



Berlin, 2. Oktober 2020

Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages zum

Entwurf der Bundesregierung "Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen" (PassG)

Die Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen ist ein Anliegen der gesamten deutschen Wirtschaft und der Verwaltung. Bemühungen der Bundesregierung, Manipulationen und insbesondere das sog. Morphing (das Verschmelzen mehrerer Gesichtsbilder zu einem) zu verhindern, um sichere Ausweise und Pässe zu gewährleisten, sind richtig und wichtig. Die konkrete Umsetzung durch den Entwurf der Bundesregierung halten wir jedoch nicht für zielführend.

Das Wichtigste in Kürze

Unbefugter Zugriff auf das gedruckte oder elektronische Bild soll wirksam verhindert werden. Deshalb sieht der Gesetzentwurf vor, dass Passfotos zukünftig ausschließlich digital erstellt und übermittelt werden sollen. Diese sollen auch weiterhin außerhalb der Meldebehörden von privaten Fotografen unter bestimmten Voraussetzungen erstellt werden können. Jedoch sollen Fotografen Lichtbilder an die Ausweisbehörden nur noch über spezielle, zertifizierte Geräte elektronisch zuliefern können. Lichtbilder, die in den Bürgerämtern und Meldestellen selbst erstellt werden, sollen hingegen nur noch mit Geräten der Bundesdruckerei hergestellt werden. Die Ämter sollen von der Bundesdruckerei – je nach Größe – entweder mit Selbstbedienungsterminals (insges. 2.000 Stück) oder mit Kameras (insges. ca. 7.500 Stück) ausgestattet werden, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an ihren Arbeitsplätzen bedienen müssen. Dafür sollen etwa 171 Mio. Euro öffentliche Mittel aufgewendet werden. Im Gegenzug sollen die Ausweisgebühren um jeweils 6 Euro erhöht werden. Dieser Betrag soll ausschließlich an die Bundesdruckerei fließen, ohne die Kommunen finanziell zu beteiligen (wie bei bestehenden privatwirtschaftlichen Lösungen üblich).

Private Dienste und Lösungen tragen dazu bei, die Erbringung von Verwaltungsleistungen effektiv zu gestalten und Innovationen in den Bereich der öffentlichen Hand einzutragen. Dafür müssen sich Anbieter von Lösungen in den Digitalisierungsprozess der Verwaltungen über Standards und Schnittstellen einbringen können und sicherheitszertifizierte Technik einsetzen. Der 9-Punkte-Plan für ein digitales Deutschland des Bundes-CIO Staatssekretär Dr. Markus Richter setzt hierauf zu

Recht einen Schwerpunkt. Der vorliegende Gesetzentwurf steht dieser Zielsetzung jedoch entgegen. Die geplanten Änderungen des Pass- und des Personalausweisgesetzes sehen eine solche Möglichkeit zwar für Fotografen vor, verlagern hingegen die Erstellung von Lichtbildern innerhalb von Behörden, die bislang mit privatwirtschaftlichen Lösungen und Geräten erbracht wurden, auf die sich in staatlichem Eigentum befindliche Bundesdruckerei. Damit wird – ohne einen zusätzlichen Sicherheitsgewinn – die Existenz zahlreicher Unternehmen gefährdet – etwa von bereits seit langem am Markt tätigen Herstellern, Anbietern und Betreibern von Fotoautomaten, Selbstbedienungsterminals und ähnlichen Lösungen, deren Angebot sich primär oder ausschließlich an Behörden richtet. Der Gesetzentwurf steht damit auch in eklatantem Widerspruch zum Vorhaben der Bundesregierung, die Wirtschaft im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie mit marktfreundlichen Regelungen wieder anzukurbeln. Den Ausweise erstellenden Behörden entsteht zum Teil zusätzlicher Arbeitsaufwand ohne Kompensation.

Im Einzelnen

Im Gesetzentwurf werden für das geplante Vorgehen – Beauftragung der Bundesdruckerei mit der Ausrüstung der Ausweise ausstellenden Behörden – Gründe wie Sicherheit, Standardisierung und Updatefähigkeit genannt.

Wir halten die geplante Vorgehensweise in Bezug auf die Aufstellung und den Betrieb der Selbstbedienungsterminals und Kameras in den Behörden allein durch die Bundesdruckerei nicht für geeignet oder nötig, das Ziel von mehr Sicherheit zu erreichen. Denn die bereits im Einsatz befindlichen Selbstbedienungs-Geräte privater Anbieter verhindern jedes "Morphing" schon heute zuverlässig. Insbesondere erscheint die Annahme inkonsistent, dass allein dieses Vorgehen für mehr Sicherheit sorgt. Denn Bürger und Bürgerinnen können auch weiterhin Passfotos bei Fotografen fertigen lassen, die sicherheitszertifizierte Hardware eines beliebigen Lieferanten nutzen können. Gleiches muss auch für die Selbstbedienungs-Automaten aller Anbieter in den Behörden gelten. Die entsprechende technische Richtlinie des BSI (TR-03121-3.2 in Version 4.4, seit 01.11.2019 in Kraft) erfüllen die Automaten der Bundesdruckerei jedoch aktuell nicht. Die Bundesdruckerei ist in diesem Markt zudem bisher nicht als Marktakteur mit vergleichbarer Expertise und flächendeckendem Service wie die privaten Wettbewerber aufgetreten. Die Etablierung einer monopolistischen Marktstruktur der öffentlichen Hand in einem bestehenden Markt privater Anbieter, die alle technischen und rechtlichen Vorgaben erfüllen, erscheint insofern nicht gerechtfertigt.

Die vorgesehene Vergabe öffentlicher Leistungen per Gesetz, die Wettbewerb von vornherein ausschließt, halten wir zudem aus wettbewerbsrechtlicher Sicht für bedenklich. Insofern sollte vorab geprüft werden, inwiefern ein solches Vorgehen rechtlich Bestand hätte.

Zudem bedeutet die Erbringung zusätzlicher Dienstleistungen wie das Erstellen biometrischer Fotos (im Falle einer Ausstattung der Behörden mit Kameras) nicht nur eine zusätzliche zeitliche und sachliche Belastung für die Mitarbeitenden in den Behörden, sondern bringt darüber hinaus auch technische und organisatorische Herausforderungen für die Ämter mit sich (z. B. Einrichtung, Wartung, Schulungen). Selbstbedienungsterminals sind nur für Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern vorgesehen. Die bisher generierten Einnahmen der Kommunen beim Einsatz von privatwirtschaftlichen Lösungen entfallen ersatzlos.

Auch grundlegende Datenschutzfragen sollten nicht wie vorgesehen in nachgelagerten Rechtsverordnungen des BMI geklärt werden. Insbesondere die vorgesehenen Bilddaten-Clouds bedürfen einer Konkretisierung im Gesetz, um einen konsistenten Rahmen für sichere Lösungen zu bilden. Fraglich ist, ob diese nicht generell neue Sicherheits- und Datenschutzprobleme aufwerfen, die ja gerade mit dem Gesetzentwurf an anderer Stelle adressiert werden sollen.

Wir bitten um Überarbeitung des Gesetzentwurfs, den wir in der aktuell vorliegenden Fassung für sachlich unbegründet sowie wettbewerbsrechtlich bedenklich halten.

Zahlen und Fakten

Die flächendeckende Ausstattung der Meldebehörden mit Selbstbedienungsterminals oder Kameras wird zu erheblichen Belastungen der Privatwirtschaft führen. Die Erstellung von Bildern für Reisepässe und Ausweise sind für die betroffenen circa 1.400 Fotofachgeschäfte mit 5.600 Beschäftigten (Quelle: DESTATIS) als Grundgeschäft eine betriebliche Notwendigkeit geworden, da diese zwischen 30 und 50 Prozent des Umsatzes ausmacht und für Kundenfrequenz sorgt. So geht die Begründung des Gesetzesentwurfes davon aus, dass künftig ca. 50 Prozent der Bürger die notwendigen Fotos direkt bei den Meldebehörden erstellen lassen werden. Bei einer Umstellung von analogen auf digitale Lichtbilder werden auch zahlreiche der derzeit 2.500 Lichtbildautomaten in Einkaufszentren, Bahnhöfen etc. nicht mehr rentabel und damit wegfallen. Die Biometriebranche versorgt aktuell (soweit bekannt) mindestens 1.000 Meldebehörden mit Automaten und ähnlichen Lösungen für die Erstellung von Lichtbildern innerhalb der Behörden. Ein Teil der Einnahmen fließt an die Kommunen. Mit der angestrebten Lösung wären Einnahmeverluste nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Kommunen verbunden. Die zusätzlichen Steuermittel in Höhe von 171 Mio. Euro würden hingegen komplett an die Bundesdruckerei fließen.

Aufgrund der starken Betroffenheit sowohl der Wirtschaft als auch der Kommunen wurde diese Stellungnahme gemeinsam von DIHK e.V., dem Deutschen Städtetag sowie dem Deutschen Landkreistag verfasst. Der DIHK macht sich dabei ausnahmslos nur diejenigen Aussagen zu eigen, welche die deutsche gewerbliche Wirtschaft betreffen.

Ansprechpartner_innen:

Dr. Klaus Ritgen, Referent, Deutscher Landkreistag, Klaus.Ritgen@Landkreistag.de, Tel. 030 590097-321

Dr. Katrin Sobania, Leiterin des Referats Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government, Postdienste, Daten- und Informationssicherheit, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., sobania.katrin@dihk.de, Tel. 030 20308-2109

Dr. Hanna Sommer, Referentin, Dezernat für Recht und Verwaltung, Deutscher Städtetag/ Städtetag NRW, hanna.sommer@staedtetag.de, Tel. 030 37711-770

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin
Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

Deutscher Landkreistag
Ulrich-von-Hassell-Haus | Lennéstr. 11 | 10785 Berlin
Tel. 030-590097-309 | Fax 030-590097-400 | Internet: www.Landkreistag.de | www.twitter.com/DLtonline

Deutscher Städtetag/ Städtetag NRW
Hausvogteiplatz 1 | 10117 Berlin
Tel. 030-37711-0 | Fax 030 37711-999 | Internet: www.staedtetag.de