

## **Eurodac – oder die lange Geschichte der Erfassung von Asylsuchenden**

**Der Anschluss an das Fingerabdruck-Identifizierungssystem Eurodac ist einer der zentralen Aspekte des schweizerischen Beitritts zu „Schengen“ und „Dublin“ – zugleich aber einer der am wenigsten bekannten. Das System ging Anfang 2003 ans Netz. Diesen Termin nahm das deutsche „Komitee für Grundrechte und Demokratie“ zum Anlass für eine Bilanz der systematischen Erfassung von Asylsuchenden.**

**(Der folgende Artikel ist dem im Dezember 2003 erschienenen „Jahrbuch 2002/03“ des Komitees entnommen. Er wurde ergänzt um einen Nachtrag für die Schweiz. Mehr Informationen zum Komitee für Grundrechte und Demokratie unter [www.grundrechtekomitee.de](http://www.grundrechtekomitee.de))**

Am 16. Januar 2003 vermeldeten die Zeitungen, das Datensystem Eurodac habe bei der EU-Kommission seinen Betrieb aufgenommen. Es enthält die Fingerabdruck-Daten aller neu registrierten Asylsuchenden und „illegalen Einwanderer“ aus der EU sowie aus Norwegen und Island, sofern sie über 14 Jahre alt sind. Die zu einer Zahlenreihe komprimierten Abdrücke werden darin anonym unter einer Registriernummer erfasst. Das klingt nach Datenschutz, denn die Namen und Personalien sowie das Herkunftsland der Personen sind in Eurodac selbst nicht erkennbar.

Das ist auch nicht notwendig, denn die Registriernummer verweist auf diese und noch viel mehr Daten, die bei den angeschlossenen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten fein säuberlich festgehalten sind. Diese liefern die Daten entweder online oder per Magnetband an. Eurodac sorgt automatisch für einen Vergleich. Wenn sich dabei herausstellt, dass die Fingerabdrücke bereits in dem System enthalten sind, wenn sich also ein „Treffer“ ergibt, dann heisst das, dass die betreffende Person bereits vorher einmal als Asylsuchender oder als „illegaler Einwanderer“ in Erscheinung getreten ist.

Der „Treffer“ wird den nationalen Behörden gemeldet, die dann entsprechend handeln sollen. Sie erfahren damit, dass es sich bei dem Asylantrag um einen Doppel- oder Nachfolgeantrag handelt, dass ein abgelehnter Asylsuchender sich als „Illegaler“ weiter in der EU aufhält usw. Sie können also – trotz Anonymität – sehr wohl Folgerungen aus dem „Missbrauch“ ziehen.

### **Die Anfänge**

Die Geschichte von Eurodac begann mit der Unterzeichnung des Dubliner Erstasylabkommens am 15. Juni 1990. Die heutige Europäische Union war zu diesem Zeitpunkt noch die Europäische Gemeinschaft. Ihr wichtigstes Projekt bildete seit Mitte der 80er Jahre die „Vollendung des Binnenmarktes“, deren Abschluss für den 31. Dezember 1992 terminiert war. Die Innen- und Justizpolitik gehörte formal noch gar nicht zu den gemeinschaftlichen Aufgaben. Mit der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet befassten sich „nur“ eine Reihe informeller Gremien. Zuständig für die Asylpolitik war eine 1986 entstandene „Ad hoc-Gruppe Einwanderung“, die unter der Aufsicht der Innen- bzw. Justizminister der Mitgliedstaaten stand. Als eine ihrer wesentlichen Aufgaben sah sie jedoch schon damals die „Bekämpfung des Asylmissbrauchs“, die auch heute noch zu den asylpolitischen Losungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten gehört.

An der Wende zu den 90er Jahren verstanden die Politiker unter diesem Begriff in erster Linie, dass Flüchtlinge sich nicht mit der Ablehnung in einem der Staaten des wohlhabenden Westeuropas begnügen, sondern in einem anderen Staat – gegebenenfalls unter einem anderen Namen – einen Doppel- oder Nachfolgeantrag stellen. In den Zirkeln der Exekutive war von „Asylum shopping“ und „Wanderzirkus“ die Rede. Das Dubliner Abkommen, das im Juni 1990 zunächst von elf der damals zwölf EG-Staaten unterzeichnet wurde (Dänemark folgte ein Jahr später), sollte diesen „Missbrauch“ abstellen. Es legte fest, dass Asylsuchende nur in einem EG-Staat einen Asylantrag stellen können. Sofern sie nicht ein Visum für oder unmittelbare Verwandte in einem Mitgliedstaat haben, ist für die Prüfung des Antrags derjenige EG- (bzw. heute EU-) Staat zuständig, der als erster betreten wird. Kommt ein Flüchtling also mit einem wackligen Boot über die Meerenge von Gibraltar, so muss er seinen Antrag in Spanien stellen; betritt er am Flughafen Frankfurt erstmals EU-Boden, dann ist Deutschland zuständig. „One chance only“, so lautet die Devise. Die nicht-zuständigen Staaten dürfen den Betroffenen in den zuständigen Staat zurückschieben.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie erkennen, dass es sich um einen Nachfolgeantrag handelt. Und das geht nur, wenn sie die Identität der Asylsuchenden feststellen und Informationen darüber austauschen. Nicht umsonst enthält das Dubliner Abkommen Regelungen über einen entsprechenden Datenaustausch. Dieser ist im Abkommen selbst aber nur als bilateraler Datenaustausch im Einzelfall konzipiert.

### **Flächendeckende Erfassung**

Dass es nicht beim Einzelfall bleiben würde, war recht schnell klar. Als das Abkommen unterzeichnet wurde, betrieben nämlich bereits fünf der damals zwölf EG-Staaten automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssysteme (AFIS). Die Niederlande, Belgien, Dänemark, Spanien und Frankreich. Der Weg zu einer „Revolutionierung“ der Fingerabdrucktechnik war vorgezeichnet. Die Daktyloskopie hatte sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts bei den europäischen Polizeien als die Identifizierungstechnik schlechthin etabliert. Jetzt schien eine vollständige Automatisierung der Erfassung und Wiedererkennung der Abdrücke möglich. Die alten Karteien und die seit den 70er Jahren eingeführten halbautomatischen Lösungen schienen über kurz oder lang ausgedient zu haben.

Kennzeichnend für diese Systeme ist, dass sie eben nicht nur für die daktyloskopische Erfassung von Straftätern und Verdächtigen benutzt werden, sondern auch für die von Asylsuchenden. Das im Dezember 1992 in Deutschland – sprich beim Bundeskriminalamt – in Betrieb gegangene AFIS-System und die Geschichte seiner Einführung sind dafür ein typisches Beispiel. Seit 1965 konnten in der BRD Asylsuchende erkennungsdienstlich behandelt werden, wenn ihre Identität nicht zweifelsfrei feststand. Im Herbst 1991 machte der Bremer Landesdatenschutzbeauftragte öffentlich, dass diese erkennungsdienstliche Behandlung nicht nur im Einzelfall, sondern nahezu generell erfolgte. Andere Landesdatenschutzbeauftragte zogen nach und entdeckten ähnliche Verfahrensweisen in ihren Bundesländern. Was die Datenschützer aufregte, war für die Innenpolitiker hingegen erklärtes Ziel. Bereits 1990 hatte die Innenministerkonferenz beschlossen, sämtliche Asylsuchenden auf diese Weise erfassen zu wollen, um dem „Asylmissbrauch“ – den Doppelanträgen in

verschiedenen Bundesländern und dem Doppelbezug von Sozialhilfe – entgegenzuwirken.

Der Beschluss liess sich aber nicht voll umsetzen. Während in Bremen sämtliche Asylsuchenden und auch andere MigrantInnen erfasst wurden, geschah dies in Hessen gar nicht und in Berlin nur bei Personen ohne Papiere oder bei Verdacht auf ge- oder verfälschte Papiere. „Nur“ Flüchtlinge aus bestimmten „Problemländern“ wurden in allen Bundesländern samt und sonders erfasst. Der wesentliche Grund für diese nur teilweise Abnahme von Fingerabdrücken bestand nicht im fehlenden Willen der Behörden, sondern in technischen und Kapazitätsproblemen. Das BKA konnte die rund 12 000 Fingerabdruck-Blätter von Asylsuchenden, die ihm monatlich geschickt wurden nicht mehr bewältigen. Es betrieb zu diesem Zeitpunkt noch ein halbautomatisches System, das in den frühen 80er Jahren eingeführt worden war. Die 10-Finger-Blätter mussten manuell verformelt werden, die daraus gewonnene „Adresse“ von 73 Zeichen wurde gespeichert. Sie ergab aber bei der Recherche keine Eindeutigkeit, denn unter jeder Adresse fanden sich Fingerabdrücke von zwei bis drei Personen. Auch bei der Recherche war daher wieder ein manueller Vergleich notwendig. Mit einer Verarbeitung von Massendaten und damit der flächendeckenden daktyloskopischen Erfassung der Asylsuchenden waren das BKA und sein bestehendes Informationssystem überfordert.

Die Anschaffung eines neuen, nunmehr automatischen Systems hatten die Innenminister grundsätzlich bereits im Frühjahr 1991 beschlossen. Als die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP 1992 gemeinsam mit der SPD die Verschärfung des Asylverfahrensgesetzes aushandelten, schrieben sie nicht nur die erkennungsdienstliche Behandlung aller Asylsuchenden aus welchen Ländern auch immer gesetzlich fest, sondern bestätigten gleichzeitig den Beschluss zur Einführung eines AFIS. Das neue System verkürzte die Erfassungszeiten von 60 – 90 Minuten pro Blatt auf blosse drei Minuten. Für den Asylbereich wurde die Kapazität des Systems auf jährliche 400 000 Blätter festgelegt. 1993 wurde darüber hinaus ein Berg von 150 000 bereits vorliegenden Fingerabdruck-Blättern abgetragen.

Die Verschärfung der Asylpolitik hatte damit eine Erneuerung der polizeilichen Informationstechnik bewirkt. Die Kritik der Datenschutzbeauftragten an der flächendeckenden Erfassung von Asylsuchenden und an der fehlenden Trennung von Asyl- und Polizeidaten hatten die Staatsparteien abgeschmettert.

### **Vom nationalen AFIS zu Eurodac**

Was lag näher, als die Vorteile der jeweils nationalen Fingerabdruck-Systeme auch auf europäischer Ebene zu nutzen? Tatsächlich empfahl die Ad hoc-Gruppe Einwanderung bereits im November 1991 den für Migrations- und Asylfragen zuständigen Justiz- oder Innenministern der EG-Staaten, eine Durchführbarkeitsstudie „zu einem europäischen System für den Vergleich der daktyloskopischen Identifizierungsmerkmale von Asylbewerbern“ erstellen zu lassen. Geprüft werden sollte dabei nicht nur die Art der Verformelung (alle 10 Finger oder nur zwei), die Errichtung eines zentralisierten Systems oder die Ermöglichung eines bloss bilateralen Vergleichs, die Einrichtung von online-Verbindungen oder die Verschickung von Blättern auf dem Postwege u.a.m. Im

Dezember 1991 beschlossen die Minister die Einrichtung einer Unterarbeitsgruppe Eurodac.

Im August 1992 schien der Aufbau von Eurodac bereits beschlossene Sache. Einem Bericht der Ad hoc-Gruppe Einwanderung werden nach wie vor die verschiedenen technischen Formen der Datenübertragung diskutiert. Man ist sich jedoch schon einig, dass es um die automatisierte Fingerabdruck-Identifizierung geht. Die Ad hoc-Gruppe geht davon aus, dass jährlich etwa sechs Millionen Datensätze anfallen. Sie rechnet mit rund 500 000 Anfragen pro Jahr.

Zu klären waren aber nicht nur die technischen Fragen, sondern auch die rechtlichen. Zum einen war das Dubliner Abkommen zu diesem Zeitpunkt erst von zwei Staaten ratifiziert. Zum andern reichte es als Rechtsgrundlage für einen automatisierten Datenaustausch nicht aus. Im März 1993 machte der juristische Dienst des Rates der EG den Mitgliedstaaten klar, dass Artikel 15 des Abkommens in der Tat nur für die Weitergabe von Informationen im Einzelfall taugte, nicht aber für eine Verbindung automatisierter Datensysteme oder gar eine zentralisierte gemeinsame Fingerabdruckdatei. Vonnöten war also ein zusätzliches Abkommen.

## **Der institutionelle Rahmen**

Am 1. November 1993 trat der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union in Kraft. Aus der bisher informellen Regierungszusammenarbeit wurde nun eine formelle, geregelt nach Titel VI des EU-Vertrags und institutionalisiert in der dritten Säule der EU, der Justiz- und Innenpolitik. Die „Ad hoc-Gruppe Einwanderung“ ging nach sieben Jahren umstandslos in eine „Lenkungsgruppe Asyl und Einwanderung“ über, unter der wiederum eine Arbeitsgruppe Asyl angesiedelt war. Aus den „für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern“ war über Nacht der „Rat für innen- und justizpolitische Angelegenheiten“ geworden. Das Europäische Parlament hatte auch in dieser nunmehr formellen Struktur nichts zu sagen. Die Entscheidungen trafen die im Rat und seinen Arbeitsgruppen versammelten Exekutiven der Mitgliedstaaten.

So sehr sich die EU-Staaten in ihrer Politik der Abschottung gegenüber Flüchtlingen und Einwanderern einig waren, so langfädig blieb der Verhandlungsprozess in den neuen Strukturen. Zum einen blockierte das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat eine Einigung. Insbesondere Grossbritannien war darauf bedacht, dass die Regierungszusammenarbeit in der dritten nicht mit den Gemeinschaftsinstitutionen der ersten Säule der EU – insbesondere dem Gerichtshof – vermischt würden. Zum andern erwiesen sich die Instrumente der Kooperation als langsam. Zwar konnten im Rahmen der dritten Säule bis 1997 eine ganze Serie von Abkommen unterzeichnet werden. Die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente brauchte jedoch ihre Zeit.

Das 1990 unterzeichnete Dubliner Abkommen trat erst im September 1997 in Kraft, nachdem es von den Niederlanden als letztem Mitgliedstaat unterzeichnet worden war. Für Eurodac lag erst 1996 ein erster Konventionsentwurf vor. 1998 erzielten die Minister im Rat eine politische Einigung. Anfang 1999 musste das interessierte Publikum zur Kenntnis nehmen, dass der Rat die Eurodac-Konvention kurzfristig auf Eis gelegt hatte. Der Grund dafür war erneut ein institutioneller:

Im Februar 1997 hatten die Regierungschefs der Union nämlich bereits den Amsterdamer Vertrag und damit wesentliche Vereinfachungen des bestehenden EU-Vertrags unterzeichnet. Die Asyl- und Einwanderungspolitik rutschte mit diesem Vertrag neu in die Erste Säule der EU, sie wurde „vergemeinschaftet“. Statt völkerrechtlicher Verträge sollte der Rat in diesem Bereich nun Verordnungen und Richtlinien produzieren, für die in erster Linie die Kommission die Vorlagen vorbereitete. Das lange Prozedere der Ratifikation in den nationalen Parlamenten entfiel. Im Unterschied zu den übrigen Angelegenheiten der ersten Säule (Binnenmarkt, Zoll- und Agrarpolitik) blieb das Europäische Parlament allerdings weiterhin ausgeschlossen. Es muss nur konsultiert werden, d.h. es darf sich zwar äussern, aber der Rat muss auf seine Änderungswünsche nicht eintreten. Die Asylpolitik war nun frei von jeglicher parlamentarischen Kontrolle.

Am 1. Mai 1999 trat der Amsterdamer Vertrag in Kraft. Am 26. Mai präsentierte die Kommission ihren Entwurf für eine Eurodac-Verordnung. Der Text des Vorschlags basierte im wesentlichen auf dem Abkommensentwurf, den der Rat wenige Monate zuvor storniert hatte. Der einzige Unterschied bestand nunmehr darin, dass Eurodac in der ersten Säule verortet wurde, die EU-Kommission als Betreiberin auserkoren und damit auch die EU-Datenschutzrichtlinie anwendbar sein sollte. Am 18. November nahm das Europäische Parlament Stellung. Sein einziger Einwand bezog sich auf das Alter der gespeicherten Personen. Die Erfassung von Minderjährigen widerspräche der Kinderkonvention. Ansonsten schien alles in Butter. Wie zu erwarten war, liess sich der Rat davon nicht beeindrucken.

Am 11. Dezember 2000 verabschiedete er die „Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens“. Am 26. Februar 2002 erliess er in einer weiteren Verordnung die Durchführungsbestimmungen.

## **Abgesang**

Dass sich der Aufbau von Eurodac so lange hingezogen hat, verdankt sich weder datenschutzkonformen Einsichten noch einer Kritik an der inhumanen Asylpolitik in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Zwar sind die zwischenzeitlichen Pläne, die Genfer Flüchtlingskonvention insgesamt zu kündigen, vom Tisch. Die Bekämpfer des „Asylmissbrauchs“, der „illegalen Einwanderung“ und der „Schleuserkriminalität“ haben festgestellt, dass es weniger anstössig ist, die Rechte von Flüchtlingen und Einwanderern bis zur Unkenntlichkeit auszuhöhlen.

Dass von sämtlichen Asylsuchenden und „illegalen Einwanderern“ über 14 Jahren Fingerabdrücke genommen und EU-weit abgeglichen werden, scheint heute kaum jemanden mehr zu stören, erst recht nicht nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Der Rat der Innen- und Justizminister ist dabei, Eurodac von den verbliebenen Begrenzungen zu befreien. Die gespeicherten Daten sollen nicht mehr nur für das Asylverfahren, sondern für alle möglichen polizeilichen Zwecke nutzbar sein.

Zumutungen, die für Asylsuchende und „illegale Einwanderer“ recht sind – so lautet derzeit die EU-Parole –, sollen auch für legale Einwanderer billig sein. Im Juni 2003 begrüsst der Rat der Innen- und Justizminister eine

Durchführbarkeitsstudie der EU-Kommission für ein Visumsinformationssystem (VIS). Darin sollen biometrische Merkmale aller jener Nicht-EU-BürgerInnen gespeichert werden, die ein Visum für einen Mitgliedstaat beantragen. Das VIS wird auf 70 Millionen Datensätze mit Fingerabdrücken und voraussichtlich auch Daten zur Gesichtserkennung ausgelegt. Anders als bei Eurodac wird der Aufbau des VIS schneller von statten gehen. Er soll bis 2006 erledigt sein.

### **Juni 2004 – Nachtrag für die Schweiz**

Zum 1. April 2004 trat mit dem „Entlastungsprogramm 03“ (EP 03) eine nochmalige Verschärfung des schweizerischen Asylrechts in Kraft. Wenig später verkündete der Bundesrat, dass die zweite Serie bilateraler Abkommen mit der EU und damit auch der Anschluss an Eurodac unter Dach und Fach seien. Zusammengenommen zeigen diese beiden Neuerungen die ganze Absurdität einer auf Abschottung ausgerichteten Asylpolitik. So produziert man Sans-papiers:

Das EP 03 schliesst alle Asylsuchenden, die einen Nicht-Eintretensentscheid erhalten, von der Fürsorge aus. Sie werden den Kantonen nur noch zur Wegweisung zugewiesen und erhalten dort allenfalls noch „Nothilfe“. Eigentlich erwarten die BekämpferInnen des „Asylmissbrauchs“, dass die Asylsuchenden verduften und freiwillig ausreisen. Wer ohne Papiere eingereist sei, könne auch ohne Papiere wieder ausreisen, liess sich der Bündner Fremdenpolizei-Chef Brandt gegenüber „10 vor 10“ vernehmen.

Wenn in der Schweiz abgewiesene Asylsuchende aber tatsächlich versuchen, illegal auszureisen, können sie von den Nachbarstaaten sofort zurückgeschickt werden. Die Schweiz gilt für die EU als „besonders sicherer Drittstaat“. Sie hat ausserdem mit sämtlichen Nachbarstaaten – allesamt EU-Mitglieder – Rückübernahmeabkommen geschlossen, die sie verpflichten, diese Menschen zurückzunehmen. Spätestens dann, wenn der Beitritt zu „Schengen“ und „Dublin“ vollzogen ist, werden die Nachbarstaaten auch bei Papierlosen eindeutig nachweisen können, dass sie bereits in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben. Dann nämlich sind ihre Fingerabdrücke in Eurodac gespeichert.

Der einzige verbleibende Weg ist dann der in die Klandestinität.

*Heiner Busch, Bern/Berlin*