

Stellungnahme

zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und
Ausweiswesen

Stand: 22.01.2020



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland. Insgesamt erwirtschaften hier 300 000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450 000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich.

Im HDE sind Unternehmen aller Branchen, Größenklassen und Vertriebswege mit rund 100 000 Betriebsstätten organisiert. Sie stehen für rund 75 Prozent des Einzelhandelsumsatzes in Deutschland. Der HDE repräsentiert stationäre, Online- und Multi-Channel-Händler und ist damit das einzige legitime Sprachrohr der gesamten Einzelhandelsbranche. Unter anderem vertritt der HDE auch zahlreiche Unternehmen des Fotoeinzelhandels.

Der Bundesverband Technik des Einzelhandels e.V. (BVT) ist die berufspolitische und fachliche Interessenvertretung des technisch orientierten Einzelhandels in Deutschland und ist dem Handelsverband Deutschland HDE angeschlossen. Der Verband vertritt die Interessen von 19 000 Handelsunternehmen und Dienstleistern mit 23 000 Arbeitsstätten und 100 000 Beschäftigten aus den Branchen Konsumelektronik, Informationstechnik, Mobil- und Telekommunikation, Foto/Imaging, Elektro-Hausgeräte, Technik in der Küche und Beleuchtung. Der BVT betreut und vertritt mittelständische Handels- und Dienstleistungsbetriebe aus dem konsumenten- und geschäftskundenorientierten Segment wie auch Handelskonzerne.

Im Dezember 2019 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen vorgelegt. Mit dem Gesetz sollen die Rahmenbedingungen im Bereich des Pass- und Ausweiswesens neu geregelt werden, um die öffentliche Sicherheit zu stärken. Diese Zielsetzung wird vom HDE uneingeschränkt unterstützt. Allerdings enthält der Gesetzentwurf mit Art. 10 und 11 auch neue Vorgaben für die Aufnahme von Passbildern, die für die öffentliche Hand und den Fotoeinzelhandel mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen verknüpft sind. Der HDE kritisiert dieses gesetzgeberische Vorhaben insbesondere deshalb, weil mildere Mittel zur legitimen Zielerreichung zur Verfügung stehen und der Gesetzentwurf die wirtschaftliche Grundlage zahlreicher Betriebe mit den dort bestehenden Arbeitsplätzen daher ohne zwingenden Grund gefährdet. Die dauerhaften Mehrkosten werden zudem ohne Not dem Steuerzahler aufgebürdet.

II. Zu Art. 10 und 11 im Einzelnen

Nach den geplanten Neuregelungen soll in Zukunft bei der Aufnahme eines Lichtbilds für Pässe (Art. 10) oder Personalausweise (Art. 11) zwingend die persönliche Anwesenheit eines Mitarbeiters der Pass- bzw. Personalausweisbehörde erforderlich sein. Damit dürfen in



Zukunft Passbilder nur noch unter Aufsicht der Passbehörde aufgenommen werden. In der Praxis führt diese Vorgabe dazu, dass Lichtbilder für Pässe und Personalausweise ausschließlich in der zuständigen Behörde aufgenommen werden können, weil nur dort die Gegenwart eines Mitarbeiters der zuständigen Behörde gewährleistet werden kann. Die Herstellung eines biometrisch korrekten Lichtbilds zur Aufnahme in den Pass oder Ausweis beim Fotografen oder im Fotofachhandel wäre dann in der Praxis nicht mehr möglich.

Mit den neuen Vorgaben will der Gesetzgeber auf den technischen Fortschritt reagieren, der es durch digitale Bildbearbeitung u. a. möglich macht, mehrere Gesichtsbilder zu einem Gesamtbild zu verschmelzen („Morphing“) und auf diese Weise auch Aufnahmen für Pass- und Personalausweise zu manipulieren. Entsprechende Manipulationen sollen ausgeschlossen werden, indem das Lichtbild nach der Aufnahme unter behördlicher Aufsicht in digitaler Form unmittelbar in den Produktionsprozess des Passes bzw. Personalausweises eingespeist wird.

Zunächst ist aus Sicht der von der Neuregelung betroffenen Branche zu kritisieren, dass in der Gesetzesbegründung die entscheidende Frage für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf unbeantwortet bleibt: Es bleibt nämlich offen, warum es den Mitarbeitern in den Pass- und Ausweisbehörden bisher nicht möglich ist, manipulierte Lichtbilder, welche nicht ausschließlich den Antragsteller abbilden, sondern die Gesichtszüge mehrerer Personen enthalten, bei Übergabe der Fotos in der Pass- bzw. Ausweisstelle durch in Augenscheinnahme der antragstellenden Person zu erkennen. Dies wäre der naheliegende Weg, um die Herstellung korrekter Pass- und Ausweispapiere zu gewährleisten. Wenn politisch motiviert in etablierte Wirtschaftsprozesse und eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetriebe eingegriffen wird, haben die betroffenen Einzelhändler durchaus ein legitimes Interesse zu erfahren, warum diese naheliegende Aufgabe von den behördlichen Mitarbeitern nicht erfüllt werden kann, wenn dadurch doch die „Funktion des Passes als Dokument zur Identitätskontrolle ... im Kern bedroht (wird)“. Hierzu fehlt in dem Gesetzentwurf aber jeder Hinweis. Dies ist wenig transparent und gefährdet die Akzeptanz des gesetzgeberischen Vorhabens auf bedauerliche Weise.

Gleichwohl respektieren wir den Wunsch des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat, Manipulationen bei der Passbeantragung auch durch entsprechende Vorgaben für den Prozess der Lichtbilderstellung auszuschließen. Wir plädieren allerdings für eine Lösung, die für die bisher mit der Lichtbilderstellung befassten Unternehmen nur mit den unbedingt erforderlichen Eingriffen verbunden ist und damit das mildeste Mittel zur Zweckerreichung darstellt.

Als Lösung bietet sich aus Sicht des Einzelhandels eine Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und Behörden bei der Lichtbilderstellung an, die von Einzelhandelsunternehmen, Softwareherstellern und Herstellern von Passbildstationen gemeinsam mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in Angriff genommen wurde:



Bereits 2015 wurde in einer Arbeitsgruppe des BSI und unter Mitwirkung von Unternehmen des Fotoeinzelhandels das E-Passfoto-Verfahren auf Basis der Übertragung mittels DE-Mails konzipiert, pilotiert, die entsprechende BSI TR 03146 erarbeitet und das Verfahren für die Behörden zur Verfügung gestellt. Das Verfahren war bereits medienbruchfrei, eine Bildmanipulation durch Endkunden wie das Morphen konnte nicht stattfinden.

Derzeit wird vom Fotofachhandel unter Führung der United Imaging Group, in der ca. 97 Prozent aller Fachhändler integriert sind, auf Grundlage der bereits mit dem BSI abgestimmten DE-Mail-Lösung ein cloudbasierendes Verfahren entwickelt, welches auf den internationalen Erfahrungen der Softwarepartner der Gruppe in Irland, UK, Frankreich und Österreich fußt. Dieses Verfahren wird allen Händlern diskriminierungsfrei offen stehen, auch wenn sie nicht in der United Imaging Group organisiert sind. Auch dieses Konzept gewährleistet eine sichere, bruchfreie und einfache Bildübertragung an die zuständigen Pass- und Ausweisämter. Hierzu haben sich die Unternehmen unter Rückgriff auf die bereits mit dem BSI abgestimmte DE-Mail-Lösung auf folgende Eckpunkte für die Lichtbilderstellung und Übertragung an die zuständige Behörde verständigt:

- Autorisierung der Fotohändler durch das BSI nach dessen technischen Vorgaben
- Registrierung der autorisierten Fotohändler bei den zuständigen Behörden
- Ausschließlicher Einsatz von Geräten und Systemen, welche die technischen Vorgaben des BSI erfüllen
- vertragliche Verpflichtung der autorisierten Fotohändler zur Einhaltung der Vorgaben
- regelmäßige behördliche Kontrolle der autorisierten Fotohändler

Auf diese Weise kann wie bei einer Lichtbildaufnahme unter behördlicher Kontrolle insbesondere eine sichere, bruchfreie und einfache Bildübertragung an die Passbildämter gewährleistet werden, indem u. a.

- die Lichtbilder vom Fotohändler nach den Vorgaben der Bundesdruckerei hergestellt werden,
- die Übertragung der Lichtbilder unmittelbar in das behördliche Computersystem verschlüsselt ohne Bildmanipulation erfolgt,
- der Bildausdruck erst in der zuständigen Behörde erfolgt
und
- eine Überprüfung der Biometrie im Rahmen des Behördenverfahrens möglich bleibt.

Die wesentlichen Eckpunkte des geplanten deutschen Verfahrens müssen noch mit dem BSI abgestimmt, pilotiert und in einer BSI TR zusammengefasst werden.

Auf diese Weise können nach unserer Auffassung die gleichen Sicherheitsstandards realisiert werden, wie dies mit der Lichtbildaufnahme unter behördlicher Aufsicht intendiert wird. Es ist daher nicht erforderlich, eine behördliche Aufsicht bei der Lichtbilderstellung zwingend und alternativlos vorzuschreiben. Wir halten es daher unbedingt für wünschenswert, den



bereits laufenden privatwirtschaftlichen Initiativen durch gesetzliche Änderungen nicht den Boden zu entziehen, und schlagen folgende Fassung des Art. 10 des Referentenentwurfs vor:

Nach § 6 Abs. 2 S. 2 des Passgesetzes vom 19. April 1986 (BGBl. I S 537), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, werden folgende Sätze eingefügt:

Das Lichtbild ist in Gegenwart eines Mitarbeiters der Passbehörde aufzunehmen und elektronisch zu erfassen. Auf die Gegenwart eines Mitarbeiters der Passbehörde kann verzichtet werden, wenn die Aufnahme und elektronische Übertragung durch einen vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik autorisierten Fotohändler oder Fotografen unter Beachtung der entsprechenden Vorgaben erfolgt.

Art. 11 wäre entsprechend zu ergänzen.

Ein in diesem Sinne verhältnismäßiges Vorgehen des Gesetzgebers ist geboten, weil die im Referentenentwurf vorgesehene Lösung einer Lichtbilderstellung unter behördlicher Aufsicht erhebliche Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse des Fotoeinzelhandels haben würde.

Für die öffentliche Hand entstehen zudem deutliche Kosten: Einerseits durch die Anschaffung neuer technischer Geräte und andererseits durch den erheblichen Mehraufwand für die Mitarbeiter in den Passbehörden. Diese müssen mit der neuen Technik vertraut gemacht werden und der zeitliche Arbeitsaufwand steigt dauerhaft. Angesichts der heute bereits stark ausgelasteten Meldebehörden muss dann voraussichtlich die Personalkapazität erhöht werden. Zudem greifen auch heute schon Kommunen, bei denen das Passbild vor Ort erstellt wird, in Sonderfällen (z. B. Erstellung von Passbildern bei Säuglingen und Kindern, Brillenträgern, Schwerstbehinderten etc. bzw. an besonderen Orten wie Krankenhäusern und Pflegeheimen) regelmäßig auf private Fotografen zurück.

Die öffentliche Hand spart dagegen bei dem bereits vom BSI entwickelten und in die Behörden überführten E-Passfoto-Verfahren mittels DE-Mail alle Kosten des Verfahrens: Die Entwicklung der Technologie sowie die Einrichtung in den Behörden und Übertragung der biometrischen Bilder in die Behörden einschließlich Kosten für das Basis-DE-Mail-Verfahren wurden durch den Fotofachhandel/Fotografen getragen. Zusätzliche Kosten für die Behörden sind nicht entstanden.

Auch in anderen europäischen Ländern wird der umgekehrte Weg gegangen. Dort fertigen vor allem zertifizierte Fotografen die Passbilder und übertragen diese in einem sicheren, bruchfreien und einfachen Verfahren an die Passbehörden. Damit spart die öffentliche Hand die Anschaffung neuer Geräte und dauerhaft erhöhte Personalkosten.



Cloudbasierende Verfahren werden bereits in Irland, Großbritannien, Frankreich oder den Niederlanden erfolgreich eingesetzt. Diese Verfahren sichern bereits ab, dass eine Bildbearbeitung wie das Morphen nicht möglich ist. Das derzeit in Deutschland in Entwicklung befindliche cloudbasierende Verfahren beruht auf den Lösungen dieser Länder. Die Fotoeinzehändler erzielen heute bei der Erstellung der Lichtbilder für Pass- und Ausweispapiere den höchsten Deckungsbeitrag. Der Service der Lichtbildererstellung sorgt aber auch ganz maßgeblich für Kundenfrequenz in den Geschäften mit Folgeumsätzen, die bei einer Änderung der geplanten gesetzlichen Rahmenbedingungen ebenfalls entfallen würden. Im Ergebnis würden dem Handel durch die Neuregelung die Grundlage künftiger Umsätze in Millionenhöhe entzogen.

Angesichts der ohnehin angespannten wirtschaftlichen Situation im stationären Einzelhandel stellen die skizzierten wirtschaftlichen Folgen der gesetzgeberischen Maßnahme eine existenzielle Bedrohung für viele mittelständische Unternehmen dar. In der Folge müssten wahrscheinlich zahlreiche Betriebe schließen. Der Verödung innerstädtischer Lagen würde weiterer Vorschub geleistet. Dies sollte auch aus gesamtgesellschaftlichem Interesse verhindert werden.

III. Zusammenfassung

Der HDE unterstützt die Zielsetzung des Gesetzgebers, Manipulationsmöglichkeiten bei der Pass- und Ausweisherstellung zu reduzieren und hierzu auch neue Vorgaben für die Lichtbildererstellung zu kodifizieren, um digitale Bildbearbeitungen und insbesondere sogenanntes „Morphing“ soweit wie möglich auszuschließen.

Die hierzu mit Art. 10 und 11 des Referentenentwurfs geplanten Regelungen gehen jedoch zu weit, da sie zur Zielerreichung nicht erforderlich sind und die Unternehmen des Fotoeinzehandels unverhältnismäßig belasten. Außerdem entstehen deutliche Mehrkosten für die öffentliche Hand. Alle Passbehörden müssen neue Technik anschaffen und haben dauerhaft höhere Personalkosten wegen des höheren Arbeitsaufwandes. Hier kann die Privatwirtschaft die öffentliche Hand deutlich entlasten. Die Regelungen sollten daher ergänzt werden, um auch privatwirtschaftliche Lösungen zu ermöglichen, soweit diese die Einhaltung der gleichen Sicherheitsstandards gewährleisten. Nur auf diese Weise wird verhindert, dass der öffentlichen Hand ohne Not und dauerhaft deutlich höhere Kosten durch Technik und Personal entstehen sowie Arbeitsplätze und unternehmerische Existenzen im Fotoeinzehandel ohne zwingenden Grund gefährdet werden.