

Bundesamt für Polizei
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Zürich, den 30. September 2005

Stellungnahme zur Vernehmlassung der Revision des Gesetzes und der Verordnung über Ausweise für Schweizer Staatsangehörige

Der vorliegende Gesetzesentwurf und die vorliegende Verordnung zum Ausweisgesetz würden die massenhafte Einführung von biometrischen Daten in Ausweisdokumenten ermöglichen. Dies hätte weitreichende Auswirkungen auf unsere Gesellschaft und muss deshalb kritisch reflektiert werden.

Das Organisationskomitee der Schweizer «Big Brother Awards» (im folgenden kurz «BBA») steht der Einführung von biometrischen Pässen kritisch gegenüber, da viele Fragen noch offen sind, namentlich in den Bereichen Datenschutz und Technik. Aus diesem Grund lehnen wir die Einführung eines Passes mit biometrischen Daten zum heutigen Zeitpunkt strikt ab.

In jedem Fall fordert BBA die Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem Pass und biometrischem Pass sowie einer Verbesserung der Richtlinien zum Datenschutz.

Im übrigen unterstützen wir die eingehende juristische Auseinandersetzung der DJS (Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz) in ihrer Stellungnahme zur vorliegenden Vernehmlassung.

Grundsätzliches

Die letzte Passrevision in der Schweiz liegt erst wenige Jahre zurück (der "fälschungssichere" "Pass 2003"). Der einzige Grund weshalb nun bereits wieder ein neuer Pass eingeführt werden soll, diesmal mit biometrischen Daten, ist der Druck aus den USA, der u.a. über die ICAO vermittelt wird. BBA anerkennt zwar das Recht der USA, die Bedingungen für eine Einreise in ihr Land autonom festzulegen, wie dies bereits heute mit dem Ausstellen von Visa geschieht. Es kann nicht Aufgabe der Schweiz sein, allein aus Gefälligkeit gegenüber einem einzigen Land, das zudem nicht einmal über

Datenschutzstandards verfügt, neue Pässe zu erstellen und eine umfangreiche Infrastruktur aufzubauen, die ansonsten gar nicht benötigt wird. Wenn die USA biometrische Daten sammeln will, dann sollen sie eigene Systeme dafür aufbauen. Die Schweiz kann die bisherigen bewährten Pässe beibehalten.

Falls die Eidgenossenschaft den USA mit dem Ausstellen von Pässen mit biometrischen Daten trotzdem entgegenkommen will, dann fordern wir nachdrücklich, dass ein solcher Pass die Ausnahme bleiben muss. Bürgerinnen und Bürger, die nicht in die USA reisen wollen, werden auch weiterhin keinen biometrischen Pass brauchen. Sie müssen deshalb die Möglichkeit haben, einen normalen Pass ohne Biometriechip zu erhalten. Eine flächendeckende Erfassung von Fingerabdrücken oder anderen Identifikationsmerkmalen darf es nicht geben. Gleichzeitig sind Schutzmechanismen für diejenigen, die diesen biometrischen Pass benötigen, vorzusehen.

Irreführung durch falsche Terminologie

Der vorliegende Entwurf verwendet zwei unterschiedliche Begrifflichkeiten für Biometrie und biometrische Daten:

- Eine falsche und verharmlosende, enthalten im erläuternden Bericht: Hier werden biometrische Daten allgemein als Informationen über bestimmte körperliche Eigenarten verstanden. Solche Daten seien bereits jetzt im Pass und auf der ID enthalten, wo sich in der Tat nicht nur ein Foto, sondern auch Angaben über Körpergrösse und Augenfarbe finden. Auf dem Chip des biometrischen Passes kämen nun zusätzlich das digitalisierte Gesichtsbild, die Fingerabdrücke oder/und die Augeniris hinzu.
- Im Vorentwurf zur Revision des Ausweisgesetzes selbst werden dagegen richtigerweise die digitalisierten Informationen (Fingerabdrücke, digitalisiertes Gesichtsbild, Irismuster) von den üblichen Daten unterschieden. In Art. 2 Abs. 1 bis neu heisst es zutreffend: „Er (der Ausweis) kann überdies biometrische Daten der Inhaberin oder des Inhabers (digitalisiertes Gesichtsbild, Fingerabdrücke, Irismuster) enthalten“. Und weiter in Art. 2a Abs. 2 neu: „Die biometrischen Daten werden auf einem Datenchip gespeichert. Die übrigen Daten können ebenfalls auf einem Datenchip gespeichert werden.“ Biometrische Daten haben eine besondere Qualität und besondere Gefährlichkeit, die im erläuternden Bericht unterschlagen werden.

Aufgrund des Faktes, dass falsche und verharmlosende Begrifflichkeiten in amtlichen Dokumenten verwendet werden, sieht BBA die öffentliche Debatte und die Aufklärung über Risiken der Technologie gefährdet. BBA fordert von der Politik eine bessere Aufklärung anstelle von Verharmlosungen.

Unter Biometrie versteht man die automatische Wiedererkennung einer Person anhand spezifischer Merkmale. Bei biometrischen Verfahren geht es um den maschinellen Abgleich der realen Eigenarten einer Person mit Daten, die auf einem Datenträger enthalten sind – einem Chip oder/und einer Referenzdatenbank. Für einen solchen Abgleich eignen sich nur bestimmte Daten, die einerseits die möglichst genaue

Identifikation einer Person ermöglichen und andererseits schnell lesbar sind. DNA-Profile erfüllen beispielsweise das erste Kriterium, aber weil ihre Erstellung nicht innerhalb weniger Sekunden möglich ist, nicht das zweite.

Biometrische Merkmale und Datenschutz

Damit eine solche automatische Wiedererkennung von den im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Daten möglich wird, bedarf es jedoch einer vorgängigen Erfassung. Die grundsätzliche Einführung biometrischer Pässe (und Identitätskarten), für die der vorliegende Entwurf die gesetzlichen Grundlagen schafft, beinhaltet damit die Perspektive, dass innerhalb einer gewissen Zeit die gesamte Bevölkerung erfasst und damit identifizierbar wird.

Was das bedeutet, wird vor allem an der Verwendung von Fingerabdrücken augenfällig: Bisher gibt es nur eine Gruppe der Bevölkerung, die grundsätzlich daktyloskopiert wurde: nämlich die Asylsuchenden. Alle anderen Personen durften nur im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen (oder in bestimmten Fällen des Polizeirechts) einer erkennungsdienstlichen Behandlung unterzogen werden. Mit der generellen Einführung biometrischer Ausweise würde in der Tat die gesamte Bevölkerung „wie die Verbrecher“ behandelt.

Eine flächendeckende Erfassung von Fingerabdrücken gab es bisher nur in autoritären Staaten oder in solchen, die nicht vollständig mit der autoritären Vergangenheit gebrochen haben. Die 1940 von Diktator Franco eingeführte spanische Identitätskarte enthielt Fingerabdrücke, wobei vollkommen klar war, dass diese auch zur weiteren polizeilichen Nutzung dienten.

Im Rahmen des Ausstellungsverfahrens für den biometrischen Pass werden die biometrischen Merkmale registriert und im Informationssystem Ausweisschriften (ISA) gespeichert. Die Datenbank enthält bereits Gesichtsbild, Grösse sowie die Unterschrift. Gemäss Artikel 2 des Ausweisesgesetzes können zusätzliche biometrische Merkmale erfasst und gespeichert werden. Die Speicherung von weiteren Merkmalen (insbesondere von Fingerabdrücken oder Irisbildern) in einer zentralen Datenbank ist aber zum Zweck der Identifizierung einer Person völlig unnötig und überdies unverhältnismässig.

Gefahren bestehen bei der Verknüpfung von ISA mit anderen Datenbanken oder einer länderübergreifenden Verknüpfung mit anderen Registern. Bei einer allfälligen Verknüpfung wird die Utopie des gläsernen Bürgers Realität. Die Einführung eines technischen Instrumentariums beinhaltet diese Möglichkeit. Selbst wenn heute rechtliche Barrieren hierfür vorgesehen werden, können diese in einigen Jahren beseitigt werden.

Von daher sind von vornherein technische Hindernisse einzubauen: Für den biometrischen Ausweis darf nur der Abdruck eines Fingers verwendet werden. Statt eines Gesichtsscans (einer Gesichtsvermessung mit bis zu 1800 Messpunkten wie im Vereinigten Königreich geplant) darf für den Ausweis nur ein digitalisiertes Bild verwendet werden. Weitere Merkmale, wie etwa Muster der Iris, dürfen gar nicht erst eingeführt werden. Diese technischen Spezifikationen müssen im Gesetz abschliessend aufgezählt werden.

Verwendung biometrischer Merkmale im Ausland

Um die biometrischen Ausweise zu prüfen, müssen diese ausgelesen werden. Selbstverständlich werden die biometrischen Pässe auch im Ausland ausgelesen. Dies bedeutet, dass in der Schweiz erfasste Merkmale grenzüberschreitend und somit auch in Ländern mit anderen oder keinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelesen werden. Es ist unklar, ob das Auslesen des biometrischen Passes zugleich auch die Speicherung dieser Daten ermöglicht. Kontrolleuren des biometrischen Passes muss es auf technischem Wege verunmöglicht werden, eine Kopie der biometrischen Daten anzufertigen und diese in einer eigenen Datensammlung zu speichern.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich biometrische Merkmale nicht für ungültig erklären lassen: Wenn ein Staat illegal an biometrische Merkmale gelangt, dann lässt sich dies nicht mehr rückgängig machen und ein Missbrauch der Daten ist möglich. Ein entwendeter Pass lässt sich für ungültig erklären, die entwendeten Daten eines Fingerabdruckes jedoch nicht.

Trügerische Sicherheit und unerwünschte Nebeneffekte

Das Projekt zur Einführung von Pässen mit biometrischen Daten geht von der weit verbreiteten Annahme aus, dass mit einer Automatisierung und Digitalisierung eine Reihe von Problemen gelöst werden könne. Zum Beispiel könne ein Pass mit biometrischen Daten kaum mehr gefälscht werden und er würde es erlauben, die InhaberInnen mit einer erhöhten Zuverlässigkeit zu identifizieren, was auch ihnen selber nütze. Dies ist aber aller Voraussicht nach nicht der Fall:

Wie die meisten technischen Systeme können auch jene mit biometrischen Daten missbraucht, manipuliert oder sabotiert werden (sh. dazu unten). Werden persönliche Daten digitalisiert, dann sind sie nicht per se sicherer, sondern können ohne Verluste kopiert, verfälscht, gelagert und ausgetauscht werden - und all dies in einer undurchsichtigen, intransparenten Form. Die Verfügung über die eigenen Daten nimmt mit deren Digitalisierung nicht zu, sondern massiv ab. Zudem können die Daten missbraucht werden, etwa indem Profile erstellt werden.

In einer tiefgründigen Analyse kommt der Informatikprofessor Andreas Pfitzmann von der TU Dresden zu sehr bedenklichen Schlüssen¹: Die Einführung von biometrischer Erkennung werde vermutlich dazu führen, dass klassische forensische Methoden (mit klassischen Fingerabdrücken) entwertet würden, dass mehr Gewaltdelikte begangen würden (zBsp. Abhacken von Fingern, Erpressungen und Entführungen), dass auch erwünschte Doppel- oder Mehrfachidentitäten entwertet würden (aus Personenschutzprogrammen, zBsp. Opfer von Gewaltverbrechen, Menschen aus Zeugenschutzprogrammen ("pentiti") oder Geheimdienstagenten) und dass schliesslich eine eigentliche Fingerabdruckfälschungsindustrie entstehen würde.

¹ Andreas Pfitzmann (2005): Biometrie: Wie einsetzen und wie keinesfalls?
http://dud.inf.tu-dresden.de/pfitza_dt.shtml

Offene Fragen zum technischen Verfahren

Die Erfassung von biometrischen Merkmalen ist mit Problemen verbunden: So sind die biometrischen Merkmale nicht konstant und die Aufnahmebedingungen sind nicht identisch. Deshalb kann die Erkennung eines biometrischen Merkmals nur annähernd, aber nicht eindeutig erfolgen.

Die Auswirkungen von fehlerhafter Technik sind unangenehm: Es wird zu Fehlerkennungen kommen². Beispielsweise funktioniert die Identifikation mittels Fingerabdrücken bei durchschnittlich 2% der Bevölkerung nicht (keine entsprechende Finger vorhanden, Muster zuwenig scharf ausgeprägt etc.). Es ist unklar, wie diese Menschen biometrisch identifiziert werden sollen.

Zudem existiert eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Überwindung von biometrischen Prüfverfahren. Alle Verfahren zur Umgehung von Biometrie bedienen sich einer grundsätzlichen Schwachstelle: Zur Aufnahme der Merkmale wird ein Sensor benötigt. Diesem Sensor lässt sich (je nach Typ) mit kleinem oder erheblichem Aufwand vortäuschen, dass er die Merkmale einer bestimmten Person detektiert. Je nach Sensortyp existieren verschiedene Überwindungsszenarien. Verschiedene Webseiten³ bieten einen Überblick über verschiedene Schwachstellen.

Im Zusammenhang mit Fehlerkennung oder einer Überwindung von biometrischen Erkennungen ist die Haftung noch nicht ausreichend geklärt.

Aufgrund der bekannten Fakten stellen wir fest, dass die Technik für biometrischen Verfahren noch nicht ausgereift ist. Solange keine zuverlässige Erkennung garantiert werden kann, besteht die Gefahr von Fehlerkennungen. Auch deshalb fordert BBA, dass der biometrische Pass die Ausnahme bleibt und lediglich als zusätzliches Ausweisdokument neben dem herkömmlichen Pass betrachtet wird.

Intransparente Verfahren

Über das Verfahren beim Auslesen der biometrischen Daten an Kontrollposten ist kaum etwas bekannt: Wer Zugriff auf die Daten hat, wie die Daten verschlüsselt werden, wie die Authentifizierung erfolgen soll, welche Zertifikate zur Anwendung gelangen sollen etc. - all dies erscheint mysteriös.

Ein Beispiel: Anlässlich eines Vortrags am Symposium "Privacy and Security" am 31. August 2005 in Zürich erklärte der Biopass-Projektleiter der Fedpol, Martin Waldner, dass die Chips der biometrischen Pässe nur von denjenigen Lesegeräte ausgelesen werden könnten, die über ein entsprechendes Zertifikat verfügten (Extended Access Control EAC). Um Missbräuche zu verhindern (etwa durch sog. "Schurkenstaaten"), hätten die Zertifikate eine beschränkte Lebensdauer und müssten von Zeit zu Zeit erneuert werden. Wie aber

² Um ein Beispiel zu nennen: Die Fernsehsendung Kassensturz berichtete am 30.08.05, dass die Erkennung der biometrischen Merkmale bei jeder vierten Person nicht funktionieren würde:

<http://www2.sfdrs.ch/content/highlights/kassensturz/kassensturz/beitrag.php3?beitragid=1065>

³ http://www.ccc.de/biometrie/fingerabdruck_kopieren.xml?language=en

<http://www.biometrische-systeme.org/verfahren-schwachstellen.html>

kann ein Pass wissen, ob das Lesegerät, das seine Daten auslesen will, über ein aktuelles Zertifikat verfügt? Dazu müsste der Pass das präzise aktuelle Datum wissen, was bei einem passiven Chip nicht möglich ist. Herr Waldner erklärte (sinngemäss), dass der Chip des Passes jeweils das Verfalldatum des letzten ihn auslesenden Lesegerätes notieren würde. Das würde allerdings bedeuten, dass die Chips auf dem Pass nicht etwa, wie intuitiv zu vermuten, "read only" wären, sondern dass die Lesegeräte die Erlaubnis hätten, selber Daten auf die Chips zu schreiben bzw. der Chip sich selber modifizieren kann! Wer welche Daten in die Pässe hineinschreiben darf, ist aber völlig unklar.

Offenlegung der Machbarkeitsstudie

Gemäss der Pressemitteilung des Bundesrates vom 15.09.04⁴ wurde vom Bundesamt für Polizei (Fedpol) eine Machbarkeitsstudie angefertigt. Die Pressemitteilung referenziert jedoch nicht auf die Studie. Auch auf der Webseite der Fedpol ist die Studie nicht auffindbar. BBA geht deshalb davon aus, dass die Studie unter Verschluss gehalten wird und fordert die Studie öffentlich zugänglich zu machen. Die Geheimhaltung von Studien, die mit öffentlichen Geldern bezahlt wurden, ist nicht geeignet, das Vertrauen in die federführende Fedpol zu stärken.

Forderung nach offengelegten technischen Verfahren

Unklar ist die Offenheit der technischen Verfahren für die Biometrie. BBA fordert, dass die technischen Verfahren und die dazu nötige Software offen gelegt werden. Dadurch wird die Funktionsweise der Technologie für jeden nachprüfbar. Bei proprietären bzw. geschlossenen Verfahren besteht die Gefahr von sog. "Backdoors" (Hintertüren, die eingebaut werden, um gewisse nicht-vorgesehene Funktionalitäten auszuführen).

Wie die Entwicklungen der freien bzw. "Open Source" Software gezeigt hat, ist es vorteilhaft, die Technologie offen zu legen: Neben der Nachprüfbarkeit der Funktionsweise besteht so auch eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Sicherheitslücken gefunden werden.

Langzeiteinsatz des Datenchips

Die digitale Signatur und die Zertifizierungsinstanz, die biometrischen Daten vor Fälschungen und missbräuchlichem Auslesen schützen sollen, basieren auf komplexen mathematischen Verfahren der modernen Kryptografie. Im Laufe der Zeit verliert jedes kryptografische Verfahren seine Sicherheit. Dies hat üblicherweise zwei Gründe: Durch die fortschreitende Forschung können Fehler in den mathematischen Algorithmen erkannt, publiziert und ausgenutzt werden oder aufgrund der stetig wachsenden Rechenkapazität von Mikroprozessoren wird das Brechen einer Verschlüsselung immer einfacher. Einige Algorithmen, die lange Zeit als sicher galten, können heute überwunden werden.

⁴ http://www.admin.ch/cp/d/41481814_1@fwsrvg.html

Auch die Verfahren, die der biometrische Pass nutzt, werden im Laufe der Zeit überwunden werden können. Es ist unklar, ob und welche Vorkehrungen dagegen getroffen werden. Es muss berücksichtigt werden, dass bei einem kryptografischen Verfahren regelmässig eine Überprüfung der erreichbaren Sicherheit notwendig ist sowie ein Wechsel auf stärkere Verschlüsselungsverfahren nötig sein kann.

Aktive Verfahren anstelle passiver Verfahren

Ein Auslesen der Daten sowie die Überprüfung der Daten muss immer die aktive Mitarbeit der zu kontrollierenden Person erfordern. Dies verhindert ein missbräuchliches Auslesen oder Kontrollieren der Daten ohne Einverständnis des Passinhabers.

BBA begrüsst es deshalb, dass der biometrische Pass physisch derjenigen Person, die den Pass kontrolliert, übergeben werden muss bevor ein Auslesevorgang stattfinden kann. Dies muss zwingend beibehalten werden.

Irritierend ist jedoch der Umstand, dass ein biometrischer Pass einen Datenchip mit Antenne enthält. Dies ermöglicht ein kontaktloses Auslesen des Chips aus ca. 15cm Distanz. Das Auslesen wird zwar nur dann ermöglicht, wenn vorher die MRZ (maschinenlesbare Zone) des Passes optisch gelesen wurde. Das Auslesen des Passes benötigt deshalb einen optischen und einen kontaktlosen Lesevorgang. Aus diesem Grund kann im Prinzip auf die Antenne im Chip verzichtet werden und beide Lesevorgänge können optisch erfolgen. Dies verringert die Komplexität des Systemes und somit auch die Anfälligkeit für Sicherheitsprobleme.

Zudem ist die Auswirkung von Chips mit Antennen unklar. Bezüglich der Auswirkung auf EMV (Elektromagnetische Verträglichkeit) und die Gesundheit sind noch nicht viele Fakten bekannt.

Begleitung des Einsatzes

Wie in den vorhergehenden Abschnitten erläutert, handelt es sich bei der Biometrie um neue Verfahren, die zur Zeit noch viele Gefahren bergen. Den Verfahren fehlt es an der nötigen Reife um in der Praxis eingesetzt werden zu können. Neben den offenen Fragen im Bereich Datenschutz und Technologie sind zudem aber auch die gesellschaftlichen Auswirkungen noch kaum bekannt. Bei einer Einführung oder eines Pilotversuches von biometrischen Pässen fordert BBA deshalb eine öffentliche und wissenschaftliche Begleitung von unabhängigen Stellen. Sie darf sich zudem nicht ausschliesslich auf technische Aspekte konzentrieren, sondern es müssen auch gesellschaftliche Auswirkungen analysiert werden.

Diese Begleitung ist im Gesetz festzuschreiben.

Zur Bewertung der internationalen Situation

Der Bundesrat bezieht sich im Erläuternden Bericht auf das „internationale Umfeld“, das die Einführung biometrischer Ausweise erfordere und (als ersten Schritt) ein Pilotprojekt rechtfertige. Er bezieht sich dabei auf drei Punkte:

- die Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO
- die Verordnung des Rates der Europäischen Union und
- die Forderungen der USA.

Die Darstellung, dass dieses Umfeld die Schweiz zu einer Anpassung zwingt, ist zumindest irreführend. Richtig ist, dass die ICAO Standards für internationale Reisedokumente empfiehlt und dass sie nun, aufgrund des grossen Einflusses den die USA und die Staaten der EU in dieser Organisation haben, die Einführung biometrischer Pässe befürwortet. In einer Presseerklärung vom 11. Juli 2005 (PIO 07/05) kündigte die Organisation an „later this year“ technische Spezifikationen für „e-passports“ in der sechsten Auflage des Dokuments 9303, Teil I, vorlegen zu wollen.

Für die 188 Mitgliedstaaten verpflichtend ist allerdings nur die Einführung maschinenlesbarer Pässe – und zwar bis zum Jahre 2010. Die Schweiz hat diese Forderung mit der Einführung des Passes 2003 erfüllt. Dieser besitzt die geforderte optische Lesezone. Insgesamt haben bisher nur 110 Mitgliedstaaten diese Forderung erfüllt. Weitere 11 Staaten haben zwar Pässe mit den entsprechenden Spezifikationen eingeführt, dies aber noch nicht bei der Organisation gemeldet. Damit bleiben 67 ICAO-Staaten, die eines Mangels technischer oder finanzieller Ressourcen zu einer solchen Einführung nicht in der Lage sind.

Nur „mehr als 40 Staaten“, darunter die 25 Staaten der EU, haben laut derselben Presseerklärung angekündigt, bis 2006 die maschinenlesbaren Pässe mit einer optischen Lesezone durch einen Chip mit biometrischen Daten aufzurüsten. Angesichts der Tatsache, dass ein Drittel der ICAO-Mitgliedstaaten nicht einmal maschinenlesbare Pässe eingeführt hat, geht von den Wünschen und Empfehlungen der ICAO auf längere Sicht keine Verpflichtung für die Schweiz aus biometrische Pässe einzuführen.

Dasselbe gilt für die Verordnung des Rates der EU. Diese Verordnung ist unter Bedingungen zustande gekommen, die demokratischen Standards der Gesetzgebung Hohn sprechen – das EU-Parlament wurde nur konsultiert, es führte seine Debatte auf der Grundlage einer nicht mehr aktuellen Vorlage. Die Verordnung ist nur verpflichtend für die EU-Staaten. Schweizer Bürgerinnen und Bürger können in die EU mit ihrer Identitätskarte einreisen, brauchen also keinen Pass und kein Visum. Die EU hat auch nicht damit gedroht, in Zukunft Schweizerinnen und Schweizer von der visums- oder passfreien Einreise auszuschliessen. Die Schweiz kann daher die Verordnung des Rates komplett ignorieren, wie sie das auch an anderen Punkten der EU-Gesetzgebung tut.

Nur die USA drohen Staaten, die keinen biometrischen Pass einführen, mit dem Ausschluss vom Visa Waiver Program, im Klartext: mit der Visumspflicht. Bezeichnenderweise gehören die USA nicht zu den „mehr als 40 Staaten“, die laut der zitierten ICAO-Presseerklärung die Einführung biometrischer Pässe planen. Zudem ist

daran zu erinnern, dass die USA über keinen der Schweiz und den internationalen Standards entsprechenden Datenschutz verfügt.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen für die schweizerische Gesetzgebung:

- Nur jene Personen, die in die USA reisen wollen oder aus beruflichen oder sonstigen Verpflichtungen müssen, brauchen einen Pass mit einem Biometrie-Chip.
- Weil dem so ist, sollte der biometrische Pass allenfalls ein zusätzliches Reisedokument sein, das die Bürgerinnen und Bürger beantragen können, so sie das wollen oder müssen. Für alle anderen muss der bestehende Pass 2003 das normale Reisedokument bleiben.
- Das gesamte Ausstellungsprozedere kann für den normalen Pass bestehen bleiben. Bürgerinnen und Bürger, die nur einen Pass 2003 ohne Biometrie-Chip brauchen, sollten diesen weiterhin bei ihren Gemeindebehörden beantragen können.
- Im Gesetz und in der Verordnung sind daher die Bestimmungen über den Biometrie-Pass vollständig von denen über sonstige Ausweise zu trennen.
- Weil der biometrische Pass nur notwendig ist, um in die USA zu reisen, ist auch sicherzustellen, dass die biometrischen Daten im Inland nur von den ausstellenden Behörden gelesen werden können. Alle weiteren Verwendungen sind zu verhindern.

Berücksichtigung der Erklärung von Montreux zu Biometrie

An der 27. internationalen Datenschutzkonferenz in Montreux haben Datenschutzbeauftragte eine Resolution⁵ zur Verwendung der Biometrie in Pässen, Identitätskarten und Reisedokumenten verabschiedet. Diese Resolution stellt klare Forderungen an den Einsatz von Biometrie in Pässen: Wir fordern die Berücksichtigung ihrer Beschlüsse die wie folgt sind:

1. Wirksame Schutzmassnahmen, die zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Anwendung finden sollen, damit die der Biometrie inhärenten Risiken vermindert werden können,
2. die strikte Trennung zwischen biometrischen Daten, die auf der Grundlage gesetzlicher Verpflichtungen zu öffentlichen Zwecken (z. B. Grenzkontrollen) gesammelt und gespeichert werden, und solchen, die mit Einwilligung zu Vertragszwecken gesammelt und gespeichert werden,
3. die technische Beschränkungen der Verwendung biometrischer Daten in Pässen und Identitätskarten auf den Zweck der Identifizierung durch Vergleich der Daten

⁵ 27. Internationale Datenschutzkonferenz Montreux - Resolution zur Verwendung der Biometrie in Pässen, Identitätskarten und Reisedokumenten

des Dokuments mit Daten des Dokumentinhabers im Moment der Dokumentvorlage.

Regelung über biometrische Pässe im Ausweisgesetz

Art. 1 – neu einzufügen: Auflistung der Ausweisarten

Der biometrische Pass muss einzeln aufgezählt werden. Damit wird einerseits klar, dass der biometrische Pass von allen „normalen“ Pässen unterschieden wird und dass es eine biometrische Identitätskarte nicht geben wird.

Klar ist damit auch, dass jede Bürgerin und jeder Bürger die Möglichkeit haben sollte, sowohl einen Biometrie-Pass als auch einen normalen Pass zu besitzen, mit dem er oder sie sich zum Beispiel in Ländern der EU ausweisen kann, die zwar auch biometrische Pässe und Lesegeräte einführen werden, in denen jedoch für Schweizerinnen und Schweizer keine Pflicht besteht, solche Daten bei der Einreise offen zu legen.

Art 11 – Informationssystem, Art. 12 – keine Abfragemöglichkeit biometrischer Daten

Um die Trennung zwischen normalen Pässen und Identitätskarten einerseits und den biometrischen Pässen andererseits sicherzustellen, ist auch eine Trennung im Informationssystem (Art. 11 des bestehenden AWG) erforderlich. Die beste technische Lösung besteht darin, für die biometrischen Pässe ein eigenes Informationssystem aufzubauen. Mindestens müssen die biometrischen Daten im bestehenden ISA so gespeichert werden, dass sie nur zur Ausfertigung des Biometriepasses abfragbar sind.

Auch bei einem Verlust des Biometriepasses brauchen Bundesamt für Polizei und Polizeistellen der Kantone nur zu wissen, dass biometrische Daten vorliegen. Eine Abfrage dieser Daten selbst ist nicht erforderlich.

Da der biometrische Pass nur für die Reise in die USA (bzw. andere Staaten, die solche Daten verlangen) dient, brauchen die Schweizer Grenzkontrollbehörden keine Lesegeräte. Die Identität einer Person kann wie bisher abgeklärt werden.

Regelungen über biometrische Pässe in der Ausweisverordnung

Analog zu den vorgeschlagenen Änderungen im Gesetz fordert die BBA Änderungen im Entwurf der Verordnung. Dies betrifft u.a. folgende Artikel:

Art. 1

Hier wäre der biometrische Pass als eigenständiges Dokument neben Pass und Identitätskarte aufzuführen.

Art. 2

Die biometrischen Daten auf dem Chip sind wie oben dargestellt zu reduzieren auf das digitalisierte Gesichtsbild und den Abdruck eines Fingers.

Art. 14a

In Absatz 1 sind die biometrischen Daten zu reduzieren auf einen Fingerabdruck. Im folgenden müsste es anstelle von „Fingerabdrücke“ jeweils „Fingerabdruck“ heissen.

Art. 19 Abs 1bis

Auswertung ist zu enger zu fassen und zu definieren. Die Auswertung darf nicht personenbezogen erfolgen.

Art 61 Abs.2

Der Absatz 2 legt mit dieser Schreibweise schon fest, dass biometrische Pässe eingeführt werden auch wenn die ganze Pilotphase scheitert oder die Resultate aufzeigen, dass Biometrie ungeeignet ist. Wir fordern deshalb, dass deutlich gemacht wird, dass es sich um ein Pilotprojekt handelt und die definitive Einführung von biometrischen Pässen noch nicht beschlossen wurde.

Art 61 Abs. 5 (neu)

Es muss noch ein weiterer zu formulierender Absatz eingefügt werden, welcher klar stellt, dass das ganze Pilotprojekt von einer unabhängigen Stelle begleitet wird und ihre Berichte in regelmässigen Abständen veröffentlicht werden. Zudem fordern wir Begleitforschung zu den Auswirkungen auf die Gesellschaft, Recht, Datenschutz und die Gesundheit.

Zusammenfassung

Das Organisationskomitee der Schweizer «Big Brother Awards» erkennt im Zusammenhang mit biometrischen Pässen erhebliche Probleme und Risiken, v.a. in den Bereichen Technik und Datenschutz. Aus diesem Grund lehnen wir die Einführung eines PASSES mit biometrischen Daten zum heutigen Zeitpunkt strikt ab. Nach heutigem Ermessen besteht kein erkennbarer Grund, weshalb ein solcher neuer Pass eingeführt werden soll, mit Ausnahme von Forderungen von Seiten der USA. Es kann aber nicht Aufgabe der Schweiz sein, solche partikulären Interessen nachzukommen, zumal die Schweiz keinerlei Einfluss auf die Einreisebestimmungen der USA hat und die USA über keinen der Schweiz oder internationalen Standards vergleichbaren Datenschutz verfügt.

In jedem Fall fordert BBA die Wahlfreiheit zwischen herkömmlichem Pass und biometrischem Pass. Für den biometrischen Pass fordert BBA massive Verbesserungen im Hinblick auf den Datenschutz und die zuverlässige Funktion der Technik. Die Einführung eines PASSES mit biometrischen Daten dürfte allenfalls dann erfolgen, wenn nachgewiesen werden kann, dass alle offenen Fragen betreffend Datenschutz und Technik geklärt sind und dass die Vorteile überwiegen. Dies ist heute nicht der Fall.

Im Hinblick auf die öffentliche Debatte zu Biometrie verlangt BBA generell, dass keine irreführenden oder manipulativen Terminologien in amtlichen Berichten oder Dokumenten verwendet werden.

Die informationelle Selbstbestimmung der BürgerInnen darf nicht beschnitten werden.

Über uns

Das Organisationkomitee der Schweizer «Big Brother Awards» ist ein Zusammenschluss von Gruppierungen, die sich mit Fragen des Datenschutzes befassen und die öffentliche Diskussion über Fragen von Kontrolle und Überwachung anregen und fördern. Zu diesem Zweck verleiht das Organisationskomitee seit dem Jahr 2000 jährlich einen (negativen) «Big Brother Award» in vier Kategorien, sowie einen (positiven) «Winkelried-Award» für lobenswerten Widerstand gegen Überwachung und Kontrolle. Die bisherigen PreisträgerInnen sind in unserer «Hall of Shame»⁶ aufgelistet.

Zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Themen des Datenschutzes organisieren wir neben der jährlichen Preisverleihung auch Debatten, Referate, Diskussionen und Exkursionen. Weitere Infos:

- <http://www.bigbrotherawards.ch/>
- Kontakt: info@bigbrotherawards.ch

Diese und weitere Stellungnahmen der Organisatoren der Schweizer «Big Brother Awards» finden sich hier: <http://www.bigbrotherawards.ch/diverses/>

⁶ <http://www.bigbrotherawards.ch/diverses/hallofshame>