



Schengen-Dublin: Wie geht es weiter?

Nach gründlichen Vorbereitungen und einem intensiven Umsetzungsprozess in Etappen gehört die Schweiz seit dem 29. März 2009 vollumfänglich zum Schengen/Dublin-Raum. Für die Umsetzung mussten neben der nationalen Gesetzgebung die Aufbau- und Ablauforganisationen in Bund, Kantonen und Gemeinden angepasst werden.

Die Anbindung der nationalen IT-Fachanwendungen an die zentralen EU-Systeme war und bleibt entscheidend. Die Reise geht weiter.

Peter Fürst, Businesswriter, Zürich

Der Anschluss an die Schengen/Dublin-Systeme: Bestnoten für die Schweiz!

Im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziation ging es darum, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Schweiz per Ende 2008 vertragsgemäss dem Schengenraum beitreten konnte. Ab 2008 wurden nach dem Amtsantritt von Eveline Widmer-Schlumpf als Vorsteherin des EJPD die Projekte auf die höchste Priorität heraufgestuft und mit den entsprechenden Budgets und Ressourcen ausgestattet. Nur so waren die Ziele im knappen Zeitraum überhaupt noch zu erreichen.

Eine ganze Reihe von komplexen Aufgaben im Bereich Informationsaustausch und IT waren eine grosse Herausforderung:

- Im Bereich Fahndung: Anschluss an das zentrale SIS 1+ und Anschluss Sirene. Aufbau SIRENE-Büro.
- Im Bereich Visa: Ausstellung von Schengen-Visa mit dem nationalen Visa-System EVA als Übergangslösung bis VIS, Anschluss VISION und Aufbau VISION-Büro und neuer Ausländer-Ausweis NAA.
- Im Bereich Asyl: Eurodac-Anschluss, Aufbau Dublin Büro und Anschluss Dublinet.

„Ab 2008 haben wir der IT-Umsetzung von Schengen/Dublin eine höhere Priorität zugeordnet. Wir mussten einen signifikanten Zusatzaufwand in der Höhe eines zweistelligen Millionbetrags betreiben, um die technischen und terminlichen Vorgaben der EU einhalten zu können. Die Partner des EJPD bei Bund, Kantonen und Gemeinden haben koordiniert und gemeinsam auf das Ziel der Aufnahme der operativen Zusammenarbeit mit der EU per Ende 2008 hingearbeitet. Darauf können alle Beteiligten stolz sein.“, meint Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die Vorsteherin des EJPD.

„Die Zusammenarbeit mit der Schweiz auch für die Integration mit den IT-Systemen war ausgezeichnet. Die Kompetenzen und die Zusammenarbeit mit ihren Spezialisten auch in den gemischten Arbeitsgruppen sind beispielhaft. Die Termine wurden eingehalten.“, meint Vizepräsident Jacques Barrot anerkennend.



SIS und das Sirene-Büro bei fedpol

In jedem Land ist ein sogenanntes SIRENE-Büro (SIRENE = Supplementary Information Request at the National Entry) eingerichtet – ein Nationales Büro für Zusatzauskünfte also. Ein solches ist nötig, weil die Abwicklung von Fahndungen, insbesondere im Justizbereich, in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt ist. Zudem ist der komplexe Informationsaustausch das Kernelement der Schengenfahndung, welche äusserst effizient und schnell ist. Fahndungsinformationen sind innert Minuten am Bildschirm einsehbar.

Die Anbindung an SIS1+ war dank der intelligenten Lösung für die betroffenen Polizeicorps von der technologischen und systemtechnischen Seite her relativ einfach, weil die Abfragen über die RIPOL-Maske automatisiert erfolgen. Bei den Behörden mussten keine aufwendigen technischen Anpassungen vorgenommen werden. Mit einer Eingabe werden gleichzeitig die Datenbanken von Interpol, ASF für Dokumente und Fahrzeuge, RIPOL und SIS konsultiert. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die Abfrage- und Antwortmaske bekannt ist und somit kein grosser Schulungsaufwand erforderlich war.

RIPOL bleibt nach wie vor bestehen, weil in vielen Fällen nur im Inland gefahndet wird und RIPOL auch Interpol-Dateien beinhaltet, die nicht notwendigerweise in SIS 1+ geführt werden.

Die Schweiz hat ihr SIRENE-Büro beim Bundesamt für Polizei (fedpol) eingerichtet. Alle internationalen Kommunikationskanäle sind dort unter einem organisatorischen und fachlichen Dach zusammengeführt. Die Einsatzzentrale hat insgesamt 80 Mitarbeitende, wovon 30 im SIRENE-Büro im 24/7 Service arbeiten. Bei einem Fahndungstreffer in der Schweiz werden die notwendigen Zusatzinformationen rasch beim ausschreibenden Land beschafft. Die für die Fahndungsbearbeitung notwendigen Daten werden schnell,

effizient und sicher mit standardisierten Formblättern verschlüsselt zwischen den nationalen SIRENE-Büros ausgetauscht.

Die Rolle von AWK Group



AWK Group begleitete die Anbindung an Schengen/Dublin im IT-Umsetzungsprojekt beim Bundesamt für Polizei (fedpol) von Projektbeginn bis zur erfolgreichen Einführung Ende 2008. Dabei übernahm AWK sowohl die Gesamtprojektleitung des IT-Umsetzungsprojektes wie auch die Unterstützung fachlicher Teilprojekte. Die Arbeiten von AWK umfassten nicht nur eine methodische Unterstützung, sondern auch die Erarbeitung konzeptioneller Ergebnisse. Grosse Bedeutung kam u.a. Informationssicherheits- und Datenschutzaspekten zu.

Die ersten Erfahrungen mit Schengen/Dublin

Das Schengener Informationssystem SIS hat sich vom ersten Tag an zu einem nützlichen Arbeitsinstrument für die Polizeikräfte und für das Grenzwachtkorps entwickelt. Täglich wird es in der Schweiz etwa 150'000 mal abgefragt. Die Schengenfahndung hat sich schnell etabliert und in den ersten Betriebsmonaten konnten bereits über 2'700 Treffer im Inland erzielt werden. Die durchschnittliche Trefferquote liegt bei 25 pro Tag. Das SIRENE-Büro hat in den ersten acht Monaten über 37'000 Formulare mit den nationalen Partnern resp. mit den anderen SIRENE-Büros ausgetauscht.

Das Gros der Anfragen entfällt auf die Polizei, wie die SIS-Statistiken zeigen. Es gibt aber noch andere Instanzen mit Zugriff: Zollstellen, Passbüros, Strassenverkehrsämter, das Bundesamt für Migration oder diplomatische Missionen. Die Zugriffstiefe auf das SIS erfolgt gemäss den gesetzlichen Vorgaben und nur soweit, wie es für die Aufgaben notwendig ist.



Wird andererseits jemand oder etwas zur Fahndung im SIS ausgeschrieben, dauert es von der Eingabe bis zum Erscheinen auf allen SIS-Bildschirmen im ganzen Schengenraum nur wenige Minuten – ein Novum für die Schweiz.

- Pro Tag werden in Schweizer Konsulaten weltweit zwischen 1'000 und 2'000 Schengen-Visa ausgestellt. Dies geschieht dank den automatisierten Systemabfragen schnell und effizient.
- Seit der Inbetriebnahme des SIS am 14. August 2008 bis Ende März 2009 konnten die Sicherheitskräfte in der Schweiz 85 Personen zwecks Auslieferung festnehmen, rund 130 vermisste Personen entdecken und ca. 1'200 erfolgreiche Sachfahndungen abschliessen.
- Zudem wurden rund 2'000 Personen in der Schweiz aufgrund von SIS-Fahndungen angehalten, die mit einer schengenweiten Einreisesperre belegt waren.
- Aufgrund schweizerischer Fahndungseinträge im SIS wurden bereits über 50 Personen zwecks Auslieferung an die Schweiz verhaftet und mehr als 650 mit einer Einreisesperre belegte Personen kontrolliert und weggewiesen.
- Die Kantonspolizei Zürich erzielte alleine an der Grenzkontrolle im Flughafen Zürich seit Beginn des Jahres bei ihren elektronischen Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS) über 200 Treffer. Bei gut drei Vierteln aller Fälle handelte es sich um Personen, die mit einer Einreisesperre für den Schengen-Raum belegt waren.
- Seit Anfang Jahr haben Grenzwächter bei neu eingeführten Kontrollen in Zügen und Bahnhöfen über 300 Personen gefasst, die national oder international zur Fahndung ausgeschrieben waren. Zudem nahmen sie rund 130 Personen mit gefälschten Ausweisen fest.
- Zum Vergleich: 2007, im letzten Jahr vor Einführung des Schengen-Regimes, nahmen Beamte in der ganzen Region Genf in vier Monaten 20 zur Fahndung ausgeschrieben Personen fest.

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert gut – zum Vorteil der Schweiz

Auch die ersten Erfahrungen mit dem Assoziierungsabkommen Dublin sind positiv. Die Schweiz konnte bisher zwanzigmal mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen als sie übernehmen musste.

Bis Ende März 2009 hat die Schweiz bei rund 1'000 Personen um Übernahme in einen anderen Dublin-Staat ersucht, weil dieser für die Durchführung des Asylverfahrens verantwortlich ist. Die Schweiz hat von anderen Dublin-Staaten rund 50 Ersuche um Übernahme erhalten.

SIS II – Revitalisierung eines Grossprojektes

Die zweite Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) ist ein sehr umfassendes Entwicklungsprojekt. Dieses System ermöglicht die Integration einer grösseren Zahl von Mitgliederstaaten sowie die Integration von neuen Funktionen und Informationskategorien. Das System profitiert von der neuesten Entwicklung in der IT wie z.B. multimodalen Biometrien und soll nach seiner Fertigstellung das SIS 1+ ersetzen. Die Inbetriebnahme wurde wegen unterschiedlichen Auffassungen in der EU-Kommission und bei Mitgliedstaaten sowie infolge von technischen Problemen mehrfach verschoben, was zu Unzufriedenheiten und Kontroversen führte.

Im Anschluss an die Entwicklung der zentralen und nationalen Teile des SIS II erfolgten operationelle Systemtests – die Prüfung der zentralen Systeme unter Realbedingungen – mit einer limitierten Zahl von Teilnehmerstaaten. Es zeigte sich, dass nach wie vor eine Reihe von Problemen bestehen: so namentlich in der Datenkonsistenz, der Leistung und Robustheit der Systeme und der Vereinheitlichung und Austauschbarkeit der Daten. Der Termin für die Migration von SIS 1+ zu SIS II, ursprünglich für September 2009 vorgesehen, war nicht mehr haltbar.



Business as usual – keine Option mehr!

Die tschechische EU-Präsidentschaft hat das Projekt mit hoher Priorität revitalisiert. Zurzeit erfolgt eine Rootcause-Analyse der bereits geleisteten Arbeiten. Zwingend erforderlich sind ein globales Projektmanagement und eine strikte Überwachung. Die Spezialisten der Mitgliedstaaten arbeiten nun gemeinsam mit der Kommission und ihren Auftragnehmern direkt und vor Ort in Strassburg zusammen. Die Umsetzung des Reparatur-Aktionsplanes wurde auf maximal vier Monate limitiert. Um eine Alternative zu haben, wurde gleichzeitig ein zweites Szenario für eine Entwicklung durch Ausbau des bestehenden SIS 1+ ausgearbeitet und evaluiert. Mit dem definitiven Entscheid an der Sitzung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres werden auch ein neuer, realistischer Zeitplan und die Budgets festgelegt.

EU-Vizepräsident Jacques Barrot meint:
„In jedem Falle wird SIS II realisiert, sogar wenn eine andere Plattform gewählt werden sollte. Man kann die Funktionalitäten voll nutzen und die Investitionen sind in jedem Falle geschützt.“

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf: Die Schweiz ist auf beide Szenarien vorbereitet.

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf drückt sich klar und unmissverständlich aus: *„Dank den erheblichen Zusatzaufwendungen im Jahr 2008 sind wir auf beide Szenarien gut vorbereitet und werden die Umsetzung termingerecht durchführen können. Wir sind froh, wenn es mit SIS II endlich in einem realistischen Zeitplan vorwärts geht. Die EU spricht ja selber von einer Revitalisierung des Projektes. Der Fokus sollte jetzt aber klar auf einer zügigen Umsetzung liegen.“*

Auf die Frage, ob für SIS II, VIS etc. bezüglich Biometrie ähnliche Widerstände wie beim biometrischen Pass denkbar sind, meint Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf:
„Das ist schwierig zu sagen. Fragen und Bedenken unserer Bürgerinnen und Bürger müssen aber auch bei diesen Themen ernst genommen werden. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Einsatz dieser neuen Technologien letztlich dem legitimen Bestreben der Schweiz und der EU nach mehr innerer Sicherheit dient.“



Die wichtigsten EU-Systeme: Was sie sind – wo sie stehen.

SIS II

Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) ermöglicht den Behörden in den Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit durch den Austausch von Informationen. SIS II wird das grösste Grenzkontroll- und Polizei-Informationssystem der Welt.

SIS II kann neue Kategorien von Informationen speichern wie Multimedia-Daten (Fotos, Fingerabdrücke). SIS II ist homogener, einfacher zu bedienen und zu managen und dadurch auch kosteneffizienter. Es ermöglicht die Erweiterung der Sachfahndung. Wichtig sind auch die Verknüpfungen: Personen/Personen und Objekte/Objekte. Dank neuer Technologie ist das System modulierbarer und flexibler, um sich schnell an neue Anforderungen anzupassen. Eine biometrische Suchfunktionalität kann später eingebaut werden.

SIS II wird ungefähr 500'000 Endnutzern zur Verfügung stehen, was rund 850'000 Abfragen pro Tag im Zentralsystem bedeutet. Heute hat das SIS 1+ ca. 28 Millionen Eintragungen, davon eine Million Personen. Davon sind 25'000 zur Verhaftung ausgeschrieben und 750'000 unerwünschte Ausländer mit Einreisesperren erfasst. Heute schon enthält das SIS 300'000 Waffen, über 22 Millionen Identitätsdokumente und 3.6 Millionen Fahrzeuge. Flexible Ausbaumöglichkeiten für neue Objekte wie Boote, Container, Photos von Objekten etc. erweitern den Nutzen.

Ungefähr 20% der Eintragungen werden in Zukunft Personen mit Fingerabdrücken und/oder Photo sein. Für die biometrischen Daten ist die Speicherung vorgesehen, jedoch kein automatischer Vergleich.

EURODAC verhindert Mehrfach-Asylgesuche

Die elektronische Datenbank Eurodac verhindert das Einreichen von mehreren Gesuchen ein und derselben Person in verschiedenen Ländern. Bereits heute führt die Schweiz eine nationale Datenbank (Afis), in der die Fingerabdrücke aller Asylbewerber und illegalen Einwanderer erfasst sind. Sie ist der zentrale Baustein für das Funktionieren des Dublin II-Verfahrens. Damit können Personen ausländischer Herkunft, deren Identität nicht zweifelsfrei feststeht, überprüft werden. Diese Informationen sind nun mit der europäischen Datenbank Eurodac verknüpft, um Asylbewerber identifizieren zu können, die bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Gesuch gestellt haben.

Die Datenbank Eurodac enthält nur Fingerabdrücke von Asylbewerbern über 14 Jahre, keine Namen und keine Photos. Gemäss EU erfolgen 1'000-1'300 Anfragen pro Tag, wobei die Antwortzeiten unter 5 Minuten liegen. Der Peak Load liegt bei 7'500 Anfragen.

VIS – Visa-Informationssystem

Das VIS ist eine zentralisierte Datenbank zur Unterstützung der gemeinsamen Visapolitik durch Austausch der Visa-Daten (einschliesslich biometrischer Daten) zwischen den Mitgliedstaaten. Das VIS schliesst die Informationskette im Immigrationskontroll-Prozess und erlaubt den Austausch von Visa-Daten zwischen nationalen Behörden. Insbesondere wird die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen erleichtert, was hilft, „Visa Shopping“ zu verhindern.



Die Kommission liefert das zentrale System, jeder Mitgliedstaat muss seine Konsulate und Grenzübertrittsstellen via ein nationales System an das zentrale System anschliessen. Das VIS soll 2009 in Betrieb gehen und spätestens 2015 in allen konsularischen Vertretungen und an Grenzübergangsstellen voll einsatzfähig sein.

Schweizer Konsulate stellen Visa nicht mehr nur für das eigene Land, sondern für alle Schengen-Staaten aus. Dies erfordert neben der notwendigen Ausrüstung Zugriff auf das SIS und die Visumsdatenbank VIS. Die Schweiz betreibt bereits seit Jahren erfolgreich ein ähnliches System (elektronische Visa ausstellung, kurz EVA), welches an das VIS angeschlossen wird. Damit erhält die Schweiz auch Informationen über die für den Schengen-Raum zugelassenen Reisenden.

Das VIS beinhaltet künftig:

- Alphanumerische Daten
- Digitalisierte Photos des Gesichts
- Fingerabdruck-Bilder (10 flache Finger)

Das VIS ermöglicht:

- die Umsetzung der sogenannten „Dublin-Verordnung“, indem es das für die Bearbeitung des Asylantrags zuständige Land identifiziert.
- die Überprüfung, dass die Person, für die ein Visum ausgestellt wurde, der rechtmässige Visum-Inhaber ist.
- die Identifizierung von illegalen Einwanderern, die ohne Papiere im Schengenraum ankommen oder angetroffen wurden (wenn sie zuvor ein Visum beantragt haben).
- VIS hilft den für innere Sicherheit zuständigen Behörden bei der Verhinderung und der Untersuchung von Schwerekriminalität und Terrorismus.

Biometric Matching System – SOA

Nach Informationen der Mitgliedstaaten gibt es an den Aussengrenzen der EU je gegen eine Milliarde Ein- und Ausreisen pro Jahr. Schätzungen zufolge hielten sich 2006 bis zu 8 Millionen Menschen illegal in der EU auf, davon rund 80% im Schengen-Raum. Um dieser Herausforderung zu begegnen, ist eine weitere Ausgestaltung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie unter Einsatz neuer biometrischer Technologien geboten. Die Programme gehen in Richtung Automatisierung und Beschleunigung durch biometrische Prozesse und verstärkten Datenaustausch. Durch elektronische Grenzen und fortschrittliche Informationssysteme sollen die Warteschlangen reduziert und gleichzeitig die Sicherheit erhöht werden.

Neue Programme sind unter anderem bestimmt für registrierte Reisende, Inhaber von biometrischen Pässen und Reisende mit niedrigem Risikoprofil. Gleichzeitig sollen mit Hilfe von Biometrie effiziente Passagierabfertigungslösungen und Betrugsbekämpfung in Flug- und Seehäfen ermöglicht werden.

Das Biometrische Matching System (BMS) ist eine Suchmaschine, mit dessen Informationen biometrische Daten von Visa-Anträgen, Identity Management-Systemen und der Polizei für die 29 an Schengen/Dublin angeschlossenen Länder abgeglichen werden können.

Das BMS ist die zentrale biometrische Komponente für eine Reihe von Identitäts-Management-Programmen einschliesslich VIS, Eurodac und SIS II. Die service-orientierte Architektur ist auf COTS-Komponenten aufgebaut. Das BMS ist so konzipiert, dass es mit anderen Systemen kompatibel ist, sofern dazu eine gesetzliche Grundlage besteht. Die SOA des BMS hat viele strategische Vorteile: ein Höchstmass an Verfügbarkeit und Sicherheit, Skalierbarkeit, offene Architektur und Multi-Biometrie-Fähigkeiten. Sie ist dadurch flexibel genug, um für künftige (politische) Anforderungen und Geschäftsprozesse im Laufe der Zeit ausgebaut zu werden.



Ein-/Ausreise-Erfassungssystem: (Entry/Exit)

Ein Ein-/Ausreisesystem sollte für Drittstaatsangehörige gelten, die für einen Kurzaufenthalt (bis zu 3 Monate) zugelassen werden. Ein derartiges System besteht in den USA schon seit Jahren. Es sollten Angaben zu Datum und Ort der Einreise sowie zur Dauer des autorisierten Aufenthalts erfasst werden und den zuständigen Behörden unmittelbar ein automatischer Warnhinweis zugehen, wenn eine Person als Overstayer identifiziert wird, und zwar sowohl wenn dies festgestellt wird als auch bei der Ausreise aus der EU.

Von allen visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die in einer konsularischen Vertretung eines Mitgliedstaats ein Visum beantragen, müssen biometrische Daten in das Visa-Informationssystem eingegeben und die Grenzübergangsstellen so ausgerüstet werden, dass sie die Identität des Visum-Inhabers anhand dieser Daten überprüfen können.

Ein EU-Ein-/Ausreisesystem soll bis 2015 funktionsfähig sein.

Registrierte Reisende – automatisierte Grenzkontrollen

Für Drittstaatsangehörige kann die Einführung automatischer Grenzkontrollsysteme eine Überprüfung der Identität des Reisenden ohne Eingreifen von Grenzschutzbeamten ermöglichen. Die in den Reisedokumenten enthaltenen oder in einem System resp. einer Datenbank gespeicherten biometrischen Daten werden maschinell gelesen. Die Grenzkontrollen werden durch die Einrichtung getrennter automatischer Kontrollgates stattfinden, welche die herkömmlichen Kontrollkabinen ersetzen. Auch für anerkannte Bona-fide-Reisende wie beispielsweise Pendler kann der Grenzübertritt erleichtert und automatisiert werden. Der Zugang zu automatischen Kontrollgates kann auch Personen gewährt werden, die einen biometrischen Pass oder übergangsweise eine

besondere Smartcard besitzen, die auf Antrag im Rahmen einzelstaatlicher Regelungen ausgestellt wird.

Elektronische Erteilung von Reisebewilligungen

Das Erfordernis einer elektronischen Reisebewilligung könnte als Alternative zur Visumpflicht für Drittstaatsangehörige in Betracht gezogen oder von Angehörigen eines Drittstaates verlangt werden, die derzeit nicht der Visumpflicht unterliegen.

Datenschutz

Die Systeme müssen den EU-Datenschutzvorschriften entsprechen, einschliesslich den Anforderungen der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit, der Zweckbindung und der Datenqualität.

Nachdruck, Vervielfältigung und jedwelche Reproduktion des Inhaltes (ganz oder teilweise) nur mit Quellenangabe (AWK Group AG) gestattet.

Über die AWK Group AG



AWK ist ein führendes, unabhängiges Schweizer Consulting- und Engineering-Unternehmen für Informatik, Telekommunikation und Leittechnik. An den Standorten Zürich und Bern sind über 100 Mitarbeitende tätig.

Kontaktpersonen

Hanspeter Riedweg
Bereichsleiter BORS

hanspeter.riedweg@awk.ch

Stephan Pajarola
Bereichsleiter Bund

stephan.pajarola@awk.ch

AWK Group AG
Leutschenbachstrasse 45
8050 Zürich
Tel.: +41 (0)44 305 95 11
www.awk.ch