# Die Transformation der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa durch das Schengener Informationssystem und seine Weiterentwicklung

*Matthias Wörner (Hochschule der Polizei Baden-Württemberg)*

*Zusammenfassung*

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das erste grenzüberschreitende polizeiliche Informationssystem und Kernstück des Schengener Übereinkommens. In dem Datenverbund sind nicht nur die Mitgliedstaaten der EU und assoziierte Schengenstaaten angeschlossen, sondern auch Institutionen der supranationalen Ebene. Durch das SIS wurde die Zusammenarbeit der Polizeien der Mitgliedstaaten stark befördert, so dass es zu einer unterschiedlichen Geschwindigkeit bei der Harmonisierung einerseits der polizeilichen und andererseits der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten kam. Ausdruck findest dies in seiner Entwicklung: Das SIS wurde als Kompensation wegfallender Grenzkontrollen als Fahndungssystem konzipiert, sein Charakter hat sich jedoch mittlerweile zum Ermittlungsinstrument gewandelt. Die dynamische Weiterentwicklung führt zur umfangreichen Kompetenzerweiterung der Ermittlungsbehörden, jedoch zugleich zu einer Dysbalance bezüglich der Beschuldigtenrechte, was eben auch an dem architektonischen Bruch zwischen strafrechtlicher Harmonisierung und polizeilicher Zusammenarbeit liegt. Hier gibt es aus deutscher Sicht – mit der Trennung von Prävention und Repression –, trotz aller Zustimmung zu den Erfolgen des SIS, Nachholbedarf, will man nicht die Grundlage der Waffengleichheit im Strafverfahren so sehr in Schieflage bringen, bis das Bundesverfassungsgericht Korrekturbedarf sieht und damit die Weiterentwicklung hemmt.

*Schlagworte*

Schengener Informationssystem, SIS, Schengener Übereinkommen, Polizeiliche Zusammenarbeit, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Sicherheitsunion, Zusammenarbeit in Strafsachen

## 1. Einführung

Kann man einem System zu seinem Geburtstag gratulieren? Wie eben das Schengener Übereinkommen seinen Geburtstag feiert, so hat auch das Schengener Informationssystem (SIS) sein gleichklingendes Jubiläum. Das Bundeskriminalamt (BKA) spricht von einer Erfolgsgeschichte der europäischen Zusammenarbeit, weil es sich um „eines der bedeutendsten Instrumente für die Sicherheit in der Europäischen Union" handelt.[1]

In dieser langen Geschichte hat das SIS allerdings mehrere Erneuerungen erfahren, bei dem nicht nur die Anwendung des Schengen-Besitzstands regelmäßig angepasst und erweitert wurden, sondern die von solch fundamentaler Neuausrichtung waren, dass der ursprüngliche Charakter kaum mehr erkennbar ist. Kritische Stimmen sind der Ansicht, dass das SIS außer Kontrolle geraten sei (so ausdrücklich Leutheuser-Schnarrenberger, 2004). Fest steht bei einer analytischen Betrachtung, dass im SIS die Widersprüche des „europäischen Bundesstaates" ebenso erkennbar sind, wie deutlich wird, dass das SIS der Prototyp (und technisches sowie architektonisches Vorbild) für alle polizeiliche Systeme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und damit ein wesentlicher Baustein der Internationalisierung der Polizei war. Aus supranationaler Sichtweise kann man anhand der Entwicklung des SIS aber auch die Genese von der Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer Sicherheitsunion mitverfolgen (allgemein auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band).

Das „Geburtstagskind" erfordert also eine genauere Betrachtung, um festzustellen, ob es wohlgestaltet oder verwachsen ist, sich in der Pubertät oder vielleicht in einer Mid-Life Crisis befindet oder in den besten Jahren Ausdruck einer gereiften Persönlichkeit geworden ist. Freilich kann in diesem Beitrag nicht die weitergehende Frage behandelt werden, ob der Wegfall der Grenzkontrollen durch einen intensiven Informationsaustausch der Polizeien kompensierbar war und ist. Den Boer (1996) beschreibt den damaligen zweifelnden, politischen Diskussionsstand, der aber mittlerweile kaum mehr Bedeutung hat.

1 https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2024/Presse2024/240313_PM_SIS.html (30.04.2025).

## 2. Was ist das Schengener Informationssystem (SIS)?

### 2.1. Die Idee

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein wesentliches Element des Schengener Durchführungsübereinkommens. Mit seiner Inbetriebnahme am 26. März 1995 sollte es in der Form der engeren grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit als eine – von vielen – Ausgleichmaßnahmen ein Mehr an Sicherheit an der Außengrenze der teilnehmenden Staaten (es waren in der ersten Stunde fünf der zehn Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) garantieren, um den durch den Wegfall der Grenzkontrollen (als Waren- und Personenkontrollen) empfundenen Kontrollverlust in Bezug auf die innere Sicherheit auszugleichen (zur historischen Entwicklung und ihrer Begründung in übersichtlicher Darstellung Winkelmann, 2010). Orrù (2021, S. 159) weist zurecht darauf hin, welche politischen Widerstände dabei überwunden werden mussten.

Damit ist das SIS die erste institutionalisierte internationale polizeiliche Zusammenarbeit, in der gleichsam die „Schreibtische von Polizisten verschiedener Länder elektronisch direkt verbunden sind" und damit Ausschreibungen ohne ein aufwendiges Prüf- und Genehmigungsverfahren unmittelbare Wirkung entfalten. Dies ist ein wesentlicher Baustein für die Erfahrung eines einheitlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Von der Ausrichtung her handelt es sich beim SIS um ein computergestütztes, länderübergreifendes Fahndungs- und Informationssystem (ein Fahndungssystem dient dem Auffinden, bzw. Identifizieren von Personen oder Sachen), das die Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibehörden vereinfachen und verbessern sollte. Zielrichtung war u. a. die grenzüberschreitende Verfolgung von Straftätern in Echtzeit. Als Treffer/Nicht-Treffer-Konstruktion war das SIS im Ursprung ein reines Abfragesystem der beteiligten Schengenstaaten, ob eine Ausschreibung vorliegt, und damit nur ein „kleines", aber ein grenzüberschreitendes Fahndungssystem. Eine direkte Zielfahndung nach Personen war nicht vorgesehen. Hierbei sollte man nicht vergessen, dass im weiteren Verlauf mit der Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island vier Länder als sog. Assoziierte Schengen-Länder im SIS integriert wurden, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Grundlegend ist mit dem SIS eine Verbindung von Staaten in der polizeilichen Zusammenarbeit erreicht worden, die als Mosaik eines einheitlichen Raums der Sicherheit und des Rechts funktioniert und

mit aktuell durchschnittlich ca. 20 Mio. Suchanfragen täglich[2] einen wesentlichen Baustein der internationalen Zusammenarbeit der Polizeien der Länder in der EU darstellt. Der Grundsatz der allgemeinen Verfügbarkeit polizeilicher Daten ist die pointierte Zusammenfassung dieser Idee. Damit ist das SIS mehr als ein Harmonisierungsinstrument. Es erweitert die Möglichkeiten sowohl der Mitgliedsstaaten als auch der supranationalen Einrichtungen und gleicht nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen an.

## 2.2. Die Architektur

Systemisch gilt in Bezug auf das SIS der Satz *form follows function*. Gemäß der Kompetenzverteilung errichteten die beteiligten Schengenstaaten eine Zentralbehörde mit einem zentralen System (mit Sitz in Straßburg) sowie nationale Stellen. Für Deutschland betreibt das BKA in Wiesbaden die sog. SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*) und ist Ansprechpartner für die SIRENEn der anderen Schengen-Staaten. Im Aufbau mit dem deutschen INPOL-System vergleichbar, ist das SIS damit eine Verbunddatei verschiedener (hier internationaler) Polizeiorganisationen. Gemäß der Kompetenzverteilung sind die nationalen Behörden dafür verantwortlich, welche Daten ins SIS gespiegelt werden (Art. 4 VO [EU] 2018/1862, ABl. EU 2018 Nr. L 312, S. 56). Damit haben die nationalen Stellen die Verantwortung für die Datenqualität. Nur sie können Datensätze verändern oder löschen (Art. 59 VO [EU] 2018/1862). Die von SIRENE eingegebenen Daten werden dann an die Zentralstelle des SIS übermittelt und von dort aus dann an alle nationalen Stellen gespiegelt.

Noch immer liegt die Übertragung nationaler Ausschreibungen ins SIS bei Haftbefehlen in einem sehr überschaubaren Rahmen. Im Jahr 2017 gab es beispielsweise in Deutschland 163.162 offene Haftbefehle[3] und 17.000 Europäische Haftbefehle, 2600 davon aus Deutschland[4]. Das ist durchaus verständlich, da viele Haftbefehle Vollstreckungshaftbefehle sind, damit nur lokale Wirkung entfalten sollen und müssen. Insgesamt nutzt Deutschland

2 https://www.eulisa.europa.eu/news-and-events/news/enhanced-sis-nutshell (30.04.2025).
3 https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/polizei-offene-haftbefehle-kriminalitaet-statistik (30.04.2025).
4 https://www.eiz-niedersachsen.de/europaeischer-haftbefehl-kommission-zieht-positive-bilanz-2/ (30.04.2025).

das SIS – zusammen mit Frankreich und Italien – am intensivsten (vgl. BT-Drs. 20/10732, S. 1).

## *3. Entwicklung des SIS*

### 3.1. Historische Entwicklung

Es lohnt sich, das Wachsen des SIS genauer zu untersuchen und die flankierenden Institutionen dabei miteinzubeziehen, denn es gibt mannigfaltige Bezugnahmen und entsprechende Neuausrichtungen. In der Geburtsstunde 1995 des Schengener Besitzstandes bestand noch keine Verknüpfung zu supranationalen Institutionen. Dennoch gab es bereits ab 1975 mit der TREVI-Gruppe (Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und Internationale Gewalt) das erste Netzwerk von Vertretern der Justiz- und Innenministerien zwischen europäischen Mitgliedstaaten als zwischenstaatliche (dabei aber polizeiliche und geheimdienstliche) Kooperation. Dort wurden effizient Informationen zu den genannten Bereichen in spezifischen Sachverhalten ausgetauscht. Jedoch fehlte dieser Kooperation die institutionelle Tiefe und damit die Breitenwirkung. Die Pflege der Beziehungen zu Drittstaaten, die für die EU ebenfalls typisch geworden ist, war aber auch bereits für die TREVI-Gruppe ein probates und zielorientiertes Mittel. Mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurde als „Dritte Säule" eine „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres" vereinbart, was politische Diskussionen um die Tragweite der Revision und Ergänzung des Schengen-Besitzstandes im EU-Rahmen auslöste (ausführlich Schober, 2017, S. 289–292). Inhaltlich wurde damit aber nur der Status quo festgeschrieben und als sog. Dritte Säule in die EU überführt. Die TREVI-Arbeitsgruppen wurden durch den Rat in der Besetzung „Inneres und Justiz" übernommen.

Der größte Meilenstein nach der Errichtung des SIS war die Überführung der völkerrechtlichen Verträge des Schengen-Acquis in den Rechtsbestand der EU durch den Vertrag von Amsterdam mit Wirkung zum 1. Mai 1999. Dabei darf nicht vergessen werden, dass EU und Schengenraum nicht deckungsgleich sind, weil die jeweils beteiligten Mitgliedstaaten nicht identisch sind. Die sog. Dritte Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) wurde als „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen" umgeformt. Damit konnte der Rat unter Einstimmigkeit Rahmenbeschlüsse zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

erlassen; der Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der Union wurde erstmalig verwendet (zum Begriff und seiner Entwicklung vertiefend Elsen, 2005, S. 43–49). Die EU war im Übrigen immer spezifisch davon geprägt, dass die nationalen Grenzen durchlässig werden, in der Wahrnehmung verschwinden (Brodowski, 2013, S. 492). Mit dem Vertragswerk wurde zugleich eine primärrechtliche Grundlage für Europol und das Gemeinsame Europäische Asylsystem geschaffen.

Faktisch gestand man mit der Neukonzipierung das Scheitern der strafrechtlichen Harmonisierung mit den Mitteln völkerrechtlicher Übereinkommen ein (Karsai & Wörner, 2023, S. 9). Zu dieser Zeit waren die supranationalen Möglichkeiten noch vergleichsweise begrenzt gegenüber den Bedürfnissen der Ermittlungsbehörden, weswegen in diesen Zeiten vermehrte bilaterale Polizeiverträgen zwischen Nachbarstaaten innerhalb der EU geschlossen wurden, welche den direkten Informationsaustausch in vielen Details gegenüber dem SIS ergänzten und operativ darüber deutlich hinausgingen (Übersicht über alle Polizeiverträge Deutschlands mit den Nachbarstaaten bei Kirchhoff, 2024, S. 166–167; zum deutsch-französischen Polizeivertrag siehe Brodowski, 2025).

Die Gründung von Eurojust auf Grundlage des Vertrags von Nizza und vor allem die Einführung des Europäischen Haftbefehls im Jahr 2002 stellen weitere Meilensteine der Entwicklung des SIS dar. Der Europäische Haftbefehl ermöglicht eine EU-weite Vollstreckung, reduziert Auslieferungshindernisse und begrenzt diese auf die im Rahmenbeschluss vorgesehenen Vollstreckungshindernisse. Da eine Ausschreibung im SIS einem Europäischen Haftbefehl gleichsteht (Art. 9 Abs. 3 RB 2002/584/JI, ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1), wurde das SIS somit der Informationsträger für einen EU-weiten Vollstreckungsraum. 2004 wurde Frontex gegründet, ohne dass damit direkt ein Zugriff auf das SIS möglich wurde. Dies änderte sich erst später.

Der Vertrag von Lissabon (Jahr 2009) überführte die Politik der inneren Sicherheit aus dem Einstimmigkeitsprinzip in das normale Gesetzgebungsverfahren der EU mit qualifizierter Mehrheit sowie der Mitsprache des Europäischen Parlaments und zementierte damit rechtsstaatliche Standards auch für die Weiterentwicklung des SIS, auch wenn die Waffengleichheit des Europäischen Parlaments im Vergleich zu nationalen Parlamenten noch immer vergleichsweise unterentwickelt ist. Die Fundierung rechtsstaatlicher Balance wurde zeitglich dadurch vertieft, dass die Grundrechtecharta Geltung als EU-Primärrecht erlangte. Erstmalig gab es ein supranationales explizites Grundrecht auf persönlichen Datenschutz gem. Art. 8 GR-Charta

und auf einen individuellen Rechtsbehelf gem. Art. 47 GR-Charta, was bezüglich möglicher Wirkungen bei Ausschreibungen im SIS immer noch nicht vollständig ausgelotet ist. In 2011 wurde die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) gegründet, die alle IT-Systeme für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreut. Damit war die technische Grundlage für ihre Vernetzung geschaffen, was Aden (2022, S. 184) kritisiert, weil bereits das Bereithalten der Daten zum Abgleich einen Zweckwechsel darstellt.

Im Jahre 2013 wurde das SIS generalüberholt. Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) brachte wesentliche Erweiterung mit sich. Ermöglicht wurde dies nicht nur durch eine aktualisierten Datenbanktechnik, sondern durch eine komplett neuen Hardware-Architektur und Software. So veränderte sich die Datenqualität enorm. Es konnten erstmals auch biometrische Merkmale wie Lichtbilder, Fingerabdrücke und DNA-Profile für die Personenfahndung genutzt werden, wie dies bereits im Vertrag von Prüm 2005 vorgesehen war. Aber auch die Zugriffsmöglichkeiten von Europol, Eurojust und Frontex erweiterten den Charakter als supranationales Fahndungsinstrument maßgeblich, auch wenn nicht alle Institutionen gleichermaßen auf die gleichen Datenbanken des SIS zurückgreifen können. So waren die Befugnisse von Eurojust weitergehender als diejenigen von Europol, weil auch Vermisste und Aufenthaltsermittlungen für Eurojust freigegeben sind (Fahrner, 2020, S. 460). Konsequenterweise erlangte der EuGH 2014 die Möglichkeit, in allen Themenfeldern des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seine Aufsichtsrolle auszuüben.

Im Jahre 2015 erschütterten schließlich die sog. Flüchtlingskrise sowie mehrere Anschläge das Sicherheitsgefüge in der EU, so dass die politische Agenda die Sicherheitspolitik in den Vordergrund schob. Sicherheit entwickelte sich zu einem gesellschaftlichen Querschnittsthema (Aden, 2022, S. 177). Die Mitgliedstaaten verloren das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Schengen-Besitzstandes. So prägte die Kommission im Jahr 2016 den Begriff der Europäischen Sicherheitsunion und füllte diesen auch inhaltlich aus. Ergebnis war die Gründung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (2016) sowie der Europäischen Staatsanwaltschaft (2017). Ebenfalls Ergebnis der programmatischen Neuausrichtung war das mit den Änderungen erklärte Ziel, die Informationssysteme der inneren Sicherheit der EU zu vernetzen. Der Gedanke der Interoperationalität (2018) war geboren, ebenso die Absicht, das SIS II zu einem SIS III zu erweitern. Im Unterschied zu früher, als die sicherheitspolitischen Impulse vor allem aus den Reihen der

Mitgliedstaaten erfolgten, nahm nun die supranationale Ebene das Zepter in die Hand und förderte die technologischen Modernisierungsprozesse bei der inneren Sicherheit umfassend.

### 3.2. Die Geschwister des SIS

Im Laufe der Zeit hat die EU sechs weitere große zentrale IT-Systeme für die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit entwickelt (näher dazu Arden, 2023). Dies sind das Visa-Informationssystem (VIS), Eurodac als System zur Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, EES als elektronisches Ein- und Ausreisesystem, das alle Grenzübertritte von Nicht-EU Bürgern erfasst, ETIAS als Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem und schließlich ECRIS (Europäisches Strafregisterinformationssystem). Die 2011 gegründete supranationale Behörde EU-LISA (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) hat im Bereich Justiz und Inneres das Betriebsmanagement für alle IT-Systeme übernommen. Besondere Beachtung verdient die Ermöglichung der Interoperationalität seit 2019. Diese technische Schnittstelle ermöglicht es gleichsam einer Suchmaschine, in allen IT-Systemen die vorhandenen Informationen miteinander abzugleichen und zu verknüpfen. Dazu gehören auch vorliegende biometrischen Daten; dies sind aktuell Fotos, Fingerabdrücke, Handflächenabdrücke, Finger- und Handflächenabdruckspuren sowie DNA-Datensätze. Bilderkennungstechniken für Gesichtsbilder und Fotos werden aktuell noch nicht verwendet, weil die Zuverlässigkeit hierfür noch nicht hinreichend anerkannt wird.

### 3.3. Die Leistungsfähigkeit des Systems

Noch im Jahre 2003 waren die Fahndungsbestände, die im SIS gespeichert waren, vergleichsweise bescheiden (Busch, 2003, S. 90). Von den 9,7 Mio. Sachfahndungsdaten bezogen sich fast 80 % (7,6 Mio.) auf Pässe und Personalausweise; 1,2 Mio. Personendaten auf nur 874.032 reale Personen, weil viele Aliasdaten gerade bei Asylsuchenden in Verwendung waren. Nur 1,6 % der Ausschreibungen waren Ausschreibungen zur Festnahme (Art. 95 SDÜ). 98 % der Einträge waren Einreiseverweisgerungen gem.

Art. 96 SDÜ. Busch (2003) kommt damit zur Bewertung, dass das SIS „in erster Linie [...] ein technisches Instrument einer rigiden Migrations- und Asylpolitik" sei. Aktuell sind über 86 Mio. Datensätze im SIS gespeichert.[5]

Die schlichte Datenmenge lässt aber keine Aussage über die Leistungsfähigkeit des SIS zu. Weit entscheidender ist die Erweiterung der Befugnisse der Datenerfassung und -übermittlung. So ist es mittlerweile möglich, einzelne Fingerabdrücke oder Teilabdrücke mit dem Datenbestand abzugleichen (Art. 43 VO [EU] 2018/1862). Des Weiteren sind nunmehr die Polizeien befugt, verdeckte Kontrollen von Sachen oder Personen durchzuführen (Art. 36 VO [EU] 2018/1862; vgl. näher Fahrner, 2020, S. 456–457) oder sog. Ermittlungsanfragen an andere Mitgliedstaaten zu richten. Das sind Ausschreibungen, welche die Ermittlungen von Personen ermöglichen, gegen die kein Straftatverdacht besteht, sondern nur eine Möglichkeit, dass sie an Straftaten beteiligt sein könnten. Damit können unter Umständen Personen ohne Identitätspapiere, welche sich in der Nähe eines Tatorts aufgehalten haben, verifiziert werden. In Fällen von Terrorismusverdacht wurden die Polizeibehörden sogar erstmalig verpflichtet, das SIS zu nutzen (BT-Drs. 20/4353).

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist gem. § 33b Abs. 2 BKAG auch befugt, für die deutschen Geheimdienste verdeckte Kontrollen im SIS auszuschreiben. Diese müssen streng protokolliert werden, damit sie vom Parlamentarischen Kontrollgremium überprüft werden können. Andernfalls stellt dies einen Verstoß gegen das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten dar, wie das Bundesverfassungsgericht erst jüngst erneut festgestellt hat. Zudem prüft der Generalbundesanwalt vorab der Übernahme geheimdienstlicher Daten in ein Strafverfahren deren Verwertbarkeit im Strafverfahren und lässt auch nur dann eine Ausschreibung im SIS zu (BVerfG, Beschl. v. 28.09.2022 – 1 BvR 2354/13 = ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20220928.1bvr235413, Rn. 52). Ob dies allerdings bei Ausschreibungen, die durch Geheimdienste anderer Mitgliedstaaten veranlasst wurden, in gleicher Weise nachvollziehbar ist, muss bei derzeitigem Sachstand bezweifelt werden.

In der Gesamtbetrachtung entwickelte sich damit das SIS immer weitergehender von einem bloßen Fahndungs- hin zu einem echten Ermittlungsinstrument (so auch Böse, 2019, Rn. 7), weil Zielrichtung nicht mehr nur die Suche nach spezifischen Sachen oder Personen ist, sondern die Optionen der Informationsbeschaffung bezüglich des Umfelds von Personen

5 https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Aufgabenbereiche/internationaleFunktion/SchengenerAbkommen/SIS/schengenSIS_node.html (30.04.2025).

oder Sachen zunehmend an Bedeutung gewinnt. In grenzüberschreitenden Sachverhalten kann die Polizei hierüber verdeckt Informationen gewinnen, die sich wiederum nach Verdichtung in Ermittlungsansätze verwandeln (können).

Schließlich wurden in der Erweiterung des SIS III rund 2.000 weitere deutsche Behörden an das SIS mit Abfragerechten mit Wirkung vom 1. Dezember 2022 (BT-Drs. 20/3707) angeschlossen. Ausländerbehörden, Zulassungsstellen für Kraftfahrzeuge und Wasserfahrzeuge, die Staatsanwaltschaften, das Luftfahrtbundesamt mit seinen Dienststellen, Waffenbehörden oder deutsche Botschaften haben nunmehr weitgehende Leserechte und sogar teilweise eigene Eintragerechte. Beispielsweise ist es den Botschaften gestattet, Rückkehrentscheidungen oder Einreisesperren eigenständig im System zu vermerken.

### 3.4. Einordnung der Entwicklung

Wie aufgezeigt, hat sich die Leistungsfähigkeit des SIS über die Jahre beträchtlich erweitert. Die direkte Vernetzung der polizeilichen Arbeitsebene erzeugt eine hohe Dynamik und polizeiliche Effizienz. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden findet ihren intensivsten Ausdruck in der engen Zusammenarbeit über die geschaffenen informationellen Netzwerke, von denen das SIS eben nur eines ist, und die nationale Datensätze in alle supranationalen Ecken spiegeln. Diese „faktische Erweiterung nationaler polizeilicher Befugnisse" (Bäuerle, 2024, S. 59) durch Vernetzung war bedeutsamer und effizienter als die Harmonisierungsbestrebungen bezüglich der nationalen Rechtsordnungen über die rechtlichen Instrumentarien der EU. Daher weist die justizielle Entwicklung – speziell die strafrechtliche Zusammenarbeit – logischerweise eine deutlich langsamere Geschwindigkeit auf. Heger (2022, S. 199) fasst dies zutreffend zusammen, wenn er beschreibt, „die EU strebe keine Vereinheitlichung des Rechts an, sondern eine einheitliche Freiheit in Sicherheit". Dies ist auch normativ verankert, indem Art. 87 Abs. 1 AEUV festlegt, dass die EU eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden entwickelt, wohingegen die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gem. Art. 82 Abs. 1 AEUV die Angleichung der Rechtsvorschriften als Zielvorgabe ausreichen lässt. Die verschiedenen Geschwindigkeiten haben für Deutschland aber durchaus weitreichende Folgen. Bekanntermaßen unterscheidet das deutsche Recht – vor allem aus kompetenzrechtlichen Gründen – so eindeutig wie möglich

zwischen Prävention und Repression. Dies wird in vergleichbarer Form auf der supranationalen Ebene nicht durchgehalten – weder in der Datenpflege verschiedener Mitgliedstaaten der EU noch im Rollenverständnis in den supranationalen Institutionen, wo beispielsweise ein personeller Wechsel aus der Polizei (Europol) zu Eurojust unproblematisch möglich ist (Bieber, 2024, S. 518).

Die Einteilung in Prävention und Repression hat aber durchaus weittragendere Auswirkungen als es die kompetenzrechtliche Betrachtung vermuten lässt. Im deutschen System sind die Beschuldigtenrechte und diejenigen der Ermittlungsbehörden ausgewogen. Die Erweiterung der Möglichkeiten der Ermittlungsbehörden ohne Ausgleichsmaßnahmen für die Verteidigung führt im Ergebnis zu einer Einschränkung der Beschuldigtenrechte und damit zu einem Missverhältnis innerhalb der Repression. Denn ein deutscher Strafverteidiger kann nicht ohne weiteres nachvollziehen, woher und wie valide eingespeiste Informationen anderer Mitgliedstaaten sind (so bereits Wörner, 2018, S. 31–33). Die Möglichkeit, geheimdienstliche Informationen anderer Mitgliedstaaten in einem deutschen Strafverfahren zu verwenden, ist nicht nur theoretischer Natur. Dies wird auch durch die Vorverlagerung vieler Straftatbestände weiter unterstützt, womit die Trennlinie zwischen Prävention und Repression zunehmend an Kontur verliert. Will man daraus kein unerträgliches rechtsstaatliches Ungleichgewicht erzeugen, muss hierfür dringend ein Ausgleich erarbeitet und verankert werden. Die Gründung einer Koordinierungsstelle für Strafverteidiger im institutionellen Rahmen der EU ist hierbei eine denkbare Variante, in Ableitung der Gedanken zum Europäischen Datenschutzbeauftragten.

### *4. Sicherheit und Rechtsschutz*

Die Erweiterungen des SIS lassen auch die Frage aufkommen, ob die enthaltenen Daten hinreichend geschützt sind. Vorfälle wie im Jahr 2012, als 1,2 Mio. Datensätze (davon 270.000 der deutschen Polizei) von Hackern über einen Angriff in die Computer eines dänischen Dienstleisters, der den dänischen Teil des dänischen SIS betrieb, kopiert wurden,[6] lassen dabei gewisse Zweifel entstehen, auch wenn seither keine weiteren Vorfälle öffentlichkeitswirksam geworden sind.

6 https//:www.zeit.de/digital/datenschutz/2014-01/hakcer-kopieren-daten-schengenener-informationssystem.de (30.04.2025).

Im Bereich des Rechtschutzes gab es in der Entwicklung der EU – dessen ungeachtet – beachtliche Veränderungen. Wie die Architektur es immer noch vorsieht, kann sich ein Betroffener einer Ausschreibung an die jeweilige nationale Stelle wenden, denn nur die ausschreibende Behörde kann die Daten bearbeiten und damit auch löschen. Die Auskunft oder ein Löschungsanspruch darf allerdings bei den nationalen Stellen eingereicht werden, auch wenn die Ausschreibung durch einen anderen Mitgliedstaat erfolgte. Informationen über eine deutsche Ausschreibung sind daher beim BKA zu erfragen. Auf formlosen Antrag muss das BKA gem. Art. 15 DSGVO spätestens innerhalb eines Monats Auskunft darüber erteilen, welche Informationen im SIS gespeichert sind. Die Richtlinie JI-RL 2016/680 spricht in Art. 12 Abs. 3 sogar von unverzüglicher Auskunft der Behörde und ist eine speziellere Vorschrift zur DSGVO für die justizielle Datenverarbeitung, wird aber in Zweifelsfällen durch die allgemeineren Regelungen ergänzt. Verwehrt werden kann dies in Einzelfällen nur aufgrund eines überwiegenden Geheimhaltungsinteresses, so beispielsweise bei Vorliegen von Tatsachen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründen. In weitergehenden Fällen kann dann gem. Art. 77 DSGVO Beschwerde über Datenschutzverstöße beim Bundesbeauftragten für Datenschutz erhoben werden. Deutlich schwieriger ist dies in der Umsetzung, wenn ein anderer Mitgliedstaat die Ausschreibung veranlasst hat. Dann muss der Betroffene den Verwaltungs- und ggf. Rechtsweg des jeweils ausschreibenden Mitgliedstaates beachten, was in der Praxis erheblich mehr Mühe macht, insbesondere da viele andere Mitgliedstaaten kein solch scharfes Trennungsgebot zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei haben. Erleichternd darf die betroffene Person eine Beschwerde im jeweiligen Heimatstaat einlegen, um Sprachhürden abzubauen (Schneider, 2012, S. 67). Ebenso weist Arden (2023, S. 410) zurecht darauf hin, dass der Betroffene zuerst einmal von einer Ausschreibung erfahren muss, was bei verdeckten Maßnahmen vergleichsweise unwahrscheinlich ist.

Ergänzt wird die DSGVO durch eine weitere EU-Datenschutzrichtlinie zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (RL 2016/680/EU), die in Deutschland im Wesentlichen durch das BDSG 2018 umgesetzt wurde. Durch die Richtlinie ist grundsätzlich die Zweckbindung bei der Erhebung und Verarbeitung polizeilicher Daten für die gesamte EU vorgesehen und das Datenschutzniveau für alle Mitgliedstaaten für polizeiliche Daten angeglichen, worauf man sich auch verlassen können soll (so Kirchhoff, 2024, S. 224).

Mittlerweile hat sich auch der EuGH zur Tragweite des SIS und dem daraus folgend erforderlichen Rechtsschutz positioniert. Danach darf eine Ausschreibung im SIS nur erfolgen, soweit dies mit europäischen Primärrecht und insbesondere der Grundfreiheit der Freizügigkeit vereinbar ist (EuGH, Urt. v. 31.01.2006 – C-503/03 [*Kommission/Spanien*] = ECLI:EU:C:2006:74). Einschränkungen der Freizügigkeit seien nur bei hinreichend schweren Gefährdungen begründbar, für die es tatsächliche Anhaltpunkte geben muss. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus den Vorgaben der EU-Grundrechtecharta (vgl. mit weiteren Beispielen Bäuerle, 2024, S. 62–63).

## *5. Ausblick*

Das SIS hat sich zu einem wirkmächtigen Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit entwickelt. Insgesamt betrachtet ging die Erweiterung der Kompetenzen des SIS mit dem rechtsstaatlichen Ausbau einher. Allerdings weist bereits jetzt das System Unwuchten auf, welche in Bezug auf ein Strafverfahren die Waffengleichheit zwischen Staatsanwaltschaft und den Rechten des Beschuldigten bezweifeln lässt. „Die Allverfügbarkeit von polizeilichen Informationen führt mit ihrer Allverwendbarkeit eben zu einer Reduzierung des Rechtsschutzes" (Wörner, 2018, S. 33). Prognostiziert man nun die weitere Entwicklung anhand zweier weiterer Initiativen, so drängt sich ein zwingender Handlungsbedarf auf. Das Europäische Parlament und der Rat haben eine neue Verordnung angenommen, die Europol gestattet, den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, Ausschreibungen zu Terroristen und Straftätern auf der Grundlage von Informationen aus Nicht-EU Ländern in das SIS einzugeben. Zusätzlich wird am Einsatz von Künstlicher Intelligenz bei der Auswertung von Informationssystemen gearbeitet (vgl. Pfeffer, 2022). Die neue KI-Verordnung der EU (VO 2024/1689, in Kraft seit 1. August 2024) schafft die Voraussetzung zur Anwendung von KI im Sicherheitsbereich, wobei sich die Tragweite eben noch nicht bestimmen lässt. Beide Entwicklungen mögen Ermittlungsansätze generieren, aber die Nachvollziehbarkeit und rechtliche Überprüfbarkeit der Quellen wird deutlich erschwert. Bereits jetzt leiden Strafverteidiger darunter, dass nicht alle SIS-Ausschreibungen vollständig im System in Übersetzung vorliegen, so dass deren Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit eingeschränkt ist. So enthalten Fahndungsersuchen, welche nach europäischem und deut-

schem Recht als Europäischer Haftbefehl einzustufen sind (§ 83a Abs. 2 IRG), häufig keine Übersetzung und erschweren damit die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit (Böhm, 2018, S. 335). Wenn sich also bereits jetzt Einschränkungen der Beschuldigtenrechte greifen lassen, sollte der supranationale Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass seine dynamischen Fortschritte nicht die nationale Ebene überfordern und in einen solchen Zugzwang bringen, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht als Korrektiv in Verlängerung der Solange-Entscheidungen[7] einen nationalen Riegel einzieht, sondern das Wachsen des Geburtstagskindes in Reife und Würde ermöglicht. Mit der Lissabon-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht auf die hierbei neuralgischen Punkte bereits deutlich hingewiesen (vgl. näher Meyer, 2009). Ein Nachziehen der Überprüfungsrechte der Datenbestände des SIS wäre hierfür erforderlich. Andernfalls nimmt der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Schaden an einem „halbstarken" Instrument. Das würde das Jubiläum doch deutlich trüben.

*Literaturverzeichnis*

Aden, H. (2022). Innere Sicherheit im System der Europäischen Union: Politiken, Kompetenzen, und Herausforderungen für rechtsstaatliche Standards. *Integration, 45*(3), 175–187. https://doi.org/10.5771/0720-5120-2022-3-175

Arden, A. (2023). Intelligente Grenzen? Potenziale und Risiken von Smart Borders. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 43*(11/12), 405–411.

Böse, M. (2019). Art. 87 AEUV. In U. Becker, A. Hatje, J. Schoo & J. Schwarze (Hrsg.), *Schwarze. EU-Kommentar* (4. Auflage). C.H. Beck.

Bäuerle, M. (2024). *Das Informationsrecht der Sicherheitsbehörden zwischen Konstitutionalisierung und Europäisierung.* Verlag für Polizeiwissenschaft.

Bieber, R. (2024). § 19 Strafrecht, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. In R. Bieber, A. Epiney, M. Haag, & M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik* (16. Auflage). Nomos.

Böhm, K.M. (2018). *F. Auslieferung aufgrund eines Europäischen Haftbefehls.* In H. Ahlbrecht, K.M. Böhm, R. Esser & F. Eckelmanns, *Internationales Strafrecht. Auslieferung – Rechtshilfe – EGMR – internationale Gerichtshöfe* (2. Auflage). C.F. Müller.

7 In den sog. Solange-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wurde das Verhältnis der deutschen Grundrechte zu den Vorgaben des Europarechts ausgelotet. Insbesondere die Prüftiefe des Bundesverfassungsgerichts in Konfliktfällen zum Grundrechtsschutz war Gegenstand der beiden Entscheidungen. Im Ergebnis stellte dabei das höchste deutsche Gericht fest, dass in den anliegenden Sachverhalten der Grundrechtsschutz gewahrt würde, aber eine entsprechende Überprüfung erfolgt, *solange* dieser Schutz garantiert bleibt, vgl. *Solange I* (BVerfGE 37, 271) und *Solange II* (BVerfGE 73, 339).

Brodowski, D. (2013). Innere Sicherheit in der Europäischen Union. *Juristische Ausbildung (JURA), 35*(5), 492–504. https://doi.org/10.1515/jura-2013-0049

Brodowski, D. (2025). Das Mondorfer Abkommen als ‚Labor' für die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa? In D. Braun, U. Connor & K. Höfer (Hrsg.), *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen* (im Druck). Nomos.

Busch, H. (2003). Meldungen aus Europa. *CILIP 2003*(3), 90–92.

Elsen, C. (2005). Die Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der sich erweiternden Europäischen Union. In P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (S. 43–51). Nomos.

Den Boer, M. (1996). Schengen: A New Security Regime for Europe. In K. Heilbronner (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa. Die Situation nach Maastricht – Schengen und SIS* (S. 95–110). Kriminalistik Verlag.

Fahrner, M. (2020). *Handbuch Internationale Ermittlungen*. C.H. Beck.

Heger, M. (2022). Die Europäische Union als Binnenraum der Sicherheit im Spannungsfeld zwischen (Grund-)Freiheiten der Unionsbürger und deren (Grund-)Recht auf Sicherheit. *Integration, 45*(3), 188–201. https://doi.org/10.5771/0720-5120-2022-3-188

Leutheusser-Schnarrenberger, S. (2004). Ein System gerät außer Kontrolle: Das Schengener Informationssystem. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 37*(4), 97–101.

Karsai, K. & Wörner, L. (2023). European Union and Council of Europe: Special Focus on Criminal Law. In K. Ambos & P. Rackow (Hrsg.), *The Cambridge Companion to European Criminal Law* (S. 3–29). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108891875.003

Kirchhoff, G. (2012). *Europa und Polizei* (2. Auflage). Boorberg.

Meyer, F. (2009). Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG und das Strafrecht. *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 29*(12), 657–663.

Orrù, E. (2021), *Legitimität, Sicherheit, Autonomie. Eine philosophische Analyse der EU-Sicherheitspolitik im Kontext der Digitalisierung*. Nomos.

Pfeffer, K. (2022). Stille Europäisierung – Wie europäisch wird das deutsche Polizeirecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 41*(5), 294–298.

Schneider, J.-P. (2012). Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 31*(2), 65–70.

Schober, K. (2017). *Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm*. C.F. Müller.

Winkelmann, H. (2010). 25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechte – Teil 1. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 30*(7), 213–222.

Wörner, L. (2018). Die Übermittlung von Informationen im Lichte des deutsch-polnischen Kooperationsvertrags und der EU-Rechtshilfevorgaben aus deutscher Sicht. In A. Ligocka, M. Małolepszy, & M. Soiné (Hrsg.), *Die grenzüberschreitende Informationsgewinnung und -verwertung am Beispiel der Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Strafverfolgungsbehörden* (S. 15–38). Logos.