

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)613 C



Gesetzentwurf zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen

STELLUNGNAHME

Bundesdruckerei GmbH
Kommandantenstraße 18
10969 Berlin

Mit dem *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen* (Drucksache 19/21986) soll die Sicherheit und Bürgerfreundlichkeit von Verwaltungsdienstleistungen gestärkt werden.

Die Bundesregierung adressiert darin neben einer Reform der Verwendung der Seriennummer von Reisepass und Personalausweis die Aufnahme einer Versionsnummer in die MRZ (Machine Readable Zone) sowie die diskriminierungsfreie Angabe des Geschlechts im Reisepass entsprechend internationaler Regeln der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO. Hinzu kommt die Umsetzung des Beschlusses der Justizministerkonferenz 2016 zur Personalausweispflicht für Strafgefangene drei Monate vor Haftentlassung sowie die Umsetzung der EU-Verordnungen VO (EG) Nr. 2252/2004 (Verkürzung der Geltungsdauer von Kinderreisepässen und Passersatzpapieren für Kinder) und VO (EU) Nr. 2019/1157 (verpflichtende Speicherung von Fingerabdrücken im Personalausweis). Weiterhin beinhaltet der Gesetzentwurf eine Neuregelung zur Aufnahme des Gesichtsbilds bei der Beantragung von Reisepass und Personalausweis, welche wesentliches Thema der vorliegenden Stellungnahme ist.

Die Neuregelung basiert auf den Gefahren, die aus manipulierten Gesichtsbildern resultieren können. Das Risiko einer Lichtbild-Manipulation durch sogenanntes „Morphing“, der Verschmelzung mehrerer Gesichtsbilder zu einem neuen Gesamtbild anhand digitaler Bildbearbeitungsmethoden, soll demnach vermindert werden, da *„die Funktion des Passes bzw. Personalausweises als Dokument zur Identitätskontrolle [durch Lichtbild-Manipulationen] im Kern bedroht [wird]“* (vgl. Drucksache 19/21986, S. 1).

Ausgangslage:

Die Herausforderung der Lichtbild-Manipulationen durch Morphing wird weltweit als Sicherheitsproblem angesehen und auch in der ICAO New Technologies Working Group regelmäßig thematisiert. Die zentrale Erkenntnis ist, dass das Risiko einer Lichtbild-Manipulation durch Morphing nur durch die Erfassung der Lichtbilder in einer kontrollierten Umgebung vermindert werden kann.

Dies ist jedoch wegen der weltweit unterschiedlichen Infrastrukturen nicht überall möglich: Viele Länder ohne Meldewesen in Asien und Nordamerika sind dazu übergegangen, dass Antragsteller eigene Bilder digital im Antragsprozess für neue Dokumente hochladen. Diese Bilder werden dann mit Bildern aus zentralen Datenbanken und / oder sozialen Netzwerken abgeglichen und plausibilisiert. In vielen europäischen Staaten wie u. a. der Slowakei, Dänemark, Schweden und Portugal werden die Lichtbilder für die Anträge zur Dokumentenherstellung ausschließlich in den Behörden bzw. bei der Polizei vor Ort aufgenommen.

In Deutschland wird aktuell primär mit von Fotografen aufgenommenen und ausgedruckten Lichtbildern gearbeitet, die in den Behörden digitalisiert werden. Bisher erfolgt die Digitalisierung der Lichtbilder am Behördenarbeitsplatz durch Scanner.

Lichtbilder können darüber hinaus auch digital (entsprechend der Richtlinie zur elektronischen Bildübermittlung zur Beantragung hoheitlicher Dokumente (E-Bild hD) per DE-Mail des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI))¹ von den Fotografen an die Behörden

¹ Vgl. BSI TR-03146, abrufbar unter https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03146/TR-03146_node.html

geschickt werden. Eine weitere Option ist die Aufnahme von Lichtbildern über Kiosksysteme in den Behörden.

Rolle der Bundesdruckerei im deutschen Pass- und Ausweiswesen:

Die Bundesdruckerei verfügt über eine langjährige Erfahrung in der Bereitstellung, dem Betrieb und der Weiterentwicklung von hoheitlichen ID-Systemen, etwa für den Personalausweis, den elektronischen Aufenthaltstitel und den Reisepass, sowie der einheitlichen und flächendeckenden Versorgung der Behörden mit erforderlichen Hard- und Softwarekomponenten. Sie hat sich in den vergangenen Jahren zu einem führenden Anbieter in der Hochsicherheitstechnologie gewandelt. Neben dem klassischen Wertdruck von Banknoten, Postwert- und Steuerzeichen sowie ID-Dokumenten, dessen Tradition am Standort Berlin bis weit in das 18. Jahrhundert zurückreicht, bietet die Bundesdruckerei Produkte und Lösungen rund um sichere digitale Identitäten und Daten sowie IT-Infrastrukturen für Ministerien, Behörden und Unternehmen.

Dazu zählt neben der Erfassung und Verwaltung biografischer und biometrischer Daten auch die Herstellung und Personalisierung von ID-Dokumenten sowie Systeme zu deren Ausgabe und Verifikation. Bereits 2005 hat die Bundesdruckerei die Chip-Technologie in den EU-Reisepass integriert und darin neben den Personendaten das biometrische Lichtbild gespeichert. Im Jahr 2007 erfolgte die Ausstattung aller Pass- und Personalausweisbehörden mit Fingerabdruckscannern.

Auf Basis dieser Infrastruktur hat die Bundesdruckerei 2010 mit der Einführung des Personalausweises im Scheckkartenformat eines der damals größten IT-Projekte Deutschlands durchgeführt. Der Ausweis enthält seitdem einen kontaktlosen Chip, auf welchem die persönlichen sowie biometrischen Daten hinterlegt sind. Zudem ist der Personalausweis mit einer qualifizierten Elektronischen Signatur (QES) und einer Online-Ausweisfunktion ausgestattet, die es dem Bürger erlaubt, sich mit seinem Ausweis im Internet zu identifizieren. Für die Produktion des Personalausweises mit Online-Ausweisfunktion wurde ein komplett neues Sicherheitskonzept für den Gesamtaufbau der Karte entwickelt, die gesamte Fertigung an die neuen technologischen Sicherheitsbedingungen angepasst und neue Maschinen konzipiert. Gleichzeitig wurde eine neue hochsichere Infrastruktur zur Erfassung und Übermittlung der Daten an die Produktion aufgebaut.

Seitdem betreibt die Bundesdruckerei im Auftrag des Bundes ein komplexes bundesweites Gesamtsystem zur Erstellung hoheitlicher Ausweisdokumente, an das die 6115 Pass- und Personalausweisbehörden, die Ausländerbehörden sowie die Botschaften und Konsulate des Auswärtigen Amtes direkt angebunden sind. Es unterstützt u. a. die Erfassung der Daten des Antragstellers, das Auslesen und Ändern der Personendaten im Ausweischip, die Übermittlung der Antragsdaten an die Bundesdruckerei sowie die eigentliche Produktion der Dokumente.

Der Betrieb der für das Auslesen und Ändern der Personendaten im Ausweischip erforderlichen Änderungsterminals erfolgt auf Basis einer von der Bundesdruckerei betriebenen Public Key Infrastructure (PKI), die täglich neue Berechtigungszertifikate an die Systemkomponenten im Gesamtsystem übermittelt. Für die Nutzung der Online-Ausweisfunktion stellt die Bundesdruckerei über ihr akkreditiertes Trustcenter D-Trust das dazugehörige Hintergrundsystem (eID-Server) zur Verfügung, mit dem die auf dem Dokumentenchip gespeicherten Daten von den nach §21 des deutschen Personalausweisgesetzes (PAuswG) berechtigten Akteuren ausgelesen werden können. Die hierfür benötigten Berechtigungszertifikate werden ebenfalls

durch die D-Trust GmbH, die seit 2016 als qualifizierter Vertrauensdiensteanbieter gelistet ist, bereitgestellt.

Die in den Behörden erforderliche Systeminfrastruktur wird den Pass- und Personalausweisbehörden, den Ausländerbehörden sowie den Botschaften und Konsulaten des Auswärtigen Amtes direkt bzw. über die Dienstleister dieser Behörden (Fachverfahrenshersteller im Einwohner- und Ausländerwesen sowie Rechenzentren) bereitgestellt.

Liefergegenstände umfassen heute:

- Erfassungssoftware für Lichtbilder
- Software zur Biometrieprüfung der Lichtbilder (ICAO-Kompatibilität)
- Erfassungs- und Qualitätssicherungssoftware für Fingerabdrücke
- IT-Infrastruktur zur Anbindung von Behörden an Produktionssysteme
- Software zur Signierung und Verschlüsselung der Antragsdaten inklusive Kommunikationsclient
- ca. 28.500 Fingerabdruckscanner inklusive Echtheitsbewertung
- ca. 26.000 Visualisierungs-Änderungsterminals (für PIN- und Adressänderungen im Chip)

Die Digitalisierung der Lichtbilder am Behördenarbeitsplatz erfolgt heute hauptsächlich durch Scanner, die von den Behörden selbst beschafft werden. Bezüglich der Scanner führt die Bundesdruckerei zur Qualitätsverbesserung Tests zur Nutzbarkeit in Kombination mit den Softwariemodulen zur Beantragung von Dokumenten aus. Die Testprotokolle werden den Behörden zur Verfügung gestellt.

Der Betrieb und die Ausrüstung des Gesamtsystems erfolgt unter Gewährleistung höchster Sicherheits-, Datenschutz- und Qualitätsstandards. Die Bundesdruckerei erfüllt alle gesetzlichen Anforderungen, Standards und relevanten technischen Richtlinien wie z. B. BSI TR-03121 (Biometrie in hoheitlichen Dokumenten). Soft- und Hardware werden bei Änderungen einer (Re-)Zertifizierung des BSI unterzogen. Zudem engagiert sie sich aktiv in nationalen und internationalen Gremien für die Standardisierung und Weiterentwicklung von Sicherheitstechnologien.

Die Bundesdruckerei gewährleistet für alle angeschlossenen Behörden, unabhängig vom Bestellaufkommen, der Größe und dem Ort, einen flächendeckenden Service und Support der o. g. Infrastruktur. Hierfür setzt sie rund 200 Mitarbeiter für den bundesweiten Einsatz vor Ort ein und betreibt ein eigenes Call Center für den telefonischen Support.

Sie arbeitet im Rahmen der bestehenden Verträge für den Personalausweis, Reisepass und elektronischen Aufenthaltstitel mit zahlreichen Lieferanten und Dienstleistern zusammen. Hierfür werden in Abhängigkeit vom Auftrag entsprechende Leistungen ausgeschrieben und die jeweiligen Unternehmen eingebunden.

Neuregelung der Erfassung von Lichtbildern:

Ab Mai 2025 sollen ausschließlich digitale Lichtbilder und eine medienbruchfreie Erfassung im Beantragungsprozess der hoheitlichen Dokumente zugelassen werden. Dies ist aus Sicht der Bundesdruckerei ausdrücklich zu begrüßen.

Hierzu haben Bürgerinnen und Bürger laut Gesetzentwurf zukünftig bei der Lichtbilderstellung die Wahl zwischen zwei Optionen: Sie können das Lichtbild entweder durch einen Dienstleister der Privatwirtschaft erstellen lassen, wobei der Dienstleister sicherstellen muss, „*dass eine elektronische, medienbruchfreie Übermittlung eines unbearbeiteten Lichtbilds an den Passhersteller auf sicherem Weg erfolgt*“, oder „*das Lichtbild vor Ort in der Passbehörde erstellen lassen, sofern die Behörde über Lichtbildaufnahmegeräte verfügt*“ (vgl. Drucksache 19/21986, Begründung Besonderer Teil, S. 34).

Im ersten Fall sollen private Dienstleister, im Speziellen Fotografen sowie Automaten- und Erfassungsgerätebetreiber, die Möglichkeit erhalten, von ihnen gefertigte Lichtbilder über eine offene, standardisierte Schnittstelle und eine sichere Verbindung an die Pass- oder Personalausweisbehörde übermitteln zu können. Laut Gesetzentwurf sollen die näheren Bestimmungen zum Prozess der Übermittlung durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Das oben beschriebene Gesamtsystem verfügt bereits über standardisierte Schnittstellen, welches die Anbindung externer Komponenten grundsätzlich ermöglichen.

Für den zweiten Fall soll eine bedarfsorientierte Ausstattung der Pass- und Personalausweisbehörden mit Geräten am Arbeitsplatz oder Selbstbedienungsterminals erfolgen, sodass die flächendeckende Verfügbarkeit einer entsprechenden Infrastruktur unter hoheitlicher Kontrolle sichergestellt werden kann. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat plant, diese Erweiterung des bereits bestehenden Systems durch die Bundesdruckerei durchführen zu lassen.

Die Bundesdruckerei verfügt über einschlägige Erfahrung in diesem Bereich. Sie ist bereits heute einer der führenden Anbieter für Selbstbedienungsterminals im Behördenumfeld. Zudem hat sie im Jahr 2015 innerhalb weniger Monate ein ähnliches System zur Erfassung biometrischer und biografischer Daten von Asylsuchenden entwickelt und 1.500 Systeme deutschlandweit ausgerollt und in Betrieb genommen. Dieses System umfasste im Speziellen die Aufnahme biometrischer Lichtbilder an den Arbeitsplätzen der Sachbearbeiter.

Die Behörden sollen im Rahmen der geplanten Erweiterung ebenfalls mit einer sicheren, medienbruchfreien Infrastruktur mit nach BSI-Richtlinien zertifizierten Systemkomponenten zur digitalen Aufnahme, Verarbeitung und Übermittlung der Bilddateien ausgestattet werden. Durch die damit weiterhin einheitliche Systemarchitektur ergeben sich Vorteile insbesondere für die Gewährleistung hoher Standards für Hard- und Software sowie den Betrieb und die Ausfall- und Informationssicherheit. Durch die Nutzung etablierter Mechanismen kann schnell auf gesetzliche Änderungen reagiert werden. Eine einheitliche Wartung, Administration und technische Weiterentwicklung sowie ein Update-Prozess werden sichergestellt. Eine für kleine, mittlere und große Behörden gleichermaßen geeignete Systemarchitektur aus einer Hand und die enge Verbindung zur Dokumentenfertigung ermöglichen eine hohe Verlässlichkeit und Qualität sowie eine einheitliche Lichtbildqualität.

Für die Entwicklung und Bereitstellung der Systemkomponenten arbeitet die Bundesdruckerei mit einer Vielzahl von erfahrenen Lieferanten der deutschen Sicherheitsindustrie im Bereich von Biometrialgorithmen und -hardware zusammen. Durch die Einbindung führender Technologieunternehmen können gemeinsam innovative Lösungen entwickelt werden. Gleichzeitig ist mit der Bundesdruckerei als Bundesunternehmen die staatliche Kontrolle für das Pass- und Ausweiswesen als hoheitliche Aufgabe vollumfänglich gegeben.