
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern Verordnung zur Entlastung der Bundespolizei und der Verwaltung im Bereich des Pass- und Ausweiswesens sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

Die Bundesregierung plant digitale Verbesserungen für Pass- und Ausweisbehörden, um Abläufe zu vereinfachen und die Verwaltung zu entlasten. Gleichzeitig soll die Gebühr für den Personalausweis wegen gestiegener Verwaltungs- und Produktionskosten von 37 auf 46 Euro steigen. Die DIHK betont die Bedeutung sicherer und effizienter Dokumentenprozesse. Verzögerungen bei Ausweisen und Meldeverfahren können Geschäftsreisen, Arbeitsverhältnisse und internationale Mobilität behindern. Private Anbieter digitaler Lösungen können helfen, Verwaltungsprozesse schneller und effektiver zu gestalten – und damit auch die Kosten niedrig zu halten. Dafür müssen sie über klare Standards und Schnittstellen in die Digitalisierung der Behörden eingebunden werden. Der regulatorische Rahmen muss so gestaltet werden, dass die Verwaltung von innovativen Angeboten von Unternehmen, die untereinander im Wettbewerb stehen, profitieren kann.

Die DIHK äußert sich in dieser Stellungnahme insbesondere zu Artikel 4 Nr. 1 Buchst. a (Änderung der Personalausweis- und eID-Karten-Gebührenverordnung, Erhöhung der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises von 37 Euro um 9 Euro auf 46 Euro). Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Das Wichtigste in Kürze

Die geplante Erhöhung der Gebühren für den Personalausweis führt zusammen mit der im letzten Jahr eingeführten Gebührenfreiheit für die Kommunen bei der Nutzung des PointID-Systems der Bundesdruckerei GmbH (bdr) zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung und zu einer Benachteiligung der gewerblichen Wirtschaft. Betroffen sind private Anbieter von Automaten zur Passbild-Erstellung, der Foto-Fachhandel sowie weitere Anbieter, die privatwirtschaftlich die Erstellung von Passfotos anbieten.

Wir lehnen die Erhöhung der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises um 24 Prozent von 37 Euro auf 46 Euro ab, soweit diese Erhöhung nicht die gestiegenen allgemeinen Verwaltungs- und Produktionskosten deckt. Kosten, die durch die bdr-Geräte (PointID) zur

Erstellung und digitalen Erfassung von Passfotos entstehen, sind durch marktkonforme Nutzungs-/Lichtbildgebühren zu finanzieren um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Inhaltliche Ausführungen

Die bdr hat 171 Millionen Euro in die Beschaffung von Geräten zur Lichtbilderstellung in den Kommunen (PointID) investiert. Grundsätzlich war 2020 mit dem „Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen“ vorgesehen, diese Kosten durch zusätzliche Nutzungs-/Lichtbildgebühren zu finanzieren. Kommunen sollten eine Gebühr in Höhe von 6 Euro erheben und diese in voller Höhe an die Bundesdruckerei abführen. Im März 2025 hat das BMI entschieden, die Finanzierung von PointID neu zu strukturieren und nicht mehr über die Nutzungs-/Lichtbildgebühr sicherzustellen. Die Gebühr wurde allerdings nicht abgeschafft, sondern wird weiter erhoben. Sie bleibt aber nun in voller Höhe (6 Euro) bei den Kommunen. Damit soll der durch die Nutzung von PointID erhöhte Verwaltungsaufwand in den Ämtern kompensiert werden.

Da PointID nun nicht mehr direkt durch die Gebühren für das Lichtbild finanziert wird – der Betrag bleibt in voller Höhe bei den Kommunen – muss es andere Quellen geben um die Finanzierungslücke zu schließen. Die Refinanzierung soll laut BMI "nach dem Solidarprinzip über die allgemeine Pass- bzw. Personalausweisgebühr" erfolgen.

Zum 1. August 2025 hat die Bundesdruckerei bereits die von den Kommunen zu zahlenden Preise für zentral produzierte Personalausweise, Reisepässe, Aufenthaltstitel und Reiseausweise um 4,90 Euro erhöht. Nun ist vom BMI eine Erhöhung der Personalausweisgebühren für die Bürgerinnen und Bürger um 24 % (9 Euro) geben.

Die derzeitige Ausgestaltung der Gebührenregelung für die Nutzung des PointID-Systems führt dazu, dass Kommunen Einnahmen in Höhe von 6 Euro pro Lichtbild generieren, ohne selbst mit direkten Ausgaben belastet zu sein. Diese Konstellation hat aus Sicht der Wirtschaft zwei wesentliche Auswirkungen:

1. Beeinträchtigung der Wahlfreiheit und Wettbewerbsverzerrung

Die finanzielle Anreizstruktur motiviert Kommunen in besonderer Weise, die Nutzung von PointID durch Bürgerinnen und Bürger aktiv zu fördern. Dies kann zu einer faktischen Einschränkung der Wahlfreiheit bei der Lichtbilderstellung führen und die Nachfrage nach extern gefertigten Passfotos – etwa durch Foto-Fachhandel oder Drogeriemärkte – erheblich reduzieren. Die Folge sind Umsatzrückgänge im stationären Einzelhandel, negative Effekte auf das kommunale Gewerbesteueraufkommen sowie eine Schwächung lebendiger Innenstädte.

2. Einschränkung kommunaler Entscheidungsfreiheit

Vor dem Hintergrund der haushaltsrechtlichen Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sehen sich Kommunen faktisch gezwungen, sich für PointID zu entscheiden. Damit wird ihnen die Möglichkeit genommen, alternative Aufnahmesysteme privater

Anbieter zu berücksichtigen, obwohl diese vielfach bereits in innovative Technik und organisatorische Maßnahmen investiert haben.

Die DIHK warnt vor einem Verlust erheblicher Investitionen privater Unternehmen in die Entwicklung und den Rollout vielfältiger und innovativer Aufnahmesysteme. Ein fairer und diskriminierungsfreier Marktzugang muss gewährleistet bleiben. Die gegenwärtige Gebührenstruktur sollte daher überprüft und so angepasst werden, dass sie keine einseitigen wirtschaftlichen Anreize schafft, die den Wettbewerb verzerren und die kommunale Entscheidungsfreiheit einschränken.

Wie bereits in der DIHK-Stellungnahme vom 28. Januar 2020 und in unserer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag vom 2. Oktober 2020 zum Entwurf der Bundesregierung "Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen" geäußert, setzen wir uns aus Sicht der Wirtschaft für eine Lösung ein, die Kommunen und Bürgern die Wahlfreiheit bei der Lichtbilderstellung lässt und somit private Wirtschaftsakteure nicht vom Markt ausschließt. Dies wurde vom Gesetzgeber 2020 mit dem „Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass- und Ausweiswesen“ so beschlossen und dient den betroffenen Wirtschaftsakteuren als Planungsgrundlage. Durch die Umstellung auf die sichere digitale Übertragung der Lichtbilder, die durch den Beschluss von 2020 eingeführt wurde, haben alle Anbieter erhebliche Investitionen getätigt.

Betroffene aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sind circa 1.400 Fotofachgeschäfte mit 5.500 Beschäftigten (*Quelle: DESTATIS*). Dazu kommen die Aufsteller und Betreiber von Fotoautomaten, die u.a. in Behörden oder Drogeriemärkten zu finden sind. Bei Fotofachhändlern macht die Erstellung der Passfotos in der Regel zwischen 30 und 50 % des Umsatzes aus und trägt in erheblichem Maße zur Kundenfrequenz bei. Falls diese Umsätze wegfallen, müssen Mitarbeiter und Auszubildende entlassen sowie Standorte geschlossen werden. Wir gehen davon aus, dass ca. 1.500 Arbeitsplätze davon betroffen wären. Die Schließung von Standorten könnte auch viele Innenstädte negativ beeinflussen, da es zu weiteren Leerständen und Verlust von Kundenfrequenzen kommt

Die geplante Erhöhung der Gebühr für die Ausstellung von Personalausweisen darf nicht zur (indirekten) Finanzierung der PointID-Systeme führen. Eine solche Quersubventionierung würde den fairen Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Anbietern – insbesondere dem, Foto-Fachhandel, Drogeriemärkten sowie Herstellern und Betreibern alternativer Aufnahmesysteme – erheblich verzerren.

Die Einnahmen aus der Personalausweisgebühr müssen sich ausschließlich auf die tatsächlichen Kosten der Dokumentenerstellung und die allgemeinen Verwaltungskosten, insbesondere auf kommunaler Ebene, beschränken. Eine Ausweitung auf weitere Kostenbestandteile ist abzulehnen.

Demgegenüber müssen die Gebühren für die Erstellung von Lichtbildern mittels PointID alle damit verbundenen Kosten decken – einschließlich Entwicklung, Produktion, Rollout, Service

und Support sowie der allgemeinen Verwaltungskosten. Dies erfordert gegebenenfalls eine neue Kalkulationsgrundlage und eine Anpassung der Nutzungsgebühren für die Lichtbilderstellung.

Aus Sicht der Wirtschaft ist sicherzustellen, dass ein freier und chancengleicher Wettbewerb gewährleistet bleibt. Eine staatliche Förderung, Privilegierung oder Subventionierung einzelner Anbieter ist mit den Grundsätzen eines funktionierenden Wettbewerbs nicht vereinbar.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die DIHK dafür aus, auf eine Erhöhung der Personalausweisgebühr zu verzichten bzw. diese deutlich zu reduzieren. Gleichzeitig sollte eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Lichtbildgebühr erfolgen, sofern die tatsächlichen Gesamtkosten die bisherige Pauschale von 6 Euro überschreiten.

Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Ulrike Regele, Referat Handel, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik,
regele.ulrike@dihk.de, 030-20308-2104

Dr. Katrin Sobania, Referat Informations- und Kommunikationstechnologie | E-Government |
Postdienste | IT-Sicherheit, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik,
sobania.katrin@dihk.de, 030-20308-2109

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.