

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/10594 –**

Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem – Haltung der Bundesregierung nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat mittlerweile eine Machbarkeitsstudie und einen Verordnungsvorschlag für die Einrichtung eines europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) vorgelegt (Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 16. November 2016). Das System soll auch Reisende, die von der Visumpflicht befreit sind, „verstärkt Sicherheitskontrollen [...] unterziehen“. Vor ihrer Einreise sollen sie „sachdienliche Angaben über geplante Reisen“ in ein Onlineformular eingeben (Ratsdokument 7644/16, Kommissionsdokument COM(2016) 205 final vom 6. April 2016, Bundestagsdrucksachen 18/8872 und 18/9973). Laut der Europäischen Kommission könnte dadurch eine Sicherheitslücke geschlossen werden. Dies sei umso mehr notwendig, als die Europäische Union (EU) mit immer mehr Ländern Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht abschließt.

Jeder Grenzübertritt soll spätestens 72 Stunden vorher angemeldet werden, auf einem Internetformular müssten die Reisenden neben Personendaten auch Informationen zum geplanten Aufenthalt mitteilen. Hierzu gehören der Grund der Reise (etwa zu Tourismus- oder Geschäftszwecken) und ein Reiseplan. In der Diskussion ist auch, die geplanten Verkehrsmittel angeben zu müssen. Finden die Sicherheitsbehörden bei der „Vorabkontrolle“ eine Auffälligkeit, kann die Genehmigung zur Einreise an den Außengrenzen der EU verweigert werden. Als Beispiele nennt die Europäische Kommission, wenn die betreffende Person „ein Risiko im Hinblick auf die irreguläre Migration, die Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit darstellt“. Würden „keine Treffer oder Elemente ermittelt, die einer weiteren Analyse bedürfen“, wird die Reisegenehmigung im ETIAS „automatisch innerhalb weniger Minuten nach der Antragstellung erteilt“. Für das Verfahren sollen die Antragsteller selbst bezahlen, im Verordnungsvorschlag ist die Rede von einer „Antragsgebühr“ in Höhe von 5 Euro. Ihre Daten würden fünf Jahre lang gespeichert.

Für die „Vorabkontrolle“ soll der automatisierte Abgleich außer mit nationalen Datenbanken auch mit EU-Informationssystemen erfolgen, darunter das Schengener Informationssystem (SIS II), das Visainformationssystem (VIS), Europol-Datenbanken, Interpol-Datenbanken, die Fingerabdruckdatenbank (Eurodac),

das Strafregistersystem (ECRIS) und das in Planung befindliche Ein-/Ausreisensystem (EES). Die Polizeiagentur Europol soll für die Risikoanalyse eine „ETIAS-Beobachtungsliste“ mit „zielgerichteten, verhältnismäßigen und eindeutigen Vorschriften für die Sicherheitskontrolle“ erstellen. Verwaltet würde das ETIAS von der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA). Die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache (Frontex) würde mit der Einrichtung einer Zentralstelle beauftragt, in der die einlaufenden Informationen auf ihre Korrektheit überprüft werden. Der Zentralstelle würde auch die Definition von Risikokriterien obliegen, die zuvor einem „ETIAS Screening Board“ vorgeschlagen würden. Jeder EU-Mitgliedstaat soll eine nationale Kontaktstelle für das ETIAS benennen, die an die Zentralstelle angeschlossen ist. Sie treffen die Entscheidung, ob einer Person die Einreise verweigert wird. Im Konsultationsverfahren werden die nationalen Kontaktstellen bei einer Antragsstellung auch von den übrigen Mitgliedstaaten abgefragt.

1. Welchen Mehrwert bringt ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung in Bezug auf die Sammlung von Informationen über Personen aus Drittstaaten, die von der Visumpflicht befreit sind?

Die Europäische Kommission hat am 16. November 2016 ihren Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines EU Travel Information and Authorisation System (ETIAS) veröffentlicht. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit unter Berücksichtigung der umfangreichen Machbarkeitsstudie.

Visumfreieisende Drittstaatsangehörige werden zurzeit bei der Einreise an den Schengen-Außengrenzen kontrolliert, ohne zuvor auf mögliche Sicherheitsrisiken überprüft worden zu sein. Vorinformationen, wie über das ETIAS beabsichtigt, können als Bestandteil eines modernen Grenzmanagements helfen, Gefahren frühzeitig zu erkennen und Kontrollen zu verbessern.

2. Inwiefern hält die Bundesregierung ein ETIAS für geeignet, Grenzverfahren bei der Ankunft der Reisenden „schneller und reibungsloser“ vornehmen zu können (bitte erläutern)?

Dem Verordnungsvorschlag kann entnommen werden, dass ETIAS eine Vorprüfung bestimmter Informationen des Reisenden bereits vor Ankunft an der Grenzübergangsstelle ermöglicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich hierdurch grundsätzlich auch Beschleunigungen in der Grenzkontrolle ergeben können. Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des ETIAS ab. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit unter Berücksichtigung der umfangreichen Machbarkeitsstudie.

3. Welche Kosten veranschlagt die Bundesregierung für die EU-weite Einrichtung des ETIAS, und welche Kosten für den nationalen Betrieb kämen hinzu?

Die Europäische Kommission beziffert die einmaligen Kosten für die Entwicklung und Errichtung des ETIAS mit ca. 212 Mio. Euro auf europäischer Ebene. Die jährlichen Unterhaltskosten auf europäischer Ebene sollen ca. 85 Mio. Euro betragen und sich vollständig durch die zu erhebende Gebühr refinanzieren. Die nationalen Folgekosten können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

4. Mit welchem Ergebnis bezieht die Bundesregierung bei ihrer Meinungsbildung zu einem ETIAS die „Erfahrungen anderer Staaten wie die USA, Kanada und Australien mit elektronischen Reisegenehmigungsverfahren sowie Auswirkungen auf den Reiseverkehr“ mit ein?

Die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien betreiben bereits elektronische Vorabüberprüfungssysteme, die jeweils den Kontrollvoraussetzungen in diesen Ländern entsprechen. Nach Kenntnis der Bundesregierung hat sich die Europäische Kommission mit diesen Staaten im Vorfeld ausgetauscht. Entsprechende Erfahrungen dürften daher im Legislativvorschlag berücksichtigt sein. Die Bundesregierung wird bei ihrer Prüfung Erfahrungen Dritter zu einzelnen Fragestellungen mit einbeziehen.

5. Auf welche Weise könnte ein ETIAS wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen auf bestehenden Informationssystemen aufbauen bzw. deren Komponenten „wiederverwerten“ („reuse“)?

Ob und inwieweit technische Infrastruktur des EES (Ein-/Ausreisensystem), wie von der Europäischen Kommission in ihrem Legislativvorschlag beabsichtigt, für das ETIAS mitgenutzt werden kann, muss die Europäische Kommission selbst bzw. die zuständige Agentur eu-LISA beantworten.

- a) Inwiefern sollte ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung von dem geplanten EU-Ein- und Ausreisensystem (EES) unabhängig sein oder in dieses integriert werden?

Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des ETIAS ab, sodass insoweit die Beratungen hierzu auf europäischer Ebene zunächst abzuwarten bleiben.

- b) Welche Funktionen des im „Paket Intelligente Grenzen“ der Europäischen Union ursprünglich vorgesehenen „Registrierungsprogramms für Reisende“ (RTP) könnte ein ETIAS übernehmen (Bundestagsdrucksachen 18/7835 und 18/9973)?

Die Europäische Kommission hat einen früheren Vorschlag für ein Registered Traveller Programme (RTP) zurückgenommen. Die Bundesregierung prüft derzeit lediglich den aktuellen Verordnungsentwurf zur Errichtung eines ETIAS.

- c) Auf welche Weise bzw. mit welchen technischen Verfahren (etwa einem „Single Search Interface“, siehe Bundestagsdrucksache 18/8872) könnte ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung mit dem EES „interoperabel“ gemacht werden?

Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des ETIAS ab, sodass insoweit die Beratungen hierzu auf europäischer Ebene zunächst abzuwarten bleiben.

6. Welche „sachdienlichen Angaben über geplante Reisen“ oder geplante Verkehrsmittel sollte ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung unbedingt vorab erheben?

Der Verordnungsentwurf sieht lediglich vor, den Mitgliedstaat der geplanten Einreise bei Beantragung einer ETIAS-Reiseautorisation zu benennen.

- a) Wann sollte ein geplanter Grenzübertritt durch die Reisenden spätestens in einem ETIAS angemeldet werden?

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass eine ETIAS-Reiseautorisation vor der geplanten Reise einzuholen ist. Er enthält keine konkreten Vorgaben zum zeitlichen Vorlauf vor dem geplanten Grenzübertritt.

- b) Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, ob Antragsteller wie in den USA bei der Einreise auch (freiwillig oder vorgeschrieben) Angaben zu Nutzerkonten bei sozialen Medien machen könnten oder müssten?

Entsprechende Überlegungen bestehen derzeit nicht. Die Bundesregierung sieht daher keine Notwendigkeit, sich entsprechend zu positionieren.

- c) Welche minimale/maximale Gebühr für eine solche Anmeldung hält die Bundesregierung für verhältnismäßig?

Der Verordnungsentwurf sieht eine moderate Gebühr von 5 Euro für Antragsteller ab dem 18. Lebensjahr vor. Inwieweit diese Gebühr verhältnismäßig ist, kann erst nach Abschluss der Beratungen auf europäischer Ebene beurteilt werden, wenn die konkrete Ausgestaltung des ETIAS feststeht.

7. Inwiefern sollte ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung als zentrales System angelegt sein oder eher vorhandene, nationale Systeme vernetzen?

Das ETIAS soll nach den Überlegungen der Europäischen Kommission ein Vorabüberprüfungssystem für visumfreieisende Drittstaatsangehörige sein, die zu einem Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum reisen möchten. Als Instrument für den gesamten Schengen-Raum erscheint die Schaffung eines Zentralsystems plausibel. Zur Frage der Vernetzung „vorhandener, nationaler Systeme“ weist die Bundesregierung darauf hin, dass dem ETIAS entsprechende nationale Systeme in den Mitgliedstaaten nicht existieren.

- a) Welche nationale Kontaktstelle würde die Bundesregierung für ein zu errichtendes ETIAS benennen?

Die Frage hat die Bundesregierung noch nicht entschieden.

- b) Inwiefern sollte die Entscheidung, ob einer Person die Einreise verweigert wird, aus Sicht der Bundesregierung allein von der nationalen Kontaktstelle getroffen werden?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Entscheidung über die Einreise weiterhin im Rahmen der Grenzkontrolle durch die zuständige nationale Grenzbehörde getroffen werden muss.

8. Welche (deutschen) polizeilichen oder geheimdienstlichen Behörden sollten Daten eines ETIAS nutzen dürfen?

Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des ETIAS und der Schaffung entsprechender Ermächtigungsgrundlagen in der Verordnung selbst ab, sodass insoweit die Beratungen hierzu auf europäischer Ebene abzuwarten bleiben. Die Bundesregierung hat sich zu dieser Frage noch nicht positioniert.

9. Mit welchen nationalen und internationalen Datenbanken sollten Angaben aus dem ETIAS aus Sicht der Bundesregierung Informationen „automatisch“ abgeglichen werden, bzw. inwiefern stimmt die Bundesregierung der von der Europäischen Kommission in ihrer Pressemitteilung vom 16. November 2016 vorgeschlagenen Liste von mindestens acht europäischen und internationalen Datenbanken zu?

Der Verordnungsentwurf sieht einen automatischen Abgleich mit folgenden Datenbanken vor: ETIAS / ETIAS-Watchlist, SIS, VIS, EES, Europol Data, SLTD, EURODAC, ECRIS sowie TDAWN. Der Abgleich mit nationalen Datenbanken ist im Entwurf nicht vorgesehen. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

10. Inwiefern sollte für eine „Vorabkontrolle“ im ETIAS aus Sicht der Bundesregierung auch der Zugriff auf das einzurichtende Fluggastdatensystem oder die Datenbank für vorab übermittelte Fluggastdaten (API-Daten) ermöglicht werden, bzw., sofern die Bundesregierung hierzu noch keine Haltung hat, was spräche dagegen?

Die Bundesregierung hat hierzu ihre Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund wurden Für und Wider einer Einbeziehung von Fluggastdaten noch nicht abgewogen.

11. In welchen Fällen bzw. zu welchem Zweck sollten die Ersuchen der Antragsteller im ETIAS aus Sicht der Bundesregierung auch im Konsultationsverfahren an die nationalen Kontaktstellen der übrigen Mitgliedstaaten weitergeleitet werden?

Der Verordnungsentwurf sieht eine Konsultationspflicht in klar definierten Fällen vor. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

12. Was ist der Bundesregierung über Vorschläge oder Forderungen anderer Regierungen bekannt, in einem ETIAS auch EU-Staatsangehörige zu speichern, und wie positioniert(e) sie sich dazu?

Entsprechende Vorschläge oder Forderungen sind der Bundesregierung nicht bekannt.

13. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, inwiefern Europol Prüm-Partner werden und zur Kreuztreffersuche von DNA-Daten und Fingerabdrücken ermächtigt werden sollte, bzw. wann könnte die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage vermutlich abgeschlossen sein (Bundestagsdrucksachen 18/8872 und 18/9973)?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/9973 wird verwiesen.

14. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung inzwischen zur Frage, inwiefern das Schengener Informationssystem (SIS II) auch DNA-Daten speichern und verarbeiten sollte, bzw. wann könnte die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage vermutlich abgeschlossen sein (Bundestagsdrucksachen 18/8872 und 18/9973)?

Die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage ist weiterhin noch nicht abgeschlossen.

15. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, inwiefern Ausschreibungen nach Artikel 36 SIS II auch die Festnahme ermöglichen sollten, auch wenn kein Europäischer Haftbefehl vorliegt (Bundestagsdrucksache 18/8872 und 18/9973)?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Wann und wo findet bzw. fand die Auftaktsitzung der sechs an der „Aachener Erklärung“ beteiligten Staaten und Bundesländer statt, in der die konkrete Ausgestaltung von acht Maßnahmenfeldern sowie deren Umsetzungsschritte beraten bzw. beschlossen werden bzw. wurden (Bundestagsdrucksache 18/10541), und, sofern die Auftaktsitzung bereits stattfand, welche einzelnen Maßnahmen für „gemeinsame operative Aktivitäten“ und „Auswertungs- und Analyseprojekte“ sind in der Diskussion, der Planung oder der Durchführung?

Die am 31. Oktober 2016 unterzeichnete „Aachener Erklärung“ ist eine Kooperationsvereinbarung zwischen Belgien, den Niederlanden, Deutschland sowie den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen für eine bessere Bekämpfung der grenzüberschreitenden Eigentumskriminalität. Am 6. Dezember 2016 hat im Landeskriminalamt (LKA) in Nordrhein-Westfalen ein Arbeitstreffen der beteiligten polizeilichen Zentralstellen stattgefunden, um operative Maßnahmen zur Umsetzung der „Aachener Erklärung“ zu erarbeiten und zu vereinbaren. Zur Vorbereitung und Planung künftiger operativer Maßnahmen wird aus ermittlungstaktischen Gründen keine Auskunft erteilt.

17. Inwiefern mündete der „Meinungsaustausch“ zwischen dem US-Heimat-schutzminister und dem Bundesminister des Innern zum gegenseitigen Abgleich von „Reisenden und Asylsuchenden“ („screening of travelers and asylum seekers“) in ihren Datenbanken mittlerweile in konkrete Vorhaben (Bundestagsdrucksache 18/8872)?
- a) Welche Datenbanken bzw. Datensammlungen sollen bzw. könnten für einen solchen Abgleich (als Datenquelle und abzugleichende Informationssysteme) genutzt werden?
- b) Nach welcher Maßgabe werden die Datenquellen und abzufragenden Daten ausgewählt?

Die Fragen 17 bis 17b werden zusammen beantwortet.

Aus dem in Bezug genommenen Meinungsaustausch haben sich keine konkreten Umsetzungsüberlegungen der Bundesregierung ergeben.

18. Welche Aufgaben sollen die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) und die Grenzagentur Frontex aus Sicht der Bundesregierung bei der Verwaltung bzw. dem Betrieb des ETIAS übernehmen?

Nach Vorschlag der Europäischen Kommission ist eu-LISA für die Entwicklung und das technische Management von ETIAS verantwortlich. Bei der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) soll die „ETIAS Central Unit“ eingerichtet werden. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

19. Wer soll aus Sicht der Bundesregierung dem „ETIAS Screening Board“ angehören und beispielsweise für die Definition von Risikokriterien verantwortlich sein?

Die Europäische Kommission schlägt in ihrem Verordnungsentwurf vor, dass das „ETIAS Screening Board“ bei FRONTEX angesiedelt wird und ihm Vertreter von jeder „ETIAS National Unit“ sowie von Europol angehören. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

20. Welche Angaben sollte eine von Europol erstellte „ETIAS-Beobachtungsliste“ aus Sicht der Bundesregierung enthalten?
- a) Inwiefern sollte eine „ETIAS-Beobachtungsliste“ auch Personen und/oder Organisationen enthalten, die aus Sanktionslisten der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen stammen?
- b) Inwiefern sollten Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die „ETIAS-Beobachtungsliste“ um eigene Angaben zu Personen oder Organisationen, gegenüber denen ein Einreiseverbot auszusprechen ist, anzureichern?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 20 bis 20b zusammen beantwortet.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission definiert klar, welche Angaben die geplante „ETIAS Watchlist“ enthalten soll. Darunter sind u. a. Angaben zu Personen, die auf der Liste der Vereinten Nationen über Kriegsverbrecher sowie über Personen, zu denen Informationen zu terroristischen Bedrohungen oder anderer schwerwiegender Straftaten in den Mitgliedstaaten vorhanden sind, zu verstehen. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

21. Inwiefern hält es die Bundesregierung für sinnvoll oder notwendig, die in einem EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystem erhobenen Daten auch nach der Ausreise der betreffenden Person weiterhin zu speichern, und welchen Zeitraum hält sie hierfür für sinnvoll?

Der Verordnungsentwurf sieht eine Speicherdauer von fünf Jahren vor. Das Verhalten der erhobenen Daten nach etwaiger Ausreise des Reisenden ergibt sich schon aus dem grundsätzlich fünfjährigen Gültigkeitszeitraum einer ETIAS-Autorisierung. Ansonsten hätte der Reisende bei einer Wiedereinreise während der ETIAS-Gültigkeitsdauer in den Schengen-Raum erneut eine ETIAS-Autorisierung zu beantragen und eine Gebühr hierfür zu entrichten. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

22. Mit welchen Verfahren bzw. Algorithmen könnten die von den Reisenden eingegebenen Informationen aus Sicht der Bundesregierung „automatisch“ verarbeitet werden?

Die von den Fragestellern angesprochenen Algorithmen sollen nach dem Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission durch die „ETIAS Central Unit“ unter Beteiligung des „ETIAS Screening Board“ entwickelt werden. Die konkrete Ausgestaltung steht derzeit noch nicht fest. Die Beratungen auf europäischer Ebene haben hierzu noch nicht begonnen.

23. Welche im ETIAS vorab übermittelten Informationen der Antragsteller könnten aus Sicht der Bundesregierung auch zur Überprüfung genutzt werden, ob die betreffende Person, wie von der Europäischen Kommission beschrieben, ein Risiko im Hinblick auf die „öffentliche Gesundheit darstellt“ und deshalb nicht einreisen darf?

Zur Überprüfung, ob der Reisende potentiell ein Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellen könnte, sieht der Verordnungsentwurf eine entsprechende Frage vor, die der Reisende im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beantworten muss. Die genaue Formulierung und Ausgestaltung dieser Frage ist einem Durchführungsrechtsakt im weiteren Verfahren vorbehalten. Die Beratungen hierzu auf europäischer Ebene bleiben daher zunächst abzuwarten. Die Einreise muss bereits heute nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e des Schengener Grenzkodexes grundsätzlich verweigert werden, wenn der Reisende eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt.

24. In welchen europäischen oder nationalen Informationssystemen sollte die Ablehnung einer Einreise aus Sicht der Bundesregierung gespeichert werden?

Die Speicherung von Informationen über Einreiseverweigerungen soll künftig im EES und wie bisher im grenzpolizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem erfolgen. Hiervon zu unterscheiden sind ablehnende Entscheidungen im ETIAS-Antragsverfahren. Diese sollen nach dem Verordnungsentwurf im ETIAS selbst gespeichert werden. Die Bundesregierung prüft diesen Vorschlag derzeit.

25. Vor welchem Gericht in Deutschland könnten abgelehnte Antragsteller gegen die Untersagung der Einreise prozessieren?

Gegen die Verweigerung der Einreise an der Grenze kann der Betroffene vor dem nach § 52 der Verwaltungsgerichtsordnung zuständigen Gericht klagen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten bei ablehnenden Entscheidungen im ETIAS-Antragsverfahren bleiben die Beratungen auf europäischer Ebene zunächst abzuwarten.