

23. Oktober 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen

Das Gesetz soll eine ganze Reihe von Änderungen mit durchaus heterogener Zielsetzung im Zusammenhang mit Ausweisen bringen. Die Stellungnahme, die ich vor dem Hintergrund meiner langjährigen Forschung zu rechtlichen Aspekten der Identifizierung und des Identitätsmissbrauchs erstelle, konzentriert sich auf die Maßnahmen zur Bekämpfung digitaler Bildbearbeitung der in Ausweisen verwendeten Lichtbilder.

I. Ausgangslage. Schutz gegen Bearbeitung von Lichtbildern in Ausweisen

Das in Ausweisdokumenten verwendete Lichtbild ist derzeit das zentrale Element der Ausweise im Rahmen der Identitätsfeststellung. Im Kern erfolgt die Identitätsfeststellung häufig durch Abgleich des Lichtbildes mit dem bildlichen Eindruck vom Gesicht der zu identifizierenden Person, der im Rahmen des Identifizierungsvorgangs entweder maschinell, etwa bei der automatisierten Grenzkontrolle, oder durch eine Person gewonnen wird. Das weitere zentrale Mittel der Identitätsfeststellung ist der Besitz des Ausweisdokuments.

Die Identitätsfeststellung durch Bildabgleich ist fehleranfällig. Zur Verbesserung der Zuverlässigkeit wurde die Pflicht zur Verwendung sog. „biometrischer“ Lichtbilder eingeführt. Je weniger präzise das Lichtbild die abgebildete Person darstellt, desto schwieriger und fehleranfalliger wird der Identitätsabgleich.

Die Übereinstimmung zwischen Lichtbild und dem visuellen Eindruck einer Person kann naturgemäß bei Erstellung des Lichtbildes am besten gewährleistet werden. Wird das Lichtbild nachträglich verändert, sinkt die Zuverlässigkeit der Identifizierung. Wird das Bild durch sog. Morphing an das Bild einer anderen Person angenähert, werden Identitätstauschungen erleichtert, insb. kann der Lichtbildabgleich diese nicht verhindern.

Dies führt dazu, dass die Integrität der für Ausweise verwendeten Lichtbilder zu schützen ist. Der Schutz sollte umso stärker sein, je größer die Gefahren aus der Fälschung des Ausweisdokuments und daran anschließenden Handlungen sind.

II. Das Schutzkonzept des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Qualität der in Lichtbildern verwendeten Lichtbilder zu verbessern und Bearbeitungen zu verhindern. Das Konzept des Entwurfs besteht darin, die Verwendung ausschließlich digitaler Lichtbilder vorzuschreiben und die Erzeugung und die Verwendung des Lichtbildes bis zur Übermittlung an die zuständigen Behörden zu kontrollieren.

Unterstellt man einmal, dass eine Rückkehr zu chemisch erzeugten Lichtbildern keine Option ist und dass es keine verlässlichen technische Alternativen, etwa „digitale Wasserzeichen“, zum Integritätsschutz des Lichtbildes gibt, die eine Kontrolle der Übermittlung entbehrlich machen, erscheint das Konzept mir als technischem Laien schlüssig.

Das erste Element des Schutzes betrifft die Erzeugung des Lichtbildes. Hier ist sicherzustellen, dass tatsächlich der Ausweisinhaber und nicht etwa eine andere Person aufgenommen wird. Das Gesetz will dies durch zwei Maßnahmen sicherstellen: Zum einen soll die Erzeugung von Lichtbildern nur durch bestimmte „Dienstleister“ (§ 6 Abs. 2 S. 3 PassG-E, § 9 Abs. 3 S. 3 PAuswG-E) oder durch Geräte der ausstellenden Behörde möglich sein, zum anderen soll die Aufnahme in Zweifelsfällen unter Aufsicht der Behörde wiederholt werden (§ 6 Abs. 3 S. 1 PassG-E, § 9 Abs. 4 S. 1 PAuswG-E).

Das Gesetz will damit dem Bürger die Möglichkeit belassen, das Lichtbild außerhalb der Behörde zu fertigen. Dies erscheint angemessen, wohl auch rechtlich geboten und ist uneingeschränkt zu begrüßen. Das grundrechtlich geschützte Interesse des Bürgers, das eigene Erscheinungsbild auf einem Ausweisdokument auch im Rahmen der eingeschränkten Möglichkeiten bei biometrischen Aufnahmen positiv zu gestalten, ist im Rahmen der

Bildaufnahme bei der Behörde unter aktuellen Bedingungen von Behördenabläufen nur sehr eingeschränkt verwirklicht.

Das zweite Element betrifft den Schutz vor Veränderungen oder gar Austausch des Lichtbildes. Dieser soll dadurch erfolgen, dass das Lichtbild bereits unter Kontrolle der ausstellenden Behörde erstellt wird oder aber vom erzeugenden Dienstleister auf einem sicheren Weg an die Behörde übermittelt wird. Dieser Aspekt erscheint im Grundsatz schlüssig. Allerdings lässt der Gesetzentwurf nicht klar erkennen, welches Konzept hier verfolgt werden soll. Insoweit kann eine Stellungnahme hier nicht in die Tiefe gehen.

III. Aspekte der Umsetzung und offene Fragen

1. Die Erzeugung und Übermittlung von Lichtbildern außerhalb der Behörde

a) Beschränkung auf Dienstleister

Der Gesetzentwurf beschränkt die Erzeugung von Lichtbildern auf „Dienstleister“. Damit verbindet der Gesetzgeber die Idee qualitativer Anforderungen, die im Wege der Rechtsverordnung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erstellt werden sollen (§ 6a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PassG-E; § Abs. 3 lit. b) PAuswG-E).

Nicht geklärt ist, welche Vorstellungen das Gesetz mit dem Begriff des Dienstleisters überhaupt verbindet. Dies ist zumindest fragwürdig und rechtlich bedenklich. Dem Verfasser des Gesetzesentwurfs schwebt offensichtlich eine Pflicht zur Registrierung und Zertifizierung entsprechender Dienstleister vor. Dies ist ein erheblicher Eingriff in die Möglichkeit der Auswahl von Dienstleistern (dazu unten IV.). Verwunderlich ist, dass die grundlegenden Anforderungen an den Dienstleister (Zuverlässigkeit, Fachkunde?) im Gesetz nicht geregelt sind.

b) Qualität und Sicherheit des Aufnahmeverfahrens

Der Gesetzentwurf setzt zur Sicherung der Aufnahme auf technische Anforderungen an die eingesetzten technischen Geräte und an das Aufnahmeverfahren, die durch Rechtsverordnung (§ 6a Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PassG-E, § 34 Nr. 3 lit. a) PAuswG-E) festgelegt werden sollen. Das Gesetz schweigt sich zu den Anforderungen aus.

Damit lässt sich nicht prüfen, welches Konzept hier verfolgt werden soll. Tatsächlich sind auf der Grundlage des Gesetzestextes extrem unterschiedliche Möglichkeiten denkbar. So

bleiben nach dem Wortlaut des Gesetzes sowohl ein Ansatz, der eine Aufnahme unter Präsenz der abgebildeten Person bei einem menschlichen Dienstleister, also Fotografen vorsieht, als auch die Aufnahme durch Automaten oder durch Lösungen an eigenen Geräten des Ausweisbewerbers, konkret Mobiltelefonen mit einer „App“, denkbar. Die damit verbundene Technikneutralität der gesetzlichen Regelung ist zu begrüßen. Verwunderlich ist, dass das Gesetz keinerlei inhaltlichen Vorgaben macht. Es wird nicht einmal der Grundsatz geregelt, dass das Verfahren hinreichende Gewähr für die Qualität und Sicherheit der Aufnahme regelt.

2. Die Lieferung der Geräte für den Behördenbetrieb

Die seitens der Behörde für die Erzeugung von Lichtbildern eingesetzten Geräte sollen ausschließlich durch einen vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zu bestimmenden Hersteller geliefert werden (§ 1 Abs. 2 S. 1 PassG-E, § 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PAuswG-E). Der zu bestimmende Hersteller steht offenbar schon fest, gemeint ist die bundeseigene Bundesdruckerei GmbH. Ausweislich der Gesetzesbegründung hat sich das Ministerium mit der Bundesdruckerei bereits über den Preis – 171 Mio. Euro für fünf Jahre – verständigt und will diesen Preis über die Gebühr für die in der Behörde gefertigten Lichtbilder gegenfinanzieren.

Diese Beschränkung ist nicht recht nachvollziehbar. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum insoweit nur ein einziger Anbieter zum Zuge kommen soll. Die technischen Anforderungen an die Geräte sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden (§ 6a Abs. 3 S. 1 PassG-E, § 34 Nr. 3 lit. a) PAuswG-E), die Einhaltung soll durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) festgestellt werden (§ 6a Abs. 2 S. 2 PassG-E, § 12 Abs. 2 S. 2 PAuswG-E). Damit besteht eine ideale Grundlage für eine offene Beschaffung der Geräte durch die Kommunen am Markt.

IV. Eingriffe des Gesetzes in die berufliche Tätigkeit der Erzeuger von Lichtbildern und entsprechenden Geräten

Das geplante Gesetz führt zu erheblichen Eingriffen in Rechtspositionen der Gewerbetreibenden, der Kommunen, mittelbar auch der Bürger.

1. Anforderungen an Dienstleister

Das Gesetz setzt Voraussetzungen für die Erstellung von Lichtbildern außerhalb der Behörde, indem nur Dienstleister zugelassen sind, an die durch Rechtsverordnung zu definierende materielle Anforderungen erfüllen. Der Inhalt dieser Anforderungen ist nicht absehbar. Da das Gesetz auch „Zertifizierung“ als mögliche Anforderung nennt, kommen gravierende Eingriffe in die Berufsausübung in Betracht. Soweit durch Rechtsverordnung eine „Zertifizierung“ im Sinne einer Prüfung durch eine kompetente und unabhängige Instanz verlangt werden sollte, werden die erheblichen Kosten derartiger Zertifizierung, die nur bei einer hohen Zahl an Lichtbildern für Ausweiszwecke finanziert werden können, zwangsläufig dazu führen, dass nur sehr wenige Anbieter eine solche Lizenz anstreben werden. Insbesondere für lokale Fotografen wird die Fertigung nicht möglich sein.

In diesem Fall wären erhebliche Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) der Fotografen gegeben. Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine derart inhaltsleere Verweisung an den Verordnungsgeber den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt, erscheint eine grundlegende Regelung der Anforderungen dringend geboten.

2. Monopol der Lieferung von Aufnahmegeräten in Behörden

Der Gesetzentwurf strebt ein Monopol für die Lieferung und die Wartung der in den Behörden verwendeten Aufnahmegeräte an. Damit wird in die berufliche Tätigkeit der privaten Anbieter derartiger Geräte erheblich eingegriffen. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) bedarf einer Rechtfertigung, die nicht erkennbar ist. Die durch Rechtsverordnung zu stellenden materiellen Anforderungen die Sicherheit der Geräte, verbunden mit einer Überprüfung durch das BSI, erscheinen ausreichend. Die Erstellung von Lichtbildern für amtliche Ausweise ist nicht per se eine hoheitliche Tätigkeit, sondern traditionell eine Tätigkeit der Privatwirtschaft. Dies stellt das Gesetz ja auch nicht in Frage. Umso mehr erscheint das angestrebte Gerätemonopol zugunsten der Bundesdruckerei inkonsistent, der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit erscheint nicht erforderlich, erst recht nicht verhältnismäßig. Daher bestehen erhebliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des § 1 Abs. 5 S. 1 PassG-E, § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PAuswG-E.

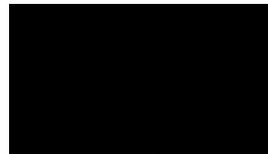
V. Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Sicherung der Lichtbilder im Personalausweisen und Passwesen. Lichtbilder werden jedoch auch in Aufenthaltstiteln nach dem Aufenthaltsgesetz verwendet. Das Bedürfnis nach Integrität der dort verwendeten Lichtbilder dürfte in gleicher Weise bestehen. Es ist nicht verständlich, warum die parallele Regelung des Aufenthaltsgesetzes nicht mit den für den Personalausweis und den Pass vorgesehenen Regeln koordiniert wird.

VI. Gesamtwürdigung

Es ist zu begrüßen, dass die Anforderungen an die Erzeugung und Übermittlung von Lichtbildern für Ausweisdokumente gesetzlich geregelt werden. Es ist sicher richtig, insoweit mit dem Personalausweis und dem Pass als den zentralen Ausweisdokumenten zu beginnen. Das Regelungskonzept sollte parallel aber auch für Dokumente nach dem Aufenthaltsgesetz eingesetzt werden.

Das Regelungskonzept des Gesetzes erscheint im Grundsatz schlüssig. Die konkrete Gestaltung ist jedoch fragwürdig und wirft in Einzelpunkten auch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes auf. Insbesondere sollten die grundlegenden Anforderungen an Dienstleister im Gesetz selbst geregelt werden. Das Monopol für die Geräteerstellung zugunsten der Bundesdruckerei erscheint nicht gerechtfertigt.



- Prof./Dr. Georg Borges -