

Regierungsrat

*Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Bundesamt für Polizei
3003 Bern

12. Dezember 2006

Einführung biometrischer Ausweise / Genehmigung und Umsetzung einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes im Bereich Ausweis und Ausländerrecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2006 hat uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur Meinungsäusserung zum eingangs genannten Geschäft eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

1. Allgemeines

Die vom Rat der EU am 13. Dezember 2004 verabschiedete Verordnung (EG-Ausweisverordnung) stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar, über deren Übernahme die Schweiz zu entscheiden hat. Da bereits die Vorentwürfe zur Schweizer Ausweisverordnung unter Berücksichtigung vorgenannter Ausweisverordnung formuliert wurden, kann darin eine erste Gutheissung gesehen werden. Insbesondere müssen in der inhaltlichen Ausgestaltung keine neuen Wege beschritten werden, da die geleisteten Vorarbeiten bereits auf der EG-Ausweisverordnung basieren.

Eine Übernahme hat für die Schweiz unmittelbar zwei Folgen: Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Schengen-Assoziierungsabkommen wird die Schweiz biometrische Pässe und Reisedokumente definitiv einführen müssen, was innerstaatlich mit Bezug auf die Reiseausweise für ausländische Personen mit einer Gültigkeitsdauer von über 12 Monaten eine Anpassung des Rechts verlangt.

Die Schaffung der Grundlagen (Art. 59 Abs. 4 und 5 und Art. 111 Abs. 1, 2 Bst. a, Abs. 4 und 5 AuG) scheint politisch wie juristisch unbestritten, da dies für die Partizipation im Rahmen des Schengen-Besitzstandes unabdingbar ist.

Die Einführung von biometrischen Daten in Reisepapieren soll indessen lediglich erfolgen, sofern sämtliche datenschutzrechtlichen Aspekte sowie die Sicherheitsaspekte zu 100% abgeklärt und erfüllt sind. Diesbezüglich erscheint das Projekt noch zu wenig stringent. Noch sind nicht alle Fragen

vollumfänglich geklärt (vgl. dazu die besonderen Bemerkungen zum Datenschutz unter Ziffer 2).

Im weiteren verdient insbesondere die Frage nach mit der Digitalisierung der Ausweispapiere zu schaffenden Erfassungszentren Beachtung (vgl. Erläuternder Bericht, S. 9). Zwar werden die für die Pilotphase des biometrischen Schweizerpasses (Pass 06) geschaffenen Erfassungszentren den durch die Digitalisierung der Reisepapiere für Ausländer entstehenden Mehraufwand wohl aufzufangen vermögen. Doch auch im regelungsstarken Ausländerbereich ist künftig mit digitalisierten Ausweisen zu rechnen.

Mit ZEMIS, dem neuen elektronischen System zur Erfassung der ausländischen Bevölkerung, wird in naher Zukunft eine bedeutende technische Neuerung erzielt. Damit einhergehend werden – ökonomisch wie politisch motiviert – im Nachgang zur Digitalisierung der Schweizer Ausweispapiere, die Ausländerausweise Digitalisierung erfahren. So weist beispielsweise der im Kreditkartenformat geplante neue Ausländerausweis bereits heute entsprechende biometrische Merkmale auf. Längerfristig ist davon auszugehen, dass auch in den Ausländerausweisen weitere biometrische Daten wie Gesichtsbild und Fingerprints erfasst werden.

Die bestehende Infrastruktur von Erfassungszentren für biometrische Pässe vermag künftig eine solche Kapazität nicht aufzufangen. Grundsätzlich stehen drei Möglichkeiten zur Auswahl:

- A) Betrieb durch die Bundesbehörden. Dies scheint wenig wahrscheinlich, weil bereits beim Pilotprojekt „biometrische Pässe“ auf die Kantone abgestellt wurde.
- B) Sollten die bestehenden überregionalen Erfassungszentren der Kantone den Betrieb übernehmen, wäre ein Ausbau notwendig.
- C) Aufgrund der grossen Anzahl der zu erstellenden Ausländerausweise ist die Schaffung von neuen kantonalen Erfassungszentren für digitale Ausländerausweise absehbar.

Wir laden Sie ein, Ihre diesbezüglichen Vorstellungen möglichst rasch den Kantonen zu kommunizieren.

2. Spezielle Bemerkungen aus Sicht Datenschutz

In unserer Vernehmlassung vom 20. September 2005 haben wir darauf hingewiesen, dass die neue Technologie Gefahren in sich birgt und deshalb dem Datenschutz grosses Gewicht beizumessen und die Zugriffsmöglichkeiten auf die eingespeicherten Daten auf das Nötigste zu beschränken sowie vor unerlaubten Zugriffen Dritter zu schützen sind. In diesem Zusammenhang haben wir verschiedene Fragen gestellt und Vorschläge gemacht. Auch andere Kantone argumentierten in ihren Vernehmlassungen ähnlich wie der Kanton Solothurn (siehe Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über Bericht und Vorentwürfe zur Einführung des biometrischen Passes vom März 2006). Leider bleiben die gestellten Fragen auch im erläuternden Bericht des Bundesrates vom 29. September 2006 zur Einführung biometrischer Ausweise / Genehmigung und Umsetzung einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes im Bereich Ausweis- und Ausländerrecht unbeantwortet, respektive wurde den Vorschlägen nicht Rechnung getragen.

Zwar wird auf technische Standards, welche die EU für biometrische Ausweise vorschreibt

- Schutz der im Chip gespeicherten Daten vor dem unberechtigten Auslesen aus der Ferne durch das Basic Access Control Verfahren (BAC) und die Zugangs- bzw. Lesebeschränkung auf die in Zukunft im Chip gespeicherten Fingerabdrücke durch das sogenannte Extended Access Control Verfahren (EAC) - eingegangen (siehe erläuternder Bericht S. 10 f.).

Das unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) und Forschende des durch die Universität Frankfurt koordinierten Forschungsnetzwerks FIDIS („Future of Identity in the Information Society“, www.fidis.net) haben aber in der sogenannten „Budapest-Erklärung zu maschinenlesbaren Ausweis-Dokumenten“ (inklusive biometrische Merkmale) vom September 2006 (www.fidis.net/press-events/press-releases/budapest-erklaerung) unter anderem auch das BAC und EAC ausgewertet.

Sie sind dabei zum Schluss gekommen, dass im Rahmen der gegenwärtigen Einführung des Europäischen Reisepasses Technologien und Standards genutzt würden, die für Pässe als ungeeignet einzustufen seien. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger seien gezwungen, neue international maschinenlesbare Ausweis-Dokumente zu akzeptieren, die in erheblichem Ausmass ihre Sicherheit und Privatsphäre gefährden sowie das Risiko eines Identitätsdiebstahls erhöhen würden. BAC und EAC seien – als Zugriffsschutz für die Nutzenden – unzureichend.

Zu den gravierendsten Schwächen zählen gemäss „Budapest-Erklärung“:

- Biometrische Informationen können derzeit nicht widerrufen werden. Da physische Merkmale wie das Gesicht oder Fingerkuppen nicht einfach geändert werden können, können einmal „gestohlene“ biometrische Merkmale lange Zeit missbraucht werden.
- Das Schlüsselmanagement bei BAC ist unzureichend. Der Schlüssel für den Zugang zum RFID-Chip ist auf dem Pass selbst gespeichert und kann maschinell sowie von Personen gelesen werden. Dies bedeutet, dass jeder, der berechtigt oder unberechtigt den biometrischen Ausweis in den Zugriff bekommt, den Schlüssel kopieren, speichern und für den Zugriff auf die Daten im RFID-Chip nutzen kann.
- Die Kommunikation zwischen Leser und RFID-Chip kann abgehört und BAC mittels so genannten „Brute-Force-Attacks“ gehackt werden. Daten können aus Entfernungen bis zu 10 m unbemerkt und ohne Einflussnahme (aus Sicht des Passinhabers, der Passinhaberin) abgehört oder ausgelesen werden. Es besteht zudem damit das Risiko der automatisierten Überwachung (mittels Tracking) von Personen in Situationen, in denen sie solche Ausweise bei sich tragen, z.B. als Touristen im Ausland.
- RFID-Chips in maschinenlesbaren Ausweisen konnten bereits kopiert (geklont) werden.
- Die Lesbarkeit der RFID-Chips in Pässen aus der Entfernung könnte genutzt werden, um z.B. personenspezifisch Bomben auszulösen.

Die Kombination dieser Lücken und konzeptionellen Schwächen gefährde die Sicherheit und personenbezogene Daten europäischer Bürgerinnen und Bürger erheblich. Dies gelte insbesondere unter

dem Gesichtspunkt, dass die biometrischen Pässe weltweit und über einen langen Zeitraum (Gültigkeit bis zu 10 Jahren) eingesetzt würden.

Grossbritannien und Irland haben sich als EU-Mitgliedstaaten an der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (EG-Ausweisverordnung) nicht beteiligt. Diese Verordnung ist für diese Staaten nicht bindend oder anwendbar (siehe Erwägungen 11 und 12 der EG-Ausweisverordnung).

Der schweizerische biometrische Ausweis soll nach denselben technischen Normen und Standards erstellt werden, als diejenigen von EU-Mitgliedstaaten, welche nunmehr – wie angeführt – als ungenügend erachtet werden. Auch wenn gegen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen grundsätzlich keine Einwände bestehen, sollten vor einer definitiven Einführung des biometrischen Ausweises die gravierenden technischen Sicherheitsmängel beseitigt werden. Im weiteren sollten die in der Vernehmlassung vom 20. September 2005 verlangten Abklärungen und Änderungen vorgenommen werden. Solange diese offenen Fragen nicht effektiv geklärt sind, kann aus datenschutzrechtlicher Sicht einer definitiven Einführung des biometrischen Ausweises nicht zugestimmt werden.

3. Fazit

Wir stimmen dem Entwurf dem Grundsatz nach zu, laden Sie aber gleichzeitig und mit Dringlichkeit ein, die Vorlage hinsichtlich Datenschutz im Sinne unserer Anregungen zu optimieren.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Christian Wanner
Landammann

sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber