

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/8720 –

Haltung der Bundesregierung zu Berichten über hohe Fehlerraten bei biometrischen Erkennungssystemen – Stand der Einführung biometrischer Daten in Ausweise

Vorbemerkung der Fragesteller

Das zum 1. Januar 2002 in Kraft getretene Terrorismusbekämpfungsgesetz enthält in Artikel 7 und 8 Änderungen des Passgesetzes, bzw. des Gesetzes über Personalausweise, nach denen der Ausweis „neben dem Lichtbild und der Unterschrift auch weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder des Gesichts“ enthalten darf. Diese Daten sollen in verschlüsselter Form gespeichert werden. Die Art der biometrischen Daten, ihre Einzelheiten sowie die Art ihrer Speicherung und ihrer sonstigen Verarbeitung sollen durch ein weiteres Bundesgesetz geregelt werden.

Für Flüchtlinge und Migranten sind Änderungen des Ausländergesetzes und anderer Gesetze beschlossen, die ebenfalls die verschlüsselte Speicherung biometrischer Daten erlauben. Hier bedarf es noch einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern (BMI), die mit Zustimmung des Bundesrats in Kraft tritt.

In der Öffentlichkeit waren schon bei der Beratung des Gesetzes erhebliche Bedenken gegen diese Speicherung biometrischer Daten aufgetaucht. Bürgerrechtsgruppen sahen darin einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Auch der Nutzen der geplanten Neuregelung für die Bekämpfung aktueller Bedrohungen durch Terrorismus ist mehr als zweifelhaft. Für deutsche Staatsangehörige ist der Zeitpunkt, zu dem die Erfassung und verschlüsselte Speicherung dieser biometrischen Daten in Kraft treten soll, bis heute überhaupt noch nicht absehbar. Schon von daher scheidet eine solche inhaltliche Begründung für diesen schwerwiegenden Eingriff in Grundrechte aus.

In den USA, die Opfer der terroristischen Anschläge vom 11. September 2002 waren, gibt es bis heute keine Personalausweise, ihre Einführung wird auch nicht erörtert, weil schon darin ein Eingriff in allgemeine Persönlichkeitsrechte gesehen wird.

Inzwischen mehren sich die Stimmen, die solche grundrechtlichen Bedenken ergänzen um Hinweise auf technische Probleme. So erschien Ende Februar in der Zeitschrift „c't, magazin für computertechnik“, Ausgabe 5/2002, ein ausführlicher „Report Biometrie“. Unter der Überschrift „Im Fadenkreuz. Auf dem Weg in eine andere Gesellschaft“ wird dabei noch einmal darauf hingewiesen, dass der bisherige § 3 des Gesetzes über Personalausweise „explizit die Aufnahme des Fingerabdrucks in das Dokument, die das nationalsozialistische Deutschland noch praktiziert hatte“, verboten hat. In Spanien werde ein solcher Fingerabdruck seit längerem erhoben: „den Eta-Terrorismus hat es nicht verhindert“.

In technischer Hinsicht seien die Volksvertreter in die „Digitalisierungsfalle“ getappt, heißt es dort. Die bekannten biometrischen Systeme seien nämlich durchweg sehr fehlerhaft. Alle biometrischen Verfahren würden „bei der Erfassung mittels Scanner, Kamera oder Fingerabdruck-Sensor mit beträchtlichen Schwankungen der Rohdaten zu kämpfen haben“. Bei der Fingerabdruck-Erkennung seien diese Probleme schon bisher bekannt gewesen. So sei bei 2 bis 4 Prozent der Bevölkerung „auf Grund mangelnder Merkmalsausprägung“ der Fingerabdruck zur Identitätserkennung „überhaupt nicht“ tauglich. Schmutzige Finger u. Ä. seien bei der Polizei bekannte praktische Probleme. Auch bei anderen Systemen gebe es jede Menge Schwierigkeiten. So habe die Polizei in Tampa (Florida) ein an Kriminalitätsschwerpunkten installiertes System „Face-IT“, das die von einigen Dutzend Kameras aufgenommenen Bilder von Passanten automatisch mit einer Bilddatenbank der Polizei abglich, „nach zwei Monaten wieder abgeschaltet, weil es in dieser Zeit nicht einen einzigen Treffer, sondern nur Fehlalarme produzierte“. Die US-Bürgerrechtsorganisation ACLU (American Civil Liberties Union) habe nach Einsicht in die Protokolle des Systems unter anderem berichtet, das System verwechsle „Männer und Frauen oder vertat sich massiv beim Alter und Gewicht der angeblich übereinstimmenden Personen“.

Das Informationszentrum der Sparkassenorganisation in Köln (SIZ) sei bei einem anderen Versuch zu dem Ergebnis gekommen, „dass der technische Reifegrad der Systeme zur biometrischen Benutzerauthentifizierung für Massenwendungen bei weitem noch nicht ausreicht“. „In aktuellen Feldtests zeigen sich schon bei kleinen Benutzergruppen Fehlerraten, die zwischen 2 bis 20 Prozent, teilweise sogar darüber liegen“, wird ein Sprecher des SIZ zitiert. Mit einer Umstellung von Geldautomaten auf biometrische Verfahren sei deshalb „in den nächsten zehn Jahren nicht zu rechnen“, so wieder der Sprecher des SIZ.

Zur Verdeutlichung: Eine Fehlerrate biometrischer Verfahren von nur 1 Prozent z. B. bei Flughafenkontrollen könnte beim Flughafen Frankfurt mit seinen jährlich über 40 Millionen Fluggästen zu umgerechnet 400 000 Fehlalarmen im Jahr führen, eine Fehlerrate von 1 Promille wären immer noch 40 000 Fehlalarme im Jahr oder mehr als einhundert pro Tag.

Zusätzlich formuliert der Artikel noch einmal erhebliche Grundrechtsbedenken gegen die Einführung biometrischer Systeme, zumal damit zu rechnen ist, dass solche Daten auch an einer Vielzahl von Kontrollstellen privater Firmen abgefragt werden (Ausweiskontrolle beim Betriebseingang, im Kaufhaus, bei der Bank, in der Bahn etc.): „Der Bürger wird zum Objekt und ist Auswertungsinteressen ausgeliefert, von denen er weder Kenntnis erlangen noch sie beeinflussen kann. Die Verknüpfung biometrischer Identifikationen mit den Methoden des ‚Data Mining‘ ermöglicht die Erstellung eines umfassenden und detaillierten Bildes zur Person, eines Profils, das bis weit in die Intimsphäre hinein reicht und ihn unmittelbar berührt – sei es, dass es in unerklärlicher Weise die Kundenbeziehung prägt, sei es, dass er unverschuldet ins Visier der Rasterfahndung gerät. Der Bürger oder Kunde hätte nicht mehr in der Hand, wer welche Dossiers und Profile zu welchem Zweck über ihn anlegt – er wird zum öffentlichen Wesen.“

Nach einem ausführlichen Zitat aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgericht von 1983 zum informationellen Selbstbestimmungsrecht, zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

schlussfolgert der Artikel: „Ob die Ermächtigung zur Aufnahme biometrischer Merkmale in Pass und Personalausweis nach diesen bindenden Vorgaben einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält und nicht gegen das Übermaßverbot verstößt, steht dahin. Bisher hat sich noch niemand beschwert.“ (alle Zitate aus c't, a. a. O., Seite 146 ff.)

Vorbemerkung der Bundesregierung

Vor dem Hintergrund der nach dem schrecklichen Terroranschlag vom 11. September 2001 geänderten globalen Sicherheitslage misst die Bundesregierung biometrischen Verfahren in den Bereichen Identitätsfeststellung und Strafverfolgung hohe Bedeutung bei.

Unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Forschungs- und Entwicklungsstandes zu biometrischen Merkmalen und Verfahren beabsichtigt die Bundesregierung zunächst eine Prüfung der bestehenden Technologien. Vom Ausgang dieser Prüfung werden die weiteren Entscheidungen der Bundesregierung zur Einführung der geeigneten biometrischen Verfahren abhängen.

1. Wann beabsichtigt die Bundesregierung bzw. das BMI, die Rechtsverordnung zur verschlüsselten Speicherung biometrischer Daten in Papieren hier lebender Flüchtlinge und Migranten ohne deutsche Staatsangehörigkeit vorzulegen?

Die Bundesregierung wird die Rechtsverordnung zur Bestimmung der Vordruckmuster und Ausstellungsmodalitäten ausländerrechtlicher Dokumente vorlegen, sobald die erforderlichen Abstimmungen abgeschlossen sind.

2. Welche biometrischen Daten sollen infolge dieser Rechtsverordnung genau erhoben und gespeichert werden?

Die Bundesregierung beabsichtigt, in den ausländerrechtlichen Dokumenten, wie in § 39 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG) vorgesehen, Angaben über die Größe der Person und die Farbe der Augen sowie ein Lichtbild und die Unterschrift der Person des Inhabers aufzunehmen. Im Hinblick auf die verschlüsselte Speicherung biometrischer Daten ist auch die weitere Entwicklung auf europäischer Ebene von Bedeutung.

3. Welche technischen Verfahren will die Bundesregierung für die Speicherung und Ablesung dieser biometrischen Daten benutzen?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Prüfung noch nicht abgeschlossen, welche technischen Verfahren die Bundesregierung für die Speicherung biometrischer Daten benutzen wird.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Fehlerraten dieser Systeme?

Aufgrund welcher Feldversuche, Großversuche oder auf welche andere Weise wurde diese vermutete Fehlerrate ermittelt?

Die Biometrie ist eine noch relativ „junge“ Technologieanwendung. Verlässliche Aussagen, Feldversuche und erfolgreich durchgeführte Projekte in der Größenordnung des Einsatzes für deutsche Pässe und Personaldokumente (70 Millionen Nutzer) existieren nicht. Die Bundesrepublik Deutschland wird darauf

angewiesen sein, vor dem flächendeckenden Einsatz von Biometrie ausführliche Tests, Anwendungsversuche und Pilotprojekte in beträchtlicher Größenordnung in einer die spätere Anwendung so realistisch wie möglich simulierenden Umgebung sowohl selbst durchzuführen als auch gerade anlaufende internationale Evaluierungsverfahren aufmerksam zu begleiten und aktiv mitzugestalten (insbesondere gemeinsames Vorgehen im EU-Rahmen).

Die Fehlerraten biometrischer Identifikationssysteme sind abhängig von der gewählten Anwendung. Pauschale Antworten sind hierbei nicht möglich.

5. Wie beurteilt dies Bundesregierung die möglichen Folgen, z. B. unberechtigte Verhaftungen oder andere Maßnahmen gegen irrtümliche „Verdächtige“, unter den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und angesichts der Verpflichtung aller staatlichen Organe zum Schutz der Menschenwürde?

Einzelheiten der Aufnahme und Speicherung biometrischer Merkmale in Personaldokumenten sind noch nicht gesetzlich normiert. Die nähere Regelung für den Bereich Pässe und Personalausweise ist einem Bundesgesetz vorbehalten und im Bereich des Ausländerrechts einer Rechtsverordnung zum AuslG. Beide Rechtsvorschriften sind bisher weder erlassen noch liegen sie im Entwurf vor. Es besteht daher gegenwärtig keine gesetzliche Regelung, die die Aufnahme weiterer biometrischer Merkmale (neben Lichtbild und Unterschrift) in Pässe und Personalausweise oder in die geltenden Aufenthaltstitel für Ausländer zwingend vorschreibt. Daher ist eine unberechtigte Verhaftung auf dieser Grundlage nicht möglich.

6. Wie viele Fälle von falschen Angaben zur Person sollen durch das neue Verfahren nach Erwartungen der Bundesregierung verhindert werden?

Auf welche Tests, Feldversuche oder andere Erfahrungen stützt sich diese Erwartung der Bundesregierung?

Die Antwort kann erst gegeben werden, nachdem die in der Antwort zu Frage 4 erwähnten Feldversuche abgeschlossen sind.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

7. Durch welche Vorschriften will die Bundesregierung verhindern, dass die biometrischen Daten dieser Flüchtlinge und Migranten nicht auch von privaten Stellen (z. B. Betreibern von Asylheimen, Arbeitgebern, Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs, Banken etc.) erfasst, gespeichert und für ihre privaten Zwecke genutzt werden?

Nach § 4 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sind Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur aufgrund besonderer gesetzlicher Erlaubnistatbestände zulässig, insoweit bedarf es also nicht der Einführung weiterer Vorschriften zur „Verhinderung der Nutzung zu privaten Zwecken“.

8. Falls eine solche Sperre nicht geplant ist, wie beurteilt die Bundesregierung die dann zu befürchtende Verfügung von privaten Firmen oder Personen über eine Vielzahl biometrischer Daten von Privatpersonen in grundrechtlicher Hinsicht?

Siehe Antwort zu Frage 7.

9. Wird die Bundesregierung ihre Rechtsverordnung vor der Weiterleitung an den Bundesrat und der Beschlussfassung im Bundesrat den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vorlegen?

Wenn ja, welche Möglichkeiten sollen diese haben, grundsätzliche Einwände oder konkrete Änderungsforderungen vor der Beschlussfassung im Bundesrat vorzubringen?

Die Bundesregierung wird das in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien für den Erlass von Rechtsverordnungen geregelte Verfahren einhalten.

10. In welchen anderen Ländern liegen nach Kenntnis der Bundesregierung bisher Erkenntnisse aus dem Einsatz biometrischer Verfahren bei der Personenkontrolle vor und wie lauten diese Erfahrungen (bitte nach einzelnen Ländern auflisten und bewerten)?

Die im Bundesministerium des Innern eingerichtete Projektgruppe Biometrie hat unter anderem den Auftrag, eine Bestandsaufnahme verfügbarer biometrischer Systeme und Verfahren vorzunehmen und diese im Hinblick auf ihre Tauglichkeit für mögliche Anwendungsfelder zu bewerten. Zu den Erkenntnisquellen werden dabei auch technische Studien und der länderübergreifende Vergleich gehören.

11. Bestätigt die Bundesregierung die Berichte über hohe Fehlerraten bei biometrischen Systemen, die in dem oben genannten Artikel unter Berufung auf die SIZ berichtet werden?

Wenn ja, wie hoch genau liegen diese Fehlerraten?

Wenn nein, welche anderen Erkenntnisse hat die Bundesregierung über diese Versuche?

Siehe Antwort zu Frage 10.

12. Hat die Bundesregierung seit Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes Verhandlungen mit anderen EU-Ländern über eine mögliche EU-weite Einführung solcher Systeme begonnen?

Wenn ja, wann und mit wem wurden diese Verhandlungen geführt und was waren ihre Ergebnisse?

Wenn nein, wann sollen diese Verhandlungen auf welcher Ebene beginnen?

Die Anwendung biometrischer Verfahren bei Personaldokumenten wurde bei Ministergesprächen im EU-Rahmen erörtert. Ein erstes Gespräch auf Fachebene wurde mit den Niederlanden am 5. Februar 2002 geführt. Es wurde vereinbart, die jeweiligen Arbeitsergebnisse auszutauschen. Mit Italien wird in Kürze ein erstes Fachgespräch stattfinden. Die EU-Kommission hat ein Arbeitspapier zur Sicherheit von Reisedokumenten vorgelegt, welches sich für die Verwendung von biometrischen Verfahren ausspricht. Für Juni 2002 ist eine Konferenz aller EU-Mitgliedstaaten zu diesem Thema geplant.

13. Wann plant die Bundesregierung die Vorlage des im Antiterrorgesetz angekündigten Gesetzentwurfs zur Erhebung und Speicherung biometrischer Daten bei deutschen Staatsangehörigen?

Nach Artikel 7 und 8 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes ist für die Aufnahme weiterer biometrischer Merkmale in Pässen und Personalausweisen ein Bundesgesetz erforderlich. Ein Gesetzentwurf kann erst nach Abschluss aller erforderlichen Vorarbeiten vorgelegt werden. Der Zeitpunkt hierfür steht gegenwärtig noch nicht fest, da zahlreiche wissenschaftlich-technische Fragen in Bezug auf die Anwendung biometrischer Verfahren zu klären sind.

14. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang steht diese Erhebung und Speicherung nach Ansicht der Bundesregierung dann noch mit dem Ziel der Bekämpfung des Terrorismus?

Die Einführung weiterer biometrischer Merkmale in Pässen und Personalausweisen dient der Verbesserung der Identifizierung von Personen, die sich mit Reisedokumenten ausweisen. Der Missbrauchsgefahr von Reisedokumenten durch Terroristen wird damit entgegengewirkt. Die Bedrohung der Sicherheit durch den internationalen Terrorismus ist kein zeitlich begrenztes Phänomen.

15. Plant die Bundesregierung zur Vorbereitung dieses Gesetzes technische Studien und datenschutzrechtliche Prüfungen über die Problematik biometrischer Verfahren?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, warum nicht?

Siehe Antwort zu Frage 10.

