

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg Zirwes, Hannes Gnauck, Lars Haise, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/849 –**

Praxis präventiver Ausschreibungen durch Bundesbehörden im Rahmen des Schengener Informationssystems

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das zentrale Informationssystem für den polizeilichen und justiziellen Austausch zwischen den Staaten des Schengenraums. Es ermöglicht unter anderem Ausschreibungen zur Festnahme, Aufenthaltsermittlung sowie zur verdeckten Kontrolle von Personen. In Deutschland ist die Nationale Zentralstelle SIRENE beim Bundeskriminalamt (BKA) für die Koordination der SIS-Daten zuständig (vgl. Bundeskriminalamt, www.bka.de).

Besondere Aufmerksamkeit verdient nach Auffassung der Fragesteller die sogenannte Ausschreibung zur verdeckten Kontrolle gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates. Diese Ausschreibungsform kann vorgenommen werden, ohne dass ein konkreter Straftatverdacht gegen die betroffene Person besteht. Ziel ist es, durch polizeiliche Kontrollen Informationen über Reisebewegungen, Begleitpersonen oder das Verhalten von Personen zu gewinnen, die als mögliche Gefährder eingestuft werden (vgl. eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=C ELEX:02018R1862-20220801).

Die nationale Abbildung für diese Praxis findet sich in den §§ 47, 33b Absatz 2 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG), in § 17 Absatz 3 Satz 1 und 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) sowie in § 30a des Bundespolizeigesetzes (BPolG). Demnach sind die benannten Behörden befugt, Ausschreibungen zur polizeilichen Beobachtung oder Kontrolle vorzunehmen, wenn dies zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates erforderlich ist (Artikel 37 Absatz 4 der Verordnung 2018/1862), etwa im Bereich der Nachrichtendienste.

Da die Ausschreibungen in der Regel ohne Wissen der betroffenen Personen erfolgen, können sie bei grenzüberschreitenden Reisen zu wiederholten Befragungen und Kontrollmaßnahmen führen. Eine systematische Auswertung zu Zahl, Art und Kriterien dieser Ausschreibungen ist bislang nicht öffentlich verfügbar. Auch bleibt für die Fragesteller unklar, in welchem Umfang politische Einschätzungen – etwa im Zusammenhang mit der Einordnung als soge-

nannte extremistische Personen – für eine solche Maßnahme ausschlaggebend sind.

Vor dem Hintergrund der potenziellen Grundrechtseingriffe und der Intransparenz der zugrundeliegenden Praxis erscheint es den Fragestellern geboten, die Kriterien, den Umfang und die rechtliche Kontrolle dieser Ausschreibungen parlamentarisch aufzuarbeiten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Beantwortung der Bundesregierung erstreckt sich im Sinne der Fragestellung ausschließlich auf die in der Vorbemerkung der Fragesteller in Bezug genommenen Ausschreibungen nach Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862.

1. Wie viele Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 haben Bundesbehörden in den Jahren 2020 bis 2025 jeweils vorgenommen (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Die Statistiken des Bundeskriminalamts (BKA) bilden ausschließlich den Ist-Bestand von SIS-Fahndungen in den jeweiligen Fahndungskategorien zu bestimmten Stichtagen ab. Verlaufszahlen werden nicht erhoben.

Infolgedessen kann keine Auskunft darüber erteilt werden, wie viele Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 durch die Bundesbehörden jeweils in den Jahren 2020 bis 2025 erfasst wurden.

Zum Stichtag 14. Juli 2025 waren insgesamt 1 277 deutsche Fahndungen gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 im Schengener Informationssystem aktiv.

2. Wie viele dieser Ausschreibungen (vgl. Frage 1) betrafen deutsche Staatsangehörige (bitte ebenfalls nach Jahren aufschlüsseln)?

Mit Verweis auf die Antwort zu Frage 1 können keine expliziten Zahlen für die Jahre 2020 bis 2025 mit der Staatsangehörigkeit des Betroffenen beauskunftet werden. Es können lediglich Zahlen zu aktuellen Ausschreibungen vorgelegt werden.

Gemäß statistischer Auswertung vom 14. Juli 2025 waren insgesamt 478 deutsche Staatsangehörige mit einer Fahndung gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 betroffen.

3. Wie viele der in Frage 1 erfragten Ausschreibungen erfolgten ohne Vorliegen eines konkreten strafrechtlichen Tatverdachts?

Hierzu erfolgt seitens des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) ausgehend von den Tatbestandsmerkmalen des Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 keine Erhebung, da die Fragestellung für den Aufgabenbereich der genannten Behörden nicht relevant ist.

Materielle Voraussetzung für die Anordnung einer Ausschreibung durch diese Behörden ist kein strafrechtlicher Anfangsverdacht, sondern gemäß § 17 Absatz 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) i. V. m. Artikel 36

Absatz 1 und Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 eine nachrichtendienstliche Erkenntnislage im Aufgabenbereich der jeweiligen Behörde, aus der sich konkrete Anhaltspunkte für eine von der betroffenen Person ausgehende erhebliche Gefährdung oder andere erhebliche Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates sowie tatsächliche Anhaltspunkte für einen grenzüberschreitenden Verkehr ergeben, und zu deren Abwehr die Ausschreibung erforderlich und verhältnismäßig ist. Falls eine Person im Rahmen einer Ausschreibung im Zusammenhang mit einer terroristischen Straftat gesucht wird, so wird nach Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1862 davon ausgegangen, dass Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Ausschreibung im SIS rechtfertigen.

4. Welche gesetzlichen, untergesetzlichen oder internen Vorgaben wenden Bundesbehörden bei der Entscheidung über eine Ausschreibung zur verdeckten Kontrolle im Schengener Informationssystem an (bitte auch vorhandene Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen oder Bewertungsschemata benennen)?

Ausschreibungen durch das BfV, den MAD und den BND erfolgen nach den gesetzlichen Vorgaben des § 17 Absatz 3 BVerfSchG in Verbindung mit Artikel 36 Absatz 1 und Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862.

Darüber hinaus werden – insbesondere in Bezug auf formale Vorgaben – die Ausschreibung im MAD sowie im BND durch entsprechende Bereichsvorschriften konkretisiert.

5. Welche Behörden können solche Ausschreibungen beim BKA anregen (z. B. Landeskriminalämter, Bundesamt für Verfassungsschutz) oder selbst vornehmen, und welche Prüfschritte oder formalen Anforderungen gelten vor Eintragung einer entsprechenden Ausschreibung?

Die Behörden, welche diese Ausschreibungen durch das BKA vornehmen lassen können, ergeben sich aus § 17 Absatz 3 BVerfSchG. Die Voraussetzungen zur Eingabe einer Ausschreibung ergeben sich aus dem gesetzlichen Tatbestand in Verbindung mit Artikel 36 Absatz 1 und Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862. Die Prüfung obliegt den in § 17 Absatz 3 BVerfSchG genannten Behörden. Die gesetzliche Regelung sieht vor, dass der Behördenleiter, sein Vertreter oder ein dazu besonders beauftragter Bediensteter, der die Befähigung zum Richteramt hat, Ausschreibungen anordnet (§ 17 Absatz 3 Satz 3 BVerfSchG). Im Verfassungsschutzverbund kann das BfV Ausschreibungen nach § 17 Absatz 3 BVerfSchG anordnen, während die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) über keine eigene Ausschreibungsbefugnis verfügen. Entsprechende Anregungen der Fachbereiche werden im BfV durch besonders beauftragte Bedienstete mit Befähigung zum Richteramt rechtlich geprüft, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Ausschreibung angeordnet und durch das BKA umgesetzt. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) ist ausschließlich der MAD berechtigt, Ausschreibungen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen durch das BKA umsetzen zu lassen. Die Ausschreibung wird nach einer rechtlichen Prüfung der Voraussetzungen durch die Präsidentin des MAD angeordnet. Die Anordnung wird an das BKA überstellt. Auf dieser Grundlage erfolgt sodann die Eingabe im Schengener Informationssystem.

Im BND findet eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ausschreibung durch die jeweiligen Bereichsjustiziere statt.

6. In welchem Umfang wird die Einordnung einer Person in bestimmte sicherheitsrelevante Kategorien (z. B. politischer Extremismus, terroristische Gefährdung, Ideologiebezug) bei der Entscheidung über eine Ausschreibung berücksichtigt?

Die rechtliche Prüfung der Ausschreibungsvoraussetzungen seitens BfV erfolgt einzelfallbezogen anhand der materiellen Ausschreibungsvoraussetzungen des § 17 Absatz 3 BVerfSchG i. V. m. Artikel 36 Absatz 1 und Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862. Bei Ausschreibungen mit Bezug zu einer terroristischen Straftat ist in Übereinstimmung mit Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1862 von der Verhältnismäßigkeit in der Regel auszugehen (siehe im Einzelnen die Antwort zu Frage 3).

Die Einordnung einer Person in eine sicherheitsrelevante Kategorie ist maßgeblich für die Entscheidung über eine Ausschreibung. Entscheidend ist, ob konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die Informationen zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik erforderlich sind.

7. Welche Behörden oder Stellen innerhalb Deutschlands oder in anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums werden im Fall eines SIS-Treffers im Zusammenhang mit einer Ausschreibung zur verdeckten Kontrolle informiert, und welche Daten werden dabei übermittelt?

Nachfolgend wird eine Unterscheidung nach Ausschreibungen deutscher Behörden und Ausschreibungen anderer Mitgliedstaaten des SIS vorgenommen:

- 1) Ausschreibung deutscher Behörde und SIS-Treffer im Ausland:

Der im Ausland erzielte Treffer geht über die SIRENE des jeweilig treffererzielenden Mitgliedstaates bei SIRENE Deutschland ein und wird, ggf. unter Einbindung der BKA-internen zuständigen Fachabteilungen, an den ausschreibenden deutschen Nachrichtendienst weitergeleitet.

- 2) Ausschreibung ausländischer Mitgliedstaaten und SIS-Treffer im Inland:

Der in Deutschland erzielte Treffer geht über SIRENE Deutschland an die SIRENE des jeweilig fahndenden Mitgliedstaates. Parallel dazu wird der Treffer an das BfV und die BKA-internen zuständigen Fachabteilungen weitergeleitet.

Der Umfang der zu erhebenden Daten ergibt sich aus Artikel 37 der Verordnung (EU) 2018/1862 und den korrespondierenden nationalen Vorschriften der jeweiligen Mitgliedstaaten.

8. In wie vielen Fällen kam es in den Jahren 2020 bis 2025 aufgrund von Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle zu folgenden Reaktionen oder Maßnahmen durch ausländische Behörden:
 - a) intensive Polizeikontrollen oder Befragungen?
 - b) Zurückweisungen oder verweigerte Einreisen?
 - c) vorläufige Ingewahrsamnahmen?
 - d) sonstige staatliche Maßnahmen?

Die Fragen 8a bis 8d werden gemeinsam beantwortet.

Die zu ergreifenden Maßnahmen durch die ausländischen kontrollierenden Beamten ergeben sich aus Artikel 37 der Verordnung (EU) 2018/1862 und den

korrespondierenden nationalen Vorschriften der jeweiligen Mitgliedstaaten. Im BKA werden diesbezüglich keine weiteren Informationen vorgehalten.

Maßnahmen, die über den Artikel 37 der Verordnung (EU) 2018/1862 hinausgehen, werden in der Regel nicht umgesetzt.

9. Wie viele Personen haben in den Jahren 2020 bis 2025 Auskunftsanträge in Bezug auf ihre mögliche Erfassung im SIS gestellt, und in wie vielen Fällen wurde das Vorliegen einer Ausschreibung zur verdeckten Kontrolle dabei bestätigt?

Beim BKA sind in den Jahren 2020 bis 2025 (Stichtag: 30. Juni 2025) insgesamt 17 612 SIS-Auskunftsanträge erfasst.

Eine weitere Ausdifferenzierung der abgebildeten Auskunftsanträge etwa bzgl. Ausschreibungen zu verdeckten Kontrollen ist nicht möglich, da eine entsprechend separate statistische Erhebung hierzu nicht erfolgt.

10. In wie vielen Fällen kam es nach Auskunftersuchen, Widerspruchs- oder Löschanträgen zu einer vollständigen oder teilweisen Löschung solcher Ausschreibungen?

Seitens der Bundesregierung kann keine Aussage getroffen werden, in wie vielen Fällen es nach Auskunftersuchen, Widerspruchs- oder Löschanträgen zu einer vollständigen oder teilweisen Löschung gekommen ist, da keine nach Ausschreibungsgründen differenzierte statistische Erhebung erfolgt.

11. Für welchen Zeitraum werden Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle grundsätzlich im Schengener Informationssystem gespeichert, und unter welchen Voraussetzungen erfolgt eine Verlängerung oder automatische Löschung, insbesondere wenn zwischenzeitlich keine sicherheitsrelevanten Erkenntnisse mehr vorliegen?

Die Ausschreibung ist gemäß § 17 Absatz 3 BVerfSchG auf höchstens sechs Monate zu befristen und kann wiederholt angeordnet werden. Die Löschung erfolgt automatisch, sofern keine Verlängerung mitgeteilt wurde. Liegen die Voraussetzungen für die Ausschreibung nicht mehr vor, ist der Zweck der Maßnahme erreicht, oder zeigt sich, dass er nicht erreicht werden kann, ist die Ausschreibung unverzüglich zu löschen. Die Prüfung dieser Löschungsbedingungen obliegt dem jeweils anordnenden Nachrichtendienst.

12. Hat sich die Bundesregierung im Hinblick auf die grundrechtliche Bewertung von Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 juristisch beraten lassen, und wenn ja, was beinhaltete dieser juristische Rat?

Im Rahmen der Abstimmung von EU-Verordnungen in Gremien des Rates erfolgt grundsätzlich eine juristische Bewertung der zugrundeliegenden Regelungsvorschläge, die in die jeweiligen Stellungnahmen und Abstimmungen einfließt.

13. Welche internen Kontrollinstanzen oder externen Aufsichtsbehörden überprüfen die Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der SIS-Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle durch Bundesbehörden?

Gemäß § 17 Absatz 3 Satz 6 i. V. m. § 8b Absatz 3 BVerfSchG unterrichten das Bundesministerium des Innern für das BfV, das Bundeskanzleramt für den BND bzw. das BMVg für den MAD halbjährlich das Parlamentarische Kontrollgremium über die Ausschreibungen nach dem Schengener Informationssystem. Darüber hinaus unterfällt die Ausschreibung im Schengener Informationssystem der Prüf- und Kontrollzuständigkeit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie behördeninterner juristischer Prüfung.

14. Liegen dem Bundesministerium des Innern, dem BKA oder anderen Bundesbehörden interne Berichte, statistische Auswertungen oder sonstige Lageanalysen zur Entwicklung dieser Ausschreibungspraxis in den Jahren 2020 bis 2025 vor, und wenn ja, in welcher Form?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen im Sinne der Fragestellung vor.

15. Plant die Bundesregierung Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Transparenz und rechtsstaatlichen Kontrolle im Zusammenhang mit Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle, und wenn ja, inwiefern?

Für eine etwaige Weiterentwicklung des Rechtsrahmens der Verordnung (EU) 2018/1862 liegt die Zuständigkeit auf europäischer Ebene.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.