

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 212/2002

Sitzung vom 24. Juli 2002

**1208. Dringliche Anfrage (Biometrisches Gesichtserkennungssystem)**

Kantonsrat Bernhard Egg, Elgg, Kantonsrätin Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, Kantonsrat Thomas Müller, Stäfa, und Mitunterzeichnende haben am 8. Juli 2002 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und des Kantons Zürich haben sich am 1. Juli 2002 nach entsprechenden Pressemeldungen sehr kritisch zum Einsatz eines biometrischen Gesichtserkennungssystems am Flughafen Kloten geäußert. Nachdem die Kantonspolizei vorerst in Aussicht stellte, auf das System möglicherweise zu verzichten, will sie nun – wie sie mitteilt – trotzdem im folgenden August einen ersten Versuchsbetrieb starten.

Wir bitten den Regierungsrat, dazu folgende Fragen dringlich zu beantworten:

1. Auf welcher gesetzlichen Grundlage erfolgt dieser Versuch?
2. Worin besteht der genaue Zweck, und worin sieht der Regierungsrat einen Nutzen dieses Versuchs?
3. In einer ersten Phase kommt die bestellte Anlage für automatische Gesichtserkennung laut Kantonspolizei «nur» bei vorgelagerten Grenzkontrollen zur Anwendung. Es sollen nur «einzelne» Passagiere von «Problemflügen» kontrolliert werden. Immerhin sollen auf diese Weise täglich 200 Personen respektive deren Gesichter erfasst und die Daten für 30 Tage gespeichert werden. Ob vorgelagert oder nicht: Wie soll sichergestellt werden, dass nicht einfach alle ankommenden Passagiere der betreffenden Flüge erfasst werden? Anders gefragt: Was unterscheidet die «einzelnen» Problempassagiere von den üblichen? Womöglich die Hautfarbe?
4. Wer überwacht Aufbewahrung und Vernichtung der erfassten Daten?
5. Ist dem Regierungsrat der Begriff der «vorgelagerten» Grenzkontrolle bekannt? Wo findet er allenfalls seine Grundlage? Wird diese Art der Grenzkontrolle schon bisher praktiziert?
6. Wodurch zeichnet sich ein Problemflug aus?
7. Wie hoch sind die Kosten für diese erste Phase, und werden sie vom Bund vollständig getragen beziehungsweise zurückerstattet? Handelt es sich um einen Kauf der Anlage? Falls ja: Erscheint es dem Regierungsrat als sinnvoll, dass die Kantonspolizei für einen Versuchsbetrieb eines solch umstrittenen Systems gleich zu einem Kauf der Anlage schreitet?

8. Auf welcher gesetzlichen Grundlage soll die zweite Phase (Erkennung aller Passagiere) erfolgen?
9. Hält es der Regierungsrat für richtig und sinnvoll, weitere Abklärungen und Vorbereitungen für Phase 2 zu treffen, obwohl diese rechtsstaatlich kaum zu verantworten ist?
10. Wie nimmt der Datenschutzbeauftragte zum nun von der Kantonspolizei präzisierten Projekt Stellung?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Bernhard Egg, Elgg, Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, Thomas Müller, Stäfa, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Nach geltendem Recht ist der Bundesrat zuständig für die Regelung der Personenkontrolle an der Grenze (Art. 25 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; ANAG; SR 142.20); der Vollzug obliegt grundsätzlich den Grenzkantonen. Die Personen- und Passkontrolle auf sämtlichen Strassenübergängen und in Zügen des Lokalverkehrs werden von den Zollorganen des Bundes vorgenommen. Für die Überwachung der Landesgrenze ausserhalb der für den grossen Grenzverkehr geöffneten Grenzposten ist das Grenzwachtkorps zuständig. Die Polizeiorgane der Kantone führen die Pass- und Personenkontrolle in internationalen Zügen, internationalen Bahnhöfen sowie den Flughäfen durch.

Gemäss Art. 12 Abs. 1 ANAG kann ein ausländischer Staatsangehöriger, welcher keine entsprechende Bewilligung besitzt, jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden. Art. 17 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum ANAG (ANAV; SR 142.201) präzisiert, dass die ausländische Person in diesen Fällen jederzeit und ohne besonderes Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz verhalten oder nötigenfalls ausgeschafft werden kann. Die Polizeibehörden und Grenzkontrollorgane weisen dabei gemäss derselben Bestimmung Ausländerinnen und Ausländer, die keine Aussicht auf Erteilung einer Bewilligung haben, wenn immer möglich bereits an der Grenze zurück. Personen, welche die in der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländer (VEA; SR 142.211) aufgestellten Voraussetzungen für die Einreise in die Schweiz bzw. die Durchreise durch die Schweiz (Visum) nicht erfüllen, sind ebenfalls nach Möglichkeit bereits an der Grenze zurückzuweisen.

Die Grenzkontrolle am Flughafen wird durch die Kantonspolizei wahrgenommen. Im Rahmen dieser Aufgabe führt sie seit Jahren auch so genannte vorgelagerte Grenzkontrollen durch. Es handelt sich dabei um

Personenkontrollen, die direkt beim Ausstieg der Passagiere aus dem Flugzeug durchgeführt werden. Kontrollen dieser Art werden bei Flügen angeordnet, die aus Abgangsdestinationen kommen, die auf Grund der Erfahrungen der Kantonspolizei häufig von illegalen Migrantinnen und Migranten als Ausgangsort verwendet werden. Dabei werden diejenigen Personen, die auf Grund verschiedener – sich ebenfalls aus der Erfahrung der Kantonspolizei gebildeter – Kriterien (Nationalität gemäss vorgewiesenem Reisedokument, Verhalten, Flugroute gemäss Ticket) dem Profil einer möglichen illegalen Migrantin oder eines möglichen illegalen Migranten entsprechen, angehalten und einer genaueren Dokumentenkontrolle unterzogen. Die Reisedokumente werden einer urkundlichen Prüfung unterzogen und gemeinsam mit den Flugtickets kopiert. Wenn Personen ohne Reisepapiere und Flugtickets versuchen, aus dem Transit die Grenzkontrolle zu passieren, bei den Grenzkontrollorganen ein Asylgesuch stellen oder sonst polizeilich aufgegriffen werden und in diesem Zusammenhang Aussagen über ihre Identität und ihre Herkunft verweigern, versucht die Kantonspolizei, diese Personen unter Beizug dieser Kopien zu identifizieren bzw. ihre Herkunft zu klären. Gelingt dies, können die ausländer- und asylrechtlichen Verfahren am Flughafen rascher durchgeführt und auch der Vollzug einer Rück- oder Wegweisung sichergestellt werden. Kann nämlich erstellt werden, mit welchem Flug und welchem Luftverkehrsunternehmen die betroffene Person nach dem Flughafen Zürich gelangt ist, so ist dieses gemäss den Bestimmungen des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen; SR 0.748.0) verpflichtet, die zurück- oder weggewiesene Person auf ihre Kosten an die Abgangsdestination zu verbringen. Von solchen vorgelagerten Grenzkontrollen sind heute im Durchschnitt täglich rund 200 Personen betroffen, die aus den hauptsächlich Herkunftsländern illegaler Migration – Afrika, Asien und arabische Staaten – auf den Flughafen gelangen.

Ende 1999 setzten die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und die Vorsteherin der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich eine Projektgruppe ein, welche Vorschläge zur Optimierung bzw. zur Neugestaltung der Verfahren und Abläufe im Ausländer- und Asylbereich am Flughafen Zürich zu erarbeiten hatte. Einer dieser Vorschläge hatte den Einsatz von technischen Mitteln zur Identifikation bzw. Zuweisung von papierlosen und unkooperativen Flugpassagieren zum transportierenden Luftverkehrsunternehmen zum Gegenstand.

Diese Fragestellung hat – da es sich um eine Massnahme zur Bekämpfung der illegalen Migration handelt – auch Eingang in den vom Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedeten Entwurf für

ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; BBl 2002, S. 3709 ff) Eingang gefunden. Art. 98 AuG sieht vor, dass die Ankunft von Flugpassagieren mit technischen Erkennungsverfahren überwacht werden kann. Die so erhobenen Daten sind von den Grenzkontrollorganen für die Feststellung des benutzten Luftverkehrsunternehmens und des Abflugortes bei Personen ausländischer Nationalität, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, zu verwenden.

Im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge des Planungsprojektes Verfahren Airport sowie im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen AuG hat die Kantonspolizei auf dem Markt ein elektronisches Gesichtserkennungssystem evaluiert. Die beschaffte Anlage besteht aus einem Computer, einer Videokamera und der dazugehörigen Software. Die Projektkosten belaufen sich auf insgesamt rund Fr. 50 000 und werden zu einem Teil vom Bund übernommen.

Diese Anlage soll im Rahmen eines zeitlich begrenzten Pilotversuchs (September 2002 bis März 2003) zunächst ausschliesslich bei vorgelagerten Grenzkontrollen eingesetzt werden. Zweck dieses Versuches ist es, die technische Eignung und die Einsetzbarkeit des Systems zu prüfen. Der Einsatz im Rahmen des Pilotversuches geht so vor sich, dass von den einer näheren Personen- und Dokumentenkontrolle unterzogenen Personen eine Aufnahme des Gesichts gemacht wird. Dieses Bild wird automatisch digitalisiert, verschlüsselt und gespeichert. Die Bilder werden vom System für längstens 30 Tage gespeichert und nach Ablauf dieser Frist automatisch gelöscht; Eingriffe, die eine Speicherung über diese Zeitspanne ermöglichen, lässt das System nicht zu. Die im System gespeicherten Bilder können für sich allein weder betrachtet noch reproduziert werden. Das System wird nur dann aktiv, wenn ihm eine neue Gesichtsaufnahme mit dem Auftrag, es mit den bereits gespeicherten Bildern zu vergleichen, eingespielt wird. Solche so genannten Vergleichsbilder werden von Personen angefertigt, die ohne Reisepapiere und Flugtickets versuchen, entweder aus dem Transit die Grenzkontrolle zu passieren oder bei den Grenzkontrollorganen ein Asylgesuch stellen oder sonst polizeilich aufgegriffen werden. Der einzige Zugriff auf die Datensammlung erfolgt somit über den automatischen Bildvergleich. Dabei geschieht nichts anderes, als bereits bisher beim Vergleich von Personen mit den bei der vorgelagerten Grenzkontrolle angefertigten Kopien der Reisedokumente gemacht wurde.

Nach Ablauf dieser ersten Testphase werden die Erfahrungen mit dem System umfassend ausgewertet. Zeigt sich, dass das System sich im Rahmen des Einsatzes bei vorgelagerten Grenzkontrollen bewährt, ist eine zweite Testphase geplant. Während dieser sollen sämtliche Flugpassagiere eines bezüglich illegaler Migration kritischen Flugkurses erfasst

werden. Dies stellt einerseits wegen der höheren Anzahl von zu erfassenden Personen (rund 1500 Personen pro Tag) und andererseits auf Grund des Umstandes, dass ein Menschenstrom in Bewegung und nicht – wie bei der vorgelagerten Grenzkontrolle – Einzelpersonen in der Art einer Porträtaufnahme aufgenommen werden, deutlich höhere Anforderungen an das System. Die Dauer dieser Testphase ist noch nicht festgelegt; sie wird wesentlich von den in der ersten Testphase gewonnenen Erkenntnissen abhängen. Ob und in welcher Weise ein Gesichtserkennungssystem am Flughafen definitiv eingeführt wird, ist von der Auswertung und Beurteilung der zweiten Testphase abhängig.

Die Kantonspolizei informierte den Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich über das Projekt und ersuchte ihn um Stellungnahme. In dieser wies der Datenschutzbeauftragte darauf hin, dass für die optische Überwachung von Flugpassagieren am Flughafen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage vorhanden sein müsse. Ferner äusserte er Zweifel an der Verhältnismässigkeit einer flächendeckenden Überwachung sämtlicher Flugpassagiere und verwies auf die Notwendigkeit einer Zweckbindung der so erhobenen Daten und einer Regelung der Aufbewahrung (Dauer) und forderte die automatische Löschung der Daten nach Ablauf der längstmöglichen Aufbewahrungsfrist. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Systems verlangte der Datenschutzbeauftragte, dass die Daten in codierter Form aufzubewahren seien und ein Zugriff auf diese nur dann ermöglicht werde, wenn eine konkreter Geschäftsfall zu prüfen sei.

In Anbetracht der dargestellten Ausgestaltung der ersten Testphase des Gesichtserkennungssystems, die im Grunde genommen nichts anderes als eine andere Ausgestaltung der vorgelagerten Grenzkontrollen darstellt, erscheint diese als datenschutzrechtlich unbedenklich. Hinzu kommt, dass die Daten im System verschlüsselt und nach einer definierten festen Zeitdauer automatisch gelöscht werden sowie dass auf sie nur im Rahmen eines konkreten Einzelfalles zugegriffen werden kann. Die im System gespeicherten Daten sind überdies vor dem Zugriff Nichtberechtigter nach den heutigen technischen Standards sicher geschützt. Die Verantwortung für die Datensammlung obliegt dem zuständigen Abteilungsleiter der Kantonspolizei, wobei sich dessen Pflichten nach einem Dienstbefehl richten, der für alle Verantwortlichen für Datensammlungen bei der Kantonspolizei in gleicher Weise gilt.

Sollte eine zweite Testphase in der geschilderten Art durchgeführt werden, ist hierfür vorgängig die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage vorgesehen, weil einerseits dannzumal eine grosse Anzahl von Personen vom Einsatz des Gesichtserkennungssystems betroffen sein wird und andererseits nicht nur Personen erfasst werden,

bei denen der begründete Verdacht einer illegalen Migration besteht. Die definitive und dauerhafte Einführung des Systems soll auf einer Rechtsgrundlage auf eidgenössischer Ebene beruhen (AuG).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.

**Hirschi**