



Brüssel, den 31.5.2018  
SWD(2018) 272 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine**

**RICHTLINIE DES RATES**

**zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses  
96/409/GASP**

{COM(2018) 358 final} - {SEC(2018) 263 final} - {SWD(2018) 273 final}

## Zusammenfassung

Vorschlag für eine **Richtlinie des Rates zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP**

### A. Handlungsbedarf

#### **Warum? Worum geht es?** Höchstens 11 Zeilen

Der EU-Rückkehrausweis ist die häufigste Form der konsularischen Hilfe für nicht vertretene EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in einem Nicht-EU-Land in eine Notlage geraten. Derartige Ausweise werden zwar nicht in großer Zahl ausgestellt, doch sie können EU-Bürgerinnen und -Bürgern entscheidend dabei helfen, nach Hause zurückzukehren. Außerdem ist der EU-Rückkehrausweis ein sichtbares Symbol für die Bedeutung der EU-Bürgerschaft und die Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Zwanzig Jahre nach der Einführung des EU-Rückkehrausweises sind im Zusammenhang mit seiner praktischen Umsetzung gleichwohl eine Reihe von Problemen deutlich geworden:

- die mangelhafte Durchsetzbarkeit des noch aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon stammenden Beschlusses 96/409/GASP;
- die bestehende rechtliche Unsicherheit aufgrund der Diskrepanzen zwischen dem Beschluss und der unlängst erlassenen Richtlinie über den konsularischen Schutz von EU-Bürgern;
- die Sicherheitsmerkmale des EU-Rückkehrausweises sind überholt, was sich negativ auf ihre Verwendung und ihre Akzeptanz auswirkt;
- die Absprache und die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten sollte verbessert werden, um den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zum EU-Rückkehrausweis zu verbessern.

#### **Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?** Höchstens 8 Zeilen

##### Allgemeine Ziele

- Stärkung der EU-Bürgerschaft durch Vereinfachung des Zugangs der Bürgerinnen und Bürger zu dem ihnen rechtlich zustehenden konsularischen Schutz im Ausland,
- Erhöhung der Sicherheit in der EU sowie der EU-Grenzen durch Verbesserung der Sicherheitsmerkmale des EU-Rückkehrausweises.

##### Spezifische Ziele

- Gewährleistung der Durchsetzbarkeit der Vorschriften über den EU-Rückkehrausweis und deren Anpassung an die Richtlinie über den konsularischen Schutz von EU-Bürgern,
- Erhöhung der Dokumentensicherheit entsprechend den aktuellen Trends und den bestehenden politischen Strategien zur Verbesserung der Sicherheit,
- Vereinfachung der Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen und Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten,
- höhere Akzeptanz des EU-Rückkehrausweises.

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

Ein sicherer EU-Rückkehrausweis würde zu mehr Sicherheit in der gesamten Union beitragen, da die „Schwachstelle“ unter den Reisedokumenten, die die Einreise in die EU ermöglichen, beseitigt würde. Auch würde so gegen die fragmentierte Verwendung des EU-Rückkehrausweises vorgegangen und seine Anerkennung in Drittländern verbessert. Für die Bürgerinnen und Bürger würde sich dadurch das Risiko eines verwehrteten Zutritts zu einem Flugzeug oder einer verwehrteten Durchreise durch ein Drittland verringern, d.h. sie könnten leichter nach Hause zurückkehren. Ein Tätigwerden der EU nach dem Vertrag von Lissabon würde eine wirksamere Überwachung der Umsetzung ermöglichen und die Durchsetzung dieses EU-Bürgerrechts vereinfachen.

### B. Lösungen

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

Folgende drei Optionen wurden geprüft:

- Option 1: Beibehaltung des Status quo

- Option 2: Erlass einer neuen Rechtsvorschrift über einen EU-Rückkehrausweis mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen
- Option 3: Erlass einer neuen Rechtsvorschrift über einen EU-Rückkehrausweis mit einem biometrischen Chip

Verworfenen Optionen:

- freiwillige Maßnahmen (einige freiwillige Maßnahmen sind in der bevorzugten Option enthalten)
- Aufhebung des geltenden Beschlusses zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises
- obligatorische EU-Rückkehrausweise für alle Bürgerinnen und Bürger

Die bevorzugte Option ist Option 2: Erlass einer neuen Rechtsvorschrift über einen EU-Rückkehrausweis mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen

#### **Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen**

Der Rat und das Europäische Parlament möchten den bestehenden einheitlichen EU-Rückkehrausweis beibehalten und modernisieren, vor allem durch verbesserte Sicherheitsmerkmale. Die Konsultationen mit den EU-Mitgliedstaaten haben ergeben, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten Option 3 (biometrischer Chip) als zu kostspielig betrachtet und daher Option 2 (Verbesserung der Sicherheitsmerkmale) vorzieht. Für Drittländer wäre Option 2 für den häufigsten Fall (Heimreise) ausreichend. Die Kommission hat ebenfalls den Wunsch geäußert, dass die Sicherheit des Dokuments verbessert werden sollte. Sie würde Option 2 unterstützen. Zwar wurden den Bürgerinnen und Bürgern keine Fragen zu spezifischen Sicherheitsmerkmalen gestellt, doch diejenigen, die Antworten übermittelt haben, sprachen sich mit überwältigender Mehrheit für ein einheitliches Format und für Verbesserungen im Hinblick auf eine größere Akzeptanz des Dokuments aus.

### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

#### **Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen**

Die bevorzugte Option wird in vielen Bereichen Vorteile bringen, auch wenn sich diese nicht leicht quantifizieren lassen.

Dank der geltenden EU-Rechtsvorschriften über die Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger und insbesondere der Richtlinie über den konsularischen Schutz könnten sich die EU-Bürgerinnen und -Bürger darauf verlassen, dass sie in allen Konsulaten der Mitgliedstaaten einen EU-Rückkehrausweis erhalten können. Sie hätten somit in mehr Situationen, als es nach dem geltenden Beschluss zur Erstellung eines EU-Rückkehrausweises der Fall ist, einen Rechtsanspruch auf einen EU-Rückkehrausweis und würden zudem von den präzisierten Ausstellungsverfahren und -fristen profitieren.

Für die Mitgliedstaaten und die EU entstünde der Vorteil, dass ihre Grenzen dank der verbesserten Sicherheitsmerkmale des neuen EU-Rückkehrausweises sicherer wären. Auch würde der neue Ausweis breitere Akzeptanz finden, und seine Bearbeitung an den Grenzen wäre einfacher. Nicht vertretene Bürgerinnen und Bürgern würde die breitere Akzeptanz finanzielle Einsparungen (geringere Kosten für Verwaltungsaufwand, Hotelaufenthalte, alternative Reisearrangements usw.) ermöglichen. Das neue sichere Modell des EU-Rückkehrausweises, das mehrsprachig wäre und auf EU-Ebene hergestellt werden könnte, wäre zudem eine kostengünstige Alternative für jene Mitgliedstaaten, die in Erwägung ziehen, ihre veralteten EU-Rückkehrausweise zu ersetzen. Auch wäre die Kommission in der Lage, die neue Rechtsvorschrift über den EU-Rückkehrausweis durchzusetzen und ihre Umsetzung zu überwachen.

#### **Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen**

Es wird erwartet, dass die Kosten des neuen Ausweises gering sein und bleiben werden, da die bevorzugte Option vorsieht, dass die vorhandene, für die Visa-Ausstellung verwendete Ausrüstung in den Konsulaten der EU-Mitgliedstaaten, mit deren Verwendung die Konsularbediensteten ja bereits vertraut sind, für die neuen Ausweise weiterverwendet werden soll. Der Bedarf an zusätzlichen Schulungen über den EU-Rückkehrausweis dürfte somit gering sein.

Der neue EU-Rückkehrausweis einschließlich der EU-Rückkehrausweismarke würde voraussichtlich 8 EUR je Stück kosten. Da die Zahl der von den Mitgliedstaaten ausgestellten EU-Rückkehrausweise für nicht vertretene Bürger auf etwa 1000 pro Jahr geschätzt wird, wird nur mit geringen finanziellen Gesamtauswirkungen

gerechnet. Ob die Kosten für die Herstellung des neuen Ausweises an die Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden, hängt von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten ab. Da die Herstellungskosten jedoch gering sind, dürften die finanziellen Auswirkungen – wenn überhaupt – nur geringfügig ansteigen.

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

Es wird erwartet, dass der verbesserte EU-Rückkehrerausweis in mehrerer Hinsicht von Vorteil für die Unternehmen ist, da Beschäftigte rascher an ihren Arbeitsplatz zurückkehren können, wenn der EU-Rückkehrerausweis eine breitere Akzeptanz besitzt und seine Ausstellung zügiger erfolgt. Durch die erhöhte Akzeptanz würden sich zudem die Kosten verringern, die den Fluggesellschaften entstehen, wenn Reisenden mit einem EU-Rückkehrerausweis die Beförderung verwehrt wird.

**Wird es spürbare Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und die nationalen Behörden geben?** Höchstens 4 Zeilen

Angesichts der geringen Zahl von ausgestellten EU-Rückkehrerausweisen, der geringen Herstellungskosten und des geringen Schulungsbedarfs werden keine spürbaren Auswirkungen erwartet.

**Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?** Höchstens 6 Zeilen

Andere spürbare Folgen werden nicht erwartet.

#### **D. Folgemaßnahmen**

**Wann wird die Maßnahme überprüft?** Höchstens 4 Zeilen

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