

---

# Die vereinigten Daten von Europa

Die EU baut eine digitale Grenzmauer. Dabei untergräbt sie mehrere bis anhin geltende Prinzipien des Datenschutzes – und leistet rassistischer Diskriminierung Vorschub.

Von [Anina Ritscher](#), Lukas Tobler (Text) und Isabel Seliger/Sepia (Illustration), 16.06.2022



An Neujahr 1998 strandet im süditalienischen Apulien ein Schiff mit dem Namen «Cometa». Auf ihm befinden sich 386 geflüchtete Kurden. Die meisten von ihnen wollen weiter nach Deutschland, doch der damalige deutsche Innenminister will sie nicht aufnehmen. Stattdessen wirft er der Regierung Italiens vor, ihre Grenzen ungenügend geschützt zu haben. Seit

gut einem Jahr ist Italien Mitglied des Schengen-Raums, das die Binnen-  
grenzen Europas aufheben und die Aussengrenzen stärken soll. Zum ersten  
Mal muss sich das noch junge Grenzbündnis die Frage stellen: Wer ist ver-  
antwortlich für die Menschen auf dem Boot?

Zwei Wochen später kommt das Europäische Parlament zusammen, um  
über ein neues IT-System mit dem Namen «Eurodac» zu diskutieren. Es  
soll die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden registrieren und so sicherstel-  
len, dass sie sich in Europa nicht unbemerkt bewegen können. Angesichts  
des «Kurdenproblems», so sind sich viele der Politikerinnen an diesem Tag  
einig, ist seine Inbetriebnahme von höchster Dringlichkeit. Die Sicherheit  
in Europa müsse gewährleistet sein. Ein grüner Abgeordneter aus Öster-  
reich widerspricht: Man verweigere Unterdrückten so das Recht auf Schutz.  
«Stattdessen überwachen wir sie mit polizeilichen Methoden.»

Noch klingt das wie eine Übertreibung.

2003 geht Eurodac in Betrieb. Das markiert den Beginn einer jahrelangen  
Entwicklung hin zu mehr Datensammlungen über Migrantinnen. In den  
darauffolgenden Jahren werden ihre Körper vermessen und ihre Bewegun-  
gen dokumentiert. Drittstaaten-Angehörige werden unter Generalverdacht  
gestellt und als Versuchskaninchen für neue Überwachungstechnologien  
benutzt. Und: Die Entwicklung ist noch lange nicht zu Ende.

Heute, fast zwanzig Jahre später, steht der grösste Schritt seit der Einfüh-  
rung von Eurodac kurz bevor. Weitgehend unbeachtet von der Öffent-  
lichkeit hat die Europäische Kommission in den vergangenen Jahren einen  
massiven Ausbau des digitalen Grenzschutzes vorangetrieben. Im kom-  
menden Jahr soll die Zahl der Datenbanken verdoppelt werden. Mehrere  
von ihnen sollen bis Ende 2023 miteinander verknüpft sein – vor wenigen  
Jahren war das noch undenkbar. Bei der Einreisekontrolle kommen bald  
Algorithmen zum Einsatz.

Datenschützer und Menschenrechtsexpertinnen warnen: Durch den Aus-  
bau wachse die Gefahr für rassistische Diskriminierung. Und nicht nur das:  
Es besteht das Potenzial, dass auch EU-Bürger mithilfe des neuen digitalen  
Grenzapparats stärker überwacht werden.

## **Alte und neue Datenbanken zur Grenzabwehr**

Acht Jahre nach Einführung von Eurodac betreibt die EU drei gross ange-  
legte Informationssysteme: das Schengener Informationssystem (SIS) für  
Fahndungsdaten, das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac.

Das sind so viele Daten, dass 2011 dafür eigens eine EU-Agentur mit 74 An-  
gestellten gegründet wurde, die sich ausschliesslich um den Betrieb die-  
ser drei Systeme kümmert: die Europäische Agentur für IT-Grosssysteme,  
abgekürzt: EU-Lisa. Sie nennt sich «das digitale Herz von Schengen».  
Als Agentur ist EU-Lisa weitgehend unabhängig vom Parlament. Direk-  
tor ist seit Beginn der Bulgare Krum Garkov, der davor für einen privaten  
Informationsdienstleister gearbeitet hatte.

Dann kommt der Sommer 2015. Die Zeitungen sind voll mit Bildern von  
Menschen in Not, die in Schlauchbooten an den Küsten Europas stranden.  
Im Spätherbst desselben Jahres töten Islamisten bei koordinierten Terror-  
anschlägen in Paris 130 Menschen. In den Strassen Deutschlands mar-  
schieren Rechte und rufen «Wir sind das Volk». Die Warnung, dass unter  
den Geflüchteten auch Terroristinnen sein könnten, schwappt vom rechten

Rand auf die politischen Bühnen. Es sind die perfekten Argumente für die schnellstmögliche Aufstockung der digitalen Grenzabwehr.

Zu diesem Zeitpunkt geistert in der EU schon seit einiger Zeit die Idee umher, die europäischen Aussengrenzen zu digitalisieren. Verantwortlich dafür ist die Agentur EU-Lisa, die mittlerweile 135 Personen beschäftigt. Allein in diesem Jahr verdoppeln sich ihre Ausgaben auf rund 200 Millionen Euro.

Zunächst geht es bei der Aufstockung um zwei Dinge: Grenzübertritte sollen beschleunigt werden, indem das Stempeln der Pässe durch eine biometrische Registrierung der Reisenden ersetzt wird. Zudem sollen sogenannte «Overstayers» registriert werden – Menschen, die mit Einreisebewilligung in den Schengen-Raum kommen und über ihre erlaubte Aufenthaltszeit hinaus bleiben.

Noch im Jahr 2015 führt eine Firma im Auftrag von EU-Lisa erste Testläufe der neuen Systeme durch. An Grenzübergängen in ganz Europa stehen Grenzautomaten, die per Knopfdruck Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und Iris-Scans von Reisenden registrieren. Doch hinsichtlich der Effizienzsteigerung sind die Testdurchläufe ein Debakel. Obwohl das Projekt damit angepriesen wurde, dass Grenzübertritte beschleunigt würden, bilden sich an den elektronischen Gates lange Schlangen. Die Kameras für Gesichtsbilder beispielsweise sind nicht so eingerichtet, dass Menschen unterschiedlicher Grösse schnell nacheinander abfotografiert werden können.

Die Agentur EU-Lisa verbucht das Projekt dennoch als Erfolg. Im Abschlussbericht steht: «Das Pilotprojekt hat die Machbarkeit für den Einsatz von biometrischen Identifikatoren an den Schengener Grenzübergängen bestätigt, um die Identität von Reisenden zu überprüfen und irreguläre Reisende zu identifizieren.»

Zwei Jahre später legt die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Einführung einer grundlegend neuen Struktur der Informationssysteme vor. Schrittweise soll sie bis Ende 2023 eingeführt werden.

Dann haben auch Beamtinnen in der Schweiz Zugriff auf einen gigantischen neuen Pool an persönlichen Informationen über Migranten und Reisende.

## **Die Firewall bröckelt – die Grenzmauer steht**

Sowohl technisch als auch gesetzlich ist die Reform komplex. Zum Umbau gehören die beiden neuen Datenbanken EES und Etias, denen sich auch die Schweiz anschliesst. Das EES oder Entry/Exit-System soll das Problem der «Overstayers» lösen. Bei jeder Ein- und Ausreise in den Schengen-Raum werden Name, Geburtsdatum, Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild registriert und zentral gespeichert. Listen aller «Overstayers» werden an die entsprechenden Mitgliedstaaten versendet, die dann weitere Schritte einleiten können.

Das European Travel Information and Authorisation System (Etias) soll Reisende, etwa aus Südamerika, automatisch einer Überprüfung unterziehen, bevor sie in den Schengen-Raum gelassen werden. Schon vor der Reise werden Adresse, Beruf, Bildungsgrad und Aufenthalte in Konflikt- oder Kriegsgebieten mit Polizei- und Migrationsdatenbanken abgeglichen, um über die Einreiseerlaubnis zu entscheiden.

Hier soll der Grenzagentur Frontex eine wichtige Rolle zukommen. Sie ist zuständig für die Etias-Zentralstelle, die auffällige Etias-Anträge untersucht. Zudem soll ein Algorithmus das potenzielle Risiko einschätzen, das von Einzelpersonen ausgeht. Frontex legt diesen Algorithmus fest und bestimmt, ab wann von einem erhöhten Gefahrenpotenzial auszugehen ist.

Der Algorithmus kann laut Gesetzestext etwa Geschlecht, Herkunft und Alter miteinbeziehen, aber auch den Bildungsgrad. Ausserdem soll er Statistiken berücksichtigen, etwa darüber, aus welchen Ländern besonders viele abgewiesene Asylsuchende stammen. Wer als junger Mann aus Kolumbien einreisen möchte, könnte somit deutlich schlechtere Chancen auf eine Bewilligung haben als eine Rentnerin aus den USA.

Auch deswegen stösst der Umbau innerhalb der EU auf Kritik. Zwar legt die EU in ihrer Verordnung fest, dass Risikoindikatoren nicht ausschliesslich auf Geschlecht, Herkunft oder Hautfarbe beruhen dürfen. Die europäische Agentur für Grundrechte schreibt in einem Bericht allerdings: «Die Forschung ist noch unschlüssig darüber, wie eine faire Vorhersage aufgrund von Statistiken und Algorithmen gelingen soll, ohne diskriminierendes Profiling zu betreiben.»

Die beiden neuen Datenbanken sind nur ein kleiner Teil eines noch viel grösseren Umbaus, der unter dem sperrigen Begriff «Interoperabilität» zusammengefasst wird. Die bisherige Struktur der Informationssysteme der EU lässt sich vergleichen mit mehreren nebeneinanderstehenden Silos. Sie alle sind fest verschlossen und voneinander getrennt. Daten, die von Polizeibehörden gesammelt werden, landen im Polizeisilo. Daten aus dem Migrationsbereich im Migrationssilo.

Noch im Sommer 2010 schrieb die Europäische Kommission in einem Bericht: «Ein einziges, übergreifendes EU-Informationssystem mit mehreren Zwecken würde den höchsten Grad an Informationsaustausch ermöglichen. Doch die Erschaffung eines solchen Systems würde eine grobe und ungerechtfertigte Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz darstellen.»

Bis Ende 2023 will EU-Lisa trotzdem genau das tun, was die Kommission damals ausschloss: die Silos zusammenzuführen. Ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten, genannt Common Identity Repository (CIR), soll alle biometrischen Daten aus den Migrationsdatenbanken zentral sammeln. Migrations- und Polizeibehörden in der Schweiz und allen Schengen-Ländern können dann das ebenfalls neue Europäische Suchportal (ESP) nutzen, um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder oder Namen mit allen Migrationsdatenbanken der EU abzugleichen. Gleichzeitig überprüft das System über eine weitere technische Komponente laufend, ob es ungewöhnliche Doppelungen von biometrischen Daten findet. Das soll dazu dienen, geklaute und gefälschte Identitäten festzustellen.

Vertreter der Behörden, auch in der Schweiz, betonen, dass der Umbau lediglich alte Datenbanken verbinde und keine neuen schaffe. Das stimmt nicht ganz: Laut Datenschutzgesetz stellt der Identitätsspeicher eine Datenbank dar, selbst wenn er keine neuen Daten erhebt.

Das CIR kratzt zudem an einem datenschutzrechtlichen Grundprinzip: der Zweckbindung. Dieses besagt, dass Daten, die für einen bestimmten Zweck gesammelt werden, nicht zu einem späteren Zeitpunkt für einen anderen Zweck ausgewertet werden dürfen – die Silos müssen voneinander getrennt bleiben. Das CIR ermöglicht aber auch Polizeibeamtinnen Zugriff auf Daten, die eigentlich zum Zweck der Grenzkontrolle erhoben wurden.

## Gefahr für Racial Profiling wächst

Während all das gesetzlich und technisch vorbereitet wird, baut die EU auch ihre bestehenden Datenbanken weiter aus. Und zwar so, dass sie sich besser in der Grenzkontrolle und in der Strafermittlung gegen Nicht-EU-Bürgerinnen einsetzen lassen. Im Schengener Informationssystem müssen seit 2018 alle Menschen ausgeschrieben werden, gegen die ein Einreiseverbot oder eine Verweigerung des Aufenthaltsrechts in einem der Mitgliedstaaten vorliegt. Obwohl die Kriterien zu einer solchen Massnahme in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind.

Zudem werden die gesetzlichen Grundlagen so reformiert, dass mehr Daten gesammelt werden können und mehr Behörden Zugriff darauf haben. Im Schengener Informationssystem (SIS) etwa müssen seit 2018 auch Gesichtsbilder gespeichert werden. Seit der reformierten Eurodac-Verordnung aus dem Jahr 2013 ist es den europäischen Strafverfolgungsbehörden zudem erlaubt, die Fingerabdruckdaten von Asylsuchenden für Ermittlungen zu nutzen. Seit diesem Jahr haben Schweizer Strafermittler Zugriff darauf. Auch das Visumsystem VIS erfährt ein Upgrade: Alle Einreisenden, die einen Visumsantrag für den Schengen-Raum stellen, sollen ebenfalls einer Überprüfung per Algorithmus unterzogen werden.

2018 erklärt ein Beratungsgremium in Sachen Datenschutz der Europäischen Kommission, dass die Notwendigkeit eines solch massiven Aus- und Umbaus der Informationssysteme nicht ersichtlich sei. Im selben Jahr schreibt der Datenschutzbeauftragte der EU in einer Stellungnahme, dass die Entscheidung für die Interoperabilität keine technische, sondern eine politische sei, weil sie Strafverfolgungsbehörden standardmässig Zugriff auf Daten ermögliche, die dafür nicht erhoben wurden. Dies markiere einen *«point of no return»* und interpretiere die Gesetze anders als bisher. Zahlreiche andere Berichte stützten diese Bedenken – nur wenige davon wurden für die weitere Ausarbeitung der Gesetze berücksichtigt.

Bürgerrechtsorganisationen schlagen ebenfalls Alarm. Die britische Organisation Statewatch begleitet und analysiert das Projekt seit Beginn. Sie warnt unter anderem vor Missbrauch: «Im letzten Jahrzehnt haben sich einige EU-Staaten von Grundrechten und demokratischen Standards entfernt und zunehmend Migranten zu Sündenböcken gemacht», steht in einem ihrer Berichte. Es sei noch nicht abzusehen, wie autoritäre Regimes wie Ungarn diese neuen Möglichkeiten nutzen würden, sagt Chris Jones, Leiter von Statewatch, zur Republik. Zwar sieht das Europäische Suchportal eine transparente Regelung der Zugriffsrechte vor. Nicht jede Nutzerin soll mit ihrem Log-in auf jede Datenbank zugreifen können. Wie das überwacht werden soll, ist allerdings noch unklar.

Zudem macht neben den Risikoalgorithmen auch die neue Struktur der Datenbanken Racial Profiling wahrscheinlicher, also die Verdächtigung von Menschen nur aufgrund ihrer Herkunft oder ihrer Hautfarbe. Jones geht davon aus, dass die Verfügbarkeit derart vieler neuer Daten über Menschen ohne Schengen-Pass dazu führen wird, dass Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, häufiger kontrolliert werden. Es bestehe zudem die Gefahr, dass ein Ungleichgewicht zwischen verfügbaren Daten über Bürgerinnen eines Schengen-Staates und Ausländer Ermittlungen in die falsche Richtung leiten. Gleichzeitig sei es leichter, ihnen eine Straftat nachzuweisen, was die Kriminalstatistiken verzerren könnte.

## Mit Frontex in die Zukunft

Die Schweiz ist als Schengen-Mitglied seit Beginn an den Gesprächen zur Interoperabilität und den neuen Systemen beteiligt. Zuständig für die Umsetzung sind hierzulande sowohl die Bundespolizei Fedpol als auch das Staatssekretariat für Migration (SEM) – je nachdem, ob es sich um Daten aus dem Polizei- oder dem Migrationsbereich handelt. Das Parlament stimmte 2021 allen Änderungen mit überwältigender Mehrheit zu und führte kaum eine Debatte darüber. Im Nationalrat lehnten nur zehn Mitglieder der SVP und eine Grüne die Vorlage ab.

Neben Fedpol und SEM werden laut der vorliegenden Verordnungen auch kantonale Polizei- und Migrationsbehörden Zugriff auf die neuen Datenbanken erhalten. Seit 2016 beteiligt sich die Schweiz auch finanziell an EU-Lisa mit einem Beitrag, der schrittweise auf jährlich rund 4 Millionen Franken gestiegen ist. Die Gesamtausgaben der Agentur haben sich seit ihrer Gründung auf jährlich rund 500 Millionen verfünffacht.

Die Umsetzung der neuen Datenbanken und der Interoperabilität könnte sich lange über den geplanten Termin hinaus verzögern. Nicht nur, weil die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung langsam vorankommen, sondern auch, weil eine weltweite Knappheit an Mikrochips besteht, die für den technischen Umbau nötig sind.

Trotzdem wollen Behörden schon jetzt einen Schritt weitergehen. Laut einem internen Dokument, das der Republik vorliegt, hat die Grenzschutzagentur Frontex gemeinsam mit der europäischen Polizeibehörde Europol die sogenannte «Future Group» gegründet. Ihr Ziel: den Nutzen der neuen Regelungen für die Polizeiarbeit und den Grenzschutz maximal auszunutzen – ohne erneute politische Debatten zu führen.

Der Bericht schwärmt von einer Welt, in der jede persönliche Information zwischen Grenz- und Polizeibehörden hin und her gereicht wird, um so maximal viele Informationen über Migrantinnen zu haben. Er schlägt zudem vor, weitere Datenbanken an das Interoperabilitäts-Netzwerk anzuschliessen: So sollen auch Daten über Reisende innerhalb des Schengen-Raums zentral gespeichert werden – selbst wenn sie einen europäischen Pass haben.

Denn, so der Bericht, es sei lohnenswert, «über die technischen und rechtlichen Grenzen hinweg zu blicken und zu sehen, was noch möglich sein könnte».

---

### Zur Recherche und zu den Autorinnen

Dieser Artikel ist Teil eines Recherche-Projekts des investigativen Recherche-Teams Reflekt. Es dreht sich darum, wie Schweizer Behörden Ausländer durchleuchten. Die Recherche wurde von Journafonds unterstützt.

Anina Ritscher ist freiberufliche Journalistin und lebt in Basel. Sie schreibt unter anderem für die deutsche Tageszeitung TAZ und die WOZ. Lukas Tobler schreibt ebenfalls für die WOZ. Beide sind Redaktorinnen des Online-magazins «Das Lamm».