



Berlin, 28. Januar 2020

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

**Referentenentwurf „Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

### Das Wichtigste in Kürze

Das geplante Gesetz verlagert privatwirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentliche Behörden und gefährdet damit die Existenz zahlreicher Unternehmen. Für die Anschaffung von Fotoautomaten bei Behörden sollen erhebliche Mittel verwendet werden, obwohl bereits digitale Verfahren existieren, die eine sichere digitale Übertragung von privatwirtschaftlichen Erstellern des Fotos zur jeweiligen Behörde ermöglichen. Wir fordern daher, auf die Anschaffung von Automaten bei der öffentlichen Hand zu verzichten und gemeinsam mit den betroffenen Anbietern und Kommunen eine sichere Übertragung der Bilder zu etablieren und, falls nötig, an neue Sicherheitsanforderungen anzupassen.

### Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Betroffene aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sind circa 1.400 Fotofachgeschäfte mit 5.600 Beschäftigten (*Quelle: DESTATIS*). Dazu kommen die Aufsteller und Betreiber von Fotoautomaten, die bisher u.a. in Behörden, Super- oder Drogeriemärkten zu finden sind und die nach Übertragung der Fotoerstellung an die öffentliche Hand nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können.

Bei Fotofachhändlern macht die Erstellung der Passfotos in der Regel zwischen 30 und 50 % des Umsatzes aus und trägt in erheblichem Maße zur Kundenfrequenz bei. Falls diese Umsätze wegfallen, müssen Mitarbeiter und Auszubildende entlassen sowie Standorte geschlossen werden. Wir gehen davon aus, dass ca. 1.500 Arbeitsplätze davon betroffen wären. Die Schließung von Standorten könnte auch viele Innenstädte negativ beeinflussen, da es zu weiteren Leerständen und Verlust von Kundenfrequenzen kommt.

#### **Einführung**

Die Bemühung des Ministeriums, Manipulationen zu verhindern um sichere Ausweise und Pässe zu gewährleisten, ist richtig und wichtig. Dies kann aber auch mit wesentlich milderen Mitteln erreicht werden als durch den Ausschluss der privaten Wirtschaft bei der Erstellung von Passbildern. Es existiert bereits ein, mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gemeinsam entwickelter, sicherer Übertragungsweg per De-Mail („Technische Richtlinie TR 03146, Elektronische Bildübermittlung zur Beantragung hoheitlicher Dokumente“), der sowohl für Übertragungen für Bilder vom Fotografen als auch vom Foto-Automaten eingesetzt werden kann. Dieses Verfahren wird aktuell weiterentwickelt und um zusätzliche Sicherheitsaspekte ergänzt. Auch in anderen europäischen Ländern (Österreich, Frankreich, Niederlande) werden digitale, cloudbasierte Verfahren eingesetzt, die verhindern, dass gemorphte Fotos bei den Behörden eingereicht werden.

#### **Artikel 10 und 11 des Pass- bzw. Personalausweisgesetzes**

Die geplanten Neuregelungen sehen vor, dass bei der Aufnahme eines biometrischen Lichtbildes für Pässe (Artikel 10) oder Personalausweise (Artikel 11) die persönliche Anwesenheit eines Mitarbeiters der zuständigen Behörde notwendig ist. Damit das möglich ist, sollen 11.000 Fotoautomaten für 5.500 Ämter beschafft werden. Dies führt zu erheblichen Ausgaben der öffentlichen Hand und bindet zusätzlich Kapazitäten in den Ämtern. Wir gehen davon aus, dass mindestens 73.000 Arbeitsstunden pro Jahr anfallen würde (*Annahme: fünf Minuten pro Passbild, mindestens sieben Millionen neuer Personalausweise / Pässe pro Jahr*). Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist die Leistungsfähigkeit des Staates bereits

heute erheblich eingeschränkt. Die zusätzliche Übernahme von Tätigkeiten, die auch von der Privatwirtschaft sicher erbracht werden können, verschärft das schon bestehende Kapazitätsproblem in den Kommunalverwaltungen.

Eine Erstellung der Lichtbilder im Fotofachhandel, in privat betriebenen Foto-Automaten (teilweise mit persönlicher Bedienung) oder durch Fotografen wäre nicht mehr möglich. Gerade im Fotofachhandel und bei Fotografen sind aber die technische Ausstattung und das fachliche Knowhow vorhanden, um biometrisch korrekte Passbilder von den verschiedensten Kundengruppen zu erstellen und sicher an die Behörden zu übermitteln. Bestehende Automaten der Privatwirtschaft können Bilder ebenfalls digital übermitteln. Da im Rahmen des physischen Aufnahmeprozesses kein Morphing möglich ist, ist hier ebenfalls kein Risiko zu erkennen.

Die vorgesehenen Regelungen in Artikel 10 und 11 des Referentenentwurfs sind aus unserer Sicht zur Erreichung des Ziels daher nicht erforderlich und würden die private Wirtschaft unverhältnismäßig belasten. Sie sollten daher gestrichen bzw. geändert werden.

#### **Empfehlungen**

Auf die Erstellung von Passfotos in der Behörde unter Aufsicht von Mitarbeitern sollte möglichst **komplett** verzichtet werden, da die öffentliche Hand dadurch privatwirtschaftliche Umsätze verdrängt. Wenn das nicht möglich ist, sollten die Regelungen zumindest insoweit ergänzt werden, dass vom BSI autorisierte Fotofachhändler, Fotoautomaten oder Fotografen ebenfalls Lichtbilder für Personalausweise und Pässe erstellen dürfen. Wir empfehlen, die sicheren digitalen Übertragungswege weiter zu fördern und, falls nötig zu verbessern, sowie die Umsetzung der digitalen Übertragung und Verarbeitung bei den Kommunen zu beschleunigen. Bisher sind nicht alle Gemeinden bereit, digital übertragene Bilder zu akzeptieren, obwohl sich der Fotofachhandel vor Ort dafür einsetzt. Grundsätzlich sollten digitale Risiken möglichst auch mit digitalen Möglichkeiten abgesichert werden. Ein analoger öffentlicher Vollzug ist nicht zielführend, auf lange Sicht sehr aufwändig und steht dem Geiste einer angestrebten Verwaltungsmodernisierung entgegen.



### **Weitere Anmerkungen zum Personalausweisgesetz**

Im Rahmen der Rückmeldungen unserer Mitglieder wurde auch das folgende Thema (Weitergabe von Personalausweiskopien an Dritte) an den DIHK herangetragen. Da wir hier mögliche Erleichterungen für die Wirtschaft sehen, bitten wir um Prüfung des Anliegens:

Laut § 20 Abs. 2 S. 2 PAuswG darf nur der Ausweisinhaber eine Kopie des Ausweises an Dritte weitergeben. In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11279, S. 28) heißt es hierzu: "Nach Satz 2 dürfen andere Personen als der Ausweisinhaber die Kopie nicht an Dritte weitergeben, sofern dies nicht spezialgesetzlich zugelassen ist. Dritte im Sinne dieser Vorschrift sind allerdings nicht Personen, die derselben Organisation (z. B. juristischen Person) angehören wie diejenige, gegenüber der Ausweisinhaber seine Zustimmung erklärt hat. Innerhalb ein- und derselben Organisation darf die Ausweiskopie also mit Zustimmung des Ausweisinhabers weitergegeben werden."

### **Problem**

Durch die ausdrückliche Regelung darf grundsätzlich nur der Ausweisinhaber Kopien seines Personalausweises an Dritte weiterreichen. Übersendet also z. B. der Ausweisinhaber im Rahmen einer Identifizierung nach GwG eine Kopie an die Bank, so darf die Kopie innerhalb der Bank weitergegeben werden; nicht aber z.B. an ein (rechtlich separat agierendes) „Shared Service Center“. Weitere Probleme entstehen, wenn in großen arbeitsteiligen Organisationen für geldwäscherechtliche Identifizierungen an einer zentralen Stelle die Unterlagen vorbereitet oder sogar zentral versendet werden. Mit Blick auf weitere Verschärfungen des Geldwäscherechts (z. B. Beurkundungsverbot bei Notaren) handelt es sich hierbei zwischenzeitlich um einen Geschäftsprozess, der bei großen, nicht-börsennotierten Unternehmen mit komplexen Strukturen mehrere hundert Mal pro Jahr durchlaufen wird. Eine (datenschutzrechtlich mögliche) Zustimmung ist nach dem klaren Wortlaut des PAuswG dafür nicht ausreichend.

Daher implementieren einige der betroffenen Unternehmen derzeit mit hohem Aufwand einen elektronischen Workflow. Dort löst der Ausweisinhaber durch ein "Ok" als quasi letzte manuelle Handlung (ohne weitere manuelle Eingriffe der Organisation) selbst den Versand aus.

#### **Lösungsvorschlag zur Neu-Formulierung des § 20 Abs. 2 S. 2 PAuswG**

"Andere Personen als der Ausweisinhaber dürfen die Kopie nicht nur mit Zustimmung des Ausweisinhabers an Dritte weitergeben."

Diese ggf. sogar klarstellende gesetzliche Regelung hätte den Vorteil, dass eine (interne) datenschutzrechts- und personalausweisgesetzeskonforme Einwilligung jeweils eingeholt werden könnte. In dieser Einwilligung könnte die Speicherart, -dauer und -ort niedergelegt werden, ebenso wie Beschränkungen darauf, in welchen Fällen eine Ausweiskopie nur versendet werden darf. Denkbar wäre auch, dass der Gesetzgeber z. B. die Schriftform / elektronische Form für die Zustimmung anordnet.

#### **Ansprechpartnerin**

Dr. Ulrike Regele, Referat Handel, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik,  
[regele.ulrike@dihk.de](mailto:regele.ulrike@dihk.de), 030-20308-2104

#### **Wer wir sind**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.