

Wie Behörden Identitäten prüfen

Ethnologisch, soziologisch oder psychologisch: «Identität» hat ganz unterschiedliche Bedeutungen. Im administrativen Bereich wurde der Begriff formalisiert: Anhand verbindlicher Kriterien definieren und prüfen die einen die Identität der anderen. Diese ist massgebend sowohl für den Zugang zu Ressourcen und Territorien, als auch für die Abschiebung unerwünschter Personen. Anhand der Identität entscheiden Behörden über Privilegierung und Stigmatisierung. Identität ist ein Gut, um das gerungen wird.

Schon im Mittelalter und in der frühen Neuzeit gab es Pässe. Diese enthielten jedoch oftmals keine Hinweise, die einen Rückschluss auf die Identität ihrer Träger zugelassen hätten. Es handelte sich vielmehr um obrigkeitliche Passierscheine, welche die Durchquerung eines Territoriums erleichterten. Zur Identifikation der Person dienten vielmehr Kleidung, Narben, Muttermale oder andere besondere Erkennungszeichen. Die Mitgliedschaft zu einer Familie, einer Dorf- oder Religionsgemeinschaft, einer Zunft, einem Stand oder einer Gilde wurde nicht mit einem Pass, sondern aufgrund von spezifischem Wissen unter Beweis gestellt. Ein eindrückliches Beispiel für diese frühen Identifizierungsmethoden liefert die Geschichte des französischen Bauern Martin Guerre, der 1548 spurlos verschwand. Acht Jahre später tauchte im Dorf ein Mann auf, der sich als der Vermisste ausgab. Durch sein ähnliches Aussehen und durch detaillierte Kenntnisse überzeugte er die Ehefrau und einen Grossteil der Dorfbewohner. Als der wahre Martin Guerre zurückkehrte, flog die Täuschung auf. Das Double wurde öffentlich hingerichtet.

Seit dem Mittelalter wurde die Bevölkerung in kirchlichen Geburts-, Tauf-, Heirats- und Sterberegistern erfasst. Mit der Säkularisierung ging nicht nur die Registrierung, sondern auch die so genannte Armenpflege an weltliche Institutionen über. Bettelordnungen wiesen die Verantwortung jenem Gemeinwesen zu, aus dem die Armen stammten. Im 17. und 18. Jahrhundert fanden im deutschsprachigen Raum Heimatscheine Verbreitung. Sie erleichterten sowohl die Reise durch ein Gebiet als auch die Niederlassung an einem neuen Ort. Heimatscheine waren Garantiescheine und verpflichteten die Gemeinden, für verarmte Heimatberechtigte aufzukommen. Nur ein privilegierter Teil der Bevölkerung war im Besitz von Heimatscheinen, viele Arme waren heimatlos. Personen ohne Heimatschein wurden zuweilen geduldet, oftmals aber vertrieben oder in so genannten «Bettelfahren» ausgeschafft.

Eine der ersten Herausforderungen, welche sich dem schweizerischen Bundesstaat nach seiner Gründung stellten, war die Ausdehnung von Heimatrechten auf das gesamte Staatsvolk. Nicht alle Gemeinden waren erfreut über die durch den Bund angeordnete Aufnahme dieser oftmals in ärmlichen Verhältnissen lebenden Bevölkerung. Bürgergemeinden, die ihren Besitz und ihr Ansehen in Gefahr sahen, lösten den Konflikt, indem sie armen Berggemeinden eine Abgeltung entrichteten, wenn sie bereit waren, Armengenössige an ihrer Stelle aufzunehmen, oder indem sie unerwünschten Heimatberechtigten die Auswanderung nach Amerika finanzierten.

Die Gewährung von Rechten war verbunden mit Disziplinierungsmassnahmen. Zahllose Dekrete sollten die mobile Bevölkerung zur Sesshaftigkeit bewegen. Ordnung, Stabilität und Arbeit waren staatlich geförderte Tugenden; Arme wurden in Arbeitsanstalten eingewiesen. Um diesen zu entgehen, zogen viele als Hausierer und Handwerker durchs Land. Ihnen stellten die kantonalen Polizeibehörden Hausierpatente aus. Anhand der darin vermerkten Angaben bezüglich Heimatort, Grösse, Geburtsjahr, Haarfarbe, Augenbrauen, Bart, Stirne, Augen, Nase, Mund, Kinn, Gesichtsform und anderer besonderer Zeichen konnten Beamte die Wandersleute identifizieren und sie einer Gemeinde zuordnen. Wohlhabende Reisende mit festem Domizil mussten sich dagegen kaum staatlichen Pass- und Visumsauflagen unterziehen.

Während des Ersten Weltkriegs änderte sich die Situation. Die Sicherheit der Aussengrenzen trat in den Vordergrund. 1915 wurde der erste einheitliche Schweizer Pass eingeführt. Im Rahmen von Sondervollmachten erliess der Bundesrat zwei Jahre später die erste Notverordnung über die Kontrolle der Ausländer. Staatliche Grenzposten wurden errichtet, wo Beamte Ausweispapiere kontrollierten und entschieden, wer einreisen durfte. Neben der Überwachung der Grenzen wurde auch die Kontrolle der Ausländer im Landesinnern verstärkt. Die Kantone wurden beauftragt, spezielle Fremdenpolizeinstellen zu schaffen.

Die Wiege moderner Identifizierungsmethoden

Die zumeist im forensischen Zusammenhängen entwickelten Identifizierungsverfahren fanden im ausgehenden 19. Jahrhundert auch Verwendung im administrativen Kontext. Mit dem Aufkommen wohlfahrtstaatlicher Einrichtungen verstärkte sich das behördliche Bestreben nach zuverlässigen Instrumenten der Registrierung und Identifizierung. Aufgrund systematischer Datensammlungen und amtlich beglaubigter Identitätspapiere konnten Behörden nun in Erfahrung bringen, ob eine Person jene war, die zu sein sie vorgab und ob sie bestimmte Ansprüche rechtmässig geltend machte. Immer effizienter funktionierende Kontrollapparate strukturierten individuelle und kollektive Identitäten.

Mit der Erfindung der Fotografie stand den Behörden eine neue Technologie zur Verfügung, welche schon bald Eingang ins Repertoire der Dokumentation von Identitäten fand. So machte Carl Durheim 1852 und 1853 im Auftrag der Schweizer Regierung Fahndungsaufnahmen von aufgegriffenen Heimatlosen. Das fotografische Konterfei war zuverlässiger als die steckbriefliche Beschreibung, wies aber auch Schwächen auf. Fotografien auf Identitätspapieren konnten ausgewechselt werden. Zudem konnte eine Person ihr Aussehen verändern.

Die Daktiloskopie brachte demgegenüber unverkennbare Vorteile. Dieses biometrische Verfahren leitet Identität her aus den unverwechselbaren anatomischen Merkmalen, den «Minutien» des Fingerabdrucks. In den 1880er-Jahren entwickelte der Brite Francis Galton ein Klassifizierungssystem, welches das daktiloskopische Verfahren für die Kriminalistik anwendbar machte. Zur gleichen Zeit arbeitete Alphonse Bertillon in Frankreich an einem anthropometrischen Verfahren zur Identifizierung von Straftätern. Bei der sogenannten «Bertillonage» wurden spezifische Körperdimensionen (Körperlänge, Sitzhöhe, Länge und Breite des rechten Ohrs, Länge des linken Fusses etc.) gemessen und auf Karteikarten festgehalten. Bertillon ergänzte seine Karten mit Fotografien und entwickelte ein Klassifizierungssystem, mit dem er Wiederholungstäter mit geringem Risiko einer Verwechslung ausfindig machen konnte.

Mit dem daktiloskopischen Verfahren konnten Karteikarten mit wenig Aufwand erstellt werden. Zudem war die Fehlerquote bei der Identifizierung gering. Dafür konnten Karteikarten mit dem anthropometrischen Verfahren Bertillons einfacher multipliziert werden. Das Verfahren erwies sich darüber hinaus einfacher in der Handhabung. Viele europäische Länder, so auch die Schweiz, setzten deshalb auf die Bertillonage. Der Erfolg der Daktiloskopie war jedoch nicht aufzuhalten. Als erstes

Land führte Argentinien im Jahr 1896 dieses System ein. Nach der Jahrhundertwende übernahmen zahlreiche andere Länder diese Klassifizierungs- und Identifizierungsmethode.

Über das Trennen von Erwünschtem und Unerwünschtem

Die Identität ist im Bereich der Migration von grosser Bedeutung. Asylsuchende sind verpflichtet, ihre Reisepapiere an den Empfangsstellen abzugeben. Sie werden fotografiert, ihnen werden Fingerabdrücke abgenommen. Mit der Registrierung wird ein nummeriertes Dossier angelegt. Wer sich nicht ausweisen und das Fehlen von Papieren nicht glaubhaft begründen kann, erhält einen Nichteintretensentscheid. Personen, welche die Asylanforderungen nicht erfüllen, werden weggewiesen. Das Bundesamt für Migration klärt die Herkunft der Personen und beschafft wenn nötig Ersatzpapiere. Eine Vielzahl von Mitarbeitenden kümmert sich um den Informationsaustausch mit den Kantonen, den Kontakt zu Erstaufenthaltsstaaten oder den Herkunftsländern und um die Organisation von freiwilligen und unfreiwilligen Rückreisen.

Das Dispositiv zur Abwehr unerwünschter Personen wurde im 20. Jahrhundert verfeinert und ergänzt. 1997 wurde beim damaligen Bundesamt für Flüchtlinge eine spezielle Sektion geschaffen, die ermittelt, in welchem geografischen Raum eine papierlose Person aufgewachsen bzw. in welchem kulturellen und sprachlichem Umfeld sie sozialisiert worden ist. Wenn die Behörden im Hinblick auf die Herkunft Zweifel hegen, oder wenn es um die Rückschaffung von Personen geht, die keinem Land zugeordnet werden können, werden Personen via Telefon zu verschiedenen Lebensbereichen befragt. Die Gespräche werden durch Experten in der ganzen Welt evaluiert. Zwar liefert das Gutachten keine Anhaltspunkte über die Nationalität, es fördert jedoch Hinweise über die Herkunft zutage.

Ist eine Person minderjährig, dann gelten für sie im Hinblick auf die Identitätsfeststellung als auch auf die Rückschaffung andere Bedingungen als für Erwachsene. So werden Fingerab-

drücke von Kindern unter 14 Jahren in der Regel nicht erfasst. Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen sieht vor, dass Minderjährige nur in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können, wenn sie dort menschenwürdig empfangen und untergebracht werden. Zweifeln die Behörden am angegebenen Alter, dann können sie ein Knochen-Gutachten anordnen, welches Rückschlüsse auf das Alter erlaubt. Zwar ist die Methode ungenau, doch ermöglicht sie es den Behörden, die Minderjährigkeit ausschliessen zu können.

Quo vadis?

Die Fingerabdrücke der Asylsuchenden werden mit den bereits gespeicherten Daten im automatischen Fingerabdruck-Identifikationssystem AFIS verglichen. So wird geprüft, ob die Person in der Schweiz bereits ein Asylgesuch gestellt hat, was in der Regel einen Nichteintretensentscheid zur Folge hat. Seit 2001 werden im AFIS-System auch Fingerabdrücke von Personen gespeichert, die illegal die Grenze übertreten oder die gefälschte Papiere mit sich führen. Zudem sind darin die Fingerabdruckdaten von 22 Auslandvertretungen enthalten, welche im Visumsverfahren Fingerabdrücke erheben. Der Vergleich der Fingerabdrücke erfolgt in einem automatisierten Verfahren. Die daraus hervorgehenden daktiloskopischen Historien zeigen auf, wann die Person wo und unter welchem Namen bereits verzeichnet worden ist. Damit kann die Asylgeschichte auf Widersprüche hin geprüft werden. Mit Blick auf eine Rückschaffung können Fingerabdrücke auch mit Daten anderer Staaten verglichen werden.

Neue Möglichkeiten der Identifizierung ergeben sich aus dem Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin: Fingerabdrücke von Asylsuchenden können mit EURO-DAC abgeglichen werden. Zudem hat die Schweiz neu Zugriff auf das Informationssystem SIS. 90 Prozent der im SIS verzeichneten Personen sind Angehörige aus Drittstaaten, die an der Einreise in die EU gehindert beziehungsweise daraus entfernt werden sollen. Die Abkommen öffnen der Polizei und dem Grenzschutzkorps Zugang zu den Daten aller Mitgliedstaaten des Schengen-Raums. Mit SIS II, der erweiterten Datenbank, wird in wenigen Jahren ein supranationales Fahndungsinstrument zur Verfügung stehen, das auch biometrische Daten enthalten wird. Im neuen Visa-Informationssystem VIS werden künftig die digitalen Fingerabdrücke von Personen gespeichert, die ein Visum für den Schengenraum beantragen.

Parallel zur Daktiloskopie wurden auch Verfahren mit «genetischen Fingerabdrücken» weiterentwickelt. Seit dem Jahr 2000 verfügt die Schweiz über das zentrale DNA-Profil-Infor-

Registrieren und identifizieren

Il concetto di «identità» varia a seconda del punto di vista: etnologico, sociologico o psicologico. Sul piano amministrativo si assiste a una formalizzazione per la quale gli uni definiscono e verificano l'identità degli altri in base a criteri vincolanti. I documenti d'identità sono come le ombre delle persone; ne comprovano l'identità, che è determinante sia per l'accesso a risorse e territori sia per l'allontanamento di persone indesiderate. In base all'identità, le autorità decidono se privilegiare o stigmatizzare una determinata persona. La crescente sofisticazione dei metodi d'identificazione nel corso degli anni è dimostrata anche dagli sviluppi legati all'adesione della Svizzera a Schengen e Dublino.

mationssystem CODIS, dessen Daten der Verbrechensbekämpfung dienen. Auch Migrationsbehörden setzen heute Methoden ein, welche sich am Erbgut orientieren: Bestehen bei Drittstaatenangehörigen im Hinblick auf die Abstammung Zweifel, dann kann im Familiennachzugsverfahren im Einverständnis mit den Betroffenen ein DNA-Test angeordnet werden. Die Kosten von 1400 Franken müssen die Betroffenen selbst tragen. Eine parlamentarische Initiative, die für den Familiennachzug von Staatsangehörigen aus «problematischen» Drittstaaten zwingend DNA-Profile zur Überprüfung der Identität und der Abstammung fordert, wurde vom Parlament noch nicht behandelt.

Neuer Wein in alten Schläuchen

Die obrigkeitliche Kontrolle der Bevölkerung ist ein zentrales Anliegen aller Regierungen. Wohlfahrtsstaaten nutzen die Kontrollmöglichkeiten unter anderem zur Steuerung des Zugangs zu Rechten und Ressourcen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die zur Verfügung stehenden Identifizierungsmethoden kontinuierlich verfeinert wurden. Voraussetzung war die Entwicklung der technischen Möglichkeiten, die es erlaubten, reichsübergreifend grosse Mengen von Personendaten zu speichern und systematisch miteinander zu vergleichen. Die Kriterien zur Identifizierung wurden immer spezifischer: Die Merkmale waren erst auf dem Körper (Kleidung), später wurden sie Teil des Körpers (Minutien) und rückten schliesslich in den Körper (DNA). Wurde Identität zunächst über amtlich beglaubigte Papiere – die niemals fälschungssicher waren – vermittelt, leitete sie sich später direkt vom Körper ab. Heute reichen der Abdruck des Fingers oder ein Hautpartikel, um eine Person zu identifizieren.

Identifizierungsmethoden, die zunächst mit Blick auf die Verbrechensbekämpfung entwickelt wurden, fanden immer auch Anwendung im Kontext der Migration. Die Linie zwischen Eigenen und dem Fremden hat sich jedoch im Laufe der Zeit verschoben. Während sich Fremdheit zunächst entlang der Differenz zwischen Niedergelassenen und nicht-sesshaften Heimatlosen und später zwischen In- und Ausländern definierte, so rückt das Fremde heute zunehmend an die Aussengrenzen der Europäischen Union bzw. an die Aussengrenzen des Schengen-Raums. Für Angehörige aus sogenannten Drittstaaten bestehen zahlreiche Pass- und Visumsauflagen. Nur wer mit ausgewiesenen Qualifikationen oder ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet ist, kann damit rechnen, dass ihm dauerhaft Zugang gewährt wird. Andernfalls muss er mit einer Rückschaffung rechnen. So viel hat sich eigentlich seit der Zeit der Bettelfahren nicht geändert.

Glossar

AFIS	Automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem
CODIS	Combined DNA Index System
DNA	Desoxyribonukleinsäure; (Biomolekül mit Erbinformationen des Trägers)
EURODAC	Automatisches Fingerabdruck-Identifikationssystem im Asylbereich der EU
RIPOL	Recherches informatisées de la police (automatisiertes Fahndungssystem der Schweiz)
SIS	Schengener Informationssystem
SIS II	Schengener Informationssystem mit ergänzten Angaben zur inneren Sicherheit (in Planung)
VIS	Visa-Informationssystem

Literatur

- Bauman, Zygmunt, *Verworfenes Leben. Die Ausgegrenzten der Moderne*. Hamburg: Hamburger Edition 2005.
- Gayot de Pitaval, François, *Unerhörte Kriminalfälle. Eine Sammlung berühmter und merkwürdiger Kriminalfälle*. Paderborn: Voltmedia 2005.
- Meier, Thomas, Wolfensberger, Rolf, «Eine Heimat und doch keine»: Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz, (16.-19. Jahrhundert). Zürich: Chronos 1998.