# EUROPÄISCHES PARLAMENT

*2004* *2009*

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

**2008/2181(INI)**

21.11.2008

# ENTWURF EINES BERICHTS

über die nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union und ähnliche Erfahrungen in Drittstaaten
(2008/2181(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....3

BEGRÜNDUNG.....8

## ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**zu den nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union und ähnliche Erfahrungen in Drittstaaten**
**(2008/2181(INI))**

*Das Europäische Parlament*,

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ (KOM(2008)0069),

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 mit dem Titel „Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX“ (KOM(2008)0067),

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 mit dem Titel „Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)“ (KOM(2008)0068),

– unter Hinweis auf die vorläufigen Anmerkungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 3. März 2008 und die gemeinsamen Anmerkungen der Artikel-29-Datenschutzgruppe und der Arbeitsgruppe „Polizei und Justiz“ vom 29. April 2008 zu den drei obengenannten Mitteilungen,

– unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates zum Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)[1],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)[2],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1104/2008 des Rates vom 24. Oktober 2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)[3] sowie den Beschluss 2008/839/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)[4],

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 24. November 2005 über die

[1] ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.
[2] ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.
[3] ABl. L 299 vom 8.11.2008, S. 1.
[4] ABl. L 299 vom 8.11.2008, S. 43.

Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen (KOM(2005)0597),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom … zu der Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)[1],

– gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2008),

A. in der Erwägung, dass die Aufhebung der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen eine der größten Errungenschaften der europäischen Integration ist,

B. in der Erwägung, dass ein Raum ohne Binnengrenzen nur funktionieren kann, wenn Verantwortung und Solidarität bei der Verwaltung der Außengrenzen geteilt werden,

C. in der Erwägung, dass im Rahmen der integrierten Grenzverwaltung der EU bereits mehrere Instrumente und Programme verwirklicht wurden, in Vorbereitung sind oder gerade konzipiert werden,

D. in der Erwägung, dass die Kommission mitgeteilt hat, dass sie voraussichtlich 2009/2010 in der Lage sein wird, Legislativvorschläge für die Einführung eines Einreise-/Ausreisesystems, eines Programms für registrierte Reisende (RTP) und eines elektronischen Reisegenehmigungssystems (ESTA) vorzulegen,

E. in der Erwägung, dass ähnliche System in Australien bereits existieren und in den Vereinigten Staaten als Teil des US-VISIT-Programms gerade umgesetzt werden,

F. in der Erwägung, dass es an einem umfassenden Masterplan, der die allgemeine Struktur der Grenzstrategie der EU festlegt sowie an der gründlichen Prüfung und Bewertung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Systeme fehlt,

***Einreise-/Ausreisesystem***

1. ist sich darüber im Klaren, dass die sogenannten „Overstayer“, die einen wesentlichen Aspekt des vorgeschlagenen Einreise-/Ausreisesystems darstellen, vermutlich den größten Anteil illegaler Einwanderer in der EU ausmachen; wünscht sich jedoch mehr Informationen hinsichtlich der von einem externen Auftragnehmer erhobenen Daten, die belegen, dass sich im Jahr 2006 tatsächlich bis zu acht Millionen illegale Einwanderer in der EU aufgehalten haben[2]; spricht sich ferner für eine klare Definition des Begriffs „Overstayer“ aus, einschließlich möglicher Ausnahmen, die unter bestimmten Voraussetzungen gemacht werden könnten;

2. weist darauf hin, dass das vorgeschlagene System und Warnhinweise zwar dazu beitragen

[1] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0000.
[2] SEK(2008)0153.

könnten, Drittstaatsangehörige davon abzuschrecken, die genehmigte Aufenthaltsdauer zu überziehen, sowie Daten und Informationen über einschlägige Muster zu liefern, dass jedoch auch weiterhin die Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden notwendig ist, um die Person, die ihre genehmigte Aufenthaltsdauer überzieht, zu verhaften; ist deshalb nicht der Auffassung, dass das vorgeschlagene System dem Phänomen der „Overstayer“ an sich ein Ende bereiten wird;

3. verfügt nicht über ausreichende Informationen darüber, wie dieses System in den bestehenden Rahmen integriert werden und mit diesem interagieren wird, welche möglichen Änderungen an bestehenden Systemen erforderlich sein könnten und wie hoch die dadurch verursachten tatsächlichen Kosten sein werden; ist deshalb der Auffassung, dass die unbedingte Notwendigkeit der Umsetzung eines solchen Systems bezweifelt werden muss;

4. stellt fest, dass zweifellos und in Anbetracht der Erfahrungen in den USA die Überwachung der Ausreise ein schwierigeres Problem darstellt als die Kontrolle der Einreise, insbesondere im Hinblick auf die Ausreise auf dem See- und Landweg; hat darüber hinaus, in Anbetracht ebendieser Erfahrungen, erhebliche Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit eines solchen Systems;

***Programm für registrierte Reisende (RTP)***

5. unterstützt grundsätzlich das Konzept eines Programms für registrierte Reisende für Drittstaatsangehörige, unabhängig davon, ob sie ein Visum benötigen oder nicht, und die mögliche Nutzung automatischer Kontrollgates durch EU-Bürger, da das geltende Gemeinschaftsrecht keine vereinfachten Grenzkontrollen zulässt, außer im Falle von Drittstaatsangehörigen, die in Grenzgebieten wohnen;

6. beanstandet jedoch die in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ verwendeten Begriffe (Reisende „mit niedrigem Risikoprofil“ / „Bona-fide“-Reisende), da sie implizieren würden, dass eine sehr große Anzahl von Reisenden von vornherein als Reisende „mit hohem Risikoprofil“ oder „Mala-fide“-Reisende betrachtet werden;

7. weist darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten ein solches Programm für registrierte Reisende bereits geschaffen haben oder gerade vorbereiten, und betont, dass das Risiko besteht, dass am Ende ein Sammelsurium von 27 Systemen vorliegt, das auf verschiedenen Kriterien beruht, einschließlich solcher hinsichlich Datenschutz und Gebühren; ist sich der Tatsache bewusst, dass die Niederlande, zusammen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und der FRONTEX, das „International Expedited Traveller Programme“ als mögliches Modell für andere Mitgliedstaaten zu fördern versuchen;

8. spricht sich für einen harmonisierten Ansatz aus und drängt daher die Kommission, den Prozess auf der Grundlage von bewährten Verfahren in den Mitgliedstaaten zu beschleunigen und zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht handeln;

***Elektronisches Reisegenehmigungssystem (ESTA)***

9. ist sich bewusst, dass es unklug wäre, in Bezug auf Sicherheitsmaßnahmen die Aufmerksamkeit nur auf jene Drittstaatsangehörigen zu richten, die aus Ländern mit Visumpflicht in die EU einreisen; wirft jedoch die Frage auf, ob das vorgeschlagene System unbedingt notwendig ist, und hätte gerne eine ausführliche Begründung dazu; ist davon überzeugt, dass es eher einer engen Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten bedarf als einer umfassenden allgemeinen Datenerhebung;

10. würde gerne – wie von der Kommission geplant – über den genauen Zeitplan und die Einzelheiten der Studie unterrichtet werden;

***Datenschutz und Biometrie***

11. hält es für inakzeptabel, dass die Kommission vor der Annahme der Mitteilung mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ nicht den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) und die Artikel-29-Datenschutzgruppe konsultiert hat; fordert die Kommission auf, dies bei allen Maßnahmen im Zusammenhang mit dieser Mitteilung zu tun, da die vorgeschlagenen Bausteine die Verarbeitung umfangreicher Mengen von personenbezogenen Daten mit sich bringen;

12. ist sich bewusst, dass biometrische Daten theoretisch wirksame personenbezogene Erkennungsmerkmale darstellen, da man annimmt, dass jede Person einzigartige biometrische Merkmale besitzt; betont jedoch die Tatsache, dass die biometrische Erkennung niemals absolut zuverlässig und/oder nicht in allen Fällen fehlerfrei ist; weist deshalb darauf hin, dass stets Alternativverfahren vorgesehen werden sollten;

13. spricht sich nachdrücklich für ein Standardprotokoll für die Verwendung und den Austausch von biometrischen Daten sowie für Vereinbarungen über die Kontrolle von Schnittstellen mit Hinweisen zur Verwendung des Protokolls aus; ist ferner der Ansicht, dass der Einsatz biometrischer Daten Qualitätsnormen unterliegen sollte, um Unterschiede bei der Akzeptanz zwischen verschiedenen von den Mitgliedstaaten verwendeten Systemen zu vermeiden;

14. hält das Prinzip des eingebauten Datenschutzes („privacy by design“) für einen wesentlichen Bestandteil jeder Entwicklung, bei der personenbezogene Daten sowie das Vertrauen in diejenigen und die Glaubwürdigkeit derjenigen, die über solche Daten verfügen, gefährdet werden könnten;

***Schlussfolgerungen***

15. hält das Ziel einer echten integrierten Grenzverwaltung der EU für legitim und teilt die Auffassung, dass es wichtig ist, die gemeinsame Politik der EU im Bereich der Grenzverwaltung ständig weiterzuentwickeln und zu stärken;

16. ist jedoch der Auffassung, dass es im Zusammenhang mit Grenzverwaltung und Migrationssteuerung zu einer überaus raschen Anhäufung weitreichender Vorschläge kommt;

17. beanstandet das Fehlen eines umfassenden Masterplans, der die allgemeinen Ziele und die

allgemeine Struktur der Grenzstrategie der EU festlegt und aufzeigt, wie alle diesbezüglichen Programme und Maßnahmen (bereits verwirklicht, in Vorbereitung oder in der Konzipierungsphase) zusammenwirken sollen und wie die Verknüpfungen zwischen ihnen optimiert werden können;

18. betont, dass die Prüfung und Bewertung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Systeme Vorrang hat und dass die Fähigkeit der EU, ihre strategischen Ziele zu erreichen, in hohem Maße davon abhängt, ob sie die Wechselbeziehungen zwischen verknüpften Programmen erfolgreich gestalten kann, da deren Verdoppelung und Uneinheitlichkeit negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Behörden und die Ergebnisse ihrer Arbeit haben werden;

19. ist der Auffassung, dass, bevor Investitionen getätigt werden, unbedingt klar definierte Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, innerhalb derer alle Maßnahmen und bevorstehenden Initiativen koordiniert werden; weist ferner darauf hin, dass unmissverständliche Klarheit darüber herrschen sollte, welche Änderungen erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass die Technologie mit den Verfahren im Einklang steht, und betont, dass sämtliche Investitionen wirtschaftlich gerechtfertigt sein sollten;

20. ist sich bewusst, dass der Spagat zwischen der Wahrung der grenzüberschreitenden Reisefreiheit für immer mehr Menschen und der Gewährleistung größerer Sicherheit für Europas Bürger eine schwierige Übung ist, und leugnet nicht, dass die Nutzung von Daten dabei klare Vorteile mit sich bringt; ist gleichzeitig der Auffassung, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Maßnahmen nur erhalten werden kann, wenn es ausreichende Datenschutzmechanismen, eine ausreichende Aufsicht und einen ausreichenden Rechtsschutz gibt;

o

o o

21. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten und der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

### Hintergrund

Die Errichtung 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 Kommission von 2002[1] sowie im Haager Programm in Form eines „integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen“ weiterverfolgt wurde. In der Mitteilung von 2002 wurden fünf miteinander verknüpfte Bestandteile als Grundlage einer gemeinsamen Politik für den integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen hervorgehoben: (1) ein gemeinsamer Bestand an Rechtsvorschriften, (2) ein gemeinsamer Mechanismus für Absprachen und operative Zusammenarbeit, (3) eine gemeinsame integrierte Risikobewertung, (4) ein für die europäische Dimension und auf dem Gebiet der interoperativen Ausstattungen geschultes Personal, (5) die Aufteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein Europäisches Grenzschutzkorps.

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 Kommission im Februar 2008 eine entsprechende Mitteilung herausgegeben. Drei Instrumente, die auf Drittstaatsangehörige Anwendung finden würden, die in einen an der Schengen-Kooperation beteiligten Mitgliedstaat oder ein an dieser Kooperation assoziiertes Land reisen, sind in der Mitteilung aufgeführt: (1) die Einführung der Erfassung von Ein- und Ausreise, (2) die Erleichterung des Grenzübertritts für Bona-fide-Reisende und (3) ein elektronisches Reisegenehmigungssystem (ESTA). Die Kommission beabsichtigt, 2009/2010 Legislativvorschläge vorzulegen, damit die neuen Maßnahmen zwischen 2012 und 2015 umgesetzt werden können.

Die Berichterstatterin ist der Auffassung, dass das Europäische Parlament seinen Standpunkt zu diesem neuen von der Kommission geplanten Maßnahmenpaket darlegen sollte, auch wenn es sich noch in der Konzipierungsphase befindet, da die Maßnahmen voraussichtlich wesentliche Änderungen in der Art und Weise, wie Grenzverwaltung gestaltet wird, mit sich bringen werden und beträchtliche Auswirkungen auf den Datenschutz haben können.

Dem Bericht liegen das Rundtischgespräch vom 30. Juni 2008 zum Thema „Europäisches Parlament - Nationale Parlamente: Freiheit und Sicherheit beim integrierten Grenzschutz an den EU-Außengrenzen“, Sitzungen des LIBE-Ausschusses zu diesem Thema sowie Kontakte

---

[1] KOM(2002)0233. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten.

[2] Konsolidierung des Rechtsrahmens, vereinfachte Regeln für den kleinen Grenzverkehr (Verordnung (EG) Nr. 1931/2006), Einrichtung der FRONTEX-Agentur für die operative Dimension, Errichtung eines Außengrenzenfonds zur finanziellen Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die für lange und schwierige Abschnitte der Außengrenzen verantwortlich sind, sowie zur Unterstützung solcher Mitgliedstaaten, die mit einem plötzlichen und unvorhergesehenen Aufkommen von Einwanderern konfrontiert sind.

[3] Beispiel: Visakodex der Gemeinschaft, VIS, SIS II.

mit Vertretern der Kommission, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, Vertretern der Mitgliedstaaten und dem US-Heimatschutzministerium zugrunde.

## Position der Berichterstatterin

### Die Zukunft gestalten und dabei die Gegenwart genau im Auge behalten

Die Berichterstatterin möchte zuallererst auf ein Schlüsselelement zur Bewertung neuer Maßnahmenvorschläge aufmerksam machen: Bei ihrer Folgenabschätzung hat sich die Kommission nach der Prüfung mehrerer Strategieoptionen (einschließlich des Status quo) auf eine bevorzugte Option festgelegt: Diese bestünde aus einer Kombination eines Einreise-/Ausreisesystems für alle Drittstaatsangehörigen, einem Programm für registrierte Reisende (RTP), das sich an Drittstaatsangehörige richtet, und einem Rahmen für die Entwicklung „lokaler" Registrierungsprogramme für Reisende und automatischer Grenzkontrollverfahren.

Im Hinblick auf die Vergleichsübersicht wird in der Folgenabschätzung betont, dass die Ausgangssituation, auf deren Grundlage die Bewertungen durchgeführt werden, die erfolgreiche Umsetzung des Status quo voraussetzt.[1]

Dieser Aspekt muss betont werden, da gegenwärtig im Bereich der Grenzverwaltung mehrere Instrumente noch nicht operationell sind und deshalb noch keine Angaben zu deren Leistungsfähigkeit gemacht werden können.[2]
Die Berichterstatterin ist ferner der Auffassung, dass eine klare Prüfung und Bewertung der bestehenden Maßnahmen unbedingt erforderlich ist, bevor neue Vorschläge in diesem Bereich gemacht werden.

### Spezifische Maßnahmen, Beispiele aus Drittstaaten und das weitere Vorgehen

Da in dem Arbeitsdokument der Berichterstatterin bereits spezifische Anmerkungen gemacht worden sind, möchte diese (a) kurz ihren Standpunkt zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zusammenfassen, (b) an die Erfahrungen, die Drittstaaten auf diesem Gebiet gemacht haben, erinnern und (c) auf einige Maßnahmen hinweisen, die in diesem Bereich gefördert werden sollten.

### Einreise-/Ausreisesystem, RTP, ESTA und Entwicklungen anderswo

Was die Gesamtperspektive anbelangt, so ist die Berichterstatterin der Auffassung, dass die Entwicklung eines europäischen Modells eines integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten begrüßt werden muss. Das Tempo, in dem spezifische Maßnahmen, die zur Überwachung der Bewegungen von Reisenden beitragen, vorgelegt werden, hat sich jedoch ständig erhöht. Solange es keinen umfassenden Masterplan gibt, in dem die von den gegenwärtigen oder anzunehmenden/vorzuschlagenden Programmen und

[1] SEK(2008)0153, S. 45-46.

[2] Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die bevorzugte Option nur von begrenztem Nutzen sein würde, falls mit dem VIS-System keine Identitätskontrollen an den Außengrenzen der EU durchgeführt werden können und falls es nicht effizient an allen Grenzübergangsstellen eingesetzt werden kann (SEK(2008) 153, S. 52.

Systemen geforderten Ziele, Leistungen und Synergien dargelegt werden, ist es recht schwierig, die unbedingte Notwendigkeit neuer Systeme – insbesondere eines wie des Einreise-/Ausreisesystems – korrekt zu bewerten. Ferner müssen eine klare Definition des Begriffs „Overstayer“ sowie zuverlässige Daten für den Betrieb eines solchen Systems geliefert werden.

Des Weiteren unterstützt die Berichterstatterin grundsätzlich das Programm für registrierte Reisende, macht jedoch auf die in der Mitteilung verwendete Terminologie aufmerksam sowie auf die Notwendigkeit genauer Kriterien und Gründe für die Registrierung/den Widerruf der Registrierung (einschließlich Rechtsbehelfsmöglichkeiten). Sie spricht sich außerdem für einen harmonisierten Ansatz aus.

Was die letzte Maßnahme in dem Paket vom Februar 2008 zur Grenzverwaltung anbelangt, nämlich das elektronische Reisegenehmigungssystem, so ist die Berichterstatterin der Ansicht, dass es zu früh ist, um Aussagen über deren Nützlichkeit oder Mehrwert zu treffen. Sie sieht der strategischen und der anschließend durchzuführenden technischen Studie der Kommission, in der die Durchführbarkeit, die praktischen Folgen und die Auswirkungen eines derartigen Systems analysiert werden sollen, erwartungsvoll entgegen. Erst dann wird es möglich sein, sich weiter über diese Maßnahmen zu äußern.

Die Berichterstatterin ist der Auffassung, dass im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen gründlich über die Auswirkungen auf das Recht auf Privatsphäre nachgedacht werden muss und gleichzeitig technische Konsultationen über die Erforschung von weniger „invasiven“ Technologien, die die Verarbeitung personenbezogener Daten minimieren können, durchgeführt werden müssen. Ferner sollte in Erinnerung gerufen werden, dass das umfassende Zurückgreifen auf biometrische Verfahren, das diese neuen Maßnahmen mit sich bringen würden, genau beobachtet werden sollte.

Beispiele aus Drittstaaten, die ähnliche Maßnahmen wie die in der Mitteilung empfohlenen eingeleitet haben – insbesondere das „United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Programme“ (US-VISIT-Programm) –, zeigen, dass eine vorsichtige Vorgehensweise angeraten ist. Das Ziel des US-VISIT-Programms ist eine höhere Sicherheit für die Bürger und Besucher der Vereinigten Staaten, die Erleichterung des legalen Reiseverkehrs und Handels, die Gewährleistung der Integrität des US-amerikanischen Immigrationssystems und der Schutz der Privatsphäre von Besuchern. Nach theoretischen Überlegungen und einem Feldversuch in Washington, D.C. kommt die Berichterstatterin zu dem Schluss, dass ein Programm wie das US-VISIT-Programm von der technischen Seite her durchaus funktionieren kann und dass das Programm als solches nicht notwendigerweise ein Hindernis für die reibungslose Abfertigung von Reisenden ist. Es sollte jedoch auch daran erinnert werden, dass das US-amerikanische „Government Accountability Office“ (GAO)[1] viele Fragen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit eines solchen Systems aufwirft.[2]

[1] GAO, Aussage vor dem Unterausschuss für die Bekämpfung von Terrorismus an den Grenzen, auf See und in der gesamten Welt, Ausschuss für Heimatsicherheit, Repräsentantenhaus, 28. Juni 2007, „Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear“ (Aussichten für biometrische Ausreisekontrollen im Rahmen des US-VISIT-Programms noch unklar), GAO-07-1044T.

[2] Die Frage der Wirtschaftlichkeit solcher Systeme wurde in den vorläufigen Anmerkungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu KOM(2008) 69 endgültig vom 3. März 2008, S. 4 aufgeworfen (siehe auch Nr. 1).

**Das weitere Vorgehen**

Wie bereits oben ausgeführt, ist die Berichterstatterin der Auffassung, dass ein notwendiger erster Schritt darin bestünde, die Funktionsweise und die Wirksamkeit bestehender Systeme und deren Wechselwirkungen kritisch-gründlich zu bewerten, um die Notwendigkeit neuer Maßnahmen erörtern zu können.

Gleichzeitig sollte ein klarer Gesamtrahmen für alle bestehenden Maßnahmen und vorgeschlagenen Initiativen gesetzt werden, der auch Datenschutzfragen und die notwendigen Schutzvorkehrungen, die in dem Prozess so bald wie möglich vorgesehen werden sollten, umfassen sollte.

Die Berichterstatterin nimmt ferner den Fragebogen zur Kenntnis, der vom Ratsvorsitz an die Delegationen der EU-Mitgliedstaaten sowie an Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz geschickt wurde und in dem es um das vorgeschlagene Einreise-/Ausreisesystem geht, sowie die darauf gegebenen Antworten.

Sie ist der Auffassung, dass alle drei Maßnahmen mit allen relevanten Handlungsträgern eingehender erörtert werden sollten, und betont, dass öffentliche Diskussionen auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene notwendig sind.