

## Häufig gestellte Fragen zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

### Worum geht es?

Ziel des Gesetzentwurfes ist es an erster Stelle, die Beantragung von Reisepässen und Personalausweisen so unbürokratisch und bürgerfreundlich wie möglich zu gestalten, indem für die Beantragung lediglich ein Weg (zum Bürgeramt) erforderlich bleibt. Auf Wunsch der antragstellenden Person kann der Fotograf wie gewohnt das Lichtbild anfertigen und der Behörde elektronisch zum Abruf bereitstellen. Papierbasierte Passbilder sollen im Antragsprozess für Personalausweis und Reisepass spätestens zum 1. Mai 2025 entfallen, damit im Bürgeramt Qualitätseinbußen beim Einscannen vermieden werden.

In den Fällen, in denen ein vom Fotograf angefertigtes Lichtbild vom Personal des Bürgeramts aus diversen Sachgründen nicht für die Pass-/Ausweisbeantragung akzeptiert werden kann, muss der Bürger heute noch erneut zum Fotografen und sich einen neuen Termin beim Bürgeramt besorgen. Dieser unnötig bürokratische und zeitliche Aufwand für eine Pass-/Ausweisbeantragung soll künftig flächendeckend vereinfacht werden. Ganz neu ist dieses Vorgehen jedoch nicht: Einige Bürgerämter bieten ihren Einwohnern schon heute eine Lichtbilderstellung innerhalb der Behörde an.

Ein weiteres wichtiges Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die hohe internationale Anerkennung die der deutschen Pass aufgrund seiner Sicherheitsstandards im internationalen Vergleich besitzt, zu erhalten. In die allermeisten Staaten kann man mit ihm weltweit visumfrei einreisen; wir wollen, dass dies auch künftig so bleibt. Das Lichtbild im Ausweis / Pass ist dabei der zentrale Anker für die Identifizierung. Viele Mitgliedstaaten der EU (Europäische Union), darunter vor allem auch diejenigen Staaten, die bei der Digitalisierung ganz vorne dabei sind, wie z.B. (zum Beispiel) Estland, haben bereits die generelle Vor-Ort-Aufnahme des Lichtbilds in der Behörde verwirklicht. Das wird allen Mitgliedsstaaten auch so von der entsprechenden EU (Europäische Union)-Verordnung empfohlen, um Falschidentitäten wirksam zu verhindern. Für Deutschland soll es mit dem Gesetzentwurf nun ermöglicht werden, dass sich jede Behörde mit Lichtbildaufnahmetechnik ausstatten kann.

### Was sind die wesentlichen Regelungsinhalte?

Lichtbilder für die Pass-/Ausweisbeantragung sollen medienbruchfrei und elektronisch verwendet werden. Dabei kommen einerseits Lichtbilder der Fotografen in Betracht, die der Behörde auf einem gesicherten elektronischen Weg zugeleitet bzw. (beziehungsweise) zum Abruf bereitgestellt werden. Andererseits sollen für in der Behörde angefertigte Lichtbilder Kamerasysteme und/oder Selbstbedienungsterminals, die mit den Arbeitsplatz-PCs des Personals des Bürgeramts verbunden sind, genutzt werden können. Das Antragsverfahren wird dadurch signifikant vereinfacht.

Mit dem im Gesetzentwurf eingeführten generellen Lichtbildübermittlung auf gesichertem elektronischem Weg wird auch ein verstärkt auftretendes Sicherheitsproblem beseitigt: Technisch ist es mittlerweile möglich, dass Lichtbilder mit Hilfe frei verfügbarer Software (einschließlich biometrischer Hilfestellungen) qualitativ hochwertig so verändert werden können, dass z.B. (zum Beispiel) zwei oder mehr Personen mit ein und demselben Pass reisen können. Auch die sichere und eindeutige Identifizierung mit dem Personalausweis oder dem Reisepass zwischen Bürgern bei Behörden oder zwischen den Bürgern untereinander ist damit im Kern betroffen. Werden solche manipulierten Passbilder für die Beantragung bereitgestellt, ist es für das Personal in den Behörden kaum möglich, solche Manipulationen zu erkennen. Mit der gesicherten elektronischen Übermittlung, wozu auch ein vorheriger Registrierungsprozess für den Fotografen gehören kann, ist es möglich, den Ursprung eines etwaigen manipulierten Lichtbilds auch noch zu einem späteren Zeitpunkt nachzuverfolgen, wenn die Manipulation aufgedeckt wird.

Bereits viele Mitgliedstaaten der EU (Europäische Union) haben die Lichtbilderstellung in der Behörde eingeführt; diese Regelung ist von der Verordnung (EU (Europäische Union)) 2019/1157 für alle Mitgliedstaaten der EU (Europäische Union) empfohlen.

Was wird sich für den deutschen Personalausweis bzw. Reisepass ändern?

Mit den angestrebten Änderungen soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass das hohe Vertrauen in deutsche Ausweise auch im Digitalisierungszeitalter so erhalten bleibt. Das Aussehen der Personalausweise und Reisepässe ändert sich durch den Gesetzentwurf nicht. Das Druckbild der Lichtbilder in Pässe und Ausweisen kann durch die medienbruchfreie Weiterverwendung elektronisch erzeugter Lichtbilder optimal verwirklicht werden. Qualitätsverluste, welche bislang durch das Einscannen von papierbasierten Passbildern entstehen konnten, unterbleiben künftig.

Die Kosten für die Beantragung des deutschen Personalausweises bzw. (beziehungsweise) deutschen Reisepasses liegen im internationalen Vergleich im unteren Drittel. Die generelle Möglichkeit, Lichtbilder auch in der Behörde erstellen lassen zu können, wird zu einer voraussichtlichen individuellen Gebührenerhöhung von 6,00 € (Euro) führen.

Alle bereits ausgestellten Personalausweise oder Reisepässe behalten ihre Gültigkeit bis zum vorgesehenen Gültigkeitsablauf und können uneingeschränkt verwendet werden.

Wozu dient der Wegfall papierbasierter Passbilder?

Die Digitalisierung und Vereinfachung des Antragsprozesses würde konterkariert, wenn der Bürger auch weiterhin ein elektronisch erstelltes Passbild vom Fotografen ausdrucken lassen und das Papier-Passbild vom Fotografen zum Bürgeramt tragen muss, damit es dort - mit Qualitätseinbußen - wieder eingescannt wird.

Wie bei anderen Verwaltungsangelegenheiten auch, sollte die Beantragung von Reisepässen und Personalausweisen künftig so unkompliziert und einfach wie möglich gestaltet werden. Die antragstellende Person soll wählen können, ob sie das Lichtbild weiterhin gesondert beim Fotografen anfertigen lässt. Die gesicherte elektronische Übermittlung des Lichtbilds vom Fotografen zur Behörde ist bereits entsprechend der Technischen Richtlinie 03146 des Bundesamtes für Sicherheit und der Informationstechnik aktuell möglich und wird flächendeckend ausgebaut. Alternativ dazu sollen alle Bürgerämter rechtlich in die Lage versetzt werden, Lichtbildaufnahmetechnik in der Behörde anbieten zu können, damit für den Bürger insgesamt nur ein Weg für die Pass-/Personalausweisbeantragung erforderlich bleibt.

Im Übrigen werden die Lichtbilder vom Bürgeramt nach der Pass-/Personalausweisbeantragung wie gewohnt auf sicherem Wege elektronisch zum Hersteller für die Ausweisproduktion weitergeleitet und dort bei Produktionsende gelöscht. Eine Speicherung des Lichtbildes findet auf Grund der gesetzlichen Vorgaben ausschließlich im Pass- bzw. (beziehungsweise)

Personalausweisregister statt und dient vorwiegend dazu, eine Person vereinfacht zu identifizieren, falls der Reisepass / Personalausweis im In- oder Ausland durch Verlust/Diebstahl abhandengekommen ist und rasch ein Ersatzdokument ausgestellt werden soll.

Bei der Passbeantragung muss das Personal in den Bürgerämtern stets in kurzer Zeit zwischen Bürgerfreundlichkeit (Bewertung von Abweichungen im Passbild) und Gewährleistung der Sicherheit (Übereinstimmung von Gesicht und Passbild) entscheiden. Die Möglichkeit für die Behörden, Lichtbildaufnahmetechnik anbieten zu können, stärkt im Wesentlichen die Bürgerfreundlichkeit der Pass- und Ausweisbeantragung und berücksichtigt nebenbei auch noch Sicherheitsaspekte.

Weder technische Maßnahmen noch das geschulte Personal in den Bürgerämtern oder Urkundenexperten können innerhalb der für die reguläre Lichtbildprüfung vorgesehenen Zeit ein professionell geändertes Bild (Morphing) sicher detektieren. Die Verantwortung dafür, dass mit Hilfe eines behördlich ausgestellten echten Ausweises durch ein gemorphtes Foto Identitätsmissbrauch betrieben wird, darf nicht allein auf dem Personal der Bürgerämter lasten. Für die zukünftig ausnahmslose gesicherte elektronische Lichtbildübermittlung ist ggf. (gegebenenfalls) eine Registrierung der Fotografen notwendig, was zusätzliches Vertrauen in die Lichtbilder, die der Behörde elektronisch zugeleitet werden, schafft. Ferner entlastet die Möglichkeit der Lichtbilderstellung vor Ort in der Behörde das Behördenpersonal von schwierigen Diskussionen um die Anerkennung von nicht-biometrieconformen Lichtbildern und vereinfacht den Antragsprozess insgesamt auch bspw. für mobilitätseingeschränkte Personen.

Warum hat eine europäische Regelung die Lichtbilderstellung in der Behörde empfohlen?

Die Bedrohung durch Identitätsmissbrauch in der Europäischen Union ist internationaler Natur und kann nicht von einzelnen Mitgliedstaaten allein bewältigt werden. Dabei soll sich die sichere und zugleich schnelle Identifizierung an Grenzübergängen und im täglichen Leben (Behördenkontakt, private Verträge) auch künftig auf das Vertrauen in das Lichtbild stützen. Dieses Vertrauen ist von essentieller Bedeutung und soll durch die Möglichkeiten der Digitalisierungen nicht grundlegend erschüttert werden können.

Viele Mitgliedstaaten der EU (Europäische Union) haben bereits die vor-Ort-Aufnahme des Lichtbilds verwirklicht, wie es mit dem Gesetzentwurf nun für Deutschland vorgeschlagen wird. Einige EU (Europäische Union) Mitgliedstaaten arbeiten mit zivilen Datenbanken von Lichtbildern und Fingerabdrücken aller Staatsbürger, um Lichtbildvergleiche durchführen und den Bürgerinnen und Bürgern Online-Beantragungen von Pässen / Ausweisen anbieten zu können. In Deutschland sind zivile bundesweite Datenbanken von Lichtbildern und/oder Fingerabdrücken jedoch gesetzlich verboten.

Wurden die Belange derjenigen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt, welche kein Selbstbedienungsterminal bedienen können oder wollen?

Die Ausweisbeantragung in der Behörde bleibt wie bisher: Das Lichtbild wird nur lokal in der Behörde gespeichert. Gesetze regeln die Datenverarbeitung und die temporäre Übermittlung zum Ausweishersteller. Kinder und mobilitätseingeschränkte Personen können wie bisher Ausweise und Pässe beantragen und - sofern die Behörde entsprechende Technik anbieten möchte - die Kameralösung am Arbeitsplatz des Behördenpersonals nutzen. Kann von der antragstellenden Person aufgrund medizinischer Ausnahmen kein biometrieconformes Lichtbild erstellt werden, bedarf es bei der Lichtbilderstellung in der Behörde keines Attestes.

Möchte die antragstellende Person wie gewohnt das Lichtbild beim Fotografen anfertigen lassen, wird das Passbild der Behörde elektronisch auf gesichertem Weg zugeleitet. Ist ein übermitteltes Lichtbild nicht biometrieconform, kann die Lichtbildaufnahme innerhalb der Behörde angeordnet werden, wenn geeignete Technik vorhanden ist.

Von den Herstellern von Selbstbedienungsterminals wird berichtet, dass aktuell bereits über 200 Geräte zur Lichtbildaufnahme in den Behörden aufgestellt sind. Darüber hinaus gibt es eine Anzahl von Kameralösungen / Fotokabinen in den Behörden.

Nach den vorläufigen Planungen soll jede Behörde mindestens ein Kamerasystem am Arbeitsplatz erhalten, damit die Antragstellungen wie gewohnt durchgeführt werden können. Dies betrifft insbesondere Antragstellungen von mobilitätseingeschränkten Personen oder Kindern. Aus Gründen der Ausfallsicherheit sollten mindestens zwei Geräte (Kamerasystem und/oder Selbstbedienungsterminal) pro Behörde vorgesehen werden, wenn zwei oder mehr Arbeitsplätze in der Behörde vorhanden sind. Der Bedarf der Behörden, die mehr als einen Arbeitsplatz eingerichtet haben, über die benötigte Zahl der Kamerasysteme / Selbstbedienungsterminals wird erst nach Verabschiedung des Gesetzes erhoben werden können.

Wurden die Belange der örtlich ansässigen Fotografen sowie der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt?

Für Bürgerinnen und Bürger spart die Möglichkeit, das Lichtbild vor Ort in der Behörde erstellen lassen zu können, Zeit bei der Pass- und Personalausweisbeantragung. Auch diese wirtschaftlichen Erwägungen müssen mitberücksichtigt werden.

Das Bestreben nach Bürgerfreundlichkeit und Digitalisierung lässt in der Bevölkerung zunehmend das Verständnis dafür schwinden, dass ein Passbild beim Fotografen digital aufgenommen wird und dann als Papierbild vom Bürger zur Behörde getragen werden muss, wo es eingescannt (und damit erneut digitalisiert) wird. Mit einer Beibehaltung dieses überkommenen Verfahrens kann eine wirksame Entbürokratisierung und Digitalisierung der Pass- und Ausweisbeantragung nicht erreicht werden.

Die Ausrüstungen für Fotografien, die vorher ein Alleinstellungsmerkmal von Fotografen waren, trägt heute jeder Bürger mit seinem Smartphone in der Tasche bei sich. Diese technische Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte (die auch noch nicht abgeschlossen ist) ist auch den Fotografen hinreichend bekannt und wird - auch ohne diesen Gesetzentwurf - zu erheblichen Veränderungen der Geschäftstätigkeit von Fotografen führen. Der Gesetzentwurf schränkt mit der geplanten Registrierung der Fotografen für Lichtbildübermittlungen zu Pass-/Personalausweisbehörden deren Tätigkeiten nicht ein.

Die Bundesregierung wird bei der abschließenden Formulierung eines Gesetzentwurfs zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen all diese Aspekte berücksichtigen. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung dazu sind noch nicht abgeschlossen.