

Eidgen. Justiz- und Polizeidepartement

Bundesamt für Polizei

3003 Bern

Zürich, 26. September 2005

Vernehmlassung

Einführung des biometrischen Passes: Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes und der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes und der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (im Folgenden „VE AwG“ und „VE VAwG“ bezeichnet) aus datenschutzrechtlicher Sicht Stellung nehmen zu können.

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Bundesrat zeigt im VE AwG, VE VAwG und in seinen Erläuterungen in äusserst knapper Form auf, wer in der Schweiz welche biometrischen Daten (digitales Gesichtsbild, Fingerabdrücke, Irismuster, im Pilotprojekt soll auf letzteres verzichtet werden) im biometrischen Pass erfasst, wo diese gespeichert werden (RFID-Chip im Pass, Informationssystem Ausweisschriften ISA) und welche schweizerischen Behörden und sonstige Stellen (Transportunternehmen, Ausfertigungsstellen, wenn dies private Unternehmungen sind) Zugriff haben sollen.

Ist und falls ja, wie ist die RFID-Chiptechnologie im Ausweis einsetzbar? Gibt es andere, weniger risikobehaftete Technologien anstelle des RFID-Chips? Weshalb möchte der Bundesrat biometrische Daten im ISA speichern? Welche biometrischen Technologien gerade bezüglich Finge-

rabdrücke und/oder Irismuster will der Bundesrat einsetzen, zumal in diesem Bereich verschiedene Technologien unausgereift sind? Welche hohe Sicherheit garantierende Verschlüsselungstechnologien sollen in der PKI eingesetzt werden, damit Datenmissbrauch, Zweckbearbeitungsänderungen etc. von vorne herein ein Riegel geschoben wird. Verlässt man sich hier einfach auf Empfehlungen der ICAO oder noch auszuarbeitende technische Spezifikationen der EU (Art. 16 VE VAWG)? Nur ein Verweis auf die ICAO oder die EU genügt nicht. Der Bundesrat hält selbst fest, dass die Mindestanforderungen der ICAO, insbesondere hinsichtlich des Datenschutzes, den schweizerischen Anforderungen an einen qualitativ hochwertigen Pass nicht genügen (siehe Erläuterungen, Ziff. 4, S. 14).

Geregelt wird zudem in keiner Weise die zentrale Frage, wer im Ausland auf welche biometrischen Daten zugreifen darf und wie die Schweiz allfälligen Missbräuchen dieser Zugriffsberechtigten und anderer (ausländischer) Dritter begegnen will. Dies ist gerade von wesentlicher Bedeutung für Staaten, welche kein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau aufweisen (z.B. USA). Dass der Bundesrat befugt sein soll, völkerrechtliche Verträge über das Lesen und die Kontrolle der Ausweise, die mit einem Chip ausgestattet sind, abzuschliessen (Art. 2a Abs. 4 VE AwG), ist ungenügend.

In dieser Form ist die Vorlage unausgereift und muss nachgebessert werden. Das Pilotprojekt ist aus datenschutzrechtlicher Sicht erst an die Hand zu nehmen, wenn die notwendigen Nachbesserungen im VE AwG und VE VAWG und die wichtigen technischen Vorabklärungen vorgenommen und zu nachvollziehbaren datenschutzkonformen Ergebnissen geführt haben. Unzulässige Eingriffe in die Grundrechte der Privatsphäre, des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 BV), der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) können sonst nicht ausgeschlossen werden.

Mangels detaillierterer Kenntnisse kann die vorliegende Vernehmlassung daher nur vorläufigen Charakter haben und muss allgemein bleiben. Sobald Ergebnisse des Pilotprojekts vorliegen, ist daher erneut eine Vernehmlassung bei den Kantonen und den interessierten Kreisen durchzuführen.

2. Bemerkungen zum VE AwG

Art. 2 Abs. 1bis Inhalt des Ausweises

Biometrische Ausweise sind nach dem gegenwärtigen Stand der Technik weder fälschungssicherer noch verifizieren sie deren Inhaber eindeutiger als herkömmliche Ausweise. Fingerabdrücke und Irismuster sind ohne gesichertere technische Erkenntnisse nicht notwendig und daher unverhältnismässig. Bestehen Alternativen und falls ja, welche, zu den Fingerabdrücken für die rund 2 % der Bürgerinnen und Bürger, für welche diese technisch gar nicht einsetzbar sind (Art. 14a Abs. 4 VE VAWG). Falls nein, ist dies ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot und die Rechtsgleichheit solcher Personen (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV). Fingerabdrücke und Irismuster sind daher als biometrische Daten in den biometrischen Ausweis - auch im Pilotprojekt - wenn überhaupt, erst aufzunehmen, wenn datenschutzfreundliche Technologien und ausgereifte technische Normen/Standards erwiesenermassen eingesetzt werden können. Bei Fingerabdrücken müssen zudem wie angeführt Alternativen vorgewiesen werden. Auf jeden Fall ist auf die Aufnahme von Fingerabdrücken und/oder Irismuster im biometrischen Pass gänzlich zu verzichten, wenn die entsprechenden Nachweise nicht erbracht werden können. Diese beiden biometrischen Merkmale wären in diesem Fall aus Abs. 1bis zu streichen.

Ein allfälliger Einsatz biometrischer Ausweise ist strikte auf die Verifikation (1:1-Vergleich) der Ausweisinhaber zu beschränken, wie es Art. 1 Abs. 1 AwG bezweckt. Gemäss dieser Bestimmung dienen Ausweise der Inhaberin oder dem Inhaber zum Nachweis der Schweizer Staatsangehörigkeit und der eigenen Identität.

Es dürfen nur Templates und nicht Rohdaten der angeführten biometrischen Merkmale im biometrischen Ausweis gespeichert werden. Rohdaten enthalten in jedem Fall viel mehr Zusatzinformationen als das daraus gewonnene Template. Z.B. können aus dem Gesichtsbild (Rohdaten) Zusatzinformationen wie Hinweise auf Geschlecht, Alter, Ethnie, Aussehen, Stimmung, Krankheiten gewonnen werden. Dadurch werden zweckwidrige Datenbearbeitungen und -auswertungen ermöglicht. Die Speicherung von Rohdaten ist nicht notwendig und deshalb unverhältnismässig. Templates genügen zum Zweck der Verifikation vollkommen. Rohdaten sind unverzüglich zu vernichten, sobald Templates und Prüfmuster erstellt sind. In Art. 2 Abs. 1bis ist daher unabhängig davon, welche biometrischen Merkmale zum Einsatz kommen, zu ergänzen, dass ausschliesslich Templates im biometrischen Ausweis gespeichert werden.

Die Speicherung von Templates von Fingerabdrücken und/oder Irismustern ist auf die Sphäre des Nutzers (AusweisinhaberIn) zu beschränken. Deren Speicherung im ISA ist unverhältnismässig, verletzt den aus BV 13 Abs. 2 fliessenden Grundsatz der Datenvermeidbarkeit und wird neue Begehrlichkeiten auf Zugriffe und damit zweckwidrige Datenbearbeitungen nach sich ziehen. Es ist zu prüfen, ob nicht andere Speichermedien anstelle der heiklen RFID-Chiptechnologie eingesetzt werden können. Mittels Einsatz datenschutzfreundlicher Technologien ist zumindest sicherzustellen, dass durch den Einsatz der RFID-Chips nicht unberechtigte Dritte auf die gespeicherten biometrischen Templates zugreifen und zweckwidrig weiterbearbeiten oder gar manipulieren können.

Art. 2a Speicherung der Daten im Ausweis

Gemäss dem Grundsatz der Datenvermeidbarkeit ist auf die Speicherung der übrigen Daten im Datenchip zu verzichten (Abs. 2). Eine solche ist in keiner Weise notwendig, da deren Speicherung in maschinenlesbarer Form im Ausweis vollkommen genügt.

Wie bereits angeführt, müssen Technologien eingesetzt werden, welche datenschutzfreundlich sind und hohen Sicherheitsanforderungen genügen. Sonst kann dem erheblichen Missbrauchsrisiko zweckwidriger Zugriffe nicht wirkungsvoll begegnet werden. Deshalb sind detailliertere Ausführungen zur zum Einsatz kommenden PKI in die Erläuterungen aufzunehmen.

Das Lesen und Zugreifen auf die im Chip gespeicherten biometrischen Templates ist eine Datenbekanntgabe von Personendaten. Welche ausländischen Dritten (Behörden, Private) dürfen zu welchem Zweck auf welche biometrischen Daten zugreifen? Wer überprüft, dass diese Dritten die Daten nicht an weitere unbefugte Dritte, z.B. an weitere ausländische Behörden, Private weitergegeben werden? Mit welchen technischen und organisatorischen Massnahmen wird eine Kontrolle der Einhaltung ermöglicht? Im VE AwG müssen daher die schweizerischen datenschutzrechtlichen Vorgaben ausdrücklich geregelt werden und in den völkerrechtlichen Verträgen ist ein entsprechender Vorbehalt betreffend Einhaltung der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung anzubringen. Abs. 4 ist um diesbezügliche datenschutzrechtliche Bestimmungen zu ergänzen.

Zu streichen ist in Abs. 4 die Ermächtigung von Transportunternehmen auf die im Chip gespeicherten biometrischen Daten, zuzugreifen. Damit wird das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt. Diese können die Verifikation der Passagiere auf andere Weise vornehmen (z.B. nicht automatisierter 1:1-Vergleich des maschinenlesbaren Ausweises beim Check-In).

Art. 6a Ausfertigungsstellen

Nebst den bereits angeführten hohen Sicherheitsanforderungen ist ein Datenschutzaudit bei den sich bewerbenden (privatrechtlichen) Unternehmen zwingend vorzuschreiben und vorzunehmen. So kann von vornherein Gewähr geboten werden, dass nur eine Unternehmung oder Unternehmungen für die Herstellung biometrischer Ausweise den Zuschlag erhalten, welche über ein hohes Datenschutzniveau verfügen. Art. 6a ist deshalb zu ergänzen, dass jede Bewerberin, jeder Bewerber zur Durchführung eines Datenschutzaudits verpflichtet wird.

Art. 9 Haftung

Für eine bessere Verifikation (1:1-Vergleich) einer Ausweisinhaberin, eines Ausweisinhabers sind gemäss den gegenwärtigen Erkenntnissen biometrische Daten nicht geeigneter und notwendig. Unausgereifte technische biometrische Verfahren im Bereich Fingerabdrücke und Irismuster führen gerade zum Gegenteil und machen den Ausweis nicht fälschungssicherer resp. verifizieren den Inhaber nicht besser als bereits im Einsatz stehende Ausweise. Die Bürgerin und der Bürger muss sich zudem darauf verlassen können, dass die von ihm beantragten und erhaltenen biometrischen Ausweise hohen Sicherheitsansprüchen entsprechen und Missbräuche auf ihre Privatsphäre und ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeschlossen werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Bürgerin, der Bürger freiwillig einen biometrischen Pass beantragt oder nicht. Der Bund ist und bleibt für den Datenschutz und die Datensicherheit verantwortlich (Art. 16 des eidg. Datenschutzgesetzes), gleichgültig ob er seine Aufgaben an Dritte delegiert (z.B. Ausfertigungsstellen).

Angesichts eines erheblichen Risikopotentials für die Persönlichkeitsrechte und die persönliche Freiheit geht es nicht an, dass der Bund eine Haftung gänzlich ausbedingt. Daran vermag auch nicht die Funktionskontrolle bei der Biometriekontrollstelle (Art. 27a VAwG) und der kostenlose Ersatz eines fehlerhaften, unvollständigen oder beschädigten Ausweises (Art. 52 Abs. 1 VAwG) zu ändern, da damit materielle und immaterielle Schäden nicht abgedeckt sind. Art. 9 VE AwG ist daher ersatzlos zu streichen.

Art. 11 Abs. 1 Informationssystem

Abs. 1 ist dahingehend zu ändern, dass im ISA keine Fingerabdrücke und/oder Irismuster gespeichert werden (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1bis VE AwG, S. 2f.).

Art. 12 Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe

Da die Speicherung biometrischer Daten im ISA unzulässig ist, muss Art. 12 weder geändert noch ergänzt werden. Templates biometrischer Daten sind einzig im biometrischen Ausweis zu speichern. Art. 12 ist daher ersatzlos zu streichen (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1bis VE AwG, S. 2f.).

Art. 16 Vollzug

Wie bereits angeführt, muss der Vollzug unter strikter Einhaltung der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung erfolgen. In Art. 16 ist daher ein ausdrücklicher Vorbehalt einzufügen.

3. Bemerkungen zum VE VAwG

Art. 14a Inhalt des biometrischen Passes

Wie bereits angeführt, ist in den Erläuterungen zu ergänzen, wie konkret PKI in biometrischen Verfahren und RFID-Chiptechnologie eingesetzt werden kann. Auf die Aufnahme von Fingerabdrücken im Chip ist gänzlich zu verzichten, wenn keine Alternativen für rund 2 % der Bevölkerung gefunden werden (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1bis VE AwG, S. 2f.). Zu streichen ist die Zugriffsmöglichkeit von Transportunternehmen auf die im Chip gespeicherten Daten (siehe Bemerkungen zu Art. 2a VE AwG, S. 3).

Art. 17a Zusätzliches Verfahren für den biometrischen Pass

Dass das Biometrieerfassungszentrum digitale Gesichtsbilder und Fingerabdrücke im ISA erfasst, ist ersatzlos zu streichen, weil die Erfassung und Speicherung dieser biometrischer Templates im ISA nicht verhältnismässig und daher rechtswidrig ist (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1bis VE AwG, S. 2f.).

Art. 27a Haftung

Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen (siehe Bemerkungen zu Art. 9 VE AwG, S. 3f.).

Art. 28 Bst. a

Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen, soweit ISA der Überprüfung der biometrischen Daten nach Art. 14a Abs. 1 betrifft (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1bis VE AwG, S. 2f.).

Art. 30 Abs. 2

Da im ISA aus datenschutzrechtlicher Sicht keine biometrischen Daten zu speichern sind, ist die genügende Regelung im geltenden Abs. 2, wonach die Verifikation über die Ausweisnummer erfolgt, beizubehalten. Für eine Änderung von Art. 30 Abs. 2 besteht kein Handlungsbedarf.

Art. 37a Informationssystem für die Biometriekontrollstellen

Dieses Informationssystem muss hohen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Es ist zu präzisieren, mit welchen technischen und weiteren organisatorischen Massnahmen die Datensicherheit und die Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger vor Missbräuchen effektiv geschützt werden.

Art. 52 Abs. 1, 2bis, 4 und 5 Kostenübernahme bei Mängeln und Versäumnis der Zustellfrist

Wie bereits angeführt, liegt – auch in der Pilotphase – die Verantwortung für Mängel biometrischer Ausweise ausschliesslich beim Bund, auf jeden Fall nicht bei der Bürgerin, beim Bürger, welche die Ausstellung eines solchen Ausweises beantragt. Bei Erhalt des biometrischen Ausweises muss die antragstellende Person daher Gewähr haben, dass dieser nicht mangelbehaftet ist, gerade weil er technische Mängel im Chip „auf einen Blick“ gar nicht erkennen kann. Deshalb muss die Biometriekontrollstelle von sich aus automatisch vor Zustellung des biometrischen Ausweises die Funktionskontrolle durchführen und der antragstellenden Person schriftlich bestätigen, dass ihr biometrischer Ausweis keine Mängel hat. Im übrigen muss der AusweisinhaberIn,

dem Ausweisinhaber jederzeit und nicht nur während der 10-tägigen Frist nach Erhalt ein mangelhafter biometrischer Ausweis kostenlos ersetzt werden.

Abs. 1 ist deshalb dahingehend zu ändern, dass die Biometriekontrollstelle die Funktionskontrolle vor Zustellung des biometrischen Ausweises an die antragstellende Person vornimmt, die volle Funktionstüchtigkeit der antragstellenden Person schriftlich bestätigt und nach Zustellung ein kostenloser Ersatz jederzeit vornimmt, wenn der biometrische Ausweis mangelhaft ist.

Anhang 1 Zugriffsmatrix

Die neuen Datenfelder digitale Fotografie und Fingerabdrücke sowie die diesbezüglichen Zugriffsberechtigungen im ISA sind ersatzlos zu streichen.

Mit freundlichen Grüssen

DSB+CPD.CH

Dr. iur. Bruno Baeriswyl, Präsident

DSB+CPD.CH

ist der Zusammenschluss der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden der Kantone und des Bundes.

DSB+CPD.CH

est l'association des Préposés cantonaux et du Préposé fédéral à la protection des données agissant de manière indépendante.