

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Ulrike Flach, Rainer Funke,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/4457 –**

Biometrische Daten in Ausweispapieren

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Entscheidung zugunsten der Aufnahme biometrischer Daten in Ausweisdokumente ist längst gefallen, ohne dass es darüber in Deutschland eine ausreichende gesellschaftliche Debatte gegeben hätte. Aus diesem Grund ist bei der derzeitigen Frage einer konkreten Umsetzung die breite öffentliche Diskussion besonders wichtig, um vor allem auf die Sicherung und Umsetzung des Datenschutzes hinzuwirken. Insbesondere ist dabei größte Sorgfalt auf die Verhinderung der Zweckentfremdung von persönlichen biometrischen Daten anzuwenden. Aber auch die Effektivität der Maßnahmen, insbesondere die sorgfältige Abwägung von Kosten und Nutzen, muss bei der Realisierung des Vorhabens im Fokus des Gesetzgebers stehen.

Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 wird in Deutschland nun erstmals das Ziel verfolgt, die Inhaber von staatlichen Ausweisdokumenten mit Hilfe von biometrischen Verfahren eindeutig automatisiert zu identifizieren. Durch Änderung des Personalausweisgesetzes (PAuswG), des Passgesetzes (PassG), des Ausländergesetzes (AuslG) und des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) sollen Ausweisdokumente eingeführt werden, die eine größere Fälschungssicherheit als die bisher verwendeten Dokumente aufweisen. Über die computergestützte Identifizierung von Personen mit Hilfe ihrer Ausweisdokumente soll u. a. verhindert werden, dass Personen sich mit gefälschten Papieren bzw. einer anderen Identität ausweisen. Zu diesem Zweck sollen zusätzlich zu Angaben über Körpergröße und Augenfarbe sowie zu Lichtbild und Unterschrift ein oder mehrere biometrische Merkmale elektronisch gespeichert werden, die im Kontrollfall durch automatisierten Vergleich mit denen des Ausweisnutzenden verifiziert werden sollen. Diese neue Methode der Identifikation von Ausweisinhabern wird als ein wirksames Mittel bei der Bekämpfung von terroristischen Gefahren angesehen.

Die Technik beinhaltet aber auch Risiken sowie Probleme in der praktischen Umsetzung und verursacht bislang nur schwer abzusehende Kosten.

1. Wie viele Fälle von gefälschten Ausweisdokumenten sind den Behörden des Bundes im vergangenen Jahr bekannt geworden?

Im Abschnitt Fälschungsdelikte (2002: 69 397 Fälle, 49,2 % nichtdeutsche Tatverdächtige, 2003: 69 097 Fälle, 47,4 % nichtdeutsche Tatverdächtige) werden Ausweissfälle nicht gesondert ausgewiesen werden. Aus dem Blickwinkel der mit Dokumentenuntersuchungen befassten Dienststellen kann nur zu den dort untersuchten und als Fälschung nachgewiesenen Fällen Stellung genommen werden. Die tatsächliche Zahl von Ausweissfälschungen bleibt weitgehend im Dunkeln. Aus den nachgewiesenen Fällen lässt sich gleichwohl tendenziell ableiten, welche Dokumente häufiger Fälschungen ausgesetzt und welche besser gegen Manipulationen geschützt sind. In der Erkenntnissammlung über Erscheinungsformen des Dokumentenmissbrauchs in Deutschland, 3. Ausgabe November 2003, berichtet die Grenzschutzdirektion für ihren Bereich z. B. für das Jahr 2002 von 7 700 Untersuchungsfällen. Davon wurden in 383 Fällen total gefälschte Reisepässe (290 aus EU-Staaten), in 1 480 Fällen inhaltlich verfälschte Reisepässe (394 aus EU-Staaten) und in 91 Fällen entwendete Blankovordrucke von Reisepässen nachgewiesen. Die Zahlen für Identitätskarten lauten 2002: 585 Totalfälschungen (236 aus EU-Staaten), 221 Verfälschungen und 112 entwendete Blankovordrucke. Bei den 2002 von der Grenzschutzdirektion untersuchten deutschen Dokumenten (35 Pässe, 30 ID-Dokumente) handelte es sich hauptsächlich um Verfälschungen und fälschliche Ausstellungen von vorläufigen Pässen, bei Personalausweisen um Totalfälschungen geringer Qualität (Eindrucksfälschungen). Diese Situation stimmt im Grundsatz mit den Erkenntnissen der kriminaltechnischen Untersuchungsstellen von BKA und Landeskriminalämtern überein und hat sich in den Folgejahren prinzipiell nicht verändert.

2. Gibt es aus Sicht der Bundesregierung neben der Fälschungssicherheit noch weitere Vorteile einer Ausrüstung von Ausweissdokumenten mit biometrischen Merkmalen, und wenn ja, welche?

Der deutsche Reisepass gilt – wie auch der Personalausweis – in Bezug auf Fälschungssicherheit als eines der hochwertigsten Dokumente der Welt. Die Fälschungssicherheit des Reisepasses wird infolge der Einführung biometrischer Merkmale auf ein völlig neues Niveau gehoben, da mit biometrischen Merkmalen nun eine eindeutige und maschinell prüfbare Bindung von Person und hochwertigem Ausweis- bzw. Reisedokument gewährleistet wird. Fälschung und Verfälschung werden deutlich erschwert und können durch Grenzbeamte leichter erkannt werden.

Eine weitere Notwendigkeit der Einführung biometrischer Merkmale ergibt sich aus den geänderten US-Einreisebestimmungen: ab Herbst 2005 sind Reisepässe mit biometrischen Merkmalen eine Voraussetzung dafür, dass EU-Bürger weiterhin ohne Visum in die USA einreisen dürfen.

3. Wie weit sind solche Vorteile abhängig von der Entscheidung, die biometrischen Daten der Bürger in einer zentralen Datei zu speichern oder dies zu unterlassen?

Die Entscheidung über die Einrichtung oder Unterlassung der Einrichtung einer zentralen Datei biometrischer Daten der Bürger hat keinen Einfluss auf die in der Antwort zu Frage 2 genannten Vorteile.

4. Plant die Bundesregierung eine zentrale Speicherung der künftig auf Ausweisdokumenten gespeicherten biometrischen Daten der Bürger, und wie begründet sie ihre Haltung?

Die Einrichtung einer zentralen Passdatei mit Speicherung biometrischer Daten der Bürger ist im Passgesetz verboten. Eine Aufhebung oder Einschränkung dieses Verbots ist nicht vorgesehen.

5. In wie weit geht der Beschluss der EU-Innenminister, Reisepässe zukünftig sowohl mit einem digital lesbaren Foto als auch einem Fingerabdruck zu versehen, auf die Initiative der Bundesregierung zurück?

In Umsetzung der Beschlüsse des Deutschen Bundestages zum Terrorismusbekämpfungsgesetz hat der Bundesminister des Innern sich auf europäischer Ebene für die interoperable Aufnahme biometrischer Merkmale in die Reisepässe der Unionsbürger eingesetzt, weil rein nationale Lösungen den Sicherheitserfordernissen des binnengrenzkontrollfreien Raums nicht genügen können.

6. Welche datenschutzrelevanten Erwägungen hinsichtlich der Auswahl eines oder mehrerer biometrischer Merkmale hat die Bundesregierung angestellt, und in welcher Weise hat dabei die Möglichkeit eine Rolle gespielt, das biometrische Datum ohne Mitwirkung und Kenntnis des Bürgers zu gewinnen?

Datenschutzrelevante Erwägungen der EU bei der Auswahl der biometrischen Daten waren nach Kenntnis des Bundesministeriums des Innern

- der Entschluss, biometrische Daten ausschließlich beim Bürger zu erheben,
- die Möglichkeit des Schutzes der biometrischen Daten gegen unbefugten Zugriff durch geeignete Sicherheitsvorkehrungen,
- die Zuverlässigkeit des Verifikationsvorgangs sowie
- die Art der Verwendbarkeit der biometrischen Daten für den Zweck der verbesserten und beschleunigten Grenzkontrolle.

Die Möglichkeit der Erhebung der Daten ohne Mitwirkung und Kenntnis des Bürgers wurde demgemäß nicht in Betracht gezogen.

7. Welche weiteren Gründe haben den Ausschlag gegeben, die Merkmale elektronisches Foto und Fingerabdruck zu wählen und die Merkmale Handgeometrie sowie Iriserkennung nicht zu wählen?

Die Entscheidung für die Verwendung der Gesichtserkennung anhand des Passbildes beruht letztlich auf einer Empfehlung der International Civil Aviation Organisation (ICAO), die durch die EU berücksichtigt wurde. Der Grund für den Fingerabdruck als zweites Merkmal neben dem Gesichtsbild war die bereits hohe Praxistauglichkeit der hierzu entwickelten Abnahme- und Erkennungssysteme. Die Entscheidung gegen die Iris als biometrisches Merkmal beruhte vorrangig auf der aufgrund der ungelösten Patentfrage für die bei den derzeitigen Iriserkennungssystemen verwendeten Technik. Handgeometrie ist als biometrisches Merkmal in den ICAO-Empfehlungen nicht vorgesehen.

8. Gab es hinsichtlich der Wahl der Merkmale unter den EU-Innenministern unterschiedliche Auffassungen, und wenn ja, welche Ratsmitglieder haben sich für welches Merkmal ausgesprochen?

Der Beschluss über die Verwendung des Gesichts und des Fingerabdrucks als biometrische Merkmale wurde vom Rat der Innen- und Justizminister einstimmig gefasst.

9. Für welchen Zeitpunkt ist eine Erfassung der biometrischen Merkmale in Deutschland geplant, und wann beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Einführung biometrischer Daten in Ausweisdokumenten vorzulegen?

Die Einführung der Verwendung des Gesichts als erstes biometrisches Datum in deutschen Reisepässen ist ab Herbst 2005 geplant. Da die hierfür erforderliche Verordnung der EU über Normen für Sicherheitsmerkmale und Biometrie in Pässen der EU-Bürger durch den Rat der EU am 13. Dezember 2004 beschlossen wurde und demnächst in Kraft treten wird, ist nun die zügige Erarbeitung einer hierauf fußenden Änderung des Passgesetzes durch das zuständige Bundesministerium des Innern vorgesehen.

10. In welchem Zeitraum ist die Aufnahme biometrischer Daten auch für Personalausweise vorgesehen (vgl. die Antwort des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, Lutz Diwell, vom 7. Juni 2004 auf die schriftliche Frage 17 des Abgeordneten Hartmut Koschyk in Bundestagsdrucksache 15/3284)?

Die Einführung eines neuen Personalausweises mit biometrischen Daten und einer Bürgerkartenfunktion zur Verwendung im elektronischen Geschäftsverkehr wird ab dem Jahr 2007 angestrebt.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Wichtigkeit, aus Erwägungen des Datenschutzes die biometrischen Daten der Bürger lediglich verschlüsselt bzw. verkürzt auf den Ausweisdokumenten zu speichern, oder hält die Bundesregierung – gegebenenfalls warum – die Speicherung von Rohdaten für sinnvoll?

Das Grundformat der gespeicherten biometrischen Daten ist aus Gründen der Interoperabilität von der ICAO vorgegeben. Die Vertreter der Bundesregierung haben aus Gründen des Datenschutzes in den für die Erarbeitung der technischen Spezifikationen zuständigen Gremien eine verschärfte technische Zugangskontrolle (Extended Access Control) für die Chips durchgesetzt, auf denen biometrische Daten gespeichert werden sollen. Nur befugte Stellen werden nur mit Mitwirkung des Passinhabers Zugang zu den Daten auf den Chips haben. Diese Zugangskontrolle stellt eine wirksame Kombination aus kryptographischer Verschlüsselung und Verwendung eines Zugangsberechtigungskontrollsystems (sog. „Public Key“-Infrastruktur; PKI) dar.

12. Wie weit sind die Bestrebungen fortgeschritten, auf internationaler Ebene Standards für Verschlüsselungsalgorithmen zu vereinbaren, und wie bewertet die Bundesregierung die Bedeutung dieser Standards für die internationale Akzeptanz von um biometrische Daten ergänzten Ausweisen und Reisepässen?

Bereits im technischen Bericht der ICAO Version 1.1 vom 1. Oktober 2004 sind diejenigen Algorithmen spezifiziert, die im Kontext von Reisepässen ver-

wendet werden dürfen. Sie werden für die Mitgliedstaaten der EU durch Kommissionsbeschluss verbindlich geregelt. Diese sind

- für Signaturen RSA (Die Bezeichnung des Algorithmus „RSA“ setzt sich aus den Anfangsbuchstaben der Namen seiner Erfinder Rivest, Shamir und Adleman zusammen), DAS (Digital Signatur Algorithm) und ECDSA (Elliptic Curve DSA) sowie
- für die sichere und authentische Kommunikation zwischen Reisepass und Lesegerät 3DES (Triple-DES; als Verschlüsselungsalgorithmus) und ein Message Authentication Code auf Basis von DES (Data Encryption Standard; für die Authentisierung).

Da die oben genannten Algorithmen allgemein akzeptiert werden und von einigen Standardisierungsgremien empfohlen werden, z. B. National Institute of Standards and Technology (NIST), sind diese Mechanismen zur vertraulichen und sicheren Kommunikation international anerkannt.

13. Gibt es abgesehen von den Projekten am Flughafen Frankfurt a. M. weitere Tests, welche die zu unterscheidenden Datensätze in einer Anzahl von mindestens 80 Millionen simulieren?

Nein.

14. Wie schätzt die Bundesregierung das Problem ein, dass selbst bei höchster Leistungsfähigkeit der Technik und einer Begrenzung auf den Verifikationsmodus die Anzahl von fehlerhaft erkannten und fehlerhaft zurückgewiesenen Personen nach Studien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik („BioFinger“ u. a.) sowie des Büros für Technikfolgenabschätzung (Zweiter Sachstandsbericht) erheblich sein dürfte?

Die Bundesregierung stimmt der der Frage zu Grunde gelegten Schlussfolgerung – insbesondere aus Sicht der relevanten Studien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik – ausdrücklich nicht zu.

15. Trifft die Bundesregierung schon jetzt Maßnahmen, um diesem Problem zu begegnen, wenn ja, welche, wenn nein, warum nicht?

Vergleiche die Antwort zu Frage 14. Biometrische Verifikationsverfahren werden die kontrollierenden Beamten bei ihrer Tätigkeit unterstützen und nicht ersetzen, mithin also die schon jetzt hohe Qualität der Kontrolle verbessern.

16. Wie hoch veranschlagt die Bundesregierung die Kosten für eine Implementierung biometrischer Merkmale in Ausweisdokumenten, und von welchen laufenden Kosten geht sie diesbezüglich aus?

Beim EU-Pass entstehen Kosten für das Passbuch und den Speicherchip. Letztere sind u. a. abhängig von der benötigten Anzahl dieser Chips (Pässe) im europäischen Umfeld. Das heißt, sollten die EU-Partner die beschleunigte Umsetzung, entsprechend den Vorgaben der Erklärung des EU-Rates zum Kampf gegen den Terrorismus, gemeinsam zielgerichtet vorantreiben, können die finanziellen Anforderungen reduziert werden. Die Bezifferung der genauen Kosten ist daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

17. In welcher Höhe sind im Bundeshaushalt 2005 Mittel bereitgestellt, die mittelbar oder unmittelbar für die Implementierung von biometrischen Daten in Ausweisdokumenten verwendet werden, und welcher Behörde sind diese Mittel zugeordnet?

Im Bundeshaushalt 2005 sind keine Mittel für die Produktion von Ausweisdokumenten mit biometrischen Merkmalen vorgesehen. Mittel für Forschung, Entwicklung und Prüfung biometrischer Verfahren sind im allgemeinen Behördenhaushalt des Bundeskriminalamtes sowie den Haushalten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (5 000 T Euro Sondertatbestand und 3 650 T Euro normaler BSI-Haushalt) und des Bundesministeriums des Innern veranschlagt.

18. Plant die Bundesregierung die bei der Implementierung sowie danach laufend anfallenden Kosten auf die Bürger, die einen neuen Ausweis beantragen müssen, durch eine Änderung der entsprechenden Verordnungen umzulegen, und wenn ja, in welchem Umfang?

Die Ausstellungskosten für die Reisepässe werden, wie auch jetzt schon, in vollem Umfang auf die Passgebühr umgelegt.

19. Wie hoch werden nach Einschätzung der Bundesregierung die von den Bürgern zu entrichtenden Gebühren für einen mit biometrischen Merkmalen versehenen Ausweis sein?

Zur Höhe dieser Gebühr vgl. die Antwort zu Frage 16. Sie wird sich im international üblichen Rahmen bewegen.

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Umlegung der Kosten auf die Inhaber von deutschen Reisepässen allein dieser Personengruppe damit die Kosten für das gesamte System biometrischer Identifikation auferlegt?

Die Bürger tragen nur die Kosten für die Ausstellung ihrer Pässe einschließlich Personalisierung. Die Kosten der Infrastruktur der Kontrolle dieser Daten an den Grenzkontrollpunkten werden von den hierfür zuständigen Behörden getragen.

21. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten von Städten und Gemeinden für die Anschaffung technischer Geräte und Software für die Erfassung biometrischer Daten auf den Einwohnermeldeämtern bzw. bei der Ausstellung von Pässen auf Passämtern?

Vergleiche die Antwort zu Frage 16.

22. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten für die Schulung von Personal der Städte und Gemeindeverwaltungen für die Erfassung von biometrischen Daten?

Vergleiche die Antwort zu Frage 16.

23. Plant die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Ausweisträger als Basis für den elektronischen Geschäftsverkehr und die elektronische Unterschrift, wenn ja, in welcher Ausgestaltung, und wenn nein, warum nicht?

Vergleiche die Antwort zu Frage 10.

24. Inwieweit wurde die Aufnahme biometrischer Merkmale in Ausweisdokumente bei der Ausschreibung zum neu zu entwickelnden Schengener Informationssystem (SIS) II berücksichtigt?

Bei Fertigstellung der Ausschreibungsunterlagen für das SIS II stand nicht fest, welche biometrischen Merkmale für Ausweisdokumente festgelegt werden. Aus diesem Grund konnte die Aufnahme biometrischer Merkmale in Ausweisdokumente für die Ausschreibung zum SIS II keine Rolle spielen. Allerdings nimmt der Rat Fingerabdrücke und Lichtbilder im SIS als (nicht recherchierbare) Hilfsmittel zur Identifizierung von Personen im Trefferfall in Aussicht.

25. Als wie realistisch bewertet es die Bundesregierung, dass die Grenzübergänge an den zukünftigen Außengrenzen des SIS mit der für die Auswertung biometrischer Ausweismerkmale notwendigen Technik rechtzeitig ausgerüstet werden?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die notwendige Kontrolltechnik bedarfsgerecht bereitgestellt werden wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Roll-Out-Prozess neuer Dokumente einige Jahre dauern wird.

26. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Aufnahme biometrischer Daten in Ausweisdokumente einen substanziellen Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus leisten kann, und wie begründet sie diese Auffassung?

Vergleiche die Antwort zu Frage 2. Die Erhöhung von Zuordbarkeit und Fälschungssicherheit von Reisedokumenten ist eine wichtige Maßnahme zur Bekämpfung jeder Form von grenzüberschreitender Kriminalität.

