

Auf einen Blick

# Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

## Ausgangslage

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat legte im Dezember 2019 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen vor. Mit diesem sollen Verbesserungen in der Bekämpfung von Morphing und bei der Lichtbilderfassung erreicht werden. Demnächst soll der Regierungsentwurf veröffentlicht werden (Stand März 2020).

## Bitkom-Bewertung

**Es ist kompliziert:** Wir begrüßen die Zielstellung des Entwurfs, neue Risiken wie das Morphing zu adressieren und so die Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen zu stärken. Nach unserer Einschätzung führt der Gesetzesvorschlag jedoch hinsichtlich der gewählten Maßnahmen zu einer neuen Marktverdichtung und zu weniger Marktoffenheit. **Unser Ziel ist** eine Erhöhung des Sicherheitsniveaus – aber mit Augenmaß, Fokus auf Praktikabilität und Nutzung der zur Verfügung stehenden Techniken zur Erhaltung der Marktoffenheit.

## Das Wichtigste

Im Bitkom sind neue Anbieter genauso wie Mitglieder mit großer Nähe zu den klassischen Diensten vertreten. Unser Papier zeichnet daher mögliche Kompromisslinien vor:

### ▪ Positive Zielstellung

Maßnahmen, die zur Erhöhung der Sicherheit gegen Morphing führen, sind zu begrüßen und sollten gefördert werden – auch im Rahmen der bereits angestoßenen EU-Aktionspläne. Zusammenarbeit der Behörden und der Wirtschaft ist hier essentiell.

### ▪ Zur Verfügung stehende Mittel und digitale Werkzeuge nutzen

Wir halten die Nutzung der zur Verfügung stehenden elektronischen Lösungen zur Erreichung der Zielstellung für angemessener: Lösungen mit eIDAS Mitteln wie Signaturen und Zeitstempeln wären auch bei Fotografen leicht umzusetzen, würden aber zugleich das Sicherheitsniveau maßgeblich erhöhen. Auch die Prüfung eines Livebildes gegen das bereits gemachte Foto könnte mittels verfügbarer Softwarelösungen in den Bürgerämtern erfolgen.

### ▪ Praktikabilität im Blick behalten

Der Entwurf begegnet aus Praktikabilitätsaspekten wie zB fehlendes Personal und fehlende Räumlichkeiten in den Bürgerämtern Bedenken. Die Umsetzung bei zwei Terminals pro Bürgeramt und der Vorgabe aus Artikel 10 und 11, dass die Lichtbilder in Gegenwart eines Mitarbeiters aufzunehmen sind, werden schwer umzusetzen sein und die Praktikabilität eher senken. Das Verständnis der Bürger hierfür dürfte gering sein.

## Bitkom-Zahl

### 91 Prozent

der befragten Unternehmen sprechen sich für besseren Informationsaustausch zwischen Staat und Wirtschaft zu IT-Sicherheitsthemen aus (lt. einer Studie von [Bitkom Research](#)).

# Stellungnahme

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

05. Februar 2020

Seite 1

### A. Einschätzungen

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat legte im Dezember 2019 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen vor. Mit diesem sollen Verbesserungen in der Bekämpfung von Morphing und bei der Lichtbilderfassung erreicht werden. Zudem wird die Verwendung der Seriennummer angepasst, eine Versionsnummer sowie die Ausweispflicht für Strafgefangene eingeführt. Daneben dient der Entwurf auch der Anpassung der Angaben zum Geschlecht im Reisepass sowie (zur Umsetzung europäischer Vorgaben) einer Anpassung der Geltungsdauer von Kinderreisepässen.

Insbesondere die Thematik des Morphings wird bereits seit längerer Zeit diskutiert. Verschiedene Aktionspläne und Projekte, auch auf EU-Ebene, widmen sich Maßnahmen, die zur Erhöhung der Sicherheit gegen Morphing beitragen (so zB das EU Projekt FIDELTY aus 2014, der Aktionsplan gegen Reisedokumentenbetrug aus 2016, die EU Verordnung 2019/1157 und die FRONTEX Konferenz 2019 zum Thema Morphing Detection and Prevention).

Wir begrüßen die Zielstellung des Entwurfs, neue Risiken wie das Morphing zu adressieren und so die Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen zu stärken. Nach unserer Einschätzung führt der Gesetzesvorschlag jedoch hinsichtlich der gewählten Maßnahmen zu einer neuen Marktverdichtung und zu weniger Marktoffenheit. Unter Punkt „C.“ in der Einleitung und Begründung zum Entwurf wird konstatiert, dass es hinsichtlich der gewählten Maßnahmen keine Alternativen gäbe. Das schätzen wir vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender elektronischer Lösungen durchaus anders ein: Lösungen mit eIDAS Mitteln wie Signaturen und Zeitstempeln wären auch bei Fotografien leicht umzusetzen, würden aber zugleich das Sicherheitsniveau maßgeblich erhöhen. Auch die Prüfung eines Livebildes gegen das bereits gemachte Foto könnte mittels verfügbarer Softwarelösungen in den Bürgerämtern erfolgen.

Wir sehen darüber hinaus praktische Herausforderungen bei der Umsetzung, wie zB fehlendes Personal und fehlende Räumlichkeiten in den Bürgerämtern. Die Umsetzung

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Rebeka Weiß, LL.M.**  
**Leiterin Vertrauen & Sicherheit**  
T +49 30 27576 161  
r.weiss@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

bei zwei Terminals pro Bürgeramt und der Vorgabe aus Artikel 10 und 11, dass die Lichtbilder in Gegenwart eines Mitarbeiters aufzunehmen sind, werden schwer umzusetzen sein und die Praktikabilität eher senken. Das Verständnis der Bürger hierfür dürfte gering sein.

## Zum Änderungsvorschlag „Lichtbilderstellung innerhalb der Passantragsstelle/-behörde“:

Der Referentenentwurf fordert, dass die Passbildproduktion innerhalb der Behörden erfolgen soll, um Manipulationen wie Morphing zu vermeiden. In der Begründung auf Seite 14 (zu Artikel 1, Nummer 1) wird weiterhin erläutert, dass die Passproduktion um die Bereitstellung von Geräten zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Fingerabdrücken und Lichtbild erweitert wird und eine Vergabe an **einen** Anbieter erfolgt. Dies würde den Markt weiter verdichten und Wettbewerb verhindern. Die Auswirkungen auf die Branche der Fotografen dürfte dabei ebenfalls auf der Hand liegen.

## Hintergrund:

Noch zu Beginn der 2000er-Jahre wurde bei der Beantragung eines Passes vom Passbewerber stets ein Lichtbild in Papierform vorgelegt. Als Ergebnis des Wettbewerbs privater Unternehmen wurden ab Mitte der 2000er-Jahre Alternativen entwickelt und eingeführt.

Es wird deutlich, dass der Wettbewerb privater Unternehmen innovative Lösungen hervorgebracht und deren stetige Weiterentwicklung gefördert hat. Es sind bundesweit bereits ca. 300 Kabinen-Systeme der oben beschriebenen Art in rund 200 Kommunen im Einsatz (bei 5.500 passausgebenden Stellen). Es gäbe haushalterisch betrachtet nicht zwingend die Notwendigkeit, komplett mit einer Ausstattung der Behörden neu zu beginnen.

Die oben genannten Selbstbedienungsterminals sind für den Einsatz zur Produktionsdatenerfassung, -qualitätsprüfung und -übermittlung für hoheitliche Dokumente durch das BSI seit 2011 zertifiziert.

Vergleichbar hierzu wurden für die Telematik-Infrastruktur des Gesundheitswesens ebenfalls mehrere Konnektoren verschiedener Hersteller für die Nutzung zertifiziert.

Manipulationen während der Aufnahme und elektronischen Erfassung des Lichtbilds oder im Anschluss daran die Manipulation der erfassten Daten können insbesondere durch folgende Maßnahmen ausgeschlossen werden:

- **Lebenderkennung bzw. Presentation Attack Detection**, um die Verwendung von Bildern, Masken oder dgl. während der Aufnahme zu verhindern

- **Isolation des Systems** gegen ein Einspeisen nicht vom System selbst aufgenommener Bilder
- **Elektronische Signierung** des aufgenommenen und elektronisch erfassten Lichtbilds, so dass sowohl die Vertrauenswürdigkeit des Geräts zur Aufnahme und elektronischen Erfassung als auch die Unverfälschtheit des ausgegebenen Lichtbilds zu jedem beliebigen späteren Zeitpunkt geprüft werden können

Es sollte daher auch unverändert die Konformität zu technischen Richtlinien des BSI gewährleistet sein (Beispiele: BSI TR-03121 zur Qualität der Aufnahmen, Prozesse, etc.).

### Änderung Artikel 10 Passgesetz:

„Das Lichtbild ist **in Gegenwart eines Mitarbeiters der Passbehörde** aufzunehmen und elektronisch zu erfassen.“

Der Aufwand für eine passausgebende Stelle, bei der Erstellung des Lichtbilds einen Mitarbeiter bereitzustellen, erscheint wenig effizient für einen schnellen Prozessablauf im Antragsverfahren.

### Hintergrund:

Andere europäische Länder wie bspw. Schweden oder Tschechien arbeiten schon lange nach dem durch das BMI vorgeschlagenen Verfahren, haben aber entweder kleine Kameras für die Lichtbildaufnahme an jedem Sachbearbeiterplatz installiert oder spezielle Technologien der Manipulationssicherheit in den Kabinen (wie oben beschrieben) implementiert. Vor allem sei hier die „Lebenderkennung“ im Kamerasystem hervorgehoben, die bereits seit einigen Jahren Standard bei den Automatisierten Grenzkontrollsystemen (ABC Gates - automated border control gates) an deutschen und europäischen Flughäfen ist. Auch an den Flughäfen kontrolliert nur ein Grenzbeamter bis zu sechs Schleusensysteme, ein großer Effizienzgewinn für die behördliche Seite sowie Komfort für Bürger, in diesem Fall Reisende.

Diese beiden Aspekte – Effizienzgewinn im Prozess und Komfort für Bürger – stehen nicht im Widerspruch zu den Sicherheitsanforderungen. Daher sollte der Referentenentwurf eine „moderne Kommune“ mit einer entsprechenden sicherheitstechnischen und trotzdem nicht personalaufwendigen Ausstattung fokussieren.

### Weitere Aspekte:

Über diese Punkte hinaus halten wir es für notwendig (wenn nun Änderungen im Personalausweisgesetz ohnehin vorgenommen werden) auch weitere Aspekte zu regeln: Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die online Ausweisfunktion. Die nachfolgenden Ausführungen sind auch im Zusammenhang mit dem

Verordnungsvorschlag für die eID Karte für EU-Bürger zu verstehen und wir plädieren dafür, hier die Vorschläge einheitlich voranzubringen um so den größtmöglichen Mehrwert zu schaffen, einen kohärenten Rahmen zu bilden und zugleich das erstrebte Ziel (die Verbesserung der Online-Ausweisfunktion) zu erreichen.

## 1. Die Möglichkeiten der online Ausweisfunktion

Der elektronische Identitätsnachweis mit der Online-Ausweisfunktion des Personalausweises bietet Anbietern und Kunden eine neue Qualität bei geschäftlichen Transaktionen im Internet. Der Chip in der Ausweiskarte ermöglicht die einfache und sichere Übertragung der persönlichen Daten des Ausweisinhabers, seiner elektronischen Identität (eID), in die elektronischen Geschäftsprozesse. Mit jeder Datenübermittlung per eID-Funktion werden von den Meldebehörden geprüfte personenbezogene Daten der Kunden zur Verfügung gestellt und können automatisiert in nachgelagerten Systemen weiterbearbeitet werden. Dank stets zuverlässiger Daten werden Kosten und Zeit gespart, der Papierverbrauch gesenkt und der Kundenservice verbessert. Zugleich leistet diese Funktion einen wichtigen Beitrag zum Schutz Ihrer Kunden vor Identitätsdiebstahl und Identitätsmissbrauch im Internet, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, den sicheren Online-Ausweis in ihren Geschäftsbeziehungen zu nutzen.

## 2. Vor-Ort-Auslesen der Ausweisdaten

Mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises ermöglichte der Gesetzgeber eine neue Art des Auslesens und Nutzung der auf dem Personalausweis-Chip gespeicherten Daten. Überall dort, wo Personaldaten in ein Formular übernommen werden sollen, bietet sich das sog. Vor-Ort-Auslesen an. Bei dieser Vor-Ort-Identifizierung benötigt Ausweisinhaber weder eine aktivierte Online-Ausweisfunktion oder eine PIN. Auch die benötigte Technik kann – vor Ort – durch den Diensteanbieter gestellt werden. Sämtliche seit November 2010 ausgestellten Personalausweise und elektronische Aufenthaltstitel (aktuell über 56 Mio.) können dadurch derzeit für das Vor-Ort-Auslesen genutzt werden. Somit sind Unternehmen und Behörden in der Lage, benötigte persönliche Daten schnell, einfach und fehlerfrei direkt in ihre Systeme zu übernehmen. Der Ausweis wird einfach auf ein entsprechendes Lesegerät gelegt und die Daten werden elektronisch ausgelesen und übernommen. Mit geeigneter Software (App) kann das Lesegerät heute jedoch ersetzt werden. Zusammen mit fast jedem handelsüblichen Android Smartphone mit NFC Technologie kann die Software direkt als Lesegerät eingesetzt werden.

Die Liste der auf dem Chip gespeicherten Daten finden sich in § 18 Abs. 3 PAuswG.

1. Familienname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Tag der Geburt,
5. Ort der Geburt,
6. Anschrift,
7. Ordensname, Künstlername.
8. Dokumentenart,
9. dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen,
10. Abkürzung „D“ für Bundesrepublik Deutschland,

***Gem. § 21 a PAuswG benötigen Vor-Ort-Diensteanbieter um Ausweisdaten nach § 18a unter Anwesenden vor Ort auslesen zu dürfen, eine Vor-Ort-Berechtigung einschließlich eines Vor-Ort-Zertifikats. § 21 gilt hierfür entsprechend.***

Entsprechend der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 18/11279, S. 25, wird zurzeit davon ausgegangen, dass der hierfür nach § 21a PAuswG eigens berechnete Vor-Ort Anbieter den Ausweisinhaber anhand des vorgelegten Personalausweises persönlich identifiziert.

***„Diese Identifizierung erfolgt anhand eines Lichtbildabgleichs unter Anwesenden, also unter Ausschluss von Fernkommunikationsmitteln.“***

Das Gesetz formuliert im § 18 a PAuswG:

### **§ 18a Vor-Ort-Auslesen von Ausweisdaten unter Anwesenden**

(1) Der Ausweisinhaber kann seinen Personalausweis ferner dazu verwenden, die in § 18 Absatz 3 Satz 2 genannten Daten zum Zwecke der medienbruchfreien Übernahme von Formulardaten unter Anwesenden zu übermitteln.

(2) Vor dem Vor-Ort-Auslesen der Daten ist der Vor-Ort-Diensteanbieter verpflichtet, anhand des Personalausweises per Lichtbildabgleich zu prüfen, ob die den Personalausweis vorlegende Person der Ausweisinhaber ist. Die Daten werden nur übermittelt, wenn der Vor-Ort-Anbieter mit Einverständnis des Ausweisinhabers die Zugangsnummer ausliest und diese zusammen mit einem gültigen Vor-Ort-Zertifikat an das Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises übermittelt.

Diskussionsvorschlag zur Verbesserung der Nutzung der Online-Ausweisfunktion:

Unsere branchenübergreifenden Diskussionen haben gezeigt, dass eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben helfen könnte, die Nutzung der Online-Ausweisfunktion zu

verbessern. Die Gesetzesbegründung, mithin die Auslegung des „...unter Anwesenden..“ sollte überdacht werden und eine unterstützende Kombination mit zeitgemäßen, aus unserer Sicht bewährten und sicheren online Identifizierungsverfahren kombiniert werden.

So heißt es z.B. im aktuellen Rundschreiben der BaFin 3/2017 zum Video Ident:

„Nach der Auslegung durch das BMF wird in den Fällen einer Videoidentifizierung ungeachtet der räumlichen Trennung eine sinnliche Wahrnehmung der am Identifizierungsprozess beteiligten (natürlichen) Personen ermöglicht, da sich die zu identifizierende Person und der Mitarbeiter im Rahmen der Videoübertragung „ von Angesicht zu Angesicht“ gegenüber sitzen und kommunizieren.“

Der Video Identifizierer kann nach unserer Auffassung durchaus feststellen, dass die in der Videokonferenz vor ihm sitzende Person, die Person auf dem Personalausweis ist. Das körperliche Erscheinen vor Ort könnte entfallen und der Video Identifizierer könnte auf einen sicheren Datenbestand aus dem Personalausweis, eingelesen in seine Dokumentationssoftware zurückgreifen.

Von der Ausführung in der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 18/11279, S. 25, **„Diese Identifizierung erfolgt anhand eines Lichtbildabgleichs unter Anwesenden, also unter Ausschluss von Fernkommunikationsmitteln.“** Wäre Abstand zu nehmen und diese zu streichen.

Die Gesetzesformulierung im § 18 a PauswG wäre zu ändern wie folgt:

IN § 18 a Absatz 1 Satz 1 PAuswG entfällt der Zusatz „unter Anwesenden“

### **§ 18a Vor-Ort-Auslesen von Ausweisdaten ~~unter Anwesenden~~**

(1) Der Ausweisinhaber kann seinen Personalausweis ferner dazu verwenden, die in § 18 Absatz 3 Satz 2 genannten Daten zum Zwecke der medienbruchfreien Übernahme von Formulardaten ~~unter Anwesenden~~ zu übermitteln.

(2) Vor dem Vor-Ort-Auslesen der Daten ist der Vor-Ort-Diensteanbieter verpflichtet, anhand des Personalausweises per Lichtbildabgleich zu prüfen, ob die den Personalausweis vorlegende Person der Ausweisinhaber ist. Die Daten werden nur übermittelt, wenn der Vor-Ort-Anbieter mit Einverständnis des Ausweisinhabers die Zugangsnummer ausliest und diese zusammen mit einem gültigen Vor-Ort-Zertifikat an das Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises übermittelt.

## Einschätzungen zum Gesetzesvorschlag zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen

Seite 7|7

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 400 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.