

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Berlin im Januar 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

1. Vorbemerkung

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von über 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit beinahe 5.5 Millionen Beschäftigten, mehr als 360.000 Auszubildenden und einem Jahresumsatz von über 580 Mrd. Euro.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen.

2. Grundsätzliches zur Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

Moderne Massegesellschaften sind elementar auf die Vertrauenswürdigkeit von Dokumenten angewiesen, unabhängig davon, ob sie analog oder digital erstellt wurden. Dies gilt nicht nur für Ausweisdokumente, sondern auch für Zeugnisse, Bescheinigungen oder andere Urkunden. Bestrebungen in diesen Bereichen für mehr Sicherheit und Vertrauensschutz wurden und werden vom Handwerk stets unterstützt. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigte Monopolisierung der Passbilderstellung durch Behörden kann jedoch nicht unwidersprochen bleiben.

3. Artikel 10 - Weitere Änderung des Passgesetzes

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 10 vor, dass das Lichtbild zukünftig in Gegenwart eines Mitarbeiters der Passbehörde aufzunehmen und elektronisch zu erfassen sein soll. Zur Begründung wird im Gesetzentwurf ausgeführt: „Manipulationen des Passbilds durch „Morphing“ und anschließende unerlaubte Grenzübertritte werden künftig dadurch ausgeschlossen, dass das Passbild vor Ort unter Aufsicht der Passbehörde aufgenommen und in digitaler Form unmittelbar in den Produktionsprozess des Passes eingespeist wird (s. Gesetzentwurf Seite 20).“ Dabei soll von der öffentlichen Hand für die Anschaffung zusätzlicher Passbildautomaten ein deutlich dreistelliger Millionenbetrag investiert werden. Bei den im Gesetzentwurf genannten Beträgen sind dabei die bei den Kommunen zu erwartenden weiteren Personalkosten nicht beziffert.

Der Gesetzentwurf ist in Bezug auf die Erstellung der bei Ausweispapieren verwendeten Lichtbilder monothematisch auf den Ausschluss der Möglichkeit des Morphings ausgerichtet. Neben dem verfolgten Lösungsansatz werden keinerlei Alternativen aufgezeigt. Das bisherige Verfahren zur Erstellung der Lichtbilder wird ebenfalls nicht dargestellt; deshalb fehlt auch jedweder Hinweis auf die derzeitigen Marktverhältnisse im Bereich Herstellung von Passbildern.

4. Betroffenes Handwerk

Derzeit sind viele Betriebe des Fotografenhandwerks wegen des aktuellen vorliegenden „Ent-

wurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen“ beunruhigt.

Wir sehen uns als Zentralverband des Deutschen Handwerks traditionell in der besonderen Verpflichtung, die Interessen auch kleinerer Handwerkszweige wahrzunehmen und deren Fachorganisationen in ihren politischen Anliegen zu unterstützen. Dies trifft auch auf das Fotografenhandwerk zu.

Schon die Entwicklungen der letzten Jahre im Internethandel oder der Abschaffung der Meisterpflicht haben dem Fotografenhandwerk stark zugesetzt. Wenn nun auch noch der Bereich der Passfotografie aus dem Handwerk herausgelöst werden würde, stünde ein großer Teil der bei den Handwerkskammern eingetragenen Fotografen vor dem wirtschaftlichen Aus.

Für den weitaus überwiegenden Teil der Betriebe stellt das Passbildgeschäft die Existenzsicherung dar. Darüber hinaus bietet das Anfertigen von Passbildern die Möglichkeit, aufgrund dieses Kontakts die Kunden auch für weitere Dienstleistungen und Produkte zu interessieren.

Eine Weiterführung des Unternehmens bei einem Wegbrechen des Passbildgeschäfts ist in sehr vielen Fällen nicht möglich - mit allen Konsequenzen etwa auch für Beschäftigung und Ausbildung.

Auf negative Konsequenzen müssten sich aber nicht nur Inhaber und Beschäftigte, sondern auch die Bevölkerung einstellen. Seit Jahrzehnten kann sie sich auf ein zuverlässiges und professionelles Dienstleistungsangebot verlassen. Engagierte Fotografen vor Ort finden Passbild-Lösungen etwa auch für Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, wissen mit Kindern vor der Kamera umzugehen und können auch in herausfordernden Situationen Passfotos anfertigen, die den biometrischen Vorgaben entspre-

chen – Anforderungen, denen die so genannten Selbstbedienungsterminals in den Pass- und Ausweisbehörden nicht gewachsen sein werden.

Vor dem hier aufgezeigten Hintergrund ist es für den Zentralverband des Deutschen Handwerks nicht nachvollziehbar und inakzeptabel, dass trotz der offensichtlichen Betroffenheit des Fotografenhandwerks weder unser Haus noch der Fachverband beim Bundesinnenministerium auf der Liste der zu beteiligenden Verbände geführt wurden. Wir bitten nachdrücklich darum, dies für das weitere Gesetzgebungsverfahren zu ändern.

5. Fehlende Verhältnismäßigkeitsprüfung im Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf greift ohne Not in die grundrechtlich geschützten Belange der Fotografenbetriebe ein. Eine mögliche Betroffenheit der Branche findet keine Erwähnung. In Konsequenz dessen fehlt es insgesamt im Entwurf an einer Abwägung zwischen den gesetzgeberischen Zielen auf der einen Seite und den Belangen der betroffenen Gewerbebetriebe auf der anderen Seite. Auch die durch Morphing drohenden Gefahren werden nicht weiter mit Fallbeispielen oder statistischen Zahlen unterlegt. Der Entwurf begnügt sich mit der Aussage, dass die bisherige Praxis, nach der Passbewerber privat erstellte Lichtbilder einreichen, nicht mehr zukunftstauglich sei (s. Gesetzentwurf Seite 11). Insofern dürfte die beabsichtigte gesetzliche Regelung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung kaum standhalten.

6. Technische Alternativen

Auch fehlt es an einer Thematisierung möglicher Alternativen zu einer „Verstaatlichung“ der Passbildbranche.

Zu denken wäre etwa an ein System, wie es bereits in Österreich zum 1. Januar 2020 verbindlich eingeführt wurde. Dort speisen qualifizierte Berufsfotografen oder der qualifizierte Fotohandel die von ihnen erstellten Passbilder in ein Online-System ein, das keinerlei Möglichkeiten zur Manipulation bietet. In den Niederlanden werden die Passbild-Dateien - ebenfalls manipulationssicher – in eine Cloud geladen, auf die nur die Passbehörden Zugriff haben. Vergleichbare Systeme werden bereits in einigen Deutschen Kommunen erfolgreich praktiziert. Der Vorteil der hier skizzierten Systeme liegt darin, dass der Investitionsaufwand für die einzelnen Betriebe vergleichsweise gering ist und in der Summe auf jeden Fall geringer ausfällt als für die Anschaffung zusätzlicher Passbildautomaten in den Behörden. Die bereits existierenden Lösungen ließen es sogar zu, die bei den Behörden bereits vorhandenen Passbildautomaten mit zu integrieren.

In diesem Zusammenhang ist auch ein weiterer Aspekt von großer Bedeutung. In vielen Kommunen dauert es bereits jetzt sehr lange, bis Bürgerinnen und Bürger einen Termin etwa zur Verlängerung des Personalausweises oder Führerscheins bekommen. Das Verfahren wird mutmaßlich mit einer Monopolisierung der Passbilderstellung bei den Behörden noch weiter in die Länge gezogen. Daher wäre es sinnvoll, die oben beschriebene digitale Passbilderstellung in ein Onlineverfahren einzubetten, das es erlaubt, einen Antrag auch von zu Hause aus abzugeben. Nach dem Onlinezugangs-Gesetz müssen solche Bürgerverfahren ohnehin digital abgebildet werden.

Anmerken möchten wir schließlich, dass bei einer Zertifizierung der Betriebe im handwerklichen Bereich sicherlich auch die Selbstverwaltung in Handwerkskammern und Fotografeninnungen (beides Körperschaften des öffentlichen Rechts) unterstützend tätig werden können. Ein Beispiel hierfür ist Österreich, wo die Wirtschaftskammern die Qualifikation der Betriebe feststellen.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks würde es sehr begrüßen, wenn Lösungsansätze zeitnah diskutiert und dabei neben unserem Haus auch der Centralverband Deutscher Berufsfotografen als zuständiger Bundesinnungsverband eng eingebunden würde.

7. Fazit

Der vom Bundeinnenministerium vorgelegt Gesetzentwurf ist, was die Erstellung von Passbildern anbetrifft, sowohl hinsichtlich der Konzeption als auch der konkreten Ausgestaltung völlig verfehlt und wird vom Handwerk entschieden abgelehnt.

Der Stellungnahme des Centralverbandes Deutscher Berufsfotografen vom 7. Januar 2020 schließen wir uns vollinhaltlich an.

Wir fordern, stattdessen in einem offenen Dialog mit den Verbänden der betroffenen Unternehmen unter Beachtung erprobter Verfahren tragfähige Alternativen zu entwickeln um die Zerstörung gewachsener gewerblicher Strukturen zu vermeiden.