Option 2b	Politische Option 3a	Politische Option 3b	Politische Option 3c
Politisches Ziel: Verringerung der illegalen Einwanderung (insbesondere der Overstayer)	√√	√√√	√	√	√
Politisches Ziel: Erleichterung des Grenzübertretts an EU-Außengrenzen für Bona-fide-Reisende und Gewährleistung der Gesamtkohärenz der EU-Grenzpolitik)	√	-/0	√√√	√√	√
Politisches Ziel: Beitrag zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwermriminalität	0/√	√	-	-	-
Politisches Ziel: Effizientere Steuerung der Wirtschaftsmigration (z.B. Saisonarbeitskräfte)	√√	√	√	0/√	0/√
Relative Kosten <sup>2</sup>	Gering	Mittel	Gering-Mittel	Mittel	Gering
<b>Bevorzugte Option</b>	√	√	√		√

Anmerkung: Als Ausgangslage für die Bewertungen wird die erfolgreiche Umsetzung des Status quo (Übersicht 1) angenommen. Andere politische Optionen (2a-3c) wurden unter Zugrundelegung dieser Option bewertet. So wird bei „Verringerung der illegalen Einwanderung (insbesondere der Overstayer)“ die Option 2a mit zwei Häkchen versehen (√√=mittlere Wirkung), da sie das Ziel im Vergleich zur Ausgangslage wirkungsvoller erreichen könnte.

Anmerkung: Politische Option 2a=Einreise-/Ausreiseprogramm für visumpflichtige Drittstaatsangehörige; 2b=Einreise-/Ausreiseprogramm für visumbefreite Drittstaatsangehörige; 3a=Registrierungsprogramm für Reisende aus Drittstaaten; 3b=Harmonisiertes Registrierungsprogramm für EU-Bürger; 3c=Festlegung von Mindeststandards für Registrierungsprogramme für Reisende und automatisches Grenzkontrollsystem für EU-Bürger.

### Bevorzugte Option

Anhand dieser Bewertungen wurden die politischen Optionen ausgewählt, die den Zielen gerecht werden und nach realistischen Erwartungen mittelfristig unter Wahrung der Grundrechte und des Datenschutzes umsetzbar sind.

Die bevorzugte Option ist daher eine Kombination zwischen einem Einreise-/Ausreiseprogramm für alle Drittstaatsangehörigen (Unteroption 2a und 2b), einem Registrierungsprogramm für Reisende aus Drittstaaten (Unteroption 3a) und Mindeststandards für Registrierungssysteme für Reisende und automatische Grenzkontrollen für EU-Bürger (Unteroption 3c).

<sup>2</sup> Die Kosten der technischen Umsetzung werden in einem gesonderten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu den technischen Optionen Anfang 2008 vorgelegt.

Die bevorzugte Option bringt Vorteile und trägt zur Erreichung der Ziele bei, auch wenn das Potenzial zur Eindämmung von Terrorismus und von Schwermriminalität nicht signifikant erscheint. Allerdings hängt die bevorzugte Option in höchstem Maße davon ab, ob der Status quo erfolgreich umgesetzt wird.

Unter technischem Gesichtspunkten verfolgen VIS und SIS II unterschiedliche Ziele, so dass in diesem Kontext keine umfassenden Synergien hergestellt werden können, wenngleich technische Synergien denkbar sind. Das VIS-System könnte für die Zwecke des Einreise-/Ausreisensystems zur Registrierung der Einreise- und Ausreisedaten visumpflichtiger Drittstaatsangehöriger sowie zum Abgleich biometrischer Identifikatoren genutzt werden. Für nicht visumpflichtige Drittstaatsangehörige wären zumindest teilweise getrennte Systeme erforderlich, doch könnten sie auf derselben technischen Plattform wie VIS aufbauen und dasselbe biometrische Abgleichsystem (EMS) verwenden. Dadurch könnten Synergien mit bestehenden biometrischen Systemen ausgeschöpft, die Kosten niedrig gehalten werden und die Interoperabilität sichergestellt werden.

In Bezug auf das Registrierungsprogramm für Reisende wird ein separater Datenspeicher erforderlich sein. Doch ist eine einzige zentrale Datenbank für das Einreise-/Ausreisensystem und das Registrierungsprogramm für Reisende denkbar. Jedenfalls müsste nur eine neue Datenbank errichtet werden. Die Dienststellen der Kommission werden Anfang 2008 ein Arbeitspapier zu den technischen Optionen für das Einreise-/Ausreisensystem und das Registrierungsprogramm für Reisende vorlegen.

Im Entwurf des Abschlussberichts der technischen Durchführbarkeitsstudie werden die Kosten eines zentralen Einreise-/Ausreisensystems und eines Registrierungsprogramm für Reisende mit ca. 20 Mio. EUR über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren veranschlagt; die jährlichen Wartungs- und Betriebskosten dürften sich auf ca. 6 Mio. EUR. belaufen. Auf alle Mitgliedstaaten bezogen würden Kosten in Höhe von ca. 35 Mio. EUR entstehen, die aber erheblich variieren könnten, je nach dem, wie viele automatische Gates installiert werden. Die Einrichtung eines automatischen Gates schlägt mit etwa 35 000 EUR zu Buche. Zur Anschaffung der erforderlichen Ausrüstung könnten Fördermittel aus dem Außengrenzenfonds bereitgestellt werden. Für Drittländer würden keine Kosten entstehen.

## **6. BEGLEITUNG UND ÜBERWACHUNG**

Die Folgenabschätzung nennt die potenziellen Indikatoren, anhand derer ermittelt werden kann, inwieweit die spezifischen und operationellen Ziele erreicht werden. Wichtigste Informationsquellen sind die Datenbanken des Einreise-/Ausreisensystems und der Registrierungsprogramme für Reisende.