

## Stellungnahme des Bundesverbands Digitale Wirtschaft e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

28. Januar 2020

### Vorbemerkungen

Der **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.** ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle vertritt der BVDW die Interessen der digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft und setzt sich für die Schaffung von Markttransparenz und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen ein. Sein Netzwerk von Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

Der BVDW bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und für Heimat (BMI) durchgeführten Verbändekonsultation, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen Stellung nehmen zu dürfen. Die führenden Berufsverbände der Bildbranche<sup>1</sup> organisieren sich im Rahmen der „Initiative Bild“ im BVDW. Vor diesem Hintergrund möchten wir uns zu den Konsequenzen dieses Referentenentwurfs äußern.

### 1. Allgemeine Anmerkungen

Der Referentenentwurf behandelt als eines von mehreren aktuellen Herausforderungen des Pass- und Ausweiswesens das sogenannte Morphing. Dies ist ein technisches Verfahren, mithilfe dessen mehrere Gesichtsbilder zu einem einzigen Gesamtbild verschmolzen werden. Bei der Verwendung eines derart erstellten bzw. manipulierten Passfotos kann es in der Folge möglich sein, dass einer weiteren Person bspw. der Grenzübertritt ermöglicht wird. Als Lösung schlägt der Entwurf vor, dass das Pass- bzw. Ausweisbild direkt vor Ort sowie unter Aufsicht der ausstellenden Behörde aufgenommen wird. Dieses Vorgehen wird vom Referentenentwurf als alternativlos bezeichnet.

Die Mitgliedsverbände und Unternehmen der im BVDW organisierten Initiative Bild verfügen über jahrzehntelange Erfahrung in der norm- und fachgerechten Erstellung von Pass- und Ausweisbildern. Dabei haben sie sich nicht nur reibungslos an die sich regelmäßig ändernden regulatorischen Anforderungen, zuletzt im Bereich der Biometrie, angepasst. Auch die individuellen Kundenbedürfnisse, sei es mit Blick auf Aufnahmequalität oder mit Blick auf Präferenzen der persönlichen Erscheinung, befriedigen sie seit jeher als professionelle und kundenorientierte Dienstleister. Dies

---

<sup>1</sup> Allianz deutscher Designer (AGD) e.V., Bundesverband der Bildgestalter (BUBIG) e.V., Berufsverband Freie Fotografen und Filmgestalter (BFF) e.V., Bundesverband professioneller Bildanbieter (BVPA) e.V., Photoindustrie-Verband (PIV) e.V., PIC-Verband (PIC) e.V., Centralverband Deutscher Berufsfotografen (CV)

bezieht selbstverständlich auch Kundengruppen mit ein, für die aufgrund ihrer persönlichen Lebenssituation oder aufgrund körperlicher Einschränkungen sehr individuelle Lösungen gefunden werden müssen, wie bspw. Menschen mit Behinderungen, Menschen in Pflegeeinrichtungen, Säuglinge oder Kleinkinder.

Mit speziellem Equipment, vor-Ort-Lösungen und grundsätzlicher Fach- und Normexpertise tragen niedergelassene Fotografinnen und Fotografen seit langem zu einem sicheren Pass- und Ausweiswesen bei. Insofern begreifen sie sich als natürlicher Partner der öffentlichen Hand, wenn es um die Weiterentwicklung technischer Standards zur Gewährleistung verlässlicher Ausweisbilder geht. Gerade mit dem Thema „sichere Übertragungswege“ zwischen Fotografen und Behörde, das die durch den Referentenentwurf benannte Herausforderung des Morphings adressieren könnte, ist die Branche bereits seit Jahren vertraut. So wurde schon 2014 ein entsprechendes Projekt mit dem Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) pilotiert und mit 500 Personen in Köln und Göttingen erfolgreich getestet.

Daher unterstützt der BVDW die Diskussion um die Stärkung des Passbildes zur Identitätsfeststellung nicht nur, sondern vermag sie mit ihrer fachlichen und technischen Expertise auch bedeutend voranzubringen. Um die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs nicht zu verfehlen, sieht er es sogar als zwingend geboten an, die Stimme der Fotografinnen und Fotografen mit zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist der BVDW von dem prozeduralen Vorgehen als auch der inhaltlichen Stoßrichtung des Regulierungsvorschlags in höchstem Maße überrascht und sieht dessen Zielerreichung als gefährdet an. Anstatt die in Deutschland vorhandene Expertise zur weiteren Sicherung des Pass- und Ausweiswesens einzubinden und bereits existierende privatwirtschaftliche Infrastruktur zu nutzen, soll auf staatlicher Seite eine eigene und von Grund auf neue mit „rund 177 Millionen Euro“ an Steuergeldern aufgebaut werden. Hier ist zu hinterfragen, ob ein derart, in Bezug auf die herkömmlichen und über die Jahre erprobten und regelmäßig verfeinerten Methoden, vollständig neu aufgestelltes System zur Passbildaufnahme und -produktion tatsächlich sicherer ist. So können nicht nur die Selbstbedingungsterminals selbst bei Soft- und Hardwareproduktion, Anlieferung und Aufstellung, sondern auch bei deren Bedienung selbst manipuliert werden.

Bei der Berechnung der bereits erwähnten Aufwände von 177 Millionen Euro, gilt daher zudem zu berücksichtigen, dass in diesem Betrag augenscheinlich ausschließlich die mit der technischen Infrastruktur zusammenhängenden Sach- und Personalkosten berücksichtigt wurden. Schließt man die Personalkosten mit ein, die für die Prüfung und Einhaltung einer technisch korrekten und manipulationsfreien Bedienung sowie die regelmäßige Zertifizierung der sogenannten Selbstbedienungsterminals mitberücksichtigt werden müssen, lägen die Berechnungen voraussichtlich um ein Vielfaches höher.

Als eigentümlich erscheint zudem, dass der vorgesehene Vorschlag als alternativlos bezeichnet wird. Denn in dem oben erwähnten Projekt des BSI zusammen mit dem Centralverband Deutscher Berufsfotografen zur sicheren elektronischen Bildübermittlung wurde im eigenen Geschäftsbereich des BMI an Grundlagen für sichere Übertragungsmethoden zwischen Fotografen und Behörden gearbeitet und diese erfolgreich getestet, die sehr wohl alternative Lösungen darstellen. So bedarf es keiner teuren Anschaffung neuer Infrastruktur, es kann auf bestehende Fachexpertise bei

der Erstellung von Pass- und Ausweisbildern zurückgegriffen werden und es werden keine wirtschaftlichen Existenzen bedroht.

In Anbetracht der weiter voranschreitenden Digitalisierung erachtet der BVDW es nicht zuletzt als problematisch, dass die in diesem Lichte in Teilen entstehenden informationstechnischen Herausforderungen auf die vorliegende Art und Weise beantwortet werden. So werden in den kommenden Jahren weitere die IT-Sicherheit betreffende Herausforderungen anstehen, die Anlass geben werden das bestehende Zusammenspiel zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand neu zu gestalten. Wenn die Antwort hier als erstes in einer Verstaatlichung bestimmter Aufgaben gesucht wird, wird das anzustrebende Prinzip „so viel Staat wie notwendig, so wenig wie möglich“ ausgehöhlt. Schlimmer noch ist der damit verbundene drohende Verlust von Arbeitsplätzen, der auch in diesem Fall zu befürchten ist.

## 2. Im Einzelnen

### **§ 6 Abs. 2 Satz 3 Passgesetz (neu) sowie § 9 Abs. 3 Satz 3 Passgesetz (neu)**

Die Änderungen sehen vor, dass das Lichtbild für die jeweiligen Ausweisdokumente in Gegenwart eines Mitarbeiters der jeweils zuständigen Behörde aufzunehmen und elektronisch zu erfassen ist.

#### Vorschlag des BVDW:

Wie oben dargestellt bezweifelt der BVDW, dass die vorgesehene Änderung die dargestellte Herausforderung auf effektive wie auch effiziente Art und Weise adressiert. Der Aufbau einer vollkommen neuen eigenständigen technischen Infrastruktur der öffentlichen Hand zur Aufnahme von Passbildern, die de facto auf privatwirtschaftlicher Seite bereits vorhanden ist, müsste seine Manipulationssicherheit ebenso erst unter Beweis stellen, wie eine privatwirtschaftliche Lösung. Die Alltagstauglichkeit und die Einbindung der Passbilderstellung ohne bislang fachlich geschultes Personal in behördliche Prozesse kann zudem bezweifelt werden. Ohne fachlich gegebene Notwendigkeit, wird somit ein privatwirtschaftlicher Sektor in seiner Existenz bedroht.

Als Alternative wird ein zu zertifizierendes Übertragungssystem zwischen Fotografen und ausstellender Behörde vorgeschlagen, das in enger Zusammenarbeit mit der Bildbranche erarbeitet werden muss. Der BVDW sowie insbesondere die „Initiative Bild“ stehen für weitere Gespräche zu dieser Idee zu Ihrer Verfügung.