



Schengen und die Schweiz

Ein Dossier über die Schengen-Kooperation und die innenpolitischen Konsequenzen einer Schweizer Schengen-Assoziation

Solidarité sans frontières
Neuengasse 8
3011 Bern
Tel.: 031-311 07 70
Fax.: 031-311 07 75
sekretariat@sosf.ch (Preis: Fr. 5.-)

3 Das Schengener Informationssystem - technisches Instrument der Ausgrenzung

Als das SIS Ende der 80er Jahre geplant wurde, versuchten die beteiligten Polizeien der Vertragsstaaten dieses System als das Instrument zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität zu verkaufen. Ohne diesen Fahndungsverbund - so hiess es - würde Europa zum Frass der kriminellen Raben. Ab 1995 wurde das System in Betrieb genommen. Heute sind fünfzehn Staaten daran beteiligt: dreizehn EU-Staaten - d.h. alle ausser Grossbritannien und Irland - und zwei Nicht-EU-Staaten - Norwegen und Island.

Das SIS besteht aus einer zentralen Komponente mit Sitz in Strasbourg (C.SIS) und jeweils nationalen Komponenten (N.SIS) in den Mitgliedstaaten. Das C.SIS sorgt in erster Linie dafür, dass sämtliche Daten in den nationalen Systemen parallel gespeichert werden. Die Eingabe erfolgt von zentralen Stützpunkten in den beteiligten Staaten, den sog. SIRENE-Büros, die im allgemeinen bei den polizeilichen Zentralstellen angesiedelt sind. Diese Stellen werden auch benachrichtigt, wenn in einem der anderen Vertragsstaaten ein "Fahndungstreffer" erzielt wurde. Sie sollen dann jeweils innerhalb kürzester Frist mitteilen, was zu tun ist und zusätzliche Informationen liefern - daher auch der Name: SIRENE steht für Supplementary Information Requests at the National Entry. An die nationalen Komponenten des SIS sind jeweils die Behörden des betreffenden Staates angeschlossen: die Grenzpolizeien und Zollbehörden, die für Kontrollen im Inland zuständigen Polizeistellen sowie die Ausländerbehörden und konsularischen Stellen, die für die Vergabe von Visa zuständig sind.

Gefahndet wird nach Personen und Sachen. Die SIS-Arbeitsgruppe des Rates schätzte im März 2001, dass zum Jahreswechsel insgesamt 14 Mio. Datensätze im SIS enthalten sein würden. Die weitaus überwiegende Zahl würde sich - wie bisher - auf Sachen beziehen. Die

Sachfahndung umfasst derzeit Banknoten, Personaldokumente (inkl. Blankodokumente), Schusswaffen und Fahrzeuge. Die hohe Zahl der ausgeschriebenen Sachen verdankt sich vor allem der Tatsache, dass bei Banknoten (z.B. Lösegeld) die Nummer jedes einzelnen Geldscheines, dass jeder verloren gemeldete Pass oder Personalausweis etc. gespeichert wird.

Die Zahl der personenbezogenen Datensätze sollte sich Ende 2001 auf rund 1,9 Mio. belaufen. Betrachtet man sich die Kategorien dieser Personendaten genauer, so wird klar, dass das anfängliche Verkaufsargument - das SIS als Waffe gegen die organisierte Kriminalität - erstunken und erlogen war. Da der Rat seit der Integration Schengens in die EU-Strukturen keine Tätigkeitsberichte mehr herausgibt, müssen wir uns hier auf Informationen aus zurückliegenden Jahren beziehen. Dabei wird folgendes deutlich:

Nur etwa 1 Prozent der gesamten Personen-Ausschreibungen bezieht sich jeweils auf Personen, die aufgrund eines Haftbefehls zur Festnahme und Auslieferung in den ausschreibenden Staat gesucht werden. Eine solche Ausschreibung ist möglich, wenn der oder die Betroffene wegen einer auslieferungsfähigen Straftat gesucht wird, d.h. wegen eines Delikts, auf das mindestens ein Jahr Haft als Strafe steht. Nur von diesem einen Prozent der Personendaten kann behauptet werden, dass es sich auf ansatzweise schwere Kriminalität bezieht.

Dagegen entfielen im Laufe der Jahre ständig zwischen 80 und 90 Prozent der Personendaten auf Menschen, die definitiv nicht wegen einer Straftat gesucht wurden. Nach Art. 96 des Schengener Abkommens können Nicht-EU- Staatsangehörige zur Ausschaffung oder zur Zurückweisung an den Grenzen im SIS ausgeschrieben werden.

Die restlichen Daten entfallen auf Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung (von vermissten oder verwirrten Personen sowie von Zeugen und Beschuldigten kleinerer Straftaten) und zur polizeilichen Beobachtung: Im letzteren Falle sollen die Ausgeschriebenen nicht festgenommen, sondern vielmehr überwacht werden. Ort und Umstände der Kontrolle sowie begleitende Personen sollen an die ausschreibende Stelle gemeldet werden. Ausgeschrieben werden nicht Verdächtige, sondern Personen, von denen die Polizei annimmt, dass sie vielleicht irgendwann Straftaten begehen könnten (entspricht dem Ü- Vermerk im schweizerischen Fahndungssystem RIPOL). Insgesamt hat also das SIS nur wenig mit Strafverfolgung, aber um so mehr mit der Durchsetzung einer restriktiven Ausländerpolitik zu tun. Neugestaltung - das SIS der zweiten Generation Das bestehende SIS war Ende der 80er Jahre geplant worden, zu einem Zeitpunkt, da die Schengen-Gruppe gerade fünf Mitgliedstaaten hatte. Da man bereits zu diesem Zeitpunkt davon ausging, dass sich weitere EU-Staaten an dem System beteiligen würden, wurde es auf den Anschluss von acht Staaten ausgelegt. Diese Grenze ist längst überschritten. Schon beim Anschluss Österreichs, Griechenlands und Italiens wurden technische Schwierigkeiten offenbar. Im Dezember 1996 beschloss der Schengener Exekutivausschuss daher auf längere Sicht ein "SIS der zweiten Generation" aufbauen zu wollen. Für die inzwischen vollzogene Beteiligung der nordischen Staaten wurde das System kurzfristig zum "SIS 1 plus" verstärkt.

Im vergangenen Jahr sind die Diskussionen über die Ausgestaltung des neuen SIS 2 in eine entscheidende Phase getreten. Bereits im Frühjahr befürworteten die SIS-Arbeitsgruppe des Rates sowie der gemischte Ausschuss nicht nur eine technische Vergrößerung, sondern eine Reihe von inhaltlichen Erweiterungen. Dabei ging es u.a. um eine längere Laufzeit für Daten nach Art. 96 (Ausschaffung und Zurückweisung) und Art. 99 (polizeiliche Beobachtung). Diese betragen bisher drei bzw. ein Jahr und sollten nach Ansicht der Ratsarbeitsgruppen auf fünf bzw. drei Jahre heraufgeschraubt werden. Eine solche Verlängerung der Laufzeit hätte

automatisch auch eine Steigerung der Zahl der gespeicherten Personen zur Folge.

Auch die Datensätze selbst sollen erweitert werden. Bisher umfassten Personendaten nur die Personalien, den Grund der Ausschreibung, die ausschreibende Stelle sowie allenfalls die Personenbezogenen Hinweise "bewaffnet" oder "gewalttätig". Das neue SIS soll den Vorstellungen der Arbeitsgruppe gemäss auch Fingerabdrücke, Fotos oder gar DNA-Profile enthalten.

Seit den Anschlägen in den USA sind die Ausbauvorstellungen erneut erweitert worden. Begründet wird das ganze mit der Terrorismusbekämpfung. Die belgische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2001 hat u.a. vorgeschlagen, das SIS zu einem Visumkontrollsystem auszubauen. Nicht-EU-BürgerInnen würden mit der Visumsvergabe gleichzeitig im SIS registriert. Der Datensatz würde solange "blind" bleiben, d.h. er könnte bei einer Abfrage nicht eingesehen werden, solange das Visum gültig ist. Mit seinem Ablauf würde die Ausschreibung automatisch aktiviert, es sei denn, das Visum sei verlängert worden oder die Person sei fristgerecht ausgereist. Dieser Vorschlag hat unweigerlich eine massive Steigerung der Zahl der gespeicherten Daten zur Konsequenz. Er setzt BürgerInnen aus Nicht-EU-Staaten unter einen Generalverdacht und programmiert polizeiliche Willkür vor: Wenn eine Visumsverlängerung nicht mitgeteilt wird, laufen Personen mit legalem Aufenthaltsstatus Gefahr, in Ausschaffungshaft zu landen. Wird eine fristgerechte Ausreise nicht registriert, so kann die betroffene Person damit rechnen, dass ein neuerlicher Visumsantrag abgelehnt wird. Der Rat konstruiert damit ein bürokratisches Monstrum.

Der zweite Teil des belgischen Vorschlags zielt darauf ab, "potenziell gefährliche Personen von der Teilnahme an bestimmten Ereignissen" abzuhalten. Um dies zu erreichen sollen "violent troublemakers" zur polizeilichen Beobachtung nach Art. 99 ausgeschrieben werden. "So könnte ein gewalttätiger Fussballfan ... daran gehindert werden, ein Fussballspiel zu besuchen. Die Massnahme könnte auch auf gewaltbereite DemonstrantInnen ausgedehnt werden." Schon nach den Protesten gegen den EU-Gipfel in Göteborg und den G8-Gipfel in Genua gab es Hinweise darauf, dass das SIS zur Durchsetzung von Einreise- und Ausreiseverboten genutzt worden war. Jetzt soll diese Praxis im Schengener Abkommen ausdrücklich festgeschrieben werden. Kein Wunder, dass die SIS- Arbeitsgruppe des Rates nun auch einen konkreten Vorschlag für den Zugang von Geheimdiensten zum SIS erarbeiten will.