

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009
zu den nächsten Schritten für die Grenzverwaltung in der
Europäischen Union und ähnliche Erfahrungen in Drittstaaten**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 104306 - vom 30. März 2009. Das Europäische Parlament hat die Entschließung
in der Sitzung am 10. März 2009 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu den nächsten Schritten 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 genannten 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,

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.

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 24. November 2005 über die 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 EntschlieÙung vom 18. Dezember 2008 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 (A6-0061/2009),
- 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 gemäß der allgemeinen EU-Außenpolitik auf die Zusammenarbeit mit den Grenzschutzbehörden von Drittstaaten geachtet werden sollte,
- D. in der Erwägung, dass die EU-Außengrenzen jährlich von 160 Millionen EU-Bürgern, 60 Millionen Drittstaatsangehörigen, die kein Visum benötigen, und 80 Millionen visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen überquert werden,
- E. in der Erwägung, dass die Maßnahmen für eine höhere Sicherheit der Grenzen mit der Vereinfachung des Reiseverkehrs und der Förderung der Mobilität in einer zunehmend globalisierten Welt vereinbar sein müssen,
- F. in der Erwägung, dass im Rahmen der integrierten Grenzverwaltung der Europäischen Union bereits mehrere Instrumente und Programme verwirklicht wurden, in Vorbereitung sind oder gerade konzipiert werden,
- G. in der Erwägung, dass die Kommission mitgeteilt hat, dass sie voraussichtlich 2009/2010 in der Lage sein wird, Legislativvorschläge für die Einführung eines Einreise-/Ausreisensystems, eines Programms für registrierte Reisende (RTP) und eines elektronischen Reisegenehmigungssystems (ESTA) vorzulegen,
- H. in der Erwägung, dass ähnliche Systeme in Australien bereits existieren und in den Vereinigten Staaten von Amerika als Teil des US-VISIT-Programms gerade umgesetzt werden,
- I. in der Erwägung, dass es an einem umfassenden Masterplan, der die allgemeine Struktur der Grenzstrategie der Europäischen Union festlegt, sowie an der gründlichen Prüfung und Bewertung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Systeme fehlt,

¹ Angenommene Texte, P6_TA(2008)0633.

Einreise-/Ausreisensystem

1. ist sich darüber im Klaren, dass die sogenannten „Overstayer“, die einen wesentlichen Aspekt des vorgeschlagenen Einreise-/Ausreisensystems darstellen, vermutlich den größten Anteil illegaler Einwanderer in der Europäischen Union ausmachen; wünscht sich jedoch mehr Informationen hinsichtlich der von einem externen Auftragnehmer erhobenen Daten, nach denen sich im Jahr 2006 schätzungsweise bis zu acht Millionen illegale Einwanderer in den damaligen 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgehalten haben¹; spricht sich ferner für eine klare Definition des Begriffs „Overstayer“ einschließlich möglicher Ausnahmen, die unter bestimmten Voraussetzungen gemacht werden könnten, und einer genaueren qualitativen und quantitativen Analyse der Gefahren, Risiken und Kosten, die sie für die europäische Gesellschaft mit sich bringen, aus;
2. weist darauf hin, dass das vorgeschlagene System und Warnhinweise zwar dazu beitragen könnten, Drittstaatsangehörige davon abzuschrecken, die genehmigte Aufenthaltsdauer zu überziehen, und womöglich Daten und Informationen über einschlägige Muster liefern, dass jedoch auch weiterhin die Einschaltung von Strafverfolgungsbehörden notwendig ist, um eine 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 bezweifelt werden muss, ob die Umsetzung eines solchen Systems unbedingt notwendig ist;
4. erinnert daran, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Einreise-/Ausreisensystems auf materieller und operationeller Ebene vom Erfolg des VIS und des SIS II abhängt; weist darauf hin, dass diese Instrumente noch nicht voll einsatzfähig sind und daher bislang noch nicht angemessen bewertet werden konnten; betont, dass die Funktionsfähigkeit und Zuverlässigkeit des SIS II angezweifelt werden;
5. 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; fordert daher die Kommission auf, zusätzliche Informationen darüber bereitzustellen, welche Investitionen ein solches System tatsächlich nach sich zieht;

¹ SEK(2008)0153.

Programm für registrierte Reisende (RTP)

6. unterstützt grundsätzlich das Konzept eines Programms für registrierte Reisende für Drittstaatsangehörige, unabhängig davon, ob sie ein Visum benötigen oder nicht, das den Strom der Reisenden beschleunigen und lange Wartezeiten an den Grenzübergängen verhindern könnte, und die mögliche Nutzung automatischer Kontrollgates durch EU-Bürger, da das geltende Gemeinschaftsrecht außer im Falle von Drittstaatsangehörigen, die in Grenzgebieten wohnen, keine vereinfachten Grenzkontrollen zulässt;
7. beanstandet jedoch die in der oben genannten Mitteilung der Kommission „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, und schlägt stattdessen die Verwendung des Begriffs „Vielreisende“ vor;
8. weist darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten bereits ein solches Programm für registrierte Reisende für Drittstaatsangehörige geschaffen haben oder gerade vorbereiten, und betont, dass das Risiko besteht, dass am Ende ein Sammelsurium von 27 Systemen vorliegt, die auf verschiedenen Kriterien einschließlich solcher hinsichtlich Datenschutz und Gebühren beruhen; ist sich der Tatsache bewusst, dass die Niederlande zusammen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Frontex das „International Expedited Traveller Programme“ als mögliches Modell für andere Mitgliedstaaten zu fördern versuchen;
9. spricht sich für einen harmonisierten Ansatz aus und drängt daher die Kommission, den Prozess auf der Grundlage von in den Mitgliedstaaten bewährten Verfahren zu beschleunigen und zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht handeln;
10. weist darauf hin, dass sich die Programme für registrierte Reisende für Drittstaatsangehörige und die Programme für registrierte Reisende für EU-Bürger unterscheiden; betont daher, dass zwischen den beiden Programmen stets genau zu unterscheiden ist;

Elektronisches Reisegenehmigungssystem (ESTA)

11. 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 Europäische Union einreisen; wirft jedoch die Frage auf, ob das vorgeschlagene System unbedingt notwendig ist, und wünscht eine ausführliche Begründung dazu; ist davon überzeugt, dass es eher einer engen Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten als einer umfassenden allgemeinen Datenerhebung bedarf;
12. wünscht – wie von der Kommission geplant –, über den genauen Zeitplan und die Einzelheiten der Studie unterrichtet zu werden;

Datenschutz und Biometrie

13. hält es für inakzeptabel, dass die Kommission vor der Annahme der oben genannten Mitteilung „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ weder den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB), der bereits einige Bedenken geäußert hat, noch die Artikel-29-Datenschutzarbeitsgruppe konsultiert hat; fordert die Kommission daher auf, diese beiden Stellen bei allen im Zusammenhang mit dieser Mitteilung zu treffenden Maßnahmen zu konsultieren, da die vorgeschlagenen Bausteine die Verarbeitung umfangreicher Mengen von personenbezogenen Daten mit sich bringen;
14. ist sich bewusst, dass biometrische Daten theoretisch wirksame personenbezogene Erkennungsmerkmale darstellen, da man annimmt, dass jede Person einzigartige biometrische Merkmale besitzt; betont, dass die biometrische Erkennung niemals absolut zuverlässig und nicht in allen Fällen fehlerfrei ist; weist deshalb darauf hin, dass stets Alternativverfahren vorgesehen und Risikoprofile sorgfältiger ausgearbeitet werden sollten;
15. 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, damit bei der Akzeptanz zwischen verschiedenen von den Mitgliedstaaten verwendeten Systemen keine Unterschiede aufkommen;
16. 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;

Fazit

17. hält das Ziel einer echten integrierten Grenzverwaltung der Europäischen Union für legitim und teilt die Auffassung, dass es wichtig ist, die gemeinsame Politik der Europäischen Union im Bereich der Grenzverwaltung ständig weiterzuentwickeln und zu stärken;
18. ist jedoch der Auffassung, dass es im Zusammenhang mit Grenzverwaltung und Migrationssteuerung zu einer überaus raschen Anhäufung weitreichender Vorschläge kommt; fordert die Kommission daher auf, Erfordernisse und Kosten der Grenzlogistik zu berücksichtigen;
19. bedauert, dass die Grenzkontrollpolitik der Europäischen Union auf der Annahme basieren soll, jeder Reisende sei potenziell verdächtig und müsse seine Redlichkeit erst unter Beweis stellen;
20. beanstandet das Fehlen eines umfassenden Masterplans, der die allgemeinen Ziele und die allgemeine Struktur der Grenzverwaltungsstrategie der Europäischen Union festlegt, sowie die Tatsache, dass nicht genau angegeben wird, 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; ist der Auffassung, dass die Kommission bei der Planung der Struktur der Grenzverwaltungsstrategie zunächst die Effizienz der vorhandenen Grenzverwaltungssysteme der Mitgliedstaaten analysieren sollte, um optimale Synergien zwischen diesen zu erzielen;

21. betont, dass die Prüfung und Bewertung bestehender und in Vorbereitung befindlicher Systeme Vorrang hat und dass die Fähigkeit der Europäischen Union, ihre strategischen Ziele zu erreichen, in hohem Maße davon abhängt, ob sie die Wechselbeziehungen zwischen verknüpften Programmen erfolgreich gestalten kann, da Überschneidungen und Uneinheitlichkeit zwischen ihnen negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Behörden und die Ergebnisse ihrer Arbeit haben werden; ist der Auffassung, dass keine neuen Instrumente oder Systeme eingeführt werden sollten, bis die vorhandenen Instrumente einwandfrei funktionsfähig, sicher und zuverlässig sind;
22. ist der Auffassung, dass vor jeder Tätigkeit von Investitionen 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;
23. bezweifelt die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen angesichts der Höhe der Kosten und der möglichen Risiken beim Schutz personenbezogener Daten; ist daher der Auffassung, dass sie anhand dieser Kriterien bewertet werden sollten, ehe ein förmlicher Vorschlag ins Auge gefasst wird;
24. ist sich bewusst, dass die Erreichung einer Ausgewogenheit 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 für ausreichende Datenschutzmechanismen, eine ausreichende Aufsicht und einen ausreichenden Rechtsschutz gesorgt wird;

o

o o

25. 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.