

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke,
Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/3904 –**

Systematische Kontrollen an den EU-Außengrenzen ohne Änderung des Schengener Grenzkodex

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach den Anschlägen in Paris trafen sich am 11. Januar 2015 die Innenminister von zehn Staaten der Europäischen Union in der französischen Hauptstadt und berieten mit dem Innenkommissar der Europäischen Union über weitere Möglichkeiten gegen „ausländische Kämpfer“. Zu den beschlossenen Maßnahmen gehören mehr Kontrollen an den Außengrenzen der Europäischen Union, um „ausländische Kämpfer“ bei der Aus- und Wiedereinreise an den Außengrenzen feststellen zu können (Joint Statement vom 11. Januar 2015). Die verstärkten Grenzkontrollen gehen auf die UN-Resolution 2178 vom September 2014 zurück. Sie fordert von den 193 UN-Mitgliedstaaten, auf ihren Hoheitsgebieten die Rekrutierung, den Transport, die Durchreise, Finanzierung, Organisation und Ausrüstung von „Terroristen“ oder „terrorbereiten Personen“ zu verhindern.

Personen, die innerhalb der Europäischen Union das Recht auf Freizügigkeit genießen, dürfen laut dem Schengener Grenzkodex beim Grenzübertritt nur sporadisch und keinesfalls systematisch kontrolliert, durchsucht oder ihre Ausweisdokumente mit Datenbanken abgeglichen werden. Zulässig ist lediglich eine „Mindestkontrolle“ zur Feststellung der Identität und eine Überprüfung der Echtheit und Gültigkeit des vorgezeigten Reisedokuments. Vor Einführung systematischer Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematischer Personenfahndungsabfragen von Staatsangehörigen der Europäischen Union an Außengrenzen der Europäischen Union müsste also der Schengener Grenzkodex geändert werden. So steht es auch in der Erklärung der zehn in Paris zusammengekommenen Innenminister („the rules of the Schengen Borders Code should be amended in a timely fashion“, veröffentlicht vom Bundesministerium des Innern am 11. Januar 2015).

Medienberichten zufolge haben Grenzbehörden aus Österreich und Deutschland aber bereits damit begonnen, Einreisende aus „Risiko-Destinationen“ verstärkt zu kontrollieren (Der Standard Online vom 12. Januar 2015). Die Rechtsgrundlage hierfür ist unklar. Die Bundesregierung hatte hierzu in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage erklärt, der Schengener Grenzkodex sehe vor, dass die

„Kontrollintensität“ an den Außengrenzen schon jetzt „lageangepasst durch einen Abgleich von Personen und Sachen mit Dateien erhöht werden“ könne (Bundestagsdrucksache 18/3236). Gleichwohl wies das antwortende Bundesministerium des Innern darauf hin, dass eine „Harmonisierung des Abgleichs von Personen und Sachen mit Dateien bei Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Schengenstaaten auf EU-Ebene erörtert“ werde. Dort hatte die Ratsarbeitsgruppe Grenzen die Möglichkeit ins Spiel gebracht, systematische Kontrollen als nichtsystematische Kontrollen zu betrachten (www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-council-foreign-fighters-schengen-border-code-16880-14.pdf). Diese könnten auf Basis einer „Risikoabschätzung“ oder zufällig erfolgen („can be carried out on the basis of risk assessment or on a random basis“). Nur jene Personen würden dann systematisch kontrolliert, die zuvor als „Risiko“ klassifiziert würden. Als Beispiel gelten Personen, die aus „Konfliktgebieten“ zurückreisen. Die Kontrollen müssten aber verhältnismäßig sein. Die Mitgliedstaaten müssten zuvor bestimmte Bedrohungen definieren und eine zeitliche Befristung festlegen. Eine Einigung auf eine solche Definition ist den Fragestellern aber nicht bekannt.

Ähnlich hatten sich die Mitgliedstaaten bereits in Treffen geäußert, zu denen die Europäische Kommission geladen hatte. Demnach sei eine weite Auslegung nichtsystematischer Fahndungsabfragen möglich, ohne den Schengener Grenzkodex zu ändern (www.statewatch.org/news/2014/nov/eu-foreign-fighters-16002-14.pdf). Allerdings sei hierfür eine gemeinsame Interpretation existierender Bestimmungen nötig („a common interpretation of the existing provisions was necessary“). Diese müsse im „Handbuch für Grenzschutzbeamte“ niedergelegt werden. Die Existenz einer solchen neuen Festlegung ist den Fragestellern aber nicht bekannt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Durchführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen richtet sich nach Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 vom 15. März 2006 (Schengener Grenzkodex). Nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung ist bei allen Reisenden eine Mindestkontrolle vorzunehmen. Diese besteht aus der Feststellung der Identität anhand des vorgelegten Reisedokumentes, der Überprüfung der Echtheit und Gültigkeit des Reisedokuments und lässt einen Abgleich des Reisedokumentes mit Sachfahndungsdateien, d. h. mit Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente, zu. Dieser Sachfahndungsabgleich ist anlässlich von Grenzkontrollen bei jedem Reisedokument zulässig, jedoch schengenweit nicht verpflichtend.

Ein Abgleich von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, mit nationalen und europäischen Datenbanken ist nur auf nicht-systematische Weise, d. h. nicht vollumfänglich bei allen die Schengen-Außengrenzen überschreitenden Reisebewegungen, zulässig. Bei Drittstaatsangehörigen ist eine Personenfahndungsabfrage bei der Einreisekontrolle obligatorisch (Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe vi Schengener Grenzkodex) und bei der Ausreisekontrolle fakultativ (Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c Dreifachbuchstabe iii Schengener Grenzkodex).

1. Wie genau sind systematische bzw. nichtsystematische Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und systematische bzw. nichtsystematische Personenfahndungsabfragen an den Außengrenzen der Europäischen Union aus Sicht der Bundesregierung im Schengener Grenzkodex definiert bzw. auszulegen?
2. Was kann aus Sicht der Bundesregierung darunter faktisch verstanden werden?

3. Auf welcher Rechtsgrundlage könnten aus Sicht der Bundesregierung schon jetzt systematische Kontrollen von Staatsangehörigen der Europäischen Union an Außengrenzen der Europäischen Union durchgeführt werden (bitte die Fundstelle im Schengener Grenzkodex angeben)?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Welche Empfehlungen gibt die Europäische Kommission hinsichtlich der Auslegung des Artikel 7 Absatz 2 im Schengener Grenzkodex für nichtsystematische Kontrollen, und wie werden diese hinsichtlich ihres Stichprobencharakters von der Bundesregierung bewertet?

Die entsprechende Empfehlung der Europäischen Kommission ist in dem von den Fragestellern bei Frage 9 genannten Ratsdokument 16880/14 vom 18. Dezember 2014 schriftlich fixiert. Die Bundesregierung begrüßt diese Empfehlung der Europäischen Kommission über nichtsystematische Personenfahndungsabfragen von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen. Dieser risikobasierte bzw. lagebezogene Ansatz ist innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens.

5. Welche Datenbanken sollten aus Sicht der Bundesregierung für systematische Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfahndungsabfragen an Außengrenzen im Rahmen von Personen- und Sachfahndungsabfragen zulässig sein?

Für Sach- und/oder Personenfahndungsabfragen bei Grenzkontrollen an den deutschen Schengen-Außengrenzen werden derzeit das Schengener Informationssystem, die für die Grenzfehndung national geführte Datei (sogenannter Geschützter Grenzfehndungsbestand) und die INTERPOL-Datei „Stolen and Lost Travel Documents (SLTD)“ genutzt. Ferner nutzen die Grenzbehörden für Grenzkontrollen die einreise- und aufenthaltsrechtlichen Dateien (Visa-Informationssystem und Ausländerzentralregister).

6. In welcher Hinsicht müsste der Schengener Grenzkodex aus Sicht der Bundesregierung geändert werden, um eine endgültige Rechtsgrundlage für ausgeweitete systematische Sachfehndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfehndungsabfragen zum Aufspüren der Reisebewegungen „ausländischer Kämpfer“ zu schaffen?

Für eine rechtlich verpflichtende Vornahme von systematischen Sachfehndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematischen Personenfehndungsabfragen von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen wäre nach Auffassung der Bundesregierung Artikel 7 des Schengener Grenzkodex zu novellieren.

7. Inwiefern ist es aus Sicht der Bundesregierung denkbar oder bereits möglich, erweiterte systematische Sachfehndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfehndungsabfragen auch ohne Änderung des Schengener Grenzkodex auszuführen, indem sich die Mitgliedstaaten einfach auf dessen andere Auslegung einigen?

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die Schengen-Staaten und die Europäische Kommission können sich im Rahmen des bestehenden Rechts auf eine gemeinsame Auslegung verständigen. Diese entfaltet keine rechtliche Verpflichtung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

8. Wo müsste dies dann fixiert werden?

Die Bundesregierung setzt sich bereits bei der Europäischen Kommission dafür ein, die Empfehlung der Europäischen Kommission über nichtsystematische Personenfahndungsabfragen von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, im untergesetzlichen europäischen „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“ als gemeinsame europäische Auslegung zu fixieren.

9. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zum Ratsdokument 16880/14 und den dort fixierten informellen Empfehlungen für einen gemeinsamen Ansatz bzw. eine gemeinsame Auslegung in Bezug auf die Kontrolle von Personen, die das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen (Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex)?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 8 verwiesen.

10. Inwiefern ist es aus Sicht der Bundesregierung denkbar, systematische Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfahndungsabfragen lediglich durch eine Änderung des „Leitfadens für Grenzschutzbeamte“ (auch als „Schengen-Handbuch“ bezeichnet) rechtlich zu begründen?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

11. Welche Bedingungen müssten hierfür eingehalten werden, und inwiefern werden diese derzeit auf EU-Ebene beraten?

Die Empfehlungen der Europäischen Kommission und deren Fixierung im europäischen „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“ sind Gegenstand der fortwährenden Erörterungen auf europäischer Ebene. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

12. Inwiefern hält die Bundesregierung eine Prüfung zur Machbarkeit und zum Nutzen erweiterter systematischer Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematischer Personenfahndungsabfragen für erforderlich?

Die Bundesregierung ist bei Vorhaben auf EU-Ebene darauf bedacht, dass die Aspekte Machbarkeit, Nutzwert und Mehrwert von Maßnahmen berücksichtigt werden. Unbestritten dürfte sein, dass in Anbetracht zahlreicher Ausschreibungen von Personen und Sachen in polizeilichen Dateien eine erhöhte Fahndungsintensität bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen einen Mehrwert für die Sicherheit aller Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union darstellt.

13. Wo, wie und von wem wird nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit geprüft, ob erweiterte systematische Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfahndungsabfragen Rechtsänderungen erforderlich machen?

Das Initiativrecht für eine Änderung des Schengener Grenzkodex obliegt der Europäischen Kommission. Im Übrigen ist die Intensivierung von Fahndungsabfragen bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen Gegenstand der fortwährenden Erörterungen auf europäischer Ebene, um grenzüberschreitende Reisebewegungen von sogenannten Foreign Fighters frühzeitig erkennen und verhindern zu können.

14. Worin könnten aus Sicht der Bundesregierung auf EU-Ebene festgelegte gemeinsame Risikoindikatoren bestehen, um erweiterte systematische Sachfahndungsabfragen von Reisedokumenten und nichtsystematische Personenfahndungsabfragen an den Außengrenzen der Europäischen Union durchzuführen?
 - a) Welche Angaben zu Alter, Geschlecht, Herkunft, Religionszugehörigkeit, Gepäck und Aussehen der Reisenden hält die Bundesregierung derzeit als Risikoindikatoren für geeignet?
 - b) Inwiefern könnten diese Risikofaktoren aus Sicht der Bundesregierung auch „Reisegewohnheiten“ enthalten?

Die Fragen 14, 14a und 14b werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das verfassungsrechtlich verbürgte Frage- und Informationsrecht des Parlaments ist zwar auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit hin angelegt. Wenn das Informationsinteresse des Parlaments aber auf Auskünfte zielt, die zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen nicht öffentlich kundgegeben werden können, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die beiden Interessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 124, 161 [193]).

Die Einstufung als Verschlusssache ist im vorliegenden Fall im Hinblick auf die notwendige Wahrung der Integrität der internationalen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Eine Veröffentlichung steht der vertrauensvollen Zusammenarbeit in der EU entgegen und kann diese nachhaltig negativ beeinflussen. Um gleichwohl dem parlamentarischen Informationsanspruch nachzukommen, wird eine Einstufung der Antworten der Bundesregierung auf die Fragen 14, 16 und 17 mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ gemäß § 3 Nummer 4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA) vorgenommen und in Anlage übermittelt, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist.*

15. Auf welche Weise könnten die Risikoindikatoren aus Sicht der Bundesregierung in der zukünftigen Praxis auch über die Auswertung von Fluggastdaten (Passenger Name Records – PNR – oder Advance Passenger Information) überprüft bzw. abgeglichen werden?

Gemäß Artikel 4, Absatz 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe ii des Richtlinien-Entwurfs über die Verwendung von Fluggastdaten (PNR) zur Bekämpfung von Ter-

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

rorismus und schwerer Kriminalität (in der vom Rat mehrheitlich gebilligten Fassung von April 2012 – Ratsdok. 8448/2/12) darf die jeweilige PNR-Zentralstelle der Mitgliedstaaten die PNR-Daten anhand von im Voraus festgelegten Risikokriterien überprüfen. Als solches Prüfkriterium kommt z. B. eine auffällige Reiseroute in Kampfgebiete von Terroristen in Betracht. Bei API-Daten (Advance Passenger Information) ist der Datenkranz weitaus enger (im Wesentlichen nur Daten aus den Personaldokumenten) als bei den PNR-Daten und API-Daten sind grundsätzlich kurz nach Ankunft bereits wieder zu löschen. Vorab zum Zwecke der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs übermittelte API-Daten ermöglichen auf Grundlage allgemeiner und/oder konkreter polizeilicher Erkenntnisse und Erfahrungen Reisende für eine gezieltere Einreisekontrollen vorzusehen.

16. Inwiefern werden nach Kenntnis der Bundesregierung die gemeinsamen Risikoindikatoren bereits auf EU-Ebene festgelegt, und inwiefern ergeben sich hierbei Hindernisse?
 - a) Wer hat nach Kenntnis der Bundesregierung im Januar 2015 an Expertentreffen zu gemeinsamen Risikoindikatoren teilgenommen, und welche Vereinbarungen hinsichtlich einer gemeinsamen Liste wurden dort getroffen?
 - b) Welche weiteren Ämter, Agenturen und Gremien der Europäischen Union oder sonstigen Beteiligten arbeiten nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Bestimmung der Risikoindikatoren zusammen?
 - c) Wann ist nach Kenntnis der Bundesregierung ein Konsens über den Ansatz bzw. die Auslegung zu erwarten?

Die Fragen 16 und 16a bis 16c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das verfassungsrechtlich verbürgte Frage- und Informationsrecht des Parlaments ist zwar auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit hin angelegt. Wenn das Informationsinteresse des Parlaments aber auf Auskünfte zielt, die zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen nicht öffentlich kundgegeben werden können, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die beiden Interessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 124, 161 [193]). Die Einstufung als Verschluss-sache ist im vorliegenden Fall im Hinblick auf die notwendige Wahrung der Integrität der internationalen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Eine Veröffentlichung steht der vertrauensvollen Zusammenarbeit in der EU entgegen und kann diese nachhaltig negativ beeinflussen. Um gleichwohl dem parlamentarischen Informationsanspruch nachzukommen, wird eine Einstufung der Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 14, 16 und 17 mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ gemäß § 3 Nummer 4 VSA vorgenommen und in Anlage übermittelt, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist.*

- d) Wann soll nach Kenntnis der Bundesregierung darüber beraten werden, ob das Schengen-Handbuch zu ändern ist?

Das weitere Vorgehen der Europäischen Kommission bleibt abzuwarten.

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

17. Welche Angaben hat die Bundesregierung in einer Stellungnahme zu einem bereits existierenden Entwurf einer Risikoindikatoren-Liste gemacht?

Das verfassungsrechtlich verbürgte Frage- und Informationsrecht des Parlaments ist zwar auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit hin angelegt. Wenn das Informationsinteresse des Parlaments aber auf Auskünfte zielt, die zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen nicht öffentlich kundgegeben werden können, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die beiden Interessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 124, 161 [193]). Die Einstufung als Verschluss-sache ist im vorliegenden Fall im Hinblick auf die notwendige Wahrung der Integrität der internationalen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Eine Veröffentlichung steht der vertrauensvollen Zusammenarbeit in der EU entgegen und kann diese nachhaltig negativ beeinflussen. Um gleichwohl dem parlamentarischen Informationsanspruch nachzukommen, wird eine Einstufung der Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 14, 16 und 17 mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ gemäß § 3 Nummer 4 VSA vorgenommen und in Anlage übermittelt, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist.*

18. Auf welche Weise hat sich die Bundesregierung selbst seit dem Jahr 2013 dafür eingesetzt, das Schengen-Handbuch oder den Schengener Grenzkodex in Bezug auf nichtsystematische Personenkontrollen zu ändern?

Die Bundesregierung hat sich auf den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Grenze am 19./20. November 2014, am 11. Dezember 2014 und 23. Januar 2015 dafür eingesetzt, dass die Empfehlung der Europäischen Kommission für nichtsystematische Fahndungsabfragen von Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen in den „Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch)“ aufgenommen wird. Etwaige Rechtsänderungen beim Schengener Grenzkodex obliegen der Europäischen Kommission, die insoweit das Initiativrecht hat.

19. Auf welchen Sitzungen von Ratsarbeitsgruppen der Europäischen Union wurde dies nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2014 und 2015 thematisiert?

Es wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

20. Inwiefern nehmen Bundesbehörden schon jetzt systematische Kontrollen an den deutschen Außengrenzen der Europäischen Union vor?
- Wo und von wem werden diese Kontrollen vorgenommen?
 - Inwiefern erfolgen diese Kontrollen auf der Grundlage von Risikobewertungen bzw. Risikoindikatoren, und worin bestehen diese?
 - Wann und von wem wurden diese Risikobewertungen bzw. Risikoindikatoren erstellt?
 - Sofern bereits Risikobewertungen bzw. Risikoindikatoren existieren, welche Angaben machen diese konkret zu Alter, Geschlecht, Herkunft,

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

ethnischer Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, Gepäck und Aussehen der Reisenden?

- e) Welche Datenbanken werden bei den Kontrollen im Regel- und Ausnahmefall abgefragt?

Die Fragen 20 und 20a bis 20e werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

21. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, inwiefern auch das SIRENE-Handbuch hinsichtlich des erwünschten Aufspürens „ausländischer Kämpfer“ geändert werden soll bzw. wurde?

Mit Durchführungsbeschluss vom 29. Januar 2015 wurde das SIRENE-Handbuch geändert. Bei Ausschreibungen nach Artikel 36 SIS-II-Ratsbeschluss (verdeckte oder gezielte Kontrolle) sieht das SIRENE-Handbuch jetzt die Möglichkeit vor, dass das SIRENE-Büro im Trefferfall unverzüglich zu kontaktieren ist. Zudem wurde diese Anweisung an den Anfang gestellt (vgl. Annex 3 zum Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission 2013/115/EU). Desweiteren ist beabsichtigt, dass künftig Ausschreibungen nach Artikel 36 SIS-II-Ratsbeschluss für Personen oder Objekte um die Art der Straftat ergänzt werden können. Als eine Art der Straftat wird es den Hinweis „terrorismusbezogene Aktivität“ geben.

22. Was ist der Bundesregierung aus Diskussionen in Ratsarbeitsgruppen darüber bekannt, welche weiteren Staaten Änderungen im Passgesetz oder anderen Ausweisgesetzen vornehmen, um „ausländische Kämpfer“ am Reisen zu hindern, bzw. inwiefern handelt es sich dabei um ein europaweit abgestimmtes Vorgehen?

Es ist durchaus üblich, dass sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen über jeweilige aktuelle nationale, auch gesetzgeberische Maßnahmen austauschen. Es ist nicht auszuschließen, dass in diesem Zusammenhang etwaige Änderungen in den Passgesetzen anderer Staaten der Europäischen Union angesprochen worden. Ein EU-weit abgestimmtes Vorgehen gibt es in diesem Zusammenhang nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 11 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/3673 vom 2. Januar 2015 verwiesen.

23. Inwiefern und mit welchem Ergebnis hat die Bundesregierung vor der Änderung des Pass- bzw. Personalausweisgesetzes zur Einziehung von Ausweisdokumenten Überlegungen angestellt, ob sich die an der Ausreise gehinderten Personen durch die Zwangsmaßnahme erst recht „radikalisieren“ und militante Aktionen im Inland statt im nichteuropäischen Ausland verüben könnten?

Die Bundesregierung hat hierzu intensive Überlegungen angestellt. Als Ergebnis dieser Überlegungen verfolgt die Bundesregierung einen ganzheitlichen Interventionsansatz. Dieser reicht von der Beratung als Maßnahme der Deradikalisierung bis zu gesetzgeberischen Maßnahmen, u. a. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatzpersonalausweises und Änderung des Passgesetzes.

24. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, ob und wann eine neue Kategorie für „ausländische Kämpfer“ oder „gesuchte Dihadisten“ im Schengener Informationssystem (SIS II) eingerichtet werden soll?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass diese ausdrücklichen Kategorien aufgenommen werden sollen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

25. Welche Kategorien existieren nach Kenntnis der Bundesregierung bereits jetzt im SIS II?

Im SIS II existieren für den Bereich der Personenfahndung folgende Ausschreibungskategorien:

- Ausschreibungen von Personen zum Zwecke der Übergabe- oder Auslieferungshaft (Artikel 26 SIS-II-Ratsbeschluss)
- Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht werden (Artikel 34 SIS-II-Ratsbeschluss)
- Ausschreibungen von Personen zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrolle (Artikel 36 SIS-II-Ratsbeschluss)
- Ausschreibungen von vermissten Personen (Artikel 32 SIS-II-Ratsbeschluss)
- Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung (Artikel 24 SIS-II-Ratsverordnung).

Für den Bereich der Sachfahndung bestehen folgende Kategorien:

- Sachfahndungsausschreibungen zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrolle (Artikel 36 SIS-II-Ratsbeschluss)
- Sachfahndungsausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung im Strafverfahren (Artikel 38 SIS-II-Ratsbeschluss).

26. Inwiefern müsste für eine neue Kategorie aus Sicht der Bundesregierung der Ratsbeschluss der Europäischen Union zum SIS II und die nachfolgende Verordnung geändert werden, und was ist der Bundesregierung über entsprechende Anstrengungen bekannt?

Das Initiativrecht zur Unterbreitung von Legislativvorschlägen liegt bei der Europäischen Kommission. Sie legt dem Parlament der Europäischen Union und dem Rat einen Vorschlag für eine neue Fassung des SIS-II-Ratsbeschlusses vor (Artikel 294 Absatz 2 und 15 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Der Bundesregierung sind derzeit keine Anstrengungen der Europäischen Kommission zur Änderung des SIS-II-Ratsbeschlusses bekannt.

27. Inwiefern könnte sich die Einrichtung einer solchen Kategorie aus Sicht der Bundesregierung auch unterhalb der Schwelle von Rechtsänderungen abspielen, und wie wäre dies konkret zu verstehen?

Die Einführung einer neuen Fahndungskategorie ohne Änderung des Rechtsrahmens ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht möglich. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

28. Wie viele Personen würden Bundesbehörden nach gegenwärtigem Stand in eine neue Kategorie für „ausländische Kämpfer“ oder „gesuchte Djiha-disten“ eintragen bzw. haben sie bereits dort eingetragen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Zahlen vor. Die Begriffe „ausländische Kämpfer“ oder „gesuchte Djiha-disten“ sind per Definition nicht spezifisch abgegrenzt. Nach Schätzungen geht die Bundesregierung derzeit davon aus, dass seit dem Jahr 2012 etwa 600 Personen die Bundesrepublik Deutschland verlassen haben, um an Kampfhandlungen im Ausland teilzunehmen.

29. Welche Stelle wäre für eine Kategorie „ausländische Kämpfer“ oder „ge-suchte Djiha-disten“ hinsichtlich der Datenpflege und Datenlöschung zu-ständig, und wo wird diese angesiedelt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 24 verwiesen. Die Verantwortlichkeit für SIS-Ausschreibungen – unabhängig von bereits vorhandenen oder zukünftig neu zu schaffenden Kategorien – liegt im Übrigen immer bei der ausschreibenden Be-hörde, die im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung die Ausschreibung veran-lasst hat.

30. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, dass einige Mitgliedstaaten „durch technische Probleme daran gehindert“ seien, die systematische Überprüfung von Reisedokumenten durchzuführen (www.statewatch.org/news/2014/nov/eu-foreign-fighters-16002-14.pdf), etwa weil deren Rei-sedokumente nicht über eine maschinenlesbare Zone verfügen, deshalb keine Datenbankabfrage durchgeführt werden kann und es in der Folge zu Wartezeiten kommt?

Im Rahmen der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Grenze am 19./20. November 2014 hat die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass es bei kombi-nierten Personen- und Sachfahndungsabfragen in einigen Mitgliedstaaten zu technischen Problemen komme. Dies könne verlängerte Wartezeiten für Rei-sende zur Folge haben. Sofern – mangels maschinenlesbarer Zone im Reise-dokument – eine manuelle Abfrage der Individualnummer in den Sachfahndungsdateien erforderlich ist, dürfte grundsätzlich von einer Verlängerung der Kontrollzeit auszugehen sein.

31. Um welche Mitgliedstaaten handelt es sich nach Kenntnis der Bundes-regierung dabei?

Zu anderen Mitgliedstaaten liegen der Bundesregierung keine belastbaren Er-kenntnisse vor. Ohne maschinenlesbare Zone im Reisedokument dürften – wie bei der Antwort zu Frage 30 ausgeführt – generell manuelle Abfragen erforder-lich sein.

32. Was ist der Bundesregierung über den aktuellen Stand der von Mexiko an-gekündigten Strafzahlungen für Fluglinien bekannt, die vorab keine PNR-Daten übermitteln (Bundestagsdrucksache 18/1441)?
- Welche Summe soll die Strafzahlung nach derzeitigem Stand betragen, und ab wann soll sie erhoben werden?
 - Wann haben welche Beauftragte der Europäischen Union hierzu mit welchem Ergebnis mit der mexikanischen Regierung verhandelt?
 - Inwiefern hat sich auch die Bundesregierung in diese Gespräche einge-bracht?

Die Fragen 32 und 32a bis 32c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Seit dem Jahr 2012 fordert Mexiko von allen Fluggesellschaften zusätzlich zu den API-Daten die Übermittlung sogenannter Passenger Name Records (PNR).

Die Übermittlung der PNR-Daten ist für Fluggesellschaften aus der EU derzeit jedoch rechtlich nicht möglich, da es an einer notwendigen Rechtsgrundlage für die Übermittlung von PNR-Daten an Mexiko fehlt.

Die Bundesregierung konnte im Dezember 2013 erreichen, dass die Leiter der Botschaften der EU-Mitgliedstaaten dieses Problem am 11. Dezember 2013 in Mexiko-Stadt erörtert haben, was wiederum eine Demarche des Leiters der EU-Delegation beim mexikanischen Amt für Steuer- und Zollverwaltung (SAT) zur Folge hatte, bei der es gelungen ist, einen Aufschub bis Ende September 2014 zu erreichen. Die EU-Delegation in Mexiko-Stadt konnte dann im September 2014 einen weiteren Aufschub bis Ende 2014 erzielen und schließlich hat Mexiko nach Informationen des Auswärtigen Amtes eine „letztmalige Verlängerung“ bis zum 31. März 2015 zugestanden.

Wegen der für das Jahr 2015 angedrohten Strafen (nach Angaben der Lufthansa gegenüber dem BMI umgerechnet zwischen ca. 3 500 bis 5 200 Euro pro Passagier sowie ca. 9 700 bis 14 500 Euro pro Flugzeug) hat die Bundesregierung das Problem auch in der Ratsarbeitsgruppe COLAC immer wieder angesprochen, damit die Europäische Kommission einen Aufschub der Sanktionen bis zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die PNR-Datenübermittlung an Mexiko erwirkt.

Die Bundesregierung hat in Brüssel zudem gefordert, das Thema nicht nur mit der mexikanischen Fachbehörde, sondern auch auf politischer Ebene zu erörtern. Diese Forderung hatte zur Folge, dass der Rat fortan auch den Europäischen Auswärtigen Dienst in die Verantwortung nahm.

Anfang Dezember 2014 hat der Rat der Justiz- und Innenminister die Europäische Kommission nachdrücklich aufgefordert, mit Mexiko schnell Kontakt aufzunehmen.

Daneben hat die Bundesregierung die PNR-Problematik mit Mexiko auch bilateral aufgenommen.

Die Bundesregierung präferiert ausdrücklich eine europäische Lösung, nicht zuletzt, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union zu gewährleisten.

33. Was ist der Bundesregierung über Pläne bekannt, ein automatisiertes System zur Identifizierung mittels Fingerabdrücke („Automated Fingerprint Identification System“ – AFIS) in das SIS II aufzunehmen?

Nach hiesigen Erkenntnissen erwägt die Europäische Kommission ein automatisiertes Fingerabdruck Identifizierungssystem (AFIS) in das SIS II aufzunehmen. Die Europäische Kommission hat hierfür einen Fragebogen an die Mitgliedstaaten zur Ermittlung des Anforderungsbedarfes verteilt. Im Auftrag der Europäischen Kommission wird derzeit eine Studie des „Joint Research Centre“ zu den Anforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten eines solchen SIS-II-AFIS erstellt.

- a) Wie viele Fingerabdrücke sollten dabei verarbeitet werden?

Nach bisherigem Kenntnisstand sollen in einem künftigen SIS-II-AFIS jene Fingerabdruckdaten recherchierfähig eingestellt werden, die bereits als ergänzende Daten an einem Personendatensatz vorhanden sind. Inwieweit und in welchem

Umfang künftig Recherchen gegen diesen SIS-II-AFIS-Bestand realisiert werden sollen, ist bislang nicht definiert. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 33 verwiesen.

- b) Welchen Nutzen hätte ein solches System aus Sicht der Bundesregierung, und wie hat sie sich hierzu positioniert?

Eine Überprüfung von Personen im SIS II ist bislang ausschließlich anhand ihrer Alphanumerik (Personalien, Ausweisdokument etc.) möglich. Obgleich Fingerabdruckdaten zu einigen Personendatensätzen existieren, können diese derzeit nicht für Recherchezwecke genutzt werden, sondern ausschließlich für manuelle Vergleiche. Der Hauptnutzen eines SIS-II-AFIS besteht in der Feststellung und Identifizierung von fahndungsrelevanten Personen, die mit (legal oder illegal) geänderten alphanumerischen Daten überprüft werden. Gleichzeitig würde ein SIS-II-AFIS gewährleisten, dass Opfer eines Identitäten-Diebstahls einfacher erkannt und nicht unnötig lange zu Überprüfungs- und Feststellungszwecken festgehalten würden. In einem SIS-II-AFIS würden ausschließlich Fingerabdrücke von Personen erfasst, zu denen eine schengenweite Ausschreibung existiert.

- c) Inwiefern würden sich aus Sicht der Bundesregierung mit einem AFIS Synergieeffekte mit bereits vorhandenen daktyloskopischen Datenbanken ergeben?

Synergieeffekte könnten sich insbesondere dann ergeben, wenn das in anderen Datenbanken vorhandene daktyloskopische Material nutzbar wäre, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ausschreibung und Personenüberprüfung im SIS II vorliegen.

- d) Inwiefern würde ein AFIS aus Sicht der Bundesregierung eine Konkurrenz zu bestehenden oder geplanten Systemen (etwa dem System „Intelligente Grenzen“) darstellen?

Eine Konkurrenz mit bestehenden oder geplanten Systemen ist aufgrund der unterschiedlichen Zwecke nicht zu erwarten.

34. Was soll nach Kenntnis der Bundesregierung nach dem Upgrade auf das SIS II mit den technischen Gerätschaften des SIS I und des SISNET geschehen, und wer ist für die Deinstallation, den Verkauf oder die Verschrottung von Anlagen zuständig?

Der Abbau der technischen Gerätschaften des SIS 1 wurde zum 29. Oktober 2014 auf Kosten von Frankreich abgeschlossen. Eine Inventarliste wurde unter Anwesenheit von eu-LISA (IT-Agentur der Europäischen Union) vor der Zerstörung erstellt. Österreich hat den Rückbau für das Backup-System ebenfalls vorgenommen. Die technischen Gerätschaften des SISNET sind derzeit noch in Betrieb.