



Brüssel, den 28.2.2013
SWD(2013) 51 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

**VORSCHLAG EINER VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND
DES RATES**

über ein Registrierungsprogramm für Reisende

{COM(2013) 97 final}

{SWD(2013) 50 final}

{SWD(2013) 52 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

VORSCHLAG EINER VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über ein Registrierungsprogramm für Reisende

Diese Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dient der Information. Sie gibt weder den offiziellen Standpunkt der Kommission zu dem hier behandelten Thema wieder noch greift sie einem solchen vor.

1. PROBLEMSTELLUNG

Den umfassenden neuen Daten zufolge, die die Mitgliedstaaten vorgelegt haben, waren 2009 669 Millionen Grenzübertritte von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen zu verzeichnen, 2010 waren es 675 Millionen und 2011 700 Millionen. Die Zahl der Grenzübertritte ist an den wichtigsten Übergangsstellen der Außengrenzen mit dem größten Aufkommen an Reisenden gestiegen und wird weiter steigen. Für die meisten Mitgliedstaaten wird es eine Herausforderung sein, die zunehmende Zahl von Reisenden effizient und reibungslos abzufertigen.

Das EU-Recht schreibt systematische Kontrollen aller Reisenden (bei der Ein- und Ausreise) an den Außengrenzen des Schengen-Raums vor. Dabei werden normalerweise Drittstaatsangehörige eingehend kontrolliert, während bei EU-Bürgern und Personen, die Freizügigkeit genießen, Mindestkontrollen vorgenommen werden.¹ Derzeit werden jedoch alle Drittstaatsangehörigen „über einen Kamm geschert“ und ungeachtet der mit ihnen verbundenen unterschiedlichen Risikofaktoren und ihrer Reishäufigkeit denselben Kontrollen unterworfen.

Die Kontrollen können bei EU-Bürgern mit elektronischem Pass automatisiert werden, was nach geltendem Recht möglich ist. Bei Drittstaatsangehörigen ist dies hingegen ohne Änderung der Rechtsvorschriften und ohne ein spezielles Programm zur Erleichterung des Grenzübertritts von Drittstaatsangehörigen nicht möglich. 26,5 % der Reisenden, die die EU-Außengrenzen passieren, sind Drittstaatsangehörige. Viele von ihnen reisen mehrere Male pro Jahr, und manchmal pro Woche über die Außengrenze. Es ist möglich, die Grenzabfertigung erheblich zu beschleunigen und die Abfertigungskapazitäten zu erhöhen, auch wenn sich nur ein kleiner Anteil der Vielreisenden aus Drittstaaten im RTP (Registrierungsprogramm für Reisende) registrieren lässt.

¹ ABl. L 158 vom 30.4.2004.

In der Folgenabschätzung von 2008 zur Mitteilung „*Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union*“² wurde die Einführung eines solchen Programms für vielreisende, sicherheitsgeprüfte Drittstaatsangehörige vorgeschlagen. Die Mitteilung der Kommission von 2011 befasste sich mit verschiedenen Optionen und dem weiteren Vorgehen³. In der vorliegenden Folgenabschätzung geht es darum, aus den möglichen Optionen *für die konkrete Umsetzung des RTP die beste auszuwählen*. Die globalen Auswirkungen des RTP werden für spezifische Optionen analysiert.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Gemäß Artikel 74 sowie Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben b und d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann die Union Maßnahmen im Zusammenhang mit Personenkontrollen an den Außengrenzen und der wirksamen Überwachung dieser Außengrenzen erlassen.

Es besteht ganz offensichtlich Handlungsbedarf auf europäischer Ebene. Kein Mitgliedstaat kann für sich ein RTP einführen, das den Grenzübertritt in sämtlichen Schengen-Staaten erleichtert. Die von einem Mitgliedstaat beschlossene Bewilligung der Aufnahme einer Person zu dem EU-weiten RTP hätte Auswirkungen auf alle Schengen-Länder und muss daher auf EU-Ebene geregelt werden. Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle sollen für den Schengen-Raum gelten, in dem die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft sind und zu dem neben den Mitgliedstaaten außer Rumänien, Bulgarien, Zypern, dem VK und Irland auch vier andere europäische Länder gehören (Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein). Die Schengen-Staaten sind fest entschlossen, ihre gemeinsamen EU-Grenzen und Grenzkontrollstandards beizubehalten. Kontrollen werden nur an den Außengrenzen durchgeführt; innerhalb des Schengen-Raums darf jedermann ohne weitere Grenzkontrollen reisen. Für die innere Sicherheit im Schengen-Raum sind auf EU-Ebene beschlossene, verbindliche Regeln für die Grenzkontrolle unerlässlich.

Diese Ziele können somit auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden, sie lassen sich besser auf Unionsebene erreichen.

EU-Mehrwert

Das RTP muss an allen Grenzübergangsstellen der EU-Außengrenzen eingeführt werden und wird sich auf die Grenzkontrollressourcen aller Mitgliedstaaten auswirken. Das EU-RTP wird einen gemeinsamen RTP-Ansatz der EU auf der Grundlage gemeinsamer Vorschriften gewährleisten und somit sicherstellen, dass an allen Grenzen des Schengen-Raums weiterhin die gleichen Vorschriften gelten. Reisende aus Drittstaaten können das RTP an allen Grenzübergangsstellen des Schengen-Raums nutzen; sie müssen nicht in jedem Schengen-Land erneut überprüft werden. Mit anderen Worten, eine von einem Mitgliedstaat überprüfte Person genießt Erleichterungen beim Grenzübertritt an den Außengrenzen jedes anderen Mitgliedstaats. Ohne gemeinsame Regeln wäre dies nicht möglich.

² SEK(2008) 154 vom 13.2.2008.

³ KOM(2011) 680 endg.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Die **allgemeinen Ziele** des RTP sind:

- Erleichterung des Grenzübertritts an den Außengrenzen der EU für Drittstaatsangehörige;
- Aufrechterhaltung der Sicherheit auf heutigem Niveau.

Die **spezifischen Ziele** sind:

- Förderung der Registrierung bestimmter Kategorien von vielreisenden, sicherheitsgeprüften Drittstaatangehörigen im RTP;
- Schutz der Grundrechte von Vielreisenden, insbesondere Schutz ihrer Daten;
- Vermeidung der Diskriminierung bestimmter Gruppen von Reisenden.

Die **operativen Ziele** sind:

- Verkürzung der Wartezeiten von Vielreisenden an den Grenzen, Senkung der Grenzabfertigungskosten und Aufstockung der Abfertigungskapazitäten. Die Grenzkontrollen sollten bei registrierten Reisenden im Durchschnitt höchstens 20-40 Sekunden in Anspruch nehmen.
- Freisetzung von 25 % der Grenzkontrollpersonal-Kapazitäten bei der Kontrolle von registrierten Vielreisenden und Ermöglichung einer gezielteren Kontrolle von Reisenden mit höherem Risikoprofil⁴ und/oder Verbesserung der Abfertigung sonstiger Reisender.

4. OPTIONEN

Für die Einführung des RTP wurden bei der Konsultation der Interessenträger fünf Optionen ermittelt. Für jede dieser fünf Optionen wurden konkrete praktische Umsetzungsoptionen festgelegt. Was **Option 1** „Beantragung der Aufnahme in das RTP“ anbelangt, ist die beste Unteroption so eindeutig, dass ohne weitere Analyse die Option ausgewählt wurde, dass Anträge an allen Grenzübergangsstellen der Außengrenzen und in sämtlichen Konsulaten der Mitgliedstaaten gestellt werden können. Nachstehend sind die anderen vier Optionen mit den verschiedenen Unteroptionen aufgeführt:

⁴ Nehmen Reisende das RTP nicht wahr, ist dies kein Grund, sie als Reisende mit höherem Risikoprofil zu betrachten.

4.1. Option 2: Datenspeicherung

- 4.1.1. RTP, bei dem die Daten in einem Token⁵ gespeichert sind (Unteroption 2a)
- 4.1.2. RTP, bei dem die Daten in einer zentralen Datenbank gespeichert sind (Unteroption 2b)
- 4.1.3. RTP, bei dem die Daten in einem Token und gleichzeitig in einem Register gespeichert sind (Unteroption 2c)

4.2. Option 3: Prüfkriterien

- 4.2.1. Wie für Inhaber eines Visums für die mehrfache Einreise (nach derzeit geltendem EU-Recht) (Unteroption 3a)
- 4.2.2. Gründlichere Prüfung mit zusätzlichen Kriterien (Unteroption 3b)
- 4.2.3. Verworfenen Unteroption: Einbeziehung von Drittstaaten in die Prüfung (Unteroption 3c)

4.3. Option 4: Automatisierung der Grenzkontrolle bei registrierten Reisenden

- 4.3.1. Volle Automatisierung (Unteroption 4a)
- 4.3.2. Teilautomatisierung (Unteroption 4b)

4.4. Option 5: Bearbeitungsgebühr

- 4.4.1. 20 EUR (Unteroption 5a)
- 4.4.2. Keine Gebühr (Unteroption 5b)

5. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Tabelle 1 – Bewertung der Optionen*)

Optionen und Unteroptionen	Erleichterung des Grenzübertritts an den Außengrenzen der EU für Drittstaatsangehörige	Aufrechterhaltung der Sicherheit auf heutigem Niveau	Kosten	Schutz der Grundrechte
Option 0 Basisszenario	0	0	0	0
Option 2 Datenspeicherung in einem Token (2a)	√√√	√√	-√√	-√
Datenspeicherung in zentraler Datenbank	√√√√	√√√	-√√	-√√√

⁵ Im Zusammenhang mit einem RTP ist ein Token ein physisches Speichermedium, das dem berechtigten Nutzer ausgehändigt wird, um seine/ihre Identität elektronisch nachzuweisen. Der Token fungiert als elektronischer Zugangsschlüssel, in diesem konkreten Fall als Schlüssel zum automatischen Grenzkontrollsystem.

(2b)				
Datenspeicherung (persönliche Kennnummer) in einem Token und (persönliche Kennnummer, biometrische Daten und Antragsdaten) in zentralem Register (2c)	√√√	√√√	-√√√	-√
Optionen 3 und 4**)				
Gleiche Prüfung wie bei Inhabern von Mehrfachvisa, vollautomatische Grenzabfertigung	√√√√	√	-√	0
Gleiche Prüfung wie bei Inhabern von Mehrfachvisa, halbautomatische Grenzabfertigung	√	√√	-√	0
Gründlichere Prüfung, vollautomatische Grenzabfertigung	√√√	√√	-√√	-√√
Gründlichere Prüfung, halbautomatische Grenzabfertigung	√	√√√	-√√√	-√√
Option 5				
Bearbeitungsgebühr 20/10 EUR (5a)	√√	-	0	-
Keine Gebühr (5b)	√√√	-	-√√√	-

*) Die drei Unteroptionen von Option 1 (Beantragung der Aufnahme in das RTP) sind in der Tabelle nicht aufgeführt, da die beste Option bereits am Anfang von Kapitel 4 genannt wurde.

**) Die Auswirkungen der Unteroptionen zu den Optionen 3 und 4 (Prüfkriterien und Automatisierung der Grenzkontrolle) stehen in direktem Zusammenhang; die Auswirkungen der Unteroptionen für die Prüfkriterien lassen sich nicht unabhängig von der für die Automatisierung gewählten Option bewerten und umgekehrt. Daher wurden alle möglichen Kombinationen der vier Unteroptionen (3a, 3b, 4a, 4b) der beiden Optionen durchgespielt, ihre Auswirkungen wurden insgesamt bewertet.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Datenspeicherung

Alle drei Unteroptionen tragen signifikant zu den festgelegten Zielen bei und sind uneingeschränkt mit der Grenzpolitik der EU vereinbar: Beim Grenzübertritt wird die Sicherheit nicht verringert, die irreguläre Einwanderung wird verhindert und gleichzeitig wird die EU weltoffener und kann grenzüberschreitende zwischenmenschliche Kontakte, den Handel und den kulturellen Austausch fördern. Das Programm wäre weltweit das erste, das allen Drittstaatsangehörigen zur Verfügung steht und das in mehreren Ländern, nämlich im gesamten Schengen-Raum verwendet wird. Insofern kann Europa weltweit als Vorreiter betrachtet werden.

Die Unteroption mit Speicherung auf einem Token macht ein EU-System sichtbarer und räumt einige Datenschutzbedenken aus. Die Unteroption mit einem zentralen Speicher ist sicherer und lässt sich an den Grenzübergängen leichter umsetzen. Der Nachteil wäre allerdings, dass ein neues zentrales System eingerichtet werden müsste, in dem alle Daten abgespeichert werden und abgefragt werden könnten.

Die Unteroption mit einem aus Token und Zentralregister bestehenden System ist eine Mischung der beiden Unteroptionen und kombiniert deren Vorteile. Bei dieser Option wird der Rückgriff auf personenbezogene Daten in einem EU-System auf ein Minimum reduziert

und zugleich wurden die Hauptsicherheitsmängel eines tokenbasierten Systems vermieden. Allerdings ist die Integration in die Grenzkontrollverfahren dabei besonders komplex, da eine Überprüfung sowohl des Tokens als auch anhand des Zentralregisters erforderlich ist.

Prüfkriterien und Automatisierung der Grenzkontrolle

Die Bewertung erbrachte, dass ein strengeres Prüfverfahren die Zuverlässigkeit der Grenzkontrollen nicht wirklich erhöht und dass die Erleichterungen der Grenzkontrollen bei halbautomatischen Kontrollen zu gering sind, als dass sie einen Mehrwert hätten. Darüber hinaus würden die Verwaltungskosten für Mitgliedstaaten bei strengeren Prüfverfahren erheblich steigen, die Auswirkungen auf Grundrechte wären ebenfalls signifikant.

Bearbeitungsgebühr

Die Bearbeitungsgebühr von 20 EUR würde die Verwaltungskosten für die Prüfung von Anträgen decken. Eine solche Bearbeitungsgebühr entspräche auch der Praxis bei Visumanträgen. Die Gebührenfreiheit würde allerdings eine stärkere Beteiligung am Programm garantieren. Der Nachteil wäre, dass viele Anträge eingereicht würden, die abgelehnt werden müssten.

7. BEVORZUGTE OPTION

Beantragung der Aufnahme in das RTP

Bezüglich **Option 1** würde die Wahlfreiheit des Ortes für die RTP-Beantragung eindeutig sicherstellen, dass mehr Reisende für das Programm gewonnen werden, was wiederum den Mitgliedstaaten die Abfertigung der Reisenden an den Grenzübergängen an den Außengrenzen erleichtern würde. Daher ist die bevorzugte Unteroption die, dass Anträge auf Aufnahme in das RTP an allen Grenzübergangsstellen und in sämtlichen Konsulaten der Mitgliedstaaten gestellt werden können. Diese Unteroption ist eindeutig am wirtschaftlichsten und steht mit der Grenz- und Visumpolitik im Einklang.

Datenspeicherung

Die Ermittlung der bevorzugten Unteroption für **Option 2** ist, wie in Kapitel 6 dargelegt, schwieriger. Alle Unteroptionen wurden fast gleich bewertet, allerdings weisen sie unterschiedliche Schwachstellen auf: Nachteil bei der Unteroption mit Speicherung auf einem Token sind die erheblichen Sicherheitsprobleme, bei der Unteroption mit zentraler Datenbank Grundrechtsschutzfragen, bei der Unteroption mit einem aus Token und Zentralregister bestehenden System die erheblichen Kosten. Die Kosten-Nutzen-Analyse zeigt jedoch, dass die höheren Einmalkosten und jährlichen Betriebskosten der Unteroption mit einem aus Token und Zentralregister bestehenden System langfristig durch den wirtschaftlichen Gesamtnutzen des RTP für die Mitgliedstaaten wettgemacht werden. Daher erhält diese Unteroption von Option 2 den Vorzug. Sie bietet Sicherheit, Reiseerleichterungen und Datenschutz in ausgewogenem Verhältnis. Die im Zentralregister gespeicherten Daten dürften von Grenzbeamten nur bei Prüfung eines Antrags auf RTP-Status oder bei Aberkennung oder Verlängerung eines solchen Status, bei Verlust oder Diebstahl des Tokens oder bei sonstigen Problemen beim vereinfachten Grenzübertritt von registrierten Reisenden eingesehen werden. Bei der Grenzkontrolle selbst würde ein Grenzbeamter nur die Information Treffer/kein Treffer erhalten. Diese Option entspricht dem Konzept des „eingebauten Datenschutzes“.

Prüfkriterien und Automatisierung der Grenzkontrolle

Bei den **Optionen 3 und 4** ist klar, dass die Kombination aus Prüfkriterien, wie sie für Mehrfach-Visa gelten, und automatisierter Grenzkontrolle für registrierte Reisende beim Grenzübertritt insgesamt die größten Vorteile hat. Außerdem gewährleistet dies Ausgewogenheit zwischen Sicherheit und dem Schutz der Grundrechte. Daneben ist dieser Ansatz im Vergleich zu einer strengeren Prüfung und halbautomatischen Grenzkontrollen kostengünstiger.

Allerdings setzt die Einführung vollautomatischer Grenzkontrollen voraus, dass gleichzeitig auch ein Einreise-/Ausreisensystem entwickelt und eingeführt wird, das die Abstempelung des Reisedokuments durch die elektronische Erfassung der Einreise- und Ausreisedaten aller Reisenden, einschließlich von RTP-Reisenden, ersetzt.

Bearbeitungsgebühr

Für **Option 5** ist für das RTP eine Bearbeitungsgebühr von 20/10 EUR angemessen, die die Verwaltungskosten der Antragsbearbeitung deckt. Die Höhe der Gebühr sollte mögliche Antragsteller nicht abschrecken.

Die bevorzugte Option umfasst folglich:

- Beantragung bei den Konsulaten und an den Grenzübergangsstellen;
- Kombination eines Tokens mit Speicherung anonymisierter biometrischer Daten jedes Antragstellers und der Antragsdaten in einem zentralen Speicher;
- Übernahme der derzeitigen EU-Prüfkriterien für Visa für die mehrfache Einreise;
- Vollautomatisierte Grenzkontrolle bei registrierten Reisenden;
- Erhebung einer Bearbeitungsgebühr von 20 EUR für jeden RTP-Antrag. Die Gebühr ist jedoch niedriger (10 EUR), wenn der Visumantrag und der RTP-Antrag auf der Grundlage der gleichen Nachweise gleichzeitig geprüft werden.

Die bevorzugte Option muss mit den Datenschutzvorschriften im Einklang stehen, darunter mit den Datenschutzgrundsätzen und den Anforderungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, der Zweckbindung und der Datenqualität. Außerdem müssen Garantien und Verfahren für einen wirksamen Schutz der Grundrechte der einzelnen Reisenden, insbesondere für den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten vorgesehen werden. Grenzkontrollbedienstete und Drittstaatsangehörige müssen über diese Rechte informiert werden.

Kosten und finanzielle Unterstützung

Die Einmalkosten der bevorzugten Option, die für die Entwicklung des zentralen Teils des RTP durch die Agentur anfallen, werden auf 43 Mio. EUR über 2-3 Jahre verteilt geschätzt, die durchschnittlichen jährlichen Kosten für Wartung/Betrieb auf 20 Mio. EUR. Die Einmalkosten der Mitgliedstaaten für die Entwicklung der nationalen Infrastrukturen werden auf 164 Mio. EUR über 2-3 Jahre verteilt geschätzt, die durchschnittlichen jährlichen Kosten für Wartung/Betrieb auf 81 Mio. EUR. Die Einmalkosten der Mitgliedstaaten für die Entwicklung der nationalen Infrastrukturen werden auf 164 Mio. EUR über 2-3 Jahre verteilt

geschätzt, die durchschnittlichen jährlichen Kosten für Wartung/Betrieb auf 81 Mio. EUR. Die Automatisierungskosten würden je nach Zahl der installierten Sicherheitsschleusen stark variieren.

Die Personal- und Investitionskosten für die Einrichtung und Pflege des RTP würden innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch die Freisetzung von Personalressourcen und geringere Abfertigungskosten pro Reisenden kompensiert.

Im Vorschlag der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sind für den Fonds für die innere Sicherheit im Zeitraum 2014-2020 Mittel in Höhe von 4,6 Mrd. EUR vorgesehen. Davon sind vorläufig 1,1 Mrd. EUR für die Entwicklung eines Einreise-/Ausreisensystems (EES) und eines Registrierungsprogramms für Reisende (RTP) eingeplant, wobei davon ausgegangen wird, dass die Entwicklungskosten erst ab 2015 zu Buche schlagen werden. Zudem wird unabhängig vom Fonds für die innere Sicherheit ein getrennter Betrag von 822 Mio. EUR für die Verwaltung der bestehenden IT-Großsysteme reserviert (Schengener Informationssystem II, Visa-Informationssystem und EURODAC)⁶. Die Kommission beabsichtigt, die Agentur mit der Verwaltung dieser Systeme zu betrauen. Durch die finanzielle Unterstützung der nationalen Entwicklungskosten würde sichergestellt, dass die Projekte auch bei einer schwierigen Wirtschaftslage eines Mitgliedstaats nicht gefährdet oder verzögert würden.

Drittstaaten würden durch die Einführung des RTP keine zusätzlichen Kosten entstehen. Nach der Einführung des RTP würden Drittstaaten darüber informiert, welche Erleichterungen eingeführt werden und dass ihre Bürger einen Antrag auf Aufnahme in das RTP stellen können.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Verwaltungsbehörde (die Agentur) stellt sicher, dass Verfahren vorhanden sind, um die Funktionsweise des RTP im Hinblick auf seine Ziele zu überprüfen. Die Kommission nimmt eine Gesamtbewertung des RTP vor. Die Folgenabschätzung enthält mögliche Indikatoren zur Prüfung, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Informationen werden in erster Linie im RTP-Register und in den Grenzkontrollsystemen zu finden sein.

⁶ KOM(2011) 750 endg.