



## Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Toni Schuberl, Katharina Schulze BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
vom 03.04.2019

### Rechtsgrundlage Grenzkontrollen

Die Bundesregierung hat am 13.09.2015 die Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze wieder eingeführt. Begründet wurde dies mit dem damaligen „Flüchtlingszustrom nach Deutschland“. Diese Einführung sowie die darauf folgenden Verlängerungen geschahen in Absprache mit der Bayerischen Staatsregierung und insbesondere mit dem Staatsminister des Innern, für Sport und Integration Joachim Herrmann. Wiederholt wurden die Verlängerungen nur für jeweils sechs Monate angekündigt – zuletzt am 12.11.2018. Die EU-Kommission sieht die fortdauernden Grenzkontrollen kritisch und fordert eine Beendigung derselben. In ihrem Koalitionsvertrag schreiben die Regierungsfractionen CSU und Freie Wähler: „Solange der EU-Außengrenzschutz nicht gewährleistet ist, sind wir für eine Beibehaltung der Grenzkontrollen.“

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Staatsregierung:

1. Wie beurteilt die Staatsregierung die Rechtmäßigkeit der derzeitigen Grenzkontrollen im Hinblick auf die Höchstfrist von zwei Jahren gemäß Art. 25 Abs. 4 Schengener Grenzkodex (SGK)?
  - 2.1 Aufgrund welcher konkreten Tatsachen schließt die Staatsregierung darauf, dass der Außengrenzschutz des Schengenraums nicht ausreichend sei (aufgeschlüsselt nach Ereignissen bzw. Zuständen, Jahr, Staat und Grenzabschnitt)?
  - 2.2 Welche Maßnahmen zur Verbesserung des Außengrenzschatzes der letzten fünf Jahre sind der Staatsregierung bekannt?
  - 2.3 Wie müsste der Zustand des Außengrenzschatzes beschaffen sein, damit die Staatsregierung von einem ausreichenden Außengrenzschutz ausgeht (aufgeschlüsselt nach Grenzabschnitten)?
3. Auf welcher Rechtsgrundlage kann – nach Ansicht der Staatsregierung – die Bundesregierung eine erneute Verlängerung der Grenzkontrollen beschließen?

## Antwort

**des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration**  
vom 20.05.2019

### Vorbemerkung:

Das grenzkontrollfreie Reisen innerhalb des Schengenraums ist eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union. Daher unterstützt die Staatsregierung alle Bestrebungen und Maßnahmen, perspektivisch wieder zu einem Raum ohne Binnen-grenzkontrollen zurückzukehren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen allerdings die notwendigen Voraussetzungen gegeben sein. Hinderungsgründe sind dabei insbesondere die nach wie vor bestehenden Defizite beim Schutz der EU-Außengrenzen sowie das immer noch zu hohe Aufkommen illegaler Sekundärmigration nach Deutschland.

\*) Berichtigung wegen Schreibfehler und ähnlicher offener Unrichtigkeiten

Die Anordnung von Kontrollen an den Binnengrenzen der Bundesrepublik Deutschland, zu denen auch der Abschnitt der Bundesgrenze zu Österreich gehört, liegt in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Die sachliche Zuständigkeit der Staatsregierung ist daher bei Fragenstellungen zu diesem Themenkomplex nicht eröffnet.

1. **Wie beurteilt die Staatsregierung die Rechtmäßigkeit der derzeitigen Grenzkontrollen im Hinblick auf die Höchstfrist von zwei Jahren gemäß Art. 25 Abs. 4 Schengener Grenzkodex (SGK)?**
3. **Auf welcher Rechtsgrundlage kann – nach Ansicht der Staatsregierung – die Bundesregierung eine erneute Verlängerung der Grenzkontrollen beschließen?**

Deutschland hat am 13.09.2015 von der Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach Europarecht, im Speziellen den Regelungen des Schengener Grenzkodex, Gebrauch gemacht und Kontrollen an der deutsch-österreichischen Binnengrenze eingeführt.

Alle bisherigen Maßnahmen, sowohl die Einführung der Grenzkontrollen im Herbst 2015 als auch die seitherigen Verlängerungen, wurden stets in Abstimmung mit der Europäischen Kommission angeordnet. Die aktuelle Verlängerung der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze ab dem 12.05.2019 wurde, nach Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen, aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen auf Grundlage der Art. 25 bis 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (SGK) in nationaler Verantwortung durch den Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat Horst Seehofer angeordnet. Die Staatsregierung sieht das Vorgehen des Bundes uneingeschränkt im Einklang mit dem geltenden nationalen und EU-Recht.

- 2.1 **Aufgrund welcher konkreten Tatsachen schließt die Staatsregierung darauf, dass der Außengrenzschutz des Schengenraums nicht ausreichend sei (aufgeschlüsselt nach Ereignissen bzw. Zuständen, Jahr, Staat und Grenzabschnitt)?**

Die Sicherheit für die Bewohner in unserem Land beginnt an den Grenzen. Es ist eine unserer Hauptaufgaben als Staat, für die Sicherheit unserer Bevölkerung zu sorgen und diese zu erhalten.

Unsere Einschätzung hinsichtlich des nicht ausreichenden Schutzes der Schengenaußengrenzen basiert ganz wesentlich auf Feststellungen im Inland. Wesentlicher Gradmesser sind zum einen die Aufgriffe von unerlaubt Eingereisten, die durch die Bundespolizei und die Bayerische Polizei in Bayern registriert wurden. Die Zahl belief sich für den Zeitraum von Januar bis Dezember 2018 auf mehr als 16.000 illegal eingereiste Personen. Hinzuzufügen ist, dass bei dieser Zahl noch nicht diejenigen Personen berücksichtigt sind, die auf unbekanntem Wege einreisen und sich dann z. B. unmittelbar in den Erstaufnahmeeinrichtungen melden.

Zum anderen stützt sich die Einschätzung auf Feststellungen zu verschiedenen, teils auch organisierten Kriminalitätsphänomenen, soweit die Täter speziell aus Drittstaaten zur Tatbegehung eingereist sind. Aus Sicht der Staatsregierung verdeutlichen diese Erkenntnisse und Feststellungen, dass die Anstrengungen zur Verbesserung des Außengrenzschatzes des Schengenraums derzeit noch nicht ausreichen, um die Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Bayern durch illegale Migration und internationale Kriminalität in einem ausreichenden Maß zu reduzieren.

Darüber hinaus lassen auch das nach wie vor bestehende erhebliche und im Vergleich der Jahre 2017 und 2018 wieder angestiegene Migrationspotenzial auf der ostmediterranen Route und im weiteren Verlauf über die Balkanroute nach Zentral- und Westeuropa sowie die illegale Sekundärmigration innerhalb des Schengenraums und insbesondere nach Deutschland (als eines der Hauptzielländer) zeitnah keine vollständige Reduzierung illegaler Migration in das Bundesgebiet erwarten.

## 2.2 Welche Maßnahmen zur Verbesserung des Außengrenzschutzes der letzten fünf Jahre sind der Staatsregierung bekannt?

Zur Verbesserung des Außengrenzschutzes wurden in den letzten Jahren vielschichtige Maßnahmen auf europäischer Ebene forciert. Teilweise sind die Maßnahmen und Instrumente bereits eingesetzt, teilweise sind zwar die Rechtsgrundlagen geschaffen, aber es fehlt noch an der (vollständigen) Implementierung.

Dazu gehören

- die Schaffung einer neuen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (**EBCG**), vormals FRONTEX,
- ein systematischer Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken bei allen Personen, die die Außengrenzen überschreiten,
- Ausbau und Flexibilisierung bereits bestehender Datenbanken wie dem Schengener Informationssystem (**SIS**), dem Visainformationssystem (**VIS**) oder **EURODAC** (European Dactyloscopy ist ein Fingerabdruck-Identifizierungssystem),
- ein neues Einreise-/Ausreisensystem für Drittstaatsangehörige (**EES**),
- das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (**ETIAS**),
- neue Bestimmungen zur Verbesserung der Interoperabilität der EU-Datenbanken.

Im Folgenden wird der jeweils aktuelle Umsetzungsstand zu den namentlich genannten Informationssystemen sowie der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache skizziert.

### – **EBCG**

Die 2016 eingerichtete Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG, ehemals bekannt als FRONTEX) ist heute Dreh- und Angelpunkt der Arbeiten der EU zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen. Im September 2018 schlug die Europäische Kommission vor, die EBCG weiter auszubauen und die Agentur mit einer ständigen Reserve von 10.000 Grenzschutzbeamten auszustatten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten jederzeit die volle operative Unterstützung der EU in Anspruch nehmen können.

Am 28.03.2019 haben das Europäische Parlament (EP) und der Rat eine politische Einigung hinsichtlich der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die EBCG erzielt. Am 01.04.2019 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter im Namen des Rates die am 28.03.2019 von EP und Rat erzielte politische Einigung zur Änderung der Verordnung über die EBCG gebilligt.

### – **Ausbau und Flexibilisierung SIS, VIS und EURODAC**

Das Schengener Informationssystem (SIS), das Kernstück der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, soll weiterentwickelt werden. Beispielsweise sollen Warnhinweise hinsichtlich Personen und Objekten mit terroristischen Verbindungen aufgenommen, aber auch weitere Datenkategorien wie Fingerabdrücke, Handabdrücke und Gesichtsbilder genutzt werden, um Personen zu identifizieren, die in den Schengenraum einreisen. Die Aktualisierungen sind auch darauf ausgerichtet, die vollständige Interoperabilität des SIS mit anderen EU-Systemen für Migration, Grenzmanagement und Sicherheit zu gewährleisten.

Am 19.11.2018 hat der Rat die am 12.06.2018 erzielte politische Einigung und somit die drei Verordnungsvorschläge der Kommission zur Stärkung des SIS in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Durchführung von Grenzkontrollen und Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger angenommen. Das EP hatte die politische Einigung bereits am 24.10.2018 gebilligt. Es ist vorgegeben, dass das System spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Rechtsvorschriften (somit im Jahr 2022) in den Mitgliedstaaten voll einsatzbereit sein muss.

Durch das bestehende Visainformationssystem (VIS) werden die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, die konsularische Zusammenarbeit und die Konsultationen zwischen den zentralen Visumbehörden verbessert. Das VIS umfasst zwei getrennte Systeme, nämlich die zentrale Datenbank des VIS und ein automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS), und ist mit allen Konsulaten der Schengenstaaten, die Visa erteilen, und mit allen Grenzübergängen an den Schengenaußengrenzen verbunden. An diesen Übergängen ermöglicht das VIS den Grenzschutzbeamten die Überprüfung, ob der Inhaber eines biometrischen Visums tatsächlich mit dem entsprechenden Antragsteller identisch ist. Mithilfe der Datenbank sollen Personen identifiziert werden, die die Voraussetzungen für die Einrei-

se in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen. Derzeit wird das VIS auf EU-Ebene überarbeitet. Die Kommission hat hierzu im Mai 2018 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt.

EURODAC ist eine zentrale europäische Fingerabdruckdatenbank für Asylbewerber und unerlaubt eingereiste bzw. illegal aufhältige Drittstaatsausländer. Mit EURODAC soll eine schnelle Klärung, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist, erleichtert und möglichst eine doppelte Asylantragstellung in unterschiedlichen Staaten verhindert werden.

Die Kommission hat im Mai 2016 einen Vorschlag zur Überarbeitung der EURODAC-Verordnung vorgelegt. Ziel ist es, das EURODAC-System insgesamt zu stärken, insbesondere durch eine Erweiterung der zu speichernden Daten (neben den Fingerabdrücken künftig auch Lichtbilder und personenbezogene Daten wie Name und Geburtsdatum), durch eine Nutzung für Rückführungszwecke und durch verbesserten Zugriff für Strafverfolgungsbehörden.

– **Entry/Exit System (EES)**

Im November 2017 wurde die Verordnung über ein EU-Einreise-/Ausreisensystem für Drittstaatsangehörige (EES) angenommen. Im EES werden alle Nicht-EU-Bürger registriert, die für einen Kurzaufenthalt (von höchstens 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen) in den Schengenraum einreisen dürfen. Erfasst werden der Name des Reisenden, die Art des Reisedokuments, biometrische Daten (vier Fingerabdrücke und das Gesichtsbild) sowie der Zeitpunkt und der Ort der Ein- und Ausreise. Zudem werden Einreiseverweigerungen mit einer Warnung für die nationalen Behörden versehen. Durch die stärker automatisierten Grenzkontrollen und das Wegfallen des Abstempelns von Pässen sollen die Wartezeiten verringert und Dokumentenbetrugsfälle leichter aufgedeckt werden. Die Agentur eu-LISA wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten das neue System entwickeln, das dann im Jahr 2021 einsatzbereit sein soll.

– **European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)**

Im Oktober 2018 trat die Verordnung über das Europäische Reisegenehmigungs- und Informationssystem ETIAS in Kraft, welches nun ebenfalls einer zeitnahen Implementierung in den EU-Mitgliedstaaten bedarf. Mit dem ETIAS wird die Informationslücke in Bezug auf Reisende geschlossen, die von der Pflicht befreit sind, beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums zu sein. Anhand des Systems wird vor der Einreise eines von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum festgestellt, ob dieser dazu berechtigt ist und ob mit seiner Einreise ein Risiko für die Sicherheit, ein Risiko der irregulären Migration oder ein hohes Epidemierisiko verbunden ist.

Nach derzeitigem Planungsstand soll ETIAS, welches von der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA) verwaltet wird, im Jahr 2023 in Betrieb gehen.

– **Verbesserung der Interoperabilität der EU-Datenbanken**

Die EU-Kommission hat im Dezember 2017 zwei Gesetzgebungsvorschläge auf EU-Ebene für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und für den Bereich Grenze auf den Weg gebracht, die die Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität von EU-Informationssystemen zum Gegenstand haben. Ziel ist es, die derzeitigen Informationslücken zu schließen, aufgrund deren es möglich ist, dass Personen, einschließlich solcher, die unter Umständen an terroristischen Handlungen beteiligt sind, in verschiedenen, nicht miteinander verbundenen Datenbanken unter unterschiedlichen Aliasnamen erfasst werden. Insoweit soll es künftig möglich sein, dass umgehend Fingerabdrücke und Gesichtserkennung als biometrische Daten Grundlage einer Identifizierung und Datenzuordnung in allen Informationssystemen werden.

Das Plenum des EP hat am 16.04.2019 die am 05.02.2019 erzielte politische Einigung zur Einführung eines Rahmens zur Interoperabilität der EU-Informationssysteme in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration sowie in den Bereichen Grenzschutz und Visumkontrolle formell bestätigt.

**2.3 Wie müsste der Zustand des Außengrenzschutzes beschaffen sein, damit die Staatsregierung von einem ausreichenden Außengrenzschutz ausgeht (aufgeschlüsselt nach Grenzabschnitten)?**

Die Staatsregierung begrüßt die von der EU-Kommission bereits getroffenen bzw. angestoßenen Maßnahmen zum Schutz der Schengenaußengrenzen, zu denen auch die Bestrebungen zur vollumfänglichen Anwendung der asylrechtlichen Instrumentarien sowie das Erreichen von Fortschritten bei den Verhandlungen zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sowie zu einer verbesserten Zusammenarbeit bei Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr gehören.

Die Staatsregierung baut darauf, dass dieses geschnürte Maßnahmenbündel in Zukunft den Außengrenzschutz derart positiv beeinflusst, dass eine Steuerung der Migration verbessert und somit auch ein spürbarer Rückgang der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität an der deutsch-österreichischen Grenze verzeichnet werden kann, sodass die derzeit noch laufenden Binnengrenzkontrollen (täglich 24 Stunden) wieder entbehrlich werden.