



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 8.10.2024
SWD(2024) 672 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten
(„Digitale EU-Reise-Anwendung“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399
und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung
(EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise**

{COM(2024) 670 final} - {SEC(2024) 670 final} - {SWD(2024) 670 final} -
{SWD(2024) 671 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung für die Digitalisierung von Reisedokumenten und Reiseerleichterungen

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Jedes Jahr reisen mehr als eine halbe Milliarde Passagiere in die EU ein oder verlassen die EU, was die EU-Außengrenzen belastet. Beim Überschreiten dieser Grenzen werden alle Reisenden systematischen Kontrollen unterzogen, um ihre Identität und Staatsangehörigkeit sowie die Gültigkeit und Echtheit ihrer Reisedokumente zu überprüfen. Außerdem wird für die Reisenden eine Abfrage im Schengener Informationssystems (SIS) und in der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD-Datenbank) durchgeführt. Bei Drittstaatsangehörigen überprüfen die Grenzbehörden zusätzlich, ob die einschlägigen Einreisevoraussetzungen erfüllt sind, und sie werden überprüfen, ob Reisende im Einreise-/Ausreisesystem (EES)¹ registriert sind, sobald dieses System 2024 in Betrieb ist. Angesichts des Drucks an den Außen- und Innenräumen des Schengen-Raums und des unterschiedlichen Digitalisierungsgrads in den Mitgliedstaaten ergeben sich neue Herausforderungen in Bezug auf a) die Gewährleistung eines reibungslosen Reiseverkehrs und b) die Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit Sicherheitsrisiken und einem ineffizienten Grenzmanagement.

Die Vorteile der Digitalisierung wurden während der COVID-19-Pandemie in einer Reihe von Situationen deutlich, aber die EU prüft erst jetzt das Potenzial digitalisierter Reisedokumente wie zum Beispiel eines digitalen Reiseausweises. Der digitale Reiseausweis ist im Wesentlichen eine Kopie der personenbezogenen Daten (mit Ausnahme von Fingerabdrücken) auf dem Chip eines Reisedokuments, und er kann auf elektronischen Geräten wie Mobiltelefonen für die einmalige oder mehrfache Verwendung sicher gespeichert werden. Digitale Reiseausweise können vor der Reise über eine Schnittstelle wie eine mobile Anwendung geteilt werden, z. B. mit Grenzbehörden und Beförderungsunternehmen. Durch die Verwendung von (verifizierten und authentischen) Chipdaten lassen sich mit digitalen Reiseausweisen die folgenden Probleme lösen, die derzeit ein reibungsloses Reisen behindern und Sicherheitsrisiken verursachen können:

- **Fehler bei der Erfassung und Übermittlung der Daten**, die Grenzmanagement- und Einwanderungsbehörden benötigen. Die von Beförderungsunternehmen bereitgestellten, vorab übermittelten Passagierdaten beruhen häufig auf Eigenerklärungen, unter anderem im Zusammenhang mit ETIAS-Genehmigungen oder Visumanträgen oder im Falle von EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Fehler in diesen Daten können zu Sicherheitsrisiken, einem ineffizienten Grenzmanagement und weiteren Problemen führen; einzelnen Reisenden kann die Einreise verweigert werden, und Beförderungsunternehmen können mit Geldstrafen belegt werden.
- **Mögliche abweichende Standards bei der Umsetzung von digitalen Reiseausweisen und unterschiedliche digitale Reife**. Dies kann zu Fragmentierung führen, was weitere Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit Dokumentenbetrug bedeutet, und die Effizienz des Außen- und Innenraums beeinträchtigen.
- **Übermäßig viele physische Kontrollen**, was die Grenzkontrollverfahren erheblich belastet

¹ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außen- und Innenräumen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

und zu potenziellen Sicherheitsrisiken und Stress für Reisende führt. Während das herkömmliche Verfahren für die Kontrolle von Reisedokumenten beginnt, wenn Reisende der Grenzbehörde ihre Reisedokumente vorlegen, können mit digitalen Reiseausweisen die meisten Kontrollen schon vor der Ankunft der Reisenden an der Grenzübergangsstelle durchgeführt werden.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Der Zweck der Initiative lautet, **die Sicherheit im Schengen-Raum zu erhöhen, das Außengrenzenmanagement effizienter zu gestalten und einen Rahmen für einen reibungsloseren und einfacheren Grenzübertritt für einzelne Reisende zu schaffen**. Um diese Ziele zu erreichen, wird mit der Initiative angestrebt:

- **einen einheitlichen Standard für digitale Reiseausweise zu schaffen**, wobei Pässe und EU-Personalausweise als Grundlage dienen, um die Interoperabilität und Zusammenarbeit zu fördern
- **Reisenden die sichere und freiwillige Übermittlung digitaler Reiseausweise zu ermöglichen**, bevor sie ihre Reise antreten, um die Zuverlässigkeit und Qualität der bereitgestellten Informationen zu erhöhen
- **Grenzbehörden die Durchführung von Vorabkontrollen zu ermöglichen**, um Engpässe und den Zeitaufwand von Reisenden an Grenzübergangsstellen zu verringern
- **sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten im Bereich des Grenzmanagements das Mindestmaß an digitaler Reife erreichen**, das für die Interoperabilität der Systeme, das gegenseitige Vertrauen und ein effizienteres Außengrenzenmanagement erforderlich ist

Worin besteht der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene?

Der derzeitige EU-Rechtsrahmen ermöglicht keine digitalen Lösungen für die Überprüfung der Echtheit und Integrität von Reisedokumenten bei Grenzübertrittskontrollen oder für andere Zwecke im Zusammenhang mit Freizügigkeit vor der Reise. Angesichts der Art des Problems können die Mitgliedstaaten nicht einseitig ein einheitliches Format für digitale Reiseausweise einführen, um die grenzüberschreitende Mobilität zu erleichtern. Somit können sie auch die Ausübung der Freizügigkeit durch EU-Bürgerinnen und -Bürger auf der Grundlage dieser digitalen Reiseausweise nicht vereinfachen.

Maßnahmen der EU könnten einen erheblichen Mehrwert bieten, um die Herausforderungen in Bezug auf Sicherheit und einfaches Reisen zu bewältigen, da sich die derzeitige Situation negativ auf die Sicherheit an den EU-Grenzen auswirkt. Nicht nur die Außengrenzen, sondern auch die EU als Ganzes stehen unter hohem Druck, und ein gemeinsames Vorgehen der EU würde harmonisierte Maßnahmen zur Verbesserung des integrierten Grenzmanagements gewährleisten.

Die EU muss tätig werden, bevor die Mitgliedstaaten und private Interessenträger individuelle, weniger wirksame und potenziell fragmentierte Lösungen entwickeln, um das Reisen innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens zu erleichtern. Durch gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene verschafft sich die EU zudem einen größeren Einfluss auf künftige globale Standards. Die Beibehaltung des Status quo wird diese Probleme weder für die Behörden der Mitgliedstaaten noch für einzelne Reisende lösen. Die Ziele ließen sich durch Maßnahmen auf EU-Ebene besser erreichen. Die Notwendigkeit eines einheitlichen EU-Ansatzes wurde durch eine gezielte Konsultation unter Vertretern der einschlägigen Vorbereitungsgremien des Rates bestätigt: 96 % von ihnen sind der Ansicht, dass ein einheitlicher Ansatz in allen EU-Mitgliedstaaten wichtig oder sehr wichtig ist, und 82 % sind der Ansicht, dass ein echtes integriertes Management der Grenzen und der Instrumente zur Vereinfachung innerhalb der EU (ohne sich überschneidende Vorschriften und Gesetze für Grenzmanagement, die operative Ineffizienzen verursachen würden) wichtig oder sehr wichtig ist.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Alle in Betracht gezogenen politischen Optionen führen zu Änderungen des geltenden EU-Rechts, insbesondere in Bezug auf Reisedokumente und Grenzübertrittskontrollen. Ein „Soft-Law“-Ansatz (z. B. Austausch bewährter Verfahren, Empfehlungen, Schulungen und Workshops) wurde von Anfang an ausgeschlossen, da der derzeitige EU-Rechtsrahmen keine Verwendung digitaler Reisedokumente für Reisen und Grenzübertrittskontrollen zulässt.

Alle politischen Optionen umfassen bestimmte gemeinsame Bausteine, darunter einen Übergangszeitraum, die Nutzung eines bestehenden internationalen technischen Standards (der von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entwickelt wurde), den freiwilligen Charakter der Verwendung von digitalen Reiseausweisen durch Reisende und eine zentrale technische Lösung der EU für die Erstellung und Übermittlung von digitalen Reiseausweisen. Der Hauptunterschied zwischen den drei politischen Optionen betrifft das Ausmaß der Flexibilität für die Mitgliedstaaten in Bereichen wie 1) der Möglichkeit für Einzelpersonen, über digitale Reiseausweise zu verfügen (einige haben den Zugriff auf die Chipdaten ausdrücklich auf die Behörden beschränkt), und 2) der Möglichkeit für Reisende, digitale Reiseausweise für grenzüberschreitendes Reisen zu nutzen.

Option 1 ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen und die Grenzübertrittskontrollen für Personen mit digitalen Reiseausweisen zu erleichtern.

Option 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen, und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, an Grenzübergangsstellen Maßnahmen für deren Verwendung zu ergreifen.

Option 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen und Maßnahmen zur Verwendung digitaler Reiseausweise an Grenzübergangsstellen zu ergreifen. Dadurch würden rechtliche Hindernisse für die Verwendung digitaler Reiseausweise für Grenzübertrittskontrollen beseitigt und ein harmonisierter Ansatz für ihre Verwendung in allen Mitgliedstaaten geschaffen.

Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen 2 und 3 mit einem angemessenen Übergangszeitraum, um EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie Drittstaatsangehörigen Folgendes zu ermöglichen:

- a) ihre digitalen Reiseausweise aus bestehenden ICAO-konformen Reisedokumenten (Pässen und EU-Personalausweisen) abzuleiten
- b) digitale Reiseausweise für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zu verwenden, die sich für die Einführung digitaler Reiseausweise während des Übergangszeitraums entschieden haben, und
- c) digitale Reiseausweise für das Überschreiten der Außengrenzen aller Mitgliedstaaten zu verwenden, nach einem angemessenen Übergangszeitraum und sobald die gemeinsame technische Lösung der EU fertiggestellt ist

Wer unterstützt welche Option?

Die meisten der konsultierten Interessenträger begrüßten die Initiative zur Digitalisierung aller Reisedokumente und brachten diese Befürwortung in strategischen Befragungen, einem schriftlichen Fragebogen, eingehenden Befragungen und einer Eurobarometer-Sonderumfrage zum Ausdruck. Nur im Rahmen der öffentlichen Konsultation äußerte die Mehrheit der Befragten (Einzelpersonen und andere Interessenträger) eine ablehnende Meinung. Die wesentlich positiveren Ergebnisse der

Eurobarometer-Sonderumfrage beruhten jedoch auf einer deutlich größeren und repräsentativeren Stichprobe. Unter den konsultierten Interessenträgern gingen die Meinungen darüber auseinander, ob die Einführung digitaler Reiseausweise verpflichtend oder freiwillig sein sollte. Allerdings waren sich alle einig, dass das Programm für die Öffentlichkeit stets freiwillig sein sollte.

Trotz der Auswirkungen auf die nationalen Systeme meinten 65 % der Sachverständigen, die in den befragten Behörden der Mitgliedstaaten arbeiten, dass die Akzeptanz digitaler Reiseausweise verpflichtend sein sollte, und 71 % erklärten, dass es verpflichtend sein sollte, die Verwendung digitaler Reiseausweise zwecks Reiseerleichterung zu ermöglichen. In Bezug auf die Erstellung digitaler Reiseausweise gaben 77 % an, dass dies mithilfe einer gemeinsamen technischen Lösung der EU erfolgen sollte. Ebenso unterstützten zwei Drittel der Befragten in der Eurobarometer-Umfrage eine einzige technische Lösung. Schließlich waren 94 % der befragten Sachverständigen der Mitgliedstaaten der Ansicht, dass es ihrem Mitgliedstaat gelingen würde, digitale Reiseausweise für den Grenzübertritt an den Außengrenzen einzuführen, sofern es einen schrittweisen Übergangszeitraum gebe.

Die meisten konsultierten Interessenträger (außerhalb der öffentlichen Konsultation) unterstützten die verschiedenen im Rahmen der bevorzugten Option vorgeschlagenen Maßnahmen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Die bevorzugte Option dürfte sich am positivsten auf folgende Aspekte auswirken:

1. Stärkung der Sicherheit im Schengen-Raum und Steigerung der Effizienz des Außengrenzenmanagements und
2. Erleichterung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs für einzelne Reisende

Grund dafür ist in erster Linie, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein werden, Einzelpersonen sowohl den Besitz digitaler Reiseausweise als auch deren tatsächliche Verwendung für den Grenzübertritt zu gestatten. Von allen politischen Optionen ist bei dieser Option die höchste Nutzung digitaler Reiseausweise zu erwarten. Dies würde den Behörden die beste Chance geben, Vorabkontrollen durchzuführen, und allen Reisenden (mit einem Reisedokument mit Chip) die Verwendung digitaler Reiseausweise ermöglichen.

Die Standardisierung digitaler Reiseausweise und ihre Verwendung beim Außengrenzenmanagement aller Mitgliedstaaten würde noch weitere Vorteile mit sich bringen, z. B. eine höhere Effizienz für Beförderungsunternehmen, da sie digitale Reiseausweise in ihre Arbeitsabläufe integrieren könnten. Zudem könnten digitale Reiseausweise von EU-Bürgerinnen und -Bürgern verwendet werden, wenn ein Attribut für die europäische Brieftasche für die digitale Identität geschaffen wird, das sich beispielsweise innerhalb der EU als Identifizierungsform nutzen lässt.

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

Die bevorzugte Option stellt keine übermäßige Belastung für die Mitgliedstaaten dar und wird durch die erwarteten positiven Auswirkungen der Maßnahmen ausgeglichen, indem Grenzübertrittskontrollen wirksamer und effizienter durchgeführt und die Ressourcen auf lokaler Ebene besser genutzt werden. Diese Option besteht hauptsächlich darin, **bestehende Regelungen zu verbessern, anstatt neue Verpflichtungen einzuführen; insbesondere würden Reisende durch vorab durchgeführte Grenzübertrittskontrollen abgefertigt**. Eine Verpflichtung, Reisenden die Verwendung digitaler Reiseausweise für das Überschreiten der Außengrenzen zu gestatten, würde

die folgende Belastung mit sich bringen: Aufbau der technischen Infrastruktur, damit digitale Reiseausweise in nationalen Grenzmanagementsystemen verarbeitet werden können. Aufgrund der „Rückwärtskompatibilität“ des Standards für digitale Reiseausweise (d. h. seiner Ähnlichkeit mit bestehenden Reisedokumenten) sollte dies nicht sehr kompliziert oder teuer sein. Nach Schätzungen der Mitgliedstaaten, die an den Pilotprojekten für digitale Reiseausweise beteiligt sind, werden die Kosten zwischen 300 000 EUR und 700 000 EUR pro Mitgliedstaat liegen. Darüber hinaus kann je nach Mitgliedstaat und den genauen Grenzübergangsstellen eine Erhöhung der Serverkapazität erforderlich sein, was bis zu 250 000 EUR pro Mitgliedstaat kosten könnte. Um Änderungen an nationalen Systemen, unterschiedliche technologische Reifegrade und Kapazitäten sowie angemessene Gemeinkosten zu berücksichtigen, müssen pro Mitgliedstaat schätzungsweise durchschnittlich 2 Mio. EUR bereitgehalten werden, um sich auf die Nutzung digitaler Reiseausweise an den Außengrenzen vorzubereiten.

Die Kosten für die EU-Organe beschränken sich auf die für eu-LISA anfallenden Kosten (die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). Die Agentur muss die Entwicklung und Wartung des zentralen EU-Systems übernehmen, mit dem ein digitaler Reiseausweis auf der Grundlage eines bestehenden Reisedokuments angefordert werden kann und mit dem dieser digitale Reiseausweis (zusammen mit den erforderlichen Reisedaten) an den betreffenden Mitgliedstaat übermittelt wird. eu-LISA hat die einmaligen Kosten für die Entwicklung und Implementierung dieser EU-weiten Anwendung bis 2031 auf 49,5 Mio. EUR geschätzt. Der zusätzliche Personalbedarf beläuft sich von 2028 bis 2031 auf etwa 20 Vollzeitäquivalente.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen sind nicht direkt betroffen. Mit der Festlegung einer harmonisierten EU-weiten Definition für digitale Reiseausweise könnte sich für Unternehmen und andere Einrichtungen jedoch der Nutzen ergeben, dass sie die Verwendung digitaler Reiseausweise im Einklang mit dem nationalen Recht und privaten Vertragsbeziehungen in ihre Kundenverwaltungsanwendungen und Arbeitsabläufe integrieren können.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Wie oben beschrieben, wird sich die bevorzugte Option nur begrenzt auf die nationalen Behörden auswirken, die hauptsächlich ihre Rechtsvorschriften anpassen müssen, um die Verwendung digitaler Reiseausweise gemäß der Verordnung zu ermöglichen. Ferner müssen die Mitgliedstaaten möglicherweise begrenzte Investitionen in technische Infrastruktur, Software und Hardware tätigen, je nachdem, welche Ausrüstung an ihren Grenzübergangsstellen bereits vorhanden ist.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Die Initiative wird die Strategie „Digitales Europa“ der Kommission unterstützen, die darauf abzielt, die Integrität und Widerstandsfähigkeit der Dateninfrastruktur der EU zu gewährleisten und die Verbreitung von Technologien zu fördern, die im Alltag der Menschen tatsächlich etwas bewirken. Außerdem wird die bevorzugte Option zur digitalen Dekade der EU und insbesondere zu dem Ziel beitragen, dass 80 % der Bürgerinnen und Bürger bis 2030 eine digitale Identität nutzen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften sollten überprüft werden, sobald die Mitgliedstaaten ausreichend Zeit für deren Umsetzung hatten. Die Maßnahmen für die Verwendung digitaler Reiseausweise im Rahmen der bevorzugten Option wären für die Mitgliedstaaten nach einem

Übergangszeitraum verbindlich, was die Erhebung von Daten über ihre Verwendung und ihren Mehrwert erleichtern würde.

Die Evaluierung bezieht sich auf folgende Einzelziele:

- 1) eine verbesserte Sicherheit im Schengen-Raum sowie ein effizienteres Außengrenzenmanagement und
- 2) eine reibungslosere, einfachere Reiseerfahrung für Reisende

Die Überwachung und Evaluierung der Verwirklichung dieser und anderer allgemeiner Ziele wird mehrere Indikatoren umfassen, z. B. Zahlen zu den verwendeten und übermittelten digitalen Reiseausweisen, Fälschungen in Bezug auf ihre Verwendung, Kosteneinsparungen für die Behörden und Rückmeldungen einzelner Reisender.

Die Daten würden in separate Berichte der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat einfließen. Das Schengen-Handbuch (Handbuch für Grenzschutzbeamte)² sollte aktualisiert werden, um die Änderungen des Rechtsrahmens zu berücksichtigen und den Mitgliedstaaten Leitlinien und Empfehlungen für die Einführung digitaler Reiseausweise für das Außengrenzenmanagement an die Hand zu geben.

Die Umsetzung der Maßnahmen dieser Initiative würde auch im Rahmen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus geprüft und in den jährlichen Schengen-Statusberichten sowie im Schengen-Barometer und im Schengen-Scoreboard, die den Berichten beigefügt sind, behandelt. Gleichzeitig muss die Kommission die globalen Entwicklungen bei Reisen und bei der Digitalisierung von Reisedokumenten genau beobachten, um Interoperabilität, Gegenseitigkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.

² https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Practical%20handbook%20for%20border%20guards_en.pdf.