

Stellungnahme

Gemeinsames Positionspapier von ADV und BITKOM

Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

25. Juni 2008

Seite 1

Einleitung

Biometrische Technologien ermöglichen die sichere Verifikation und Identifikation von Personen. Zu den wichtigsten Einsatzfeldern gehört die Nutzung in hoheitlichen Reisedokumenten wie dem elektronischen Reisepass (ePass), der in Deutschland seit dem 1. November 2005 eingeführt ist. Diese Dokumente können erheblich zur Optimierung von Grenzkontrollprozessen beitragen, werden jedoch derzeit noch nicht in ihrem vollen Funktionsumfang dafür genutzt. Das vorliegende Positionspapier „Einführung einer biometriegestützten Grenzkontrolle“ analysiert die aktuelle Situation und stellt notwendige Forderungen auf, um die Innovationskraft Deutschlands in diesem Bereich zu stärken und um Reisenden eine komfortable Grenzabfertigung zu ermöglichen.

Biometriegestützte Grenzkontrolle im europäischen Kontext

Rahmenbedingungen in der EU

Der Rat der Europäischen Union hat im Dezember 2006 die zentrale Bedeutung der integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management) hervorgehoben. Dazu gehört unter anderem ein gemeinsamer Bestand an Rechtsvorschriften, insbesondere der Schengener Grenzkodex, in dem einheitliche Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Grenzen durch Personen definiert werden, sowie die Verordnung über den kleinen Grenzverkehr. Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Vorschriften zur Grenzkontrolle. Die Kommission hat in einer Mitteilung vom Juli 2006 ausdrücklich die herausragende Bedeutung biometrischer Technologien für die Grenzkontrolle der Zukunft betont. Konkrete Planungen zum Aufbau einer allgemeinen, biometriegestützten Grenzkontrolle wurden jedoch noch nicht veröffentlicht.

Außer einigen lokalen und nationalen Pilotprojekten gibt es daher derzeit keine EUweite Umsetzung einer biometriegestützten Grenzkontrolle. Einzelne Initiativen von Wirtschaft, Verbänden und Regierungseinrichtungen beschäftigen sich jedoch intensiv mit diesem Thema und versuchen, auf diese Weise die Kommission und die Mitgliedstaaten zum Handeln zu bewegen.

Am Flughafen Frankfurt läuft seit 2004 das Projekt „Automatisierte biometriegestützte Grenzkontrolle“ (ABG), das auf Iriserkennung basiert und auf Vielreisende ausgerichtet ist. Daneben gibt es in der EU weitere biometriegestützte Pilotprojekte für registrierte Reisende (Schiphol, Heathrow, Charles de Gaulle) sowie nichteuropäische Projekte, z.B. laufen an sechs Großflughäfen in den USA Teststellungen zum automatisierten Grenzprozess unter dem Namen CLEAR. All

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Lutz Neugebauer
Bereichsleiter Sicherheit
Tel. +49. 30. 27576-242
Fax +49. 30. 27576-409
l.neugebauer@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

Seite 2

diese Programme haben zum Ziel, die Grenzkontrolle sicherer zu machen und den Prozess der Grenzabfertigung zu beschleunigen bzw. zu vereinfachen. Dieser Prozess ist an Flughäfen immer wieder ein Staupunkt, der die Abfertigung verzögert. Besonders in Zeiten knapper Kapazitäten an Flughäfen müssen Wege gefunden werden Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Die derzeitigen Programme können jedoch nicht Vorbild für die allgemeine europäische Grenzkontrolle sein, da sie in der Regel auf der Ausgabe zusätzlicher Chipkarten beruhen und nicht die ICAO-Vorgaben für maschinenlesbare Reisedokumente berücksichtigen. Soll biometriegestützte Grenzkontrolle an EU- bzw. Schengener Außengrenzen für alle Reisenden verbindlich sein, muss sie auf allgemein verfügbaren, standardkonformen und maschinenlesbaren Reisedokumenten beruhen, wie sie von der ICAO spezifiziert und in ca. 40 Staaten bereits eingeführt wurden. Weltweit sind schon heute mehr als 70 Millionen ePässe im Umlauf.

Europäische IT-Großsysteme

Das aktuelle Schengener Informationssystem (SIS) wird derzeit schrittweise um neue Funktionen und Instrumente erweitert. Die Diskussion um die Aufnahme biometrischer Merkmale in SIS II ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Im neuen Visainformationssystem (VIS) sollen die Antragsdaten aller Visaantragsteller einschließlich Gesichtsbild und 10 Fingerabdrücke gespeichert werden. Das zentrale Biometric Matching System (BMS) dient zum Vergleich biometrischer Daten, die in SIS II und VIS gespeichert werden.

Die genannten IT-Großsysteme eröffnen neue Möglichkeiten für die europäische Grenzkontrolle, verlangen aber auch neue Prozesse und Infrastrukturen. Insofern sind sie neben dem ePass wesentliche Treiber für die Einführung einer biometriegestützten Grenzkontrolle.

Status Quo der Grenzkontrolle in Deutschland

Aufgrund der Aufhebung der Kontrollen an Binnengrenzen im Schengenraum werden derzeit an den deutschen Außengrenzen zu anderen Schengenstaaten keine regelmäßigen Grenzkontrollen durchgeführt.

Während Bürger des Schengenraumes für die Einreise nach Deutschland und die Ausreise in andere Schengen-Staaten nur einen Personalausweis benötigen, werden bei Grenzübertritten von und in Drittstaaten sowie bei Ein- und Ausreise von Nicht-Schengen-Bürgern in der Regel Reisepässe geprüft. Darüber hinaus werden – je nach Herkunftsland – bei der Einreise nach Deutschland auch Visa kontrolliert.

Neben der etablierten manuellen und visuellen Kontrolle des Passes werden die maschinenlesbaren Daten optisch aus dem Reisepass ausgelesen und für Fahndungsabfragen genutzt. Darüber hinaus wird das Dokument optisch auf Echtheit überprüft.

Der Funktionsumfang des neuen elektronischen Reisepasses wird noch nicht für die Grenzkontrolle genutzt: Der Chip wird weder zur elektronischen Prüfung der Dokumentenechtheit genutzt, noch findet eine biometrische Verifikation oder Identifikation des Reisenden auf Basis der gespeicherten Daten statt. Der ePass wird

Stellungnahme

Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

Seite 3

somit nur als Sichtausweis benutzt. Gleiches gilt auch für die ePässe anderer Staaten.

Trotz der Einführung des elektronischen Reisepasses mit biometrischen Merkmalen ist noch nicht bekannt, wann die Einführung biometriegestützter Grenzkontrollen erfolgen wird.

Insgesamt waren in 2007 etwa 73,5 Mio. Flugreisende in Deutschland einer Grenzkontrolle unterworfen. Dies entspricht ca. 40% aller Flugreisenden an deutschen Flughäfen. Allein am Flughafen Frankfurt mussten ca. 31,8 Mio. (60%) der Flugreisenden eine Grenzkontrollstelle passieren.

Neue Herausforderungen für die Grenzkontrolle

Eine Intensivierung der Grenzkontrollen ist aufgrund der steigenden Sicherheitsanforderungen durch internationalen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und verstärkte Migrationsströme notwendig. Hinzu kommt ein weiterhin wachsendes Aufkommen an internationalen Flugreisen mit entsprechend steigenden Passagierzahlen. Umso wichtiger erscheint es, die Grenzkontrollen effizienter zu gestalten. Eine Beschleunigung des Verfahrens würde zu einer Kapazitätssteigerung bei der Abfertigung von Fluggästen führen und Flächen, die in anderen Bereichen der Fluggastabfertigung benötigt werden, freigeben.

In Zukunft wird die Anzahl an Variationen von Reisedokumenten zunehmen. Nichtelektronische Dokumente werden gleichzeitig mit den verschiedenen Ausbaustufen der ePässe zahlreicher Länder im Umlauf sein. Dies erfordert nicht nur den Ausbau der IT-Infrastruktur, sondern auch Schulung und technische Unterstützung der Grenzbeamten. Neben dem bisher etablierten Prozess der Grenzkontrolle muss zukünftig auch die elektronische Prüfung der Reisedokumente und die Verifikation des Reisenden durch die Nutzung der biometrisch gespeicherten Daten sichergestellt werden.

Zusätzlich müssen aber auch die von der EU geplanten Aktivitäten in Bezug auf die IT-Großsysteme integriert werden. Das bedeutet unter anderem die Anbindung der Grenzkontrollpunkte an das neue Schengener Informationssystem II und zur Unterstützung biometriegestützter Visakontrollen an das Visainformationssystem.

Der Stand der technischen Lösungen erlaubt bereits heute eine flächendeckende Implementierung biometriegestützter Systeme an deutschen Grenzen. Naturgemäß stellt aber die Vernetzung und funktionale Integration verschiedener komplexer IT-Systeme eine große Herausforderung dar und muss daher durch intensive Planung und Projektmanagement in Zusammenarbeit von Anwendern und Systemanbietern begleitet werden.

Forderungen des BITKOM und der ADV an die Politik

Die Einführung des ePasses ermöglicht es, den neuen Herausforderungen an den Schengen-Außengrenzen gerecht zu werden, um Effizienz und Komfort für die Reisenden zu gewährleisten sowie die Sicherheit zu erhöhen. BITKOM und ADV begrüßen die führende Rolle der Bundesregierung bei der Einführung neuer Reisedokumente und regen an, diese herausragende Position auch für die beschleunigte Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle zu nutzen. Durch

Stellungnahme

Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

Seite 4

diese Vorreiterrolle kann der deutschen Industrie ein Wettbewerbsvorteil auf den internationalen Märkten verschafft werden. Hierfür stehen die Verbände mit ihren Fachgremien gerne zu Gesprächen bereit.

Ausgehend von den genannten Herausforderungen sehen die Verbände Handlungsbedarf zur Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle und haben folgende Forderungen:

1. Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

■ Entwicklung einer Roadmap

Die Verbände fordern die Bundesregierung auf, gemeinsam mit der Wirtschaft eine Roadmap zur flächendeckenden Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle zu entwickeln und zu veröffentlichen, um der Biometriebranche die Möglichkeit zur adäquaten Vorbereitung zu geben. Darüber hinaus müssen die Aktivitäten mit den auf europäischer Ebene stattfindenden Planungen zu Grenzkontrollprogrammen abgestimmt werden.

■ Umsetzung der Roadmap

ADV und BITKOM fordern die flächendeckende Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle auf Basis der entwickelten Roadmap unter Nutzung des ePasses. ADV und BITKOM empfehlen eine gestufte Einführung mit Start an ausgewählten deutschen Grenzkontrollpunkten / Flughäfen.

■ Begleitung der Einführung durch eine Anwenderstudie

ADV und BITKOM fordern die Durchführung einer Anwenderstudie im Kontext der ersten Phase der Einführung, um die Effizienz und Anwenderfreundlichkeit der biometriegestützten Grenzkontrolle weiter zu entwickeln.

■ Berücksichtigung von Komfort- und Effizienzaspekten

ADV und BITKOM fordern, neben der Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten dem Reisenden auch einen bequemeren Grenzübertritt zu ermöglichen. Die Effizienz muss dabei aber weiterhin gewährleistet werden. Diese Anforderungen sind in der Gestaltung zukünftiger Prozesse und Systeme zu berücksichtigen.

2. Sicherstellung einer kontinuierlichen Industriepolitik

■ Ausbau der Kooperation

ADV und BITKOM fordern eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden mit der deutschen Sicherheitsbranche und den Anwendern zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Verbände schlagen hierfür die Einrichtung eines gemeinsamen Forums zur Entwicklung innovativer Konzepte vor.

■ Forschungsförderung

ADV und BITKOM fordern eine stärkere Berücksichtigung biometriegestützter Anwendungen in der nationalen Forschungsförderung. Darüber hinaus sollten den Behörden finanzielle Mittel für die Anwendung innovativer Technologien wie Biometrie zur Verfügung gestellt werden.

Stellungnahme

Einführung der biometriegestützten Grenzkontrolle

Seite 5

■ Technologieoffenheit

ADV und BITKOM fordern, neben der Gesichts- und Fingerabdruckerkennung auch die Evaluierung weiterer existierender oder in Entwicklung befindlicher biometrischer Verfahren für die Nutzung in hoheitlichen Anwendungen voranzutreiben.

— **Die ADV - Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen** wurde 1947 in Stuttgart gegründet und ist damit der älteste Verband der zivilen Luftfahrt in Deutschland. Heute vertritt der Flughafenverband ADV die Flughäfen in der Schweiz, Österreich und in Deutschland. Er setzt sich für einen leistungsstarken und wettbewerbsfähigen Luftverkehrsstandort Deutschland ein.

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.200 Unternehmen, davon 900 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.