

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Niema Movassat, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/13631 –**

Funktionsfähigkeit des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus

Vorbemerkung der Fragesteller

Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates sind die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam für die Umsetzung des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus verantwortlich. Sie werden dabei von den an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligten Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Europäischen Union unterstützt. Der erste mehrjährige Zyklus der Umsetzung des Schengen-Bewertungs- und -Überwachungsmechanismus endet im Jahr 2020. Die in diesem Fünfjahreszeitraum gesammelten Erfahrungen sollen als Grundlage für die Bewertung der Funktionsweise der geltenden Verordnung und der festgelegten Arbeitsverfahren herangezogen werden.

Die Schengen-bezogenen Rechtsvorschriften wurden in den letzten Jahren in großem Umfang technisch und legislativ ausgebaut. Im Projekt „Interoperabilität“ werden biometrische Datenbanken in einem „Gemeinsamen Identitätsspeicher“ zusammengefasst, mit dem „Ein- und Ausreisensystem“ sollen dort ab 2022 auch Daten von Drittstaatenangehörigen gespeichert werden (Ratsdokument 8554/1/19). Auch dezentrale Informationssysteme werden mit neuen Fähigkeiten ausgestattet (Bundestagsdrucksache 19/9407). Auch die Erweiterung des Mandats für die Grenzagentur Frontex und die Polizeiagentur Europol hat Auswirkungen auf den Schengen-Raum, indem die Agenturen beispielsweise Zugriff auf das Schengener Informationssystem erhalten.

Der finnische Ratsvorsitz möchte die Überprüfung des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus „unterstützen“ und fragt hierzu „Ansichten der Mitgliedstaaten“ ab (Ratsdokument 11740/19). Diese werden anschließend in einem Dokument zusammengefasst und gewertet. Aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller könnten die Regierungen der Mitgliedstaaten auf diese Weise Einfluss auf die zukünftige Gestaltung des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus nehmen.

Unter der neuen Verordnung für die Europäische Grenz- und Küstenwache ist vorgesehen, einen weiteren Mechanismus für Schwachstellenanalysen zu den Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zum Grenzschutz einzurichten (<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment>). Diese Schwachstellenanalysen sollen Synergien mit dem Schengen-Bewertungsmechanismus bilden.

1. Welche Bereiche des derzeitigen Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus funktionieren aus Sicht der Bundesregierung gut oder nicht gut (bitte begründen)?
2. Welche Bereiche sind aus Sicht der Bundesregierung deshalb verbesserungswürdig?
3. Welche einzelnen Maßnahmen dieser Bereiche (etwa Dauer des Evaluierungszyklus, Planung des Jahreszyklus, Fragebogen, angekündigte oder unangekündigte Besuche, Annahme von Berichten und Empfehlungen, Nachbereitung) müssen aus Sicht der Bundesregierung verbessert werden?
4. Welche Vorschläge macht die Bundesregierung für entsprechende Verbesserungen?
5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Effizienz des laufenden Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus?
6. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen des laufenden Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus auf die Anwendung des Schengen-Besitzstands in Deutschland?
7. Welche Vorschläge macht die Bundesregierung für entsprechende Verbesserungen?

Die Fragen 1 bis 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Evaluierung des Schengen-Evaluierungsmechanismus ist ein nach wie vor andauernder Prozess. Die Bundesregierung hat sich daher zu den gestellten Fragen noch keine abschließende Meinung gebildet.

8. Sollen die Schengen-Bewertungen aus Sicht der Bundesregierung von den Regierungen der Mitgliedstaaten genutzt werden, um die Schengen-Politik und ihre allgemeine Priorisierung auf EU-Ebene in ihrem Sinne zu beeinflussen?

Bei dem Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus handelt es sich um ein objektives Verfahren, das mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands eingeführt wurde. Auf der Grundlage von Fragebögen oder durch Ortsbesichtigungen zu spezifischen Aspekten des Schengen-Besitzstands werden Evaluierungsberichte zu den Ergebnissen und Bewertungen sowie den während der Evaluierung festgestellten Mängeln erstellt. Im Anschluss an einen Evaluierungsbericht und einen Vorschlag der Kommission verabschiedet der Rat Empfehlungen zur Beseitigung der bei der Evaluierung festgestellten Mängel. Damit der Evaluierungsmechanismus möglichst effizient ist und im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung steht, legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat in der Regel innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Ratsempfehlungen einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel vor. Die Kommission prüft nach Konsultation der Ortsbesichtigungsteams die Angemessenheit des Aktionsplans und legt dem Rat ihre Bewertung vor. Das Verfahren soll sicherstellen, dass die Schengen-Staaten alle Schengen-Vorschriften korrekt und wirksam anwenden. Gleichzeitig stärken die Evaluierungen das gegenseitige Vertrauen unter den europäischen Mitgliedstaaten. Deutschland beteiligt sich daher mit Entsendung entsprechender Experten regelmäßig an den Evaluierungen anderer Mitgliedstaaten. Deutschland bringt sich daneben regelmäßig in der Ratsarbeitsgruppe Schengen-Angelegenheiten ein.

9. Inwiefern sollte die Rolle der Ratsarbeitsgruppe für Schengen-Fragen aus Sicht der Bundesregierung ausgebaut werden, um den Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus bzw. dessen Ergebnisse besser für die Initiativen des Rates zu nutzen?
10. Falls ja, auf welche Weise könnte der „Mehrwert“ der Ratsarbeitsgruppe für Schengen-Fragen erhöht werden?
11. Welchen Bedarf sieht die Bundesregierung an thematischeren Bewertungen im Rahmen des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus, und welche Themen sollten diese abdecken?
12. Wie bewertet die Bundesregierung die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Umsetzung des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus, und in welchen Bereichen sind aus ihrer Sicht Verbesserungen erforderlich?
13. Sollten die EU-Agenturen aus Sicht der Bundesregierung mehr zum Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus beitragen (falls ja, bitte für die infrage kommenden Agenturen erläutern)?
14. Wie beurteilt die Bundesregierung das Funktionieren der „Expertenteams“ für die nationalen Überprüfungen des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus, und hält sie die Größe der Teams vor Ort für angemessen?

Die Fragen 9 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 7 verwiesen.

15. Welchen „Expertenteams“ hat die Bundesregierung in den letzten fünf Jahren angehört, und welche hat sie geleitet (bitte für die überprüften Länder darstellen)?
 - a) Aus welchen Behörden und Abteilungen stammten die deutschen „Expertenteams“?

Die Fragen 15 und 15a werden gemeinsam beantwortet.

Die Beteiligung von Experten der Bundesregierung an den angekündigten Evaluierungen des Schengen-Besitzstandes wird nicht statistisch erfasst. Grundsätzlich nehmen regelmäßig Experten der Bundesregierung an den Evaluierungen teil. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Außengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz und polizeiliche Zusammenarbeit. Die Experten stammen insbesondere aus den Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei. Die Leitung der Vor-Ort-Besuche übernehmen dabei regelmäßig Sachverständige der Europäischen Kommission.

- b) Nach welchen Kriterien hat die Bundesregierung ihre „Experten“ für die Teams vor Ort nominiert?

Die Nominierung für die Teilnahme erfolgt durch die Europäische Kommission nach Meldung durch die Mitgliedstaaten. Fachliche Präferenzen und die Bereitschaft zur Leitung des Expertenteams werden in Anlehnung an die zu überprüfenden Themenfelder vorher abgefragt. Auf eine homogene Länderverteilung und mögliche Erfahrungen aus Vorevaluierungen wird dabei gleichermaßen Wert gelegt. Jeder Mitgliedstaat greift auf einen Personalpool ausgewählter Experten zurück, die zuvor auf europäischer Ebene im Rahmen eines regel-

mäßig stattfindenden Trainingskurses für die Beteiligung an den Schengen-Evaluierungs-Maßnahmen qualifiziert wurden. Zu den Teilnahmevoraussetzungen zählen insbesondere eine mehrjährige Erfahrung beziehungsweise Verwendung in dem jeweils zu überprüfenden Bereich, erweiterte Kenntnisse über die Bestimmungen des Schengener Besitzstands sowie gute Englischkenntnisse und die Fähigkeit, im Team zu arbeiten.

- c) Welche Kosten entstanden für die einzelnen „Expertenteams“, und wie wurden diese übernommen?

Die Höhe der Kosten variiert jeweils nach Zielland und Dauer der Entsendung der Experten und wird seitens der Bundesregierung statistisch nicht erfasst. Die Reise- und Unterkunftskosten bei den Schengen-Evaluierungen werden von der europäischen Kommission übernommen.

- d) Hält die Bundesregierung die Teilnahme ihrer „Experten“ an Besuchen vor Ort für effizient?

Durch die regelmäßige Beteiligung an Schengen-Evaluierungs-Maßnahmen leisten auch deutsche Experten einen wichtigen Beitrag zum europäischen Qualitätsmanagement. Die Durchführung von Ortsbesichtigungen zur Verifizierung der zuvor erhobenen Informationen des jeweiligen Mitgliedstaates ist dabei als zielführend anzusehen. Die Teilnahme deutscher Experten an Besuchen vor Ort wird daher als effizient bewertet.

- e) Welche Verbesserungsvorschläge macht die Bundesregierung gegenüber dem Rat der Europäischen Union zur besseren Verfügbarkeit ihrer „Experten“ sowie jene der übrigen EU-Mitgliedstaaten für die Evaluierungsmissionen?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 7 wird verwiesen.

16. Wie will die Bundesregierung den Deutschen Bundestag stärker in den Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus einbinden?

Die Zusammenarbeit der Bundesregierung und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union richtet sich nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). Danach übersendet die Bundesregierung dem Bundestag alle Vorhaben mittels Zuleitungsschreiben sowie binnen zwei Wochen nach förmlicher Zuleitung eines Vorhabens einen Bericht, der insbesondere die Bewertung des Vorhabens hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthält (§ 6 EUZBBG). Der Bundestag ist daher bereits jetzt umfassend über den Bereich der Schengen-Evaluierungen unterrichtet und insofern eingebunden.

17. Worin besteht aus Sicht der Bundesregierung der Unterschied zwischen der in der neuen Verordnung für die Europäische Grenz- und Küstenwache vorgesehenen Schwachstellenanalyse (<https://frontex.europa.eu/intelligence/vulnerability-assessment>), und wie grenzt sich diese vom Schengen-Bewertungsmechanismus ab?

Sowohl der Schengen-Evaluierungsmechanismus (SEM) als auch die durch die Europäische Grenz- und Küstenwache Frontex durchgeführte Schwachstellenbeurteilung sind Teil des Europäischen Qualitätssicherungsmechanismus. Diese beiden Instrumente ergänzen und verstärken einander und sind in der Ver-

ordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SEM) und Artikel 13 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Schwachstellenbeurteilung) festgelegt.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Mechanismen liegt in ihrer generellen Zielrichtung. Während die Schengen-Evaluierung darauf ausgerichtet ist, die Anwendung und Umsetzung des Schengener Besitzstandes zu bewerten, bewertet die Schwachstellenbeurteilung, inwieweit die Mitgliedstaaten taktisch, technisch und ausstattungsbedingt in der Lage sind, einen effektiven Außengrenzschutz zu betreiben.

18. Welche Synergien könnten sich aus Sicht der Bundesregierung zwischen der Schwachstellenanalyse und dem Schengen-Bewertungsmechanismus entwickeln (Ratsdokument 11739/19)?
 - a) Was sind aus Sicht der Bundesregierung die wesentlichen Bereiche oder Elemente einer möglichen Doppelung zwischen der Schwachstellenanalyse und dem Schengen-Bewertungsmechanismus?
 - b) Welche konkreten Maßnahmen würden diese Doppelung verhindern?
 - c) Inwiefern sollte der Schengen-Bewertungsmechanismus angepasst werden, um Synergien mit der Schwachstellenanalyse zu ermöglichen?
19. Welche Maßnahmen könnte Frontex aus Sicht der Bundesregierung ergreifen, um den Schengen-Bewertungsmechanismus mit der Schwachstellenanalyse effizienter zu unterstützen?
 - a) Wie können die Ergebnisse der Schwachstellenanalyse zur Unterstützung des Schengen-Bewertungsmechanismus genutzt werden?

Die Fragen 18 bis 19a werden gemeinsam beantwortet.

Die Schwachstellenbeurteilung ist als eine operative Ergänzung flankierend zur Schengen-Evaluierung zu verstehen.

Überschneidungen in einzelnen Fragekomplexen sind in diesem Zusammenhang nicht gänzlich auszuschließen, auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen zeitlichen Frequenzen, in denen sie durchgeführt werden. Gleichzeitig bauen aber beide Mechanismen aufeinander auf, bereits erhobene Daten sowie erlangte Erkenntnisse können in der Folge wechselseitig in die Überprüfungen einbezogen und ggf. aktualisiert werden.

Hierzu ist dann auch eine entsprechende Einbeziehung der Erkenntnisse aus dem jeweils anderen Mechanismus vorgesehen, um ein verbessertes Lagebild über das Funktionieren des Schengen-Raums zu erstellen, die Doppelarbeit aufseiten der Mitgliedstaaten soweit wie möglich zu vermeiden und eine besser koordinierte Nutzung der einschlägigen Finanzierungsinstrumente der Union zu gewährleisten, mit denen das Management der Außengrenzen unterstützt wird. Der Austauschmechanismus soll danach alle Informationen in Bezug auf die Ergebnisse der Schwachstellenbeurteilung sowie der Besuche vor Ort, Empfehlungen, Aktionspläne und etwaigen Aktualisierungen der Umsetzung der Aktionspläne von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Schengen-Evaluierung umfassen.

- b) Inwiefern sollte eine Schwachstellenanalyse auch die Ergebnisse des Schengen-Bewertungsmechanismus im Bereich der Rückkehr von Asylsuchenden behandeln, und inwiefern sollte dies auch in den objektiven Kriterien der Schwachstellenanalyse berücksichtigt werden?

Die Schwachstellenbeurteilung bezieht sich vorrangig auf den Außengrenzschutz.

- c) Inwiefern und in welchen Bereichen sollten die in den Schwachstellenanalysen vorgenommenen Simulationen zur Unterstützung des Schengen-Bewertungsmechanismus genutzt werden?

Auf die Antwort zu den Fragen 18 bis 19a wird verwiesen.

20. Wie soll Frontex aus Sicht der Bundesregierung die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Empfehlungen auf Grundlage der Schwachstellenanalysen und des Schengen-Bewertungsmechanismus effizienter unterstützen?

Die Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache Frontex kann den betreffenden Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Empfehlungen aus der Schwachstellenbeurteilung beispielsweise in Form von Fortbildungsunterstützung, (technischer) Beratung oder im Rahmen operativer Maßnahmen unterstützen. Zugleich ist es den Mitgliedstaaten möglich, sich unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der Schwachstellenbeurteilung um EU-finanzierte Hilfen zu bemühen.

21. Welche einzelnen Defizite wurden bei der Überprüfung Deutschlands im Rahmen des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus von 2015 festgestellt bzw. im Evaluierungsbericht genannt (bitte auflisten)?

Es wird auf die Durchführungsbeschlüsse des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Deutschland festgestellten Mängel verwiesen. Diese wurden dem Deutschen Bundestag im Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 durch den Rat übermittelt.

- a) Welche Vorschläge hat die Bundesregierung zur Behebung der Defizite gemacht, und welche dieser Vorschläge genossen Priorität?
b) Welche der Vorschläge wurden trotz Priorisierung nicht umgesetzt?

Die Fragen 21a und 21b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die von Deutschland an die Europäische Kommission übermittelten Aktionspläne zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands festgestellten Mängel verwiesen (Ratsdok. 12565/16 und 11176/17). Darüber hinaus wird auf die Mitteilung der Kommission an den Rat zur Bewertung der Aktionspläne Deutschlands zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands festgestellten Mängel (Ratsdok. 8932/17) verwiesen.

22. Wann ist nach Kenntnis der Bundesregierung die nächste Überprüfung Deutschlands im Rahmen des Schengen-Bewertungs- und Überwachungsmechanismus geplant?

Nach Kenntnis der Bundesregierung ist die nächste Evaluierung Deutschlands im Jahr 2020 geplant.

23. Inwiefern plant die Bundesregierung abermals eine Verlängerung der Binnengrenzkontrollen zu Österreich, bzw. inwiefern sollen diese durch andere Maßnahmen, etwa die Ausweitung der „Schleierfahndung“, kompensiert werden („Das nahende Ende der Kontrollen, die nie Kontrollen waren“, www.welt.de vom 29. August 2019; bitte die beabsichtigte Rechtsgrundlage für eine etwaige Verlängerung mitteilen)?

Die vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze werden mit Wirkung vom 12. November 2019 für einen Zeitraum von sechs Monaten aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen auf Grundlage der Artikel 25 bis 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat neu angeordnet. An allen (anderen) deutschen Binnengrenzen sollen die grenzpolizeilichen Maßnahmen (sog. Schleierfahndung) – unterhalb der Schwelle von vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen – intensiviert werden.

