

Reisefreiheit hier, Datenschutz dort

Rechtsgrundlage für die Einführung biometrischer Pässe

Am 17. Mai stimmt das Volk über eine Änderung des Ausweisgesetzes ab. Sie bietet die Grundlage für die Einführung biometrischer Pässe, wie sie vom Schengen-Recht verlangt wird. Auf Widerstand stösst die zentrale Speicherung der Chip-Daten beim Bundesamt für Polizei.

met. Weltweit gibt es einen Trend zur Speicherung biometrischer Daten in Ausweisschriften. Dies aus drei Gründen: Es sollen Fälschungen erschwert und Missbräuche verhindert werden, und mittels rascherer, automatisierter Personenidentifikation soll das Reisen erleichtert werden. Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) hat die Einführung biometrischer Daten in Pässen empfohlen und dazu verbindliche Standards entwickelt. In der EU sind biometrische Pässe, sogenannte E-Pässe, seit August 2006 eingeführt worden. Weltweit werden derartige Ausweise derzeit von 54 Staaten, darunter fast alle Industriestaaten, ausgestellt.

Weiterentwicklung des Schengen-Rechts

Ab März 2010 dürfen im Schengen-Raum nur noch Pässe mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten abgegeben werden. Die EG-Ausweisverordnung stellt für die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar und muss von ihr übernommen werden. Im Rahmen eines befristeten Versuchs stellt die Schweiz seit dem 4. September 2006 E-Pässe (Pass 06) aus. Der Schritt war notwendig geworden, weil die USA Schweizern die visumsfreie Einreise nur noch gestatteten, wenn nach dem Oktober 2006 ausgestellte Pässe ein elektronisch gespeichertes Gesichtsbild enthielten. Der neue E-Pass, um den es in der Abstimmung vom 17. Mai geht, wird neben den Personalien eine auf einem Chip elektronisch gespeicherte Foto und zwei Fingerabdrücke aufweisen.

Erstes «Internet-Referendum»

Die Weiterentwicklung des Schengen-Acquis verlangt nun eine Anpassung des schweizerischen Ausweisgesetzes. Das Parlament hat die Gesetzesänderung verabschiedet. Das Referendum ergriffen hat ein kleines Bürgerkomitee, das ausserhalb der etablierten Parteien steht. Es tritt unter dem Namen «Freiheitskampagne» auf. Mit einer bisher einmaligen Internet-Kampagne trug es über 60 000 Unterschriften zusammen – man spricht vom ersten «Internet-Referendum». Ins Boot geholt hat das Komitee bisher unter anderen die Grünen und die Jungparteien der SVP, der FDP, der SP, der Grünen und der EVP.

Der SP-Vorstand empfiehlt ebenfalls ein Nein; entscheiden wird, wohl im Sinn des Antrags, die Delegiertenversammlung am kommenden Wochenende. Die Fraktion hatte die Vorlage im Parlament grossmehrheitlich abgelehnt. Auch die – in den bisherigen Äusserungen geteilte – SVP wird die Parole am Wochenende beschliessen. Die Fraktion sagte im Nationalrat zwar mit 31 zu 26 Stimmen Ja. Mittlerweile haben mehrere SVP-Parlamentarier geäussert, sie tendierten, je länger sie sich mit der Materie befassten, desto mehr zu einem Nein. Das Geschäft sei im Parlament einfach «durchgerutscht», sagte etwa Nationalrat Oskar Freysinger. Der in der Partei verbreitete Anti-Europa- und Anti-Schengen-Reflex könnte durchaus zu einem Nein der Delegierten führen, umso mehr, als die Vorlage im Departement der aus der Partei ausgeschlossenen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf angesiedelt ist.

Unterstützung findet die Vorlage bei FDP, CVP, BDP und EVP. Für ein Ja engagieren sich auch der Wirtschaftsverband Economiesuisse und die Tourismusorganisationen. Aus der Sicht der Wirtschaft seien fälschungssichere und moderne Pässe ein Muss. Es dürfe nicht sein, dass Schweizer bei Reisen ins Ausland künftig strengeren Visa-Bestimmungen unterlägen. Weiter würde der Tourismus- und Wirtschaftsstandort beeinträchtigt, wenn ausländische Gäste auf ihrer Europareise zusätzlich zum Schengen-Visum ein separates Visum für die Schweiz beantragen müssten, schreibt Economiesuisse. Der Ständerat hatte der Vorlage einstimmig mit 33 Stimmen zugestimmt, der Nationalrat mit 102 zu 50 Stimmen.

Widerstand gegen zentrale Speicherung

Die Argumente der Gegner sind nicht einheitlich. Der harte Kern des Referendumskomitees will von einem E-Pass grundsätzlich nichts wissen. Dieser sei der Einstieg in Richtung gläserner Bürger und Überwachungsstaat. Niemandem dürfe ein biometrischer Pass aufgezwungen werden, weil die Daten missbraucht werden und in falsche Hände geraten könnten. Ausserdem bestehe die Gefahr, dass die auf dem Chip gespeicherten

Daten «im Vorbeigehen» von Unbefugten ausgelesen werden könnten.

Der gewichtigste, unter anderem vom SP-Vorstand geäusserte Einwand richtet sich gegen die Speicherung der Fingerabdrücke im seit 2003 bestehenden Informationssystem Ausweisschriften (ISA) beim Bundesamt für Polizei (Fedpol). Damit geht die Schweiz weiter, als sie vom Schengen-Rechtsbestand gezwungen wäre. Gegen die Einträge in der ISA-Datenbank hat auch der eidgenössische Datenschutzbeauftragte, Hanspeter Thür, Vorbehalte geäussert. Um die Fälschungsfahrer zu vermindern, genüge es, dass die biometrischen Daten im Pass mittels eines Lesegerätes mit dem Fingerabdruck der Person, die den Pass vorlegt, verglichen werden könnten. Das reiche für die Authentifizierung, nur die verlange das Schengen-Recht. Zentrale Datenbanken weckten rasch neue Bedürfnisse, etwa bei der Fahndung, und könnten auch Angriffsobjekte für Hacker sein.

Der Bundesrat begegnet dieser Argumentation mit Sicherheitsüberlegungen. Dank der Prüfung der Fingerabdrücke in der ISA-Datenbank könne weitgehend ausgeschlossen werden, dass eine Person unter Angabe einer falschen Identität in den Besitz eines Schweizer PASSES komme. Die zentrale Datenbank ermögliche es auch, dass an den Flughäfen oder in den Schweizer Auslandvertretungen Notpässe unkompliziert ausgestellt werden könnten. Jährlich würden rund 13 000 Pässe als gestohlen oder vermisst gemeldet. Das unbefugte Auslesen der auf dem Chip gespeicherten Daten schliesst der Bundesrat aus, weil sie elektronisch geschützt sind. Sie werden nur dann freigegeben, wenn die maschinenlesbare Zone im geöffneten Pass eingelesen und ein dabei ermittelter Zahlencode an den Chip gesandt wird. Ausserdem könnten die Fingerabdrücke nur von jenen Staaten oder Transportunternehmen gelesen werden, die vom Bundesamt für Polizei dazu mit einem Schlüssel ermächtigt worden seien.

An der Pressekonferenz am Montag in Bern versicherte Bundesrätin Widmer-Schlumpf weiter, dass die ISA-Datenbank keinesfalls für Fahndungen genutzt werden dürfe. Der Zugriff sei gesetzlich streng geregelt. Eine Nutzung für polizeiliche Ermittlungszwecke wäre nur nach einer entsprechenden – referendumpflichtigen – Gesetzesänderung zulässig. Im revidierten Ausweisgesetz wird der Bundesrat ermächtigt, auch für die Identitätskarten (ID) die vom Schengen-Acquis nicht verlangte elektronische Speicherung von biometrischen Daten einzuführen. Dazu sagte die EJPD-Vorsteherin, die Landesregierung beabsichtige das derzeit nicht. Ob die ID je mit einem Chip ausgerüstet werde, sei offen und hänge auch von der Entwicklung im Ausland ab. Der EVP, die der Vorlage zustimmt, genügt dieses «Bis auf weiteres» nicht; der Bundesrat dürfe hier im Interesse einer sauberen Meinungsbildung vor der Abstimmung nicht mit Nebelpetarden um sich werfen.

Was, wenn das Volk Nein sagt?

Was geschieht, wenn das Volk am 17. Mai ablehnt? Das Resultat wäre durch den Bundesrat zu analysieren. Wenn – wohl die wahrscheinlichste Variante im Fall eines Nein – der Widerstand gegen die zentrale Datenspeicherung den Ausschlag gegeben hätte, müsste die Landesregierung eine um diesen vom Schengen-Recht nicht verlangten Punkt abgespeckte neue Vorlage ausarbeiten. Würde das zum Verpassen des Stichtags 1. März 2010 führen, wäre mit den EU-Staaten innert 90 Tagen eine Übergangslösung zu vereinbaren, um zu verhindern, dass die Assoziierung der Schweiz mit Schengen/Dublin dahinfällt.

Die Position der NZZ

zz. Die NZZ lehnt die Änderung des Ausweisgesetzes zur Einführung biometrischer Pässe in der vom Parlament im letzten Sommer verabschiedeten Fassung aus datenschutzrechtlichen Überlegungen ab. Gegen die sogenannten E-Pässe ist an sich nichts einzuwenden, die Gründe für ihre vom Schengen-Recht geforderte Einführung sind plausibel. Stein des Anstosses ist der Umstand, dass die biometrischen Daten auf einer zentralen Datenbank beim Bundesamt für Polizei gespeichert werden sollen. Der Schengen-Acquis fordert derlei nicht. Also ist nicht einzusehen, warum jeder Passbesitzer seine persönlichen Daten dem Staat übergeben soll. Die Begründung des Bundesrates, die zentrale Speicherung erschwere die missbräuchliche Verwendung von Pässen, genügt nicht, um die informationelle Selbstbestimmung derart einzuschränken. Umfassende Datenbanken wecken nach aller Erfahrung Begehrlichkeiten. Auch wenn die Regierung einstweilen versichert, dass die Daten nicht für Fahndungszwecke verwendet werden sollen, ist dies in Zukunft nicht auszuschliessen. Die Vorlage ist deshalb zur Verbesserung in diesem Punkt neu aufzugleisen. Die vom Volk deutlich gutgeheissene Schengen/Dublin-Mitgliedschaft der Schweiz wird damit keineswegs gefährdet – auch wenn aus Zeitgründen allenfalls eine Übergangsregelung mit den EU-Staaten nötig werden wird. Gerade in liberaler Sicht ist der Schutz persönlicher Daten ein hohes Gut, das man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen sollte.

Dossier «Volksabstimmung vom 17. Mai 2009»

Die Schweizer Stimmberechtigten entscheiden am 17. Mai über zwei Vorlagen: den Verfassungsartikel «Zukunft mit Komplementärmedizin» und die Einführung von elektronisch gespeicherten biometrischen Daten im Schweizer Pass.

www.nzz.ch/dossiers