EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

29.9.2008

ARBEITSDOKUMENT NR. 1

zur Mitteilung der Kommission KOM(2008)0069 Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union

Teil I: Vorgeschlagene Maßnahmen

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Jeanine Hennis-Plasschaert

Die Einrichtung des Schengen-Raums hat neue Überlegungen zum Konzept einer „integrierten Grenzverwaltung“ ausgelöst, das im Dezember 2001 vom Europäischen Rat in Laeken vorgelegt und in einer Mitteilung der Europäischen Kommission (EK) von 2002[1] sowie im Haager Programm in Form eines „integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen“ weiter verfolgt wurde.

In Anbetracht dessen, dass „die 2002 ausgegebene Agenda nun umgesetzt ist“[2] (obwohl einige Legislativinitiativen und/oder Systeme noch verabschiedet und/oder umgesetzt werden müssen[3]) und dass, „wenn die EU das Ziel einer echten integrierten Grenzverwaltung erreichen möchte, um sowohl die Sicherheit zu erhöhen, als auch Drittstaatsangehörigen das Reisen zu erleichtern, weitere Schritte erwogen werden könnten“, hat die EK im Februar 2008 eine entsprechende Mitteilung herausgegeben.[4]

In der Mitteilung werden drei Bausteine für die neue Grenzverwaltung aufgeführt:

- Erleichterter Grenzübertritt für Bona-fide-Reisende (Programm für registrierte Reisende);

- Schaffung eines Systems zur Registrierung der Einreise/Ausreise von Drittstaatsangehörigen;

- Einführung eines Systems zur elektronischen Erteilung von Reisebewilligungen (ESTA);

Die EK beabsichtigt, 2009/2010 Legislativvorschläge vorzulegen, damit die neuen Maßnahmen zwischen 2012 und 2015 umgesetzt werden. Sie hat betont, dass in der neuen Grenzverwaltungsstruktur der EU der Daten- und Informationsaustausch ein Schlüsselelement für die Aufdeckung von Sicherheitsbedrohungen darstellt und dass die Interoperabilität, Vernetzung und Synergie zwischen unterschiedlichen Systemen und Datenbanken von grundlegender Bedeutung sein wird.

1. Erleichterter Grenzübertritt: Programm für registrierte Reisende (RTP)

Internationale Reisen sind heutzutage von immer mehr Sicherheitsauflagen und damit von immer mehr Unannehmlichkeiten geprägt. Daher könnten vereinfachte Grenzkontrollen, die Drittstaatsangehörigen das Reisen erleichtern, tatsächlich in Betracht gezogen werden. Das geltende Gemeinschaftsrecht lässt vereinfachte Grenzkontrollen für bestimmte Kategorien von Reisenden nicht zu. Ausgenommen davon sind Drittstaatsangehörige, die in Grenzgebieten wohnen. Mit Einführung des vorgeschlagenen Programms für registrierte Reisende aus Drittstaaten könnte ihnen auf freiwilliger Basis und unabhängig davon, ob sie ein Visum benötigen oder nicht, der Status eines „registrierten Reisenden“ zuerkannt werden, wenn sie sich vorab auf Grundlage gemeinsamer Kriterien einer entsprechenden Prüfung unterziehen.

[1] KOM(2002) 233 endg. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten.
[2] Konsolidierung des Rechtsrahmens, vereinfachte Regeln für den kleinen Grenzverkehr, Einrichtung der FRONTEX-Agentur für die operative Dimension, Errichtung eines Außengrenzenfonds zur finanziellen Förderung der Mitgliedstaaten.
[3] Visakodex der Gemeinschaft, VIS, SIS II.
[4] KOM(2008)0069 endg. Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union und SEK(2008)0153.

Die Berichterstatterin unterstützt im Prinzip die Ausgangsprämisse, nämlich die Einrichtung sogenannter „friendly flows“, die einfachere und schnellere Kontrollen für Reisende ermöglichen. Gleichzeitig stellt sie die in der Mitteilung verwendeten Begriffe wie *„Reisende mit niedrigem Risikoprofil“* und *„Bona-fide-Reisende"* infrage, da diese implizieren, dass die große Mehrheit der Reisenden a priori als *„Reisende mit hohem Risikoprofil“* oder *„Mala-fide-Reisende“* betrachtet werden. Obwohl die Berichterstatterin der Auffassung ist, dass die Einrichtung eines Programms für registrierte Reisende in der EU ein Schritt in die richtige Richtung ist, möchte sie darauf hinweisen, dass sie dem derzeitigen Trend, auf die Unschuldsvermutung zu verzichten, grundsätzlich nicht zustimmt. Es ließe sich anführen, dass die Beweislast langsam, aber sicher verlagert wird. Unschuld wird nicht mehr vermutet, sondern muss nachgewiesen werden.

Im März 2008 erklärte Kommissionsmitglied Frattini, dass es politisch wichtig für Europa wäre, Verhandlungen mit den USA über ein neues, transatlantisches Reiseprogramm aufzunehmen, hätten die USA doch ein umfangreiche Kenntnisse über Programme für registrierte Reisende erworben. Europa und die USA würden sich auf gemeinsame Kriterien verständigen müssen, damit ihre Systeme kompatibel sind. Mittlerweile haben einige Mitgliedstaaten bilaterale Verhandlungen mit den US-Behörden aufgenommen. So haben z. B. das niederländische Justizministerium und das US-Heimatschutzministerium eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, die es niederländischen und US-Bürgern ermöglicht, die Grenze im automatischen Verfahren zu passieren. Dieses sogenannte International Expedited Traveller Programm (IET) ist das erste transatlantische, bilaterale „Express“-Programm, das Anfang 2009 startklar sein soll. Deutschland steht kurz vor der Unterzeichnung einer ähnlichen Erklärung, das Vereinigte Königreich hat dies bereits im Juni getan, was in diesem Zusammenhang allerdings weniger relevant ist, da das Land nicht zum Schengen-Raum gehört. Das Risiko liegt auf der Hand, dass am Ende 27 verschiedene Ansätze vorliegen, und somit ein Sammelsurium von Systemen, die auf unterschiedlichen Kriterien, auch in Sachen Datenschutz, basieren.

Die Berichterstatterin befürwortet einen harmonisierten Ansatz und möchte die EK daher dringend auffordern, das Verfahren auf Grundlage von bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten zu beschleunigen und dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten weiterhin im Einklang mit dem Gemeinschaftsrechts handeln. In diesem Zusammenhang muss gesagt werden, dass beispielsweise in Bezug auf die laufenden Verhandlungen über eine mögliche Erweiterung des Programms für visumfreies Reisen die Haltung einiger Mitgliedstaaten nicht gerade beruhigend ist.

2. Abschreckung illegaler Einwanderung: Einreise-/Ausreisesystem

Mit dem vorgeschlagenen Einreise-/Ausreisesystem sollen Bewegungen von Personen mit und ohne Visa gleichermaßen erfasst werden, und es soll konsequent an allen Außengrenzen (Luft, Land und See) zum Einsatz kommen. Das System soll mithilfe biometrischer Daten eine genaue Übereinstimmung zwischen den erfassten Daten über Ein- und Ausreise einer jeden Person gewährleisten und eine Übermittlung automatischer Warnhinweise direkt an die zuständigen Behörden ermöglichen, sollte eine Person als ein „Overstayer“ ausgemacht werden, und zwar sowohl bei Feststellung dieses Umstands als auch bei der Ausreise der Person aus der EU.

Diese Strategieoption wurde von der EK in ihrer Folgenabschätzung zum VIS ursprünglich nicht unterstützt. Das System galt als extrem kostspielig (Finanzierungs-, Opportunitäts-, Vergeltungskosten) mit signifikanten Auswirkungen auf die Grundrechte und den Datenschutz. Laut EK ist es offenbar jedoch so, dass sich „die technische Machbarkeit eines Einreise-/Ausreisesystems im Zuge der Entwicklung des VIS mittlerweile verbessert hat und es daher an der Zeit ist, die Option noch einmal genauer zu prüfen."[5] Bei Anwendung des Systems auf Drittstaatenangehörige, die kein Einreisevisum benötigen, ist die Formulierung in der Folgenabschätzung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Kosten und Nutzen sehr vorsichtig. Es wird darauf verwiesen, dass „mehr als 75 % der illegalen Einwanderer, die 2006 im Gebiet der Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden, aus Drittstaaten stammten, deren Staatsangehörige für die Einreise in die EU ein Visum benötigen." Angesichts dessen wäre es interessant, mehr Informationen zu den von einem externen Auftragnehmer erfassten Daten zu erhalten, die belegen, dass sich „im Jahr 2006 bis zu 8 Millionen illegale Einwanderer in der EU aufhielten, von denen über die Hälfte legal in die EU eingereist, aber aufgrund der abgelaufenen Aufenthaltsgenehmigung in die Illegalität abgeglitten waren."[6]

Bisher wurde noch nicht entschieden, ob für die Speicherung der Einreise-/ Ausreisedaten sowie der biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen ein gesondertes System erforderlich ist. Dieses neue System könnte dieselbe technische Plattform wie SIS II und VIS nutzen und so Synergien mit dem derzeit entwickelten biometrischen Abgleichsystem (Biometric Matching System - BMS) ausschöpfen, das die gemeinsame Grundlage für das Einreise-/Ausreisesystem, das VIS und das SIS II bilden könnte. Das Einreise-/ Ausreisesystem würde eine Änderung der VIS-Verordnung und des Schengener Grenzkodex nach sich ziehen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das vorgeschlagene System mit Fragen wie Visafreiheit, Befreiung von der Vorlage biometrischer Daten oder Wegfall der Grenzkontrollen und der Abstempelung der Reisedokumente an den Grenzen in Einklang bringen lässt.

Der Berichterstatterin ist bekannt, dass die sogenannten „Overstayer" angeblich den größten Anteil illegaler Einwanderer in der EU ausmachen und dass das Konzept des Überziehens der genehmigten Aufenthaltsdauer („Overstaying") einen wesentlichen Aspekt des vorgeschlagenen Einreise-/ Ausreisesystems darstellt. Auch ist es in der Tat so, dass Drittstaatsangehörige, die die genehmigte Aufenthaltsdauer überziehen, derzeit nur entdeckt werden, wenn sie bei Maßnahmen wie Baustellenkontrollen auffallen oder wegen einer Straftat in Haft kommen. Obwohl das vorgeschlagene System und die Warnhinweise Drittstaatsangehörige *möglicherweise* davon abschrecken könnten, die genehmigte Aufenthaltsdauer zu überziehen, und obwohl sich damit Daten und Informationen über einschlägige Muster liefern lassen, weist die Berichterstatterin nachdrücklich darauf hin, dass auch weiterhin eine direkte Begegnung mit einer Strafverfolgungsbehörde erforderlich ist, um der Person habhaft zu werden, die sich länger als genehmigt im Land aufhält. Deshalb bezweifelt sie, dass das neue System dem Phänomen der Aufenthaltsüberziehung an sich ein Ende setzen wird. Sie fordert zudem mit Nachdruck eine eindeutige Definition für den Begriff „Überziehen der genehmigten Aufenthaltsdauer", einschließlich möglicher Ausnahmen unter besonderen Bedingungen.

---

[5] SEK(2008)153, S.24.

[6] ebenda, S.8.

Nach Auffassung der Berichterstatterin wird ein genauer Überblick extrem dadurch erschwert, dass ein umfassender Masterplan fehlt, in dem die Gesamtarchitektur der EU-Grenzstrategie sowie ausführliche Angaben dazu aufgeführt sind, wie alle miteinander verbundenen Programme und Systeme (die bereits vorhanden, in Vorbereitung oder in der Konzeptentwicklung befindlich sind) insgesamt funktionieren sollen und wie sich das Verhältnis zwischen verwandten Programmen optimieren lässt. Daher bleibt unklar, ob ein weiteres neues System absolut notwendig ist. Außerdem – und vor allem in Anbetracht der Erfahrungen in den USA – sei darauf hingewiesen, dass die Überwachung der Ausreise ein weitaus schwieriges Problem darstellt als die Kontrolle der Einreise, insbesondere im Hinblick auf die Ausreise auf dem Land- und Seeweg.

3. Terrorismusbekämpfung: System zur elektronischen Erteilung von Reisebewilligungen (ESTA)

EU-ESTA würde für alle nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen gelten. Sie hätten vor Reiseantritt einen elektronischen Antrag zu stellen, dem Angaben zur Identifizierung des Reisenden sowie Pass- und Reisedaten beizufügen sind.

Nach Meinung der Berichterstatterin wäre es „naiv“, anzunehmen, ein nicht visumpflichtiger Reisender würde automatisch eine geringere Bedrohung darstellen als ein Visaantragsteller, der vor seiner Reise eine umfassendere Prüfung durchlaufen hat. Daher wäre es in der Tat unklug, die Aufmerksamkeit bei Sicherheitsmaßnahmen lediglich auf jene Personen zu richten, die aus Ländern mit Visumpflicht in die EU einreisen. Die Berichterstatterin stellt jedoch in Frage, ob das vorgeschlagene System zusätzlich zu allen bereits vorhandenen und/oder in der Vorbereitung befindlichen Maßnahmen, die zu einem noch größeren Aufwand bei der Datenverarbeitung führen, einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus leisten wird. Sie ist davon überzeugt, dass vor allem einer engen Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten bedarf, und nicht einer massiven Datenerfassung im Allgemeinen.

Die EK plant eine strategische und anschließend eine technische Studie, um die Durchführbarkeit, die praktischen Folgen und die Auswirkungen eines derartigen Systems zu analysieren. Mit den Ergebnissen der strategischen Studie ist Mitte 2009 zu rechnen. Die Berichterstatterin hat die EK aufgefordert, das Europäische Parlament über den genauen Zeitplan und die Einzelheiten dieser Studie zu informieren, sobald diese geklärt sind. Außerdem wünscht sie im Rahmen von EU-ESTA eine ausführliche Erläuterung der Aussage des Kommissars, wonach „Visa in einer globalisierten Welt mit gestiegener Mobilität, in der wir mit neuen Sicherheitsherausforderungen konfrontiert sind, als ein veraltetes Instrument gelten“, zeigen doch die Erfahrungen ganz klar, dass der visafreie Reiseverkehr sowohl für die Sicherheit als auch die Wirtschaft von großem Nutzen ist.

Es sollten die Erfahrungen berücksichtigt werden, die nach Einführung eines ähnlichen Systems in Australien gemacht wurden. Dasselbe gilt für den laufenden Umsetzungsprozess in den USA. In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass das US-Heimatschutzministerium am 3. Juni 2008 die vorläufigen endgültigen Bestimmungen für das System zur elektronischen Erteilung von Reisebewilligungen (ESTA) bekanntgegeben hat. Dabei handelt es sich um ein neues Online-System, das Teil des Programms für visumfreies

Reisen ist, wobei sich Reisende, die aus Ländern in die USA einreisen, deren Bürger kein Visum benötigen, mindestens 72 Stunden vor ihrer Abreise online registrieren müssen. Der Minister für Heimatschutz wird voraussichtlich bis Mitte November 2008 vorab eine Mitteilung im Federal Register veröffentlichen, in der die Einführung der obligatorischen ESTA-Auflagen am 12. Januar 2009 angekündigt wird.

Die Berichterstatterin hat die Kommission darum gebeten, ihr Ersuchen an die US-Behörden um weitere schriftliche Informationen und Unterlagen zu den vorläufigen endgültigen Bestimmungen für das ESTA öffentlich zugänglich zu machen und sich zu den Aussagen von US-Politikern zu äußern, wonach die EK *„mit der Regelung offenbar zufrieden ist“*.