EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

7.10.2005

ARBEITSDOKUMENT

1. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

2. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

3. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)

Die derzeitige Funktionsweise des SIS

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Verfasser: Carlos Coelho

1. Einführung

Mit dem Übereinkommen von 1990 zur Durchführung des Schengener Übereinkommens, das 1985 von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten unterzeichnet wurde, wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft und ein Raum der Freizügigkeit geschaffen. In diesem Zusammenhang wurde das Schengener Informationssystem (SIS) als wichtigste Ausgleichsmaßnahme eingerichtet, um Freiheit und Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen. Ferner sollte es als Instrument für die Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden unter den Ländern dienen, die das Schengener Übereinkommen anwenden.

Das SIS ist eine umfangreiche Datenbank, die Ausschreibungen von Personen und Gegenständen enthält und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten miteinander vernetzt. Es setzt sich zusammen aus den nationalen Netzen, die von den nationalen Behörden bereitgestellte und überprüfte Daten enthalten, aus einem Zentralsystem in Straßburg, mit dem sichergestellt wird, dass die Daten für jeden Mitgliedstaat identisch sind, und dem SIRENE-Netz (*Supplementary Information Request at the National Entry*), über das die Behörden zusätzliche Informationen austauschen.

In das SIS, das im März 1995 seinen Betrieb aufnahm, wurden nach und nach 13 Mitgliedstaaten (die Ausnahmen sind das Vereinigte Königreich und Irland) sowie Island und Norwegen aufgenommen. Das Vereinigte Königreich und Irland werden in Zukunft ebenfalls in den Bereichen teilnehmen, die Aspekte der Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen betreffen, nicht aber im Bereich der Einwanderung.

1999 wurde das SIS durch ein Protokoll im Anhang zum Vertrag von Amsterdam als Teil des Schengen-Besitzstandes in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU einbezogen.

Gegenwärtig stellen die Artikel 92 - 119 des Schengener Durchführungsübereinkommens[1] die Grundbestimmungen zur Regelung des SIS dar. Diese Bestimmungen wurden in der Vergangenheit mehrmals abgeändert, insbesondere durch die Verordnung 871/2004[2] und den Beschluss 2005/211/JI[3] im Anschluss an zwei Initiativen Spaniens sowie durch die Verordnung 1160/2005 über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem[4].

II. Die derzeitigen SIS-Bestimmungen

II. 1. Zweck

Das SIS wurde als Ausgleichsmaßnahme für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen geschaffen und dient einer Doppelfunktion: der Gewährleistung der Sicherheit und öffentlichen Ordnung sowie Einwanderungszwecken[5]. An einer Grenze hat die staatliche

[1] ABl. L 239 vom 22.9.2000, S.19-62.
[2] ABl. L 162 vom 30.4.2004, S.29-31.
[3] ABl. L 68 vom 15.3.2005, S.44-48.
[4] ABl. L 191 vom 22.7.2005, S.18-21.
[5] Infolge der Schaffung eines Raums der Freizügigkeit mussten die Mitgliedstaaten beispielsweise Daten über Personen, denen die Einreise verweigert werden sollte, austauschen.

Behörde die Möglichkeit, Kontrollen an Personen und Gegenständen durchzuführen, und findet dabei oft gesuchte Personen oder Gegenstände. Seit der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen hat das SIS diese Aufgabe übernommen. Zu diesem Zweck (rasche Reaktion im Falle einer Kontrolle) wurde es als „Treffer-/kein Treffer-System (Hit-No-Hit-System) entwickelt: die Suche eines Namens im SIS würde entweder einen Treffer (Daten über diese Person im System vorhanden) oder keinen Treffer bringen sowie die zu ergreifende Maßnahme (beispielsweise: Verhaftung). Weitere Informationen können über die SIRENE-Büros angefordert werden.

II.2. Die Ausschreibungen

Ausschreibungen werden nur durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in folgenden Fällen in das SIS eingetragen:
- Personen, nach denen mit dem Ziel der Festnahme und Auslieferung gefahndet wird (Art. 95 des Übereinkommens),
- Drittausländer, denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert werden soll (Art. 96 des Übereinkommens),
- Vermisste oder Personen, die vorläufig in Gewahrsam genommen werden müssen (Art. 97 des Übereinkommens),
- Personen, die vor Gericht erscheinen müssen (Art. 98 des Übereinkommens),
- Personen, Fahrzeuge und, nach Maßgabe des Beschlusses 2005/211/JI, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle (Art. 99 des Übereinkommens - Abänderung noch nicht in Kraft),
- Gegenstände mit dem Ziel der Beschlagnahme oder als Beweismittel in Strafverfahren, wie Kraftfahrzeuge, Waffen. Die Liste der Gegenstände wurde geändert[6] und beinhaltet nun auch Aufenthaltstitel, Reisedokumente, Fahrzeugscheine und Kfz-Kennzeichen, Schecks, Kreditkarten, usw. (Artikel 100 - Abänderung noch nicht in Kraft).

Am 1. Januar 2005 umfasste das SIS 13 185 566 Einträge, 818 673 davon Personeneinträge.[7] Davon betreffen 714 078 Einträge Personen, denen die Einreise nach Artikel 96 des Übereinkommens verweigert werden soll. Die Zahl der Ausschreibungen, die von den Mitgliedstaaten nach diesem Artikel eingetragen werden, schwankt. Laut der Gemeinsamen Kontrollinstanz[8] ist dies auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: unterschiedliche Migrationsflüsse, verschiedene nationale Behörden und Gesetze, automatische Ausschreibungen nach einer Einreiseverweigerung.

II.3. Daten

Ausschließlich folgende personenbezogene Daten dürfen im SIS gespeichert werden: Name, Vorname, Anfangsbuchstabe des zweiten Vornamens, Aliasname, physische Merkmale, Geburtsort und -datum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Hinweis, ob die betreffende Person bewaffnet oder gewalttätig ist, Ausschreibungsgrund, zu ergreifende Maßnahme. Durch die jüngsten Änderungen[9] werden nunmehr alle Vornamen (anstatt lediglich der Initialen der

[6] durch den Beschluss 2005/211/JI
[7] Ratsdokument 8621/05
[8] Bericht der Gemeinsamen Kontrollinstanz über eine Überprüfung der Anwendung von Ausschreibungen nach Artikel 96 im SIS vom 20.6.2005, S.7-8.

weiteren Vornamen) aufgenommen sowie ein Hinweis, ob die Person entflohen ist, und die Art der strafbaren Handlung, die von der Person verübt wurde, nach der zwecks Auslieferung gefahndet wird (Art. 94 des Übereinkommens - noch nicht in Kraft).

Sensible Informationen betreffend Rasse, politische, religiöse oder sonstige Anschauungen, Gesundheit und sexuelle Ausrichtung dürfen nicht in das System aufgenommen werden.[10]

Zusätzliche Daten, wie beispielsweise die in einem Haftbefehl enthaltenen Informationen, werden bilateral über die SIRENE-Büros ausgetauscht.

II.4. Erfassungsdauer der Daten[11]

Personenbezogene Daten dürfen im SIS nur solange gespeichert werden, bis der Zweck, zu dem sie bereitgestellt wurden, erfüllt ist. Nach höchstens drei Jahren bzw. im Falle von personenbezogenen Daten, die zu Überwachungszwecken gespeichert werden, nach einem Jahr muss eine Überprüfung stattfinden. Doch die Mitgliedstaaten können während des Prüfungszeitraums beschließen, die Daten im System zu belassen, was oft der Fall ist. Nicht-personenbezogene Daten können zehn Jahre lang gespeichert werden. Daten über Personen und Gegenstände unter verdeckter Registrierung oder gezielter Kontrolle können höchstens fünf Jahre gespeichert werden.
Die Erfassungsdauer wurde durch den Beschluss 2005/211/JI ebenfalls abgeändert: Daten über Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container werden höchstens fünf Jahre gespeichert (nach der derzeitigen Regelung für Fahrzeuge ist eine Speicherung der Daten höchstens drei Jahre lang zulässig) (Art. 113 - noch nicht in Kraft).

II.5. Zugriffsberechtigte Behörden

Die Behörden haben lediglich Zugriff zu den Daten, die zur Ausführung ihrer spezifischen Aufgaben erforderlich sind. Zu den Polizei-, Grenz- und Zollbehörden kommen infolge der jüngsten Änderungen hinzu[12]:
- die Justizbehörden (Art. 101 - wird angewendet),
- die für die Sichtvermerkserteilung zuständigen Stellen und die Einwanderungsbehörden (Art. 101 - noch nicht in Kraft),
- Europol, die nationalen Mitglieder von Eurojust und ihre Assistenten (Art. 101 A, B - noch nicht in Kraft),
- die Kraftfahrzeugregisterbehörden (Art. 102 A - noch nicht angewendet).

Jeder Mitgliedstaat übermittelt dem Rat eine Liste mit den Behörden, die berechtigt sind, Informationen im SIS abzurufen, unter Angabe der Daten, die sie abrufen dürfen, und des Zwecks.[13]

---

[9] Verordnung 871/2004 und Beschluss 2005/211/JI
[10] Bezugnahme auf Artikel 6 des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.
[11] Art. 112 und 113 des Übereinkommens
[12] Verordnung 871/2004, Beschluss 2005/211/JI und Verordnung 1160/2005 über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum SIS, ABl. L 191 vom 22.7.2005, S.18-21.

II.6. Weitere Punkte

Zuständigkeiten: Das SIS ist das Ergebnis zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und seine Integration in die EU zog bedeutende Änderungen nach sich: Die Mitgliedstaaten sind nicht länger allein die Entscheidungsträger, der Kommission steht es zu, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, das Parlament hat zum Teil Mitentscheidungsrecht, und den Bürgern stehen umfangreichere Rechtsmittel zur Verfügung (Europäischer Gerichtshof und/oder nationale Gerichte).

Datenschutz: Die Problematik des Datenschutzes ist von wesentlicher Bedeutung, da das SIS die größte Datenbank in Europa ist. Neben anderen Dokumenten[14] enthält das Übereinkommen in den Artikeln 102 - 118 Datenschutzbestimmungen.

Einzelpersonen haben das Recht auf Zugang zu den SIS-Daten, die sie betreffen, das Recht, diese Informationen zu berichtigen, wenn sie sachlich falsch sind, das Recht auf Löschung dieser Daten, wenn sie unrechtmäßig gespeichert werden, das Recht, eine Klage auf Berichtigung, Löschung oder Bereitstellung von Informationen bzw. auf Schadenerstatz einzureichen, sowie das Recht, eine nationale Datenschutzbehörde darum zu ersuchen, die Informationen, die über sie im SIS gespeichert sind, zu prüfen. Bestimmte Ausnahmen gelten beispielsweise für Personen unter verdeckter Registrierung.[15]

Ferner sieht das Übereinkommen ein System der Kontrolle des Datenschutzes auf nationaler Ebene und auf der Ebene der Zentraleinheit vor. Die nationalen Datenschutzbehörden überwachen die nationalen Sektionen des SIS und stellen sicher, dass die Rechte des Einzelnen gewahrt werden. Jedermann kann sie darum ersuchen, ihre Daten und den Gebrauch, der von ihnen gemacht wird, zu überprüfen, dieses Recht wird aber durch einschlägige nationale Rechtsvorschriften geregelt. Artikel 115 des Übereinkommens sieht ferner die Einrichtung einer Gemeinsamen Kontrollinstanz vor, in der die nationalen Datenschutzbehörden vertreten sind. Die Hauptaufgaben dieses Gremiums umfassen die Überprüfung der Schwierigkeiten bei der Auslegung oder Anwendung des Systems sowie der Probleme, die im Zuge der Ausübung der Zugangsrechte auftreten können, und die Vorlage harmonisierter Lösungsvorschläge für gemeinsame Probleme. Deshalb genießt die Gemeinsame Kontrollinstanz Sonderrechte: Prüfung der im SIS gespeicherten Daten, Beantragung der Berichtigung oder Löschung unrichtiger oder unrechtmäßig aufgenommener Daten und Forderung nach Schadenersatz von der zuständigen Stelle.

III. Kritik am SIS

---

[13] Eine aktuelle Fassung dieser Liste ist im Ratsdokument Nr. 16023/04 enthalten.

[14] Menschenrechtskonvention des Europarates, Grundrechtecharta der EU, Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, Empfehlung R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates an die Mitgliedstaaten über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich, Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Verordnung 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr

[15] Die Gemeinsame Kontrollinstanz hat ein Dokument mit dem Titel "A Guide to Exercise Your Rights" unter der Internetadresse http://www.schengen-jsa.dataprotection.org veröffentlicht.

Das SIS wurde zum Opfer seines eigenen Erfolgs. Es wurde unbedingt notwendig, die Kapazität des Systems auszubauen und – unter Nutzung neuer Technologien – neue Möglichkeiten zu integrieren.

Da das System für eine Höchstzahl von 18 Staaten entwickelt wurde, ist eine Aktualisierung unerlässlich, um die neuen Mitgliedstaaten und die Schweiz aufnehmen zu können. Außerdem erwies sich das SIS, das als „Treffer-/kein Treffer-System" (Hit-No-Hit-System) entwickelt wurde, als unflexibel, da es lediglich Antworten auf die gestellten Fragen liefert und keine optimale Nutzung der Daten zu dem Zweck, zu dem sie in das SIS eingestellt wurden, zulässt. Das neue System sollte homogener, flexibler und sicherer sein und über die erforderlichen Kapazitäten verfügen, um neue Daten, neue Funktionen und die Verknüpfung von Ausschreibungen zu integrieren.