

08.09.08**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - Fz - Rzu **Punkt** ... der 847. Sitzung des Bundesrates am 19. September 2008

Entwurf eines Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,

der **Finanzausschuss (Fz)** und

der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zu Artikel 1 (Überschrift des Gesetzes - PAG)

In Artikel 1 ist in der Überschrift die Angabe „PAG“ durch die Angabe „PAuswG“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Entwurf sieht als Abkürzung für das Gesetz die Bezeichnung „PAG“ vor. Das Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz) wird ebenfalls – und das seit 1954 – mit PAG abgekürzt. Dadurch entsteht bei den Rechtsanwendern die Gefahr der Verwirrung. Mit der Abkürzung „PAG“ verbinden Generationen von Juristen und Polizeibeamten in Bayern das Polizeiaufgabengesetz. Weitere Schwierigkeiten entstehen, wenn ein bayerisches Ausführungsgesetz zum Personalausweisgesetz zu erlassen ist, da dieses dann konsequenterweise mit AGPAG abzukürzen wäre. Schon aus rechtsstaatlichen Erwägungen ist eine eindeutige Zuordnung erforderlich.

...

R 2. Zu Artikel 1 (§ 1 Abs. 1 Satz 3, § 32 Abs. 1 Nr. 3 PAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob § 1 Abs. 1 Satz 3 und § 32 Abs. 1 Nr. 3 PAG-E entfallen können.

Begründung:

Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PAG-E soll vom Ausweisinhaber nicht verlangt werden können, den Personalausweis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben. Wer dennoch vom Ausweisinhaber verlangt, den Personalausweis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben, handelt ordnungswidrig (§ 32 Abs. 1 Nr. 3 PAG-E). Der Tatbestand ist somit bereits mit dem "Verlangen" nach Hinterlegung erfüllt, unabhängig davon, ob der Ausweisinhaber diesem nachkommt oder aus Sicherheitsgründen die Hinterlegung ablehnt.

Allein in dem "Verlangen" an den Ausweisinhaber nach Hinterlegung oder Gewahrsamsaufgabe ist noch kein Handlungsunwert enthalten. Vielmehr stellt dies zunächst eine neutrale Handlung dar, aus welcher Rückschlüsse auf eine beabsichtigte missbräuchliche Verwendung der Authentisierungs- und Signaturfunktionen nicht möglich sind. In zahlreichen Lebensbereichen ist es bisher geübte Praxis, den Personalausweis als Pfand zu hinterlegen (Museum für Audioguide, Probefahrten mit Pkw, Sportstudio für Schlüssel etc.). Es erscheint unverhältnismäßig, bereits dieses "Verlangen" mit einem Bußgeld zu belegen, zumal in § 32 Abs. 1 Nr. 5 PAG-E die unberechtigte Verwendung - worin der Handlungsunwert zu sehen ist - sanktioniert wird.

In 3. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 PAG)

In Artikel 1 ist in § 3 Abs. 2 das Wort "ausschließlich" zu streichen und nach der Angabe "§ 7 Abs. 1" die Angabe "und 2" einzufügen.

Begründung

Mit dieser Regelung werden die vom Auswärtigen Amt bestimmten Auslandsvertretungen berechtigt und verpflichtet, auch vorläufige Personalausweise auszustellen.

Im Zuge der europäischen Einigung sollen aufgrund des künftigen Personalausweisgesetzes die Auslandsvertretungen in die Lage versetzt werden, Personalausweise an im Ausland lebende Deutsche auszustellen. Für vorläufige Personalausweise sieht der Gesetzentwurf eine solche Zuständigkeit jedoch nicht vor. Für eilige Bedarfsfälle sollte konsequenterweise auch die Möglichkeit geschaffen werden, in den Auslandsvertretungen einen vorläufigen Personalausweis sofort ausstellen zu lassen. Dies hat zudem den Vorteil, dass der Pflicht, stets ein gültiges Ausweisdokument zu besitzen, besser Genüge getan wird.

In 4. Zu Artikel 1 (§ 5 Abs. 2 Nr. 12, § 9 Abs. 3 Satz 2, § 18 Abs. 3 Satz 2 Nr. 12, § 23 Abs. 3 Nr. 18 PAG)

Artikel 2 Nr. 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PassG)

Nummer 9 Buchstabe b (§ 21 Abs. 2 Nr. 4 PassG)

Artikel 3 Nr. 1 Buchstabe a (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 MRRG) und

Nummer 2 (§ 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 MRRG)

- a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In § 5 Abs. 2 Nr. 12, § 18 Abs. 3 Satz 2 Nr. 12 und § 23 Abs. 3 Nr. 18 sind jeweils das Wort ", Künstlername" durch die Wörter "öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften" zu ersetzen.
 - bb) In § 9 Abs. 3 Satz 2 sind die Wörter "Ordens- und Künstlernamen" durch das Wort "Ordensnamen" zu ersetzen.
- b) In Artikel 2 Nr. 1 in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, in Artikel 2 Nr. 9 Buchstabe b in § 21 Abs. 2 Nr. 4, in Artikel 3 Nr. 1 in § 2 Abs. 1 Nr. 5 und in Artikel 3 Nr. 2 in § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 sind jeweils das Wort ", Künstlername" durch die Wörter „öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften“ zu ersetzen.

Begründung:

Die unbeschränkte Wiedereinführung der Eintragungsfähigkeit von Künstler- und Ordensnamen läuft den Bestrebungen zur Verwaltungsvereinfachung und Entlastung der Pass- und Personalausweisbehörden, die auf Bundes- und Länderebene verfolgt werden, zuwider. Die Eintragung solcher Namen ist international unüblich (vgl. BT-Drs. 16/9725). Zudem erfordert die Prüfung der Eintragungsfähigkeit von Künstlernamen und von Ordensnamen kleinerer Glaubensgemeinschaften einen erheblichen Verwaltungsaufwand, weil es an allgemein anerkannten Kriterien für eine solche Prüfung fehlt. Daher sollte auf die Eintragung von Künstlernamen gänzlich verzichtet werden. Die Eintragung von Ordensnamen sollte - aus Gründen der leichteren Prüfbarkeit und der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung dieser Gemeinschaften - auf die Ordensnamen von Religionsgesellschaften beschränkt werden, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (vgl. Art. 140 GG iVm. Art. 137 Abs. 5 WRV).

In 5. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 3 Satz 2 - neu - PAG)

In Artikel 1 ist dem § 6 Abs. 3 folgender Satz anzufügen:

„Die Gültigkeitsdauer von Personalausweisen für Personen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung das 75. Lebensjahr vollendet haben, ist nicht beschränkt.“

Begründung:

Personen, die das 75. Lebensjahr vollendet haben, nehmen zum großen Teil nach wie vor noch aktiv am gesellschaftlichen sowie Geschäftsleben teil. Ein gültiger Personalausweis als Identitätsdokument ist nicht nur im Behördenverkehr hierfür eine grundlegende Voraussetzung.

Gleichfalls ist aber auch eine Vielzahl von Personen, die bereits ein hohes Lebensalter erreicht haben, nur noch bedingt in der Lage und bereit, den Aufwand, der mit der Beantragung und Ausstellung eines Personalausweises einhergeht, zu bewältigen. Insbesondere weil für diesen Personenkreis die prioritäre Funktion des Personalausweises als Identifikationspapier ab dem 85. Lebensjahr (Antragstellung mit 75 Jahren, bisherige Gültigkeitsdauer des Ausweises 10 Jahre bis zum 85. Lebensjahr) nur noch eine untergeordnete Rolle spielt. Die neuen Funktionalitäten des Personalausweises und der entsprechende Informations- und Beratungsbedarf wird gerade den nicht mehr aktiven Personenkreis zumindest in der nun folgenden Übergangszeit schnell überfordern, zumal eine Nutzung der neuen Funktionalitäten oftmals nur noch bedingt in Anspruch genommen werden wird.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird man beiden Interessengruppen gerecht. Eine Ausnahme von der Ausweispflicht gem. § 1 Abs. 3 könnte als diskriminierend empfunden werden.

Im Falle von auftretenden Störungen der Funktionsfähigkeit des elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmediums ist – soweit dieses vom Betroffenen benötigt wird – auf Antrag ein neuer Personalausweis auszustellen.

In 6. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 4 PAG)

In Artikel 1 sind in § 6 Abs. 4 die Wörter "ist dem jeweiligen Nutzungszweck anzupassen" durch die Wörter "ist unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks festzulegen" und die Wörter "die Dauer" durch die Wörter "einen Zeitraum" zu ersetzen.

Begründung

Die Dauer der Gültigkeit eines vorläufigen Personalausweises ist durch die Personalausweisbehörde unter Berücksichtigung des Zwecks festzulegen, für den der vorläufige Personalausweis genutzt werden soll.

Insoweit sollte verdeutlicht werden, dass es sich bei der Festlegung der Gültigkeitsdauer um eine eigenständige Entscheidung handelt und die zuständige Behörde in ihrer Handlungsfreiheit nicht darauf beschränkt ist, „eine Anpassung der Gültigkeitsdauer an den jeweiligen Nutzungszweck vorzunehmen“.

In 7. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Satz 2 PAG)

In Artikel 1 ist in § 8 Abs. 1 Satz 2 das Wort „überwiegend“ zu streichen.

Begründung

§ 8 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass für Personen, die keine Wohnung im Inland haben, die Personalausweisbehörde in dem Bezirk zuständig sein soll, in der sich die Person überwiegend aufhält.

Da der vorgenannte Personenkreis oftmals täglich seinen Aufenthaltsort wechselt, kann die zuständige Personalausweisbehörde regelmäßig nicht feststellen, wo sich die antragstellende Person „überwiegend“ aufhält. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass die Personalausweisbehörde regelmäßig auf die Angaben der betroffenen Person angewiesen ist und die Richtigkeit der gemachten Angaben nicht überprüfen kann.

Im Übrigen erscheint es auch nicht sachgerecht, dass eine Personalausweisbehörde, bei der eine wohnsitzlose Person einen Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises stellt, diesen mangels Zuständigkeit nicht bearbeiten dürfte, weil die antragstellende Person angibt, sich zuvor mehrere Tage an einem anderen Ort aufgehalten zu haben.

Durch die vorgeschlagene Streichung des Wortes „überwiegend“ würde im Interesse der Personalausweisbehörden und insbesondere auch der Personen, die über keine Wohnung im Inland verfügen, insoweit klargestellt, dass der Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises bei der Behörde zu stellen ist, in deren Zuständigkeitsbereich sich die antragstellende Person aufhält.

In 8. Zu Artikel 1 (§ 10 Abs. 1 Satz 1, 3 und 4, Absatz 2 Satz 2 PAG)

In Artikel 1 ist § 10 wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 ist das Wort „Aushändigung“ durch das Wort „Antragstellung“ zu ersetzen.

bb) Die Sätze 3 und 4 sind zu streichen.

b) In Absatz 2 Satz 2 sind die Wörter „die Erklärung nach Absatz 1 Satz 4 in der Auslandsvertretung abgegeben wird und“ zu streichen und nach dem Wort „Person“ die Wörter „nach Absatz 1 Satz 1“ einzufügen.

Begründung:

Der Entwurf sieht vor, dass bei der Beantragung eines Personalausweises in einer Auslandsvertretung die antragstellende Person bereits bei der Antragstellung erklären muss, ob sie den elektronischen Identitätsnachweis nutzen will (§ 10 Abs. 1 Satz 4). Will der Antragsteller diese Funktion nicht nutzen, schaltet der Ausweishersteller die Funktion vor Aushändigung des Personalausweises aus (§ 10 Abs. 2 Satz 2). Wird ein Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises bei einer inländischen Personalausweisbehörde gestellt, so soll die antragstellende Person die Erklärung über die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises erst bei der Aushändigung des Personalausweises abgeben müssen (§ 10 Abs. 1 Satz 1). Die Personalausweisbehörde selbst – und nicht der Ausweishersteller – hat dann ggf. die Funktion auszuschalten.

Zur Vermeidung von Kosten und Zeitaufwand bei der Aushändigung des Personalausweises durch die Personalausweisbehörden ist der Personalausweis im Hinblick auf die Funktion des elektronischen Identitätsnachweises schon vom Ausweishersteller mit der vom Antragsteller gewünschten Einstellung zu versehen. Insoweit hat der Ausweishersteller die gleichen Verpflichtungen wie bei einer Antragstellung bei den Auslandsvertretungen. Ein Grund für die Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Personalausweisbehörden besteht nicht.

In 9. Zu Artikel 1 (§ 10 Abs. 1 Satz 2 PAG)

In Artikel 1 ist § 10 Abs. 1 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

§ 10 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs sieht vor, dass während der Gültigkeitsdauer des Personalausweises der Personalausweisinhaber seine Erklärung, ob er den elektronischen Identitätsnachweis nutzen will, durch schriftliche Erklärung gegenüber der Personalausweisbehörde abändern kann. § 10 Abs. 3 des Entwurfs sieht vor, dass auf Antrag des Ausweisinhabers ein ausgeschalteter elektronischer Identitätsnachweis während der Gültigkeitsdauer des Personalausweises eingeschaltet (Satz 1) und ein eingeschalteter elektronischer Identitätsnachweis während der Gültigkeitsdauer des Personalausweises ausgeschaltet werden kann (Satz 2).

Sowohl § 10 Abs. 1 Satz 2 als auch § 10 Abs. 3 regeln damit das Ein- bzw. Ausschalten des elektronischen Identitätsnachweises während der Gültigkeitsdauer des Personalausweises, so dass auf § 10 Abs. 1 Satz 2 verzichtet werden kann. Dieser ist deshalb zu streichen.

In 10. Zu Artikel 1 (§ 11 Abs. 2 bis 4 PAG)

In Artikel 1 sind § 11 Abs. 2 bis 4 zu streichen.

Begründung:

Die Absätze 2 bis 4 des § 11 regeln Informationspflichten der Personalausweisbehörden, die allein durch allgemeine Verwaltungsvorschrift zu regeln sind. Weder die Übergabe von Informationsmaterial über den elektronischen Identitätsnachweis oder über die zur Gewährleistung der Sicherheit der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises erforderlichen Maßnahmen noch die schriftliche Bestätigung darüber, dass die antragstellende Person die Informationen erhalten hat, bedürfen einer formal-gesetzlichen Regelung. Im Übrigen könnten die Länder von diesen Regelungen ohne Weiteres davon abweichende Regelungen treffen, da es sich insoweit um Vorschriften handelt, die das Verwaltungsverfahren betreffen.

In 11. Zu Artikel 1 (§ 15 PAG)

In Artikel 1 ist § 15 wie folgt zu fassen:

„§ 15

Automatisierter Abruf und automatisierte Speicherung durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden

Zu Identitätsfeststellungen berechnigte Behörden dürfen den Ausweis nicht zum automatisierten Abruf personenbezogener Daten verwenden. Abweichend von Satz 1 dürfen Polizeivollzugsbehörden den Ausweis im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatisierten Abruf personenbezogener Daten verwenden, soweit die Voraussetzungen für einen Datenabgleich nach anderen gesetzlichen Regelungen vorliegen. Ferner dürfen Polizeibehörden des Bundes und der Länder, die Behörden der Zollverwaltung sowie die Steuerfahndungsstellen der Länder den Ausweis im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatisierten Abruf personenbezogener Daten verwenden, die zu folgenden Zwecken im polizeilichen Fahndungsbestand gespeichert sind:

1. Grenzkontrolle,
2. Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung zum Zwecke der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder
3. der zollamtlichen Überwachung im Rahmen der polizeilichen Beobachtung.

Über Abrufe, die zu keiner Feststellung geführt haben, dürfen, vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen, keine personenbezogenen Aufzeichnungen gefertigt werden.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht in § 15 Abs. 1 Satz 2 PAG vor, dass u.a. Polizeidienststellen des Bundes und der Länder den Personalausweis zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden dürfen. Entsprechend den Regelungen in § 3a Abs. 1 PersAuswG und § 17 Abs. 1 PassG dürfen nur personenbezogene Daten aus dem polizeilichen Fahndungsbestand abgefragt werden. Der Personalausweis kann jedoch nicht für einen Abgleich mit anderen polizeilichen Dateien (z.B. Personenauskunftsdateien) verwendet werden, selbst dann, wenn die bestehenden Ermächtigungsnormen in den Landespolizeigesetzen einen Abgleich der erhobenen Personalien mit polizeilichen Dateien erlauben (vgl. z.B. § 39 Abs. 1 Sätze 1 und 2 PolG BW, § 34 Abs. 1 BPolG). Dies würde bedeuten, dass der kontrollierende Beamte die Personaldaten zwecks Abgleichs mit anderen polizeilichen Dateien in diesem Fall manuell erheben müsste, um dann eine entsprechende polizeiliche Datei abzufragen.

Aus fachlichen Gesichtspunkten ist es daher erforderlich, dass der Personalausweis generell und ohne Medienbruch zum Datenabgleich mit polizeilichen Dateien (z.B. Personenauskunftsdateien) genutzt werden kann, wenn aufgrund anderer Rechtsvorschriften die Voraussetzungen für einen Datenabgleich vorliegen.

Der Regelungsinhalt des bisherigen Satz 2 wird unter redaktioneller Anpassung neuer Satz 3.

Der bisherige Satz 3, der regelt, dass keine Aufzeichnungen über Abrufe gefertigt werden dürfen, die zu keiner Feststellung geführt haben, wird unter Streichung des Einschubs „die gemäß Absatz 2 erlassen werden“ neuer Satz 4. Ein Anwendungsbereich des Einschubs ist nicht erkennbar. Der Bezug auf Absatz 2 geht ins Leere.

Der bisherige Absatz 2 entfällt ersatzlos. Führt der Abruf mit den Fahndungsdateien oder anderen polizeilichen Dateien zu einem Trefferfall, müssen die automatisch aus dem Personalausweis ausgelesenen Daten im Rahmen der Sachbearbeitung weiter verarbeitet werden können. Anderenfalls müssten dieselben Daten erneut manuell erhoben und gespeichert werden.

In 12. Zu Artikel 1 (§ 17 Satz 4 - neu - PAG):

In Artikel 1 ist in § 17 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Die Polizeivollzugsbehörden dürfen die nach Satz 3 erhobenen Daten zur Überprüfung der Identität des Inhabers darüber hinaus für einen automatisierten Abgleich mit erkennungsdienstlichen Dateien verwenden.“

Begründung:

Die in § 17 PAG vorgesehenen Datenverarbeitungsmöglichkeiten zur Identitätsüberprüfung im Rahmen einer Kontrolle sind nicht ausreichend.

§ 17 Satz 3 PAG regelt die Befugnis der kontrollierenden Stellen, die Übereinstimmung von Lichtbild und Fingerabdruck des Dokumenteninhabers anhand der vor Ort aufgenommenen biometrischen Daten und den im Speichermedium des Personalausweises gespeicherten biometrischen Daten festzustellen (sogeannter 1:1-Vergleich). Damit ist eine Prüfung möglich, ob eine Person, die ihren Personalausweis im Rahmen einer Kontrolle vorlegt, auch der berechnigte Inhaber des Passes ist. Es wird erkannt, wenn sich eine Person mit einem fremdem Pass einer ähnlich aussehenden Person ausweist.

Der 1:1-Vergleich kann aber keine Täuschung über die Identität der kontrollierten Person mittels eines echten Personalausweises aufdecken, der unrichtige Angaben enthält. Ein solcher echter Personalausweis mit unrichtigen Angaben kann zum Beispiel durch die Täuschung oder die Bestechung eines Mitarbeiters der ausstellenden Behörde erlangt worden sein. Solche Täuschungen mittels eines echten Personalausweises können nur durch einen sogenannten 1:n - Vergleich erkannt werden. Hierzu müssen die erhobenen biometrischen Daten (Lichtbild, Fingerabdruck) durch den kontrollierenden Beamten mit geeigneten Referenzdatenbanken automatisiert abgeglichen werden. Als Referenzdateien kommen zum Beispiel die erkennungsdienstlichen Dateien der Polizeien des Bundes und der Länder in Betracht, insbesondere das beim Bundeskriminalamt geführte automatische Fingerabdruck Identifizierungssystem (AFIS). Wird durch den automatisierten Abgleich der biometrischen Daten eine Übereinstimmung zwischen den im Rahmen der Kontrolle erhobenen biometrischen Daten und einem in der Referenzdatei gespeicherten Datensatz festgestellt (sogeannter „Trefferfall“), können die Personalien des im Rahmen der Kontrolle vorgelegten Personalausweises mit den in der Referenzdatei gespeicherten Personalien verglichen werden. Weichen die Personalien voneinander ab, kann der kontrollierende Beamte geeignete Folgemaßnahmen einleiten, um die Identität der kontrollierten Person zweifelsfrei festzustellen.

In 13. Zu Artikel 1 (§ 17 Satz 5 - neu - PAG)

In Artikel 1 ist dem § 17 folgender Satz anzufügen:

„Dies gilt nicht, soweit und solange die Daten im Rahmen eines Strafverfahrens oder zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung benötigt werden.“

Begründung:

Die strenge Löschungsvorschrift in § 17 Satz 4 PAG berücksichtigt nicht den Fall, dass die Kontrolle keine Übereinstimmung der Personalien ergibt, was regelmäßig den Verdacht einer Straftat nahe legen wird. In diesem Fall muss gewährleistet sein, dass die gewonnenen Daten insbesondere im Falle der Flucht des Betroffenen für Strafverfolgungszwecke und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zur Verfügung stehen.

Fz 14. Zu Artikel 1 (§ 18 Abs. 1 Satz 2 PAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in die Regelung des § 18 Abs. 1 Satz 2 PAG neben § 3a Abs. 1 VwVfG auch die Regelung des § 87a Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung und § 36 a Abs. 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch aufzunehmen ist.

Begründung:

Auch im steuerlichen Verwaltungsverfahren muss die Möglichkeit des elektronischen Identitätsnachweises im Rahmen der elektronischen Kommunikation auf die Fälle begrenzt werden, in denen der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat:

Mit der Regelung des § 18 Abs. 1 Satz 2 PAG soll die Möglichkeit des elektronischen Identitätsnachweises auf die Fälle begrenzt werden, in denen ein Zugang für diese Möglichkeit gem. § 3a VwVfG eröffnet wurde. Dadurch soll sichergestellt werden, dass keine elektronischen Verfahren erzwungen werden, die nicht sachgerecht sind oder auf die die Behörden nicht vorbereitet sind.

Wird mit § 18 Abs. 1 Satz 2 PAG die Notwendigkeit eines ausdrücklichen Hinweises auf § 3a VwVfG bejaht, muss neben § 3a Abs. 1 VwVfG auch die identische Regelung des § 87a Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung für das steuerliche Verwaltungsverfahren aufgenommen werden.

In 15. Zu Artikel 1 (§ 23 Abs. 1 PAG)

In Artikel 1 sind in § 23 Abs. 1 die Wörter „zu den von ihnen ausgestellten Ausweisen“ zu streichen.

Begründung:

Die Formulierung in § 2a Absatz 1 Satz 1 des geltenden Personalausweisgesetzes soll unverändert in das neue Personalausweisgesetz übernommen werden.

Die Zulässigkeit des Führens eines gemeinsamen Registers für mehrere Personalausweisbehörden einer Kommune muss bestehen bleiben. Hinsichtlich der Zulässigkeit einer solchen Organisation eröffnete die beschränkende Formulierung in der Entwurfsfassung unnötige Interpretationsspielräume.

Die in dem Entwurf vorgesehene Beschränkung auf von der Personalausweisbehörde ausgestellte Ausweise ist auch nicht zweckmäßig.

Nach Artikel 1 § 23 Absatz 5 d.E. sollen die Personalausweisbehörden dazu verpflichtet werden, Nachweise über die örtlich unzuständigen Personalausweisbehörden erteilten Ermächtigungen zu führen. Wenn das Personalausweisregister nur für selbst ausgestellte Ausweise geführt werden dürfte, müssten diese Ermächtigungen in Parallelregistern geführt werden. Dies ist nicht sachgerecht. Überdies wäre die Nachweispflicht in diesem Fall unvollständig geregelt, weil sich die geregelte Aufbewahrungsfrist ausschließlich auf die im Personalausweisregister gespeicherten Daten bezieht.

In 16. Zu Artikel 1 (§ 23 Abs. 3 Nr. 19 - neu - PAG)

Artikel 2 Nr. 9 Buchstabe a und b (§ 21 Abs. 1 und Absatz 2 Nr. 12 PassG)

- a) In Artikel 1 ist in § 23 Abs. 3 Nr. 17 das Wort „und“ zu streichen, in Nummer 18 sind der Punkt durch das Wort "und" zu ersetzen und nach Nummer 18 folgende Nummer anzufügen:

„19. den Nachweis über eine erteilte Ermächtigung nach § 8 Abs. 4 Satz 2.“

- b) Artikel 2 Nr. 9 ist wie folgt zu ändern:

aa) Buchstabe a ist zu streichen.

bb) Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

'b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

- wie Regierungsvorlage - *

bb) Nummer 12 wird wie folgt gefasst:

"12. Nachweise über erteilte Ermächtigungen nach § 19 Abs. 4 Satz 2,"

* Vgl. aber Ziffer 4.

Begründung

Zu Buchstabe a:

Die Ergänzung ermöglicht den Personalausweisbehörden den Nachweis über erteilte Ermächtigungen im Personalausweisregister zu speichern. Hierdurch werden Normenklarheit hinsichtlich der Aufbewahrungsfrist und der Verwendung dieser Daten geschaffen sowie eine parallele Datenhaltungen vermieden.

Zu Buchstabe b:

Die geltende Fassung von § 23 Absatz 1 des Passgesetzes sollte bestehen bleiben. Es besteht kein Änderungserfordernis.

Die Zulässigkeit des Führens eines gemeinsamen Registers für mehrere Passbehörden einer Kommune muss bestehen bleiben. Hinsichtlich der Zulässigkeit dieser Organisation eröffnete die beschränkende Formulierung in der Entwurfsfassung unnötige Interpretationsspielräume.

Die in dem Entwurf vorgesehene Beschränkung auf von der Passbehörde ausgestellte Pässe ist auch nicht zweckmäßig.

Entgegen der Begründung zu Artikel 2 Nummer 9 Buchstabe a) d.E. ist es sachgerecht und zweckmäßig, den neu gesetzlich vorgeschriebenen Nachweis über nach § 19 Absatz 4 erteilte Ermächtigungen über das Passregister zu führen. Aufgrund der vorgesehenen eindeutigen Regelung über die Verpflichtung zur Nachweisführung (Artikel 2 Nummer 9 Buchstabe d d.E.) besteht entgegen der Begründung kein zusätzliches Klarstellungserfordernis. Stattdessen ist bei einem parallel zum Passregister zu führenden Nachweis über die erteilten Ermächtigungen unbestimmt, zu welchem Verwendungszweck und für welche Dauer dieser Nachweis vorzuhalten ist.

Die Ergänzung (Nummer 12) ermöglicht den Passbehörden den Nachweis über erteilte Ermächtigungen im Passregister zu speichern. Hierdurch werden Normenklarheit hinsichtlich der Aufbewahrungsfrist und der Verwendung dieser Daten geschaffen sowie eine parallele Datenhaltungen vermieden.

In 17. Zu Artikel 1 (§ 24 Abs. 3 Satz 4 PAG)Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe a1 - neu - (§ 22 Abs. 3 Satz 4 PassG)

- a) In Artikel 1 ist in § 24 Abs. 3 Satz 4 wie folgt zu fassen:

„Wird die Personalausweisbehörde von den Dienststellen der Polizei, den Staatsanwaltschaften, den Gerichten, den Justizvollzugsbehörden, den Landesbehörden für Verfassungsschutz, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt, dem Generalbundesanwalt oder der Generalbundesanwältin um Übermittlung von Daten zur Erfüllung der in der Zuständigkeit dieser Behörden liegenden Aufgaben ersucht, so hat ausschließlich die ersuchende Behörde den Familiennamen, die Vornamen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen.“

- b) In Artikel 2 Nr. 10 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a1 - neu - einzufügen:

'a1) Absatz 3 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Wird die Passbehörde von den Dienststellen der Polizei, den Staatsanwaltschaften, den Gerichten, den Justizvollzugsbehörden, den Landesbehörden für Verfassungsschutz, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt, dem Generalbundesanwalt oder der Generalbundesanwältin um Übermittlung von Daten zur Erfüllung der in der Zuständigkeit dieser Behörden liegenden Aufgaben ersucht, so hat ausschließlich die ersuchende Behörde den Familiennamen, die Vornamen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen.“

Begründung:

Die Regelung, dass bei Datenübermittlungen an bestimmte Behörden des Bundes, insbesondere an Verfassungsschutzbehörden und an das Bundeskriminalamt, nur die ersuchende Behörde bestimmte Daten sowie den Anlass der Übermittlung aufzuzeichnen hat, ist auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz, die Staatsanwaltschaften, die Gerichte, die Justizvollzugsbehörden, und die Polizeibehörden der Länder zu erstrecken. In den Personalausweisgesetzen einiger Länder kommt diesen Behörden neben den im Gesetzentwurf genannten Behörden aufgrund ihrer Aufgabenstellung eine Privilegierung bezüglich der Einschränkung der Protokollierung zu. Eine Schlechterstellung dieser Behörden im Vergleich zu den im Gesetzentwurf aufgeführten Bundesbehörden ist nicht sachgerecht.

In 18.* Zu Artikel 1 (§ 25 Abs. 2 Satz 1 PAG)

Artikel 2 Nr. 11 (§ 22a Abs. 2 Satz 1 PassG)

- a) In Artikel 1 sind in § 25 Abs. 2 Satz 1 nach dem Wort "Ordnungswidrigkeiten" die Wörter "sowie zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" einzufügen.
- b) In Artikel 2 ist Nummer 11 wie folgt zu fassen:
 - '11. In § 22a Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter "und Verkehrsordnungswidrigkeiten" durch die Wörter ", Ordnungswidrigkeiten und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie an die Steuerfahndungsstellen der Länder und an die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten" ersetzt.'

* Ziffern 18 bis 20 sind ggf. redaktionell zusammenzuführen.

Begründung:Zu Buchstaben a und b

Der Online-Abruf von Lichtbildern aus den Personalausweisregistern durch die Polizei- und Ordnungsbehörden ist auf die Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten bzw. Ordnungswidrigkeiten beschränkt. Dies ist nicht sachgerecht. Im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr als Kernbereich polizeilicher Tätigkeit ist der automatisierte Abruf auch in Fällen der Gefahrenabwehr zuzulassen. Gerade bei Gefahrensachverhalten ist ein Zugriff auf Lichtbilder zwecks schneller Personenidentifizierung unabdingbar. Als Beispiel sind hier Fahndungsmaßnahmen nach Suizidandrohung einer lediglich namentlich bekannten Person zu nennen.

Zu Buchstabe b

Ebenfalls ist die Beschränkung des Abrufs auf Fälle von Verkehrsordnungswidrigkeiten aufzuheben und im Gleichklang mit § 25 Abs. 2 Satz 1 PAG generell auf Ordnungswidrigkeiten zu erstrecken.

In 19. * Zu Artikel 1 (§ 25 Abs. 2 Satz 1 PAG)Artikel 2 Nr. 11 Buchstabe b - neu - (§ 22 a Abs. 2 Satz 2 PassG)

- a) In Artikel 1 sind in § 25 Abs. 2 Satz 1 nach dem Wort „abrufen“ das Komma durch einen Punkt zu ersetzen und der anschließende Halbsatz zu streichen.
- b) Artikel 2 Nr. 11 ist wie folgt zu fassen:
"11. § 22a Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden ... - weiter wie Regierungsvorlage -
 - b) Satz 2 wird gestrichen.

Begründung:Zu Buchstaben a und b

Die Beschränkung der Zulässigkeit des Abrufs von Lichtbildern im automatisierten Verfahren auf Fälle, in denen die zuständige Personalausweisbehörde bzw. Passbehörde nicht erreichbar ist und zusätzlich Eilbedürftigkeit vorliegen muss, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Auch datenschutzrechtliche Gründe rechtfertigen diese Einschränkung nicht, da insoweit in den nachfolgenden Sätzen ausreichende Sicherungsmaßnahmen getroffen sind.

* Ziffern 18 bis 20 sind ggf. redaktionell zusammenzuführen.

Zu Buchstabe a

Im Übrigen wird klargestellt, dass Lichtbilder zukünftig nicht nur zum Zweck der Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten, sondern auch bei sonstigen Ordnungswidrigkeitenverfahren abgerufen werden können.

In 20* .Zu Artikel 1 (§ 25 Abs. 2 Satz 2 PAG)

Artikel 2 Nr. 11 Buchstabe b - neu - (§ 22 a Abs. 2 Satz 3 PassG)

a) In Artikel 1 ist in § 25 Abs. 2 Satz 2 zu streichen.

b) Artikel 2 Nr. 11 ist wie folgt zu fassen:

"11. § 22a Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden ... - weiter wie Regierungsvorlage -

b) Satz 3 wird gestrichen.

Begründung:

Durch die vorgesehene Regelung, wonach zum automatisierten Lichtbildabruf nur die auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte die durch Landesrecht bestimmten Polizeibehörden befugt sind, nimmt der Bundesgesetzgeber Einfluss auf die Polizeiorganisation der Länder. Dieses ist sachlich und kompetenzrechtlich nicht gerechtfertigt.

In 21. Zu Artikel 1 (§ 27 Abs. 2 und 3 PAG)

In Artikel 1 sind § 27 Abs. 2 und 3 zu streichen.

* Ziffern 18 bis 20 sind ggf. redaktionell zusammenzuführen.

Begründung:

§ 27 Abs. 2 und 3 verpflichten den Personalausweisinhaber dazu, zumutbare Maßnahmen zu treffen, damit keine andere Person Kenntnis von der Geheimnummer erlangt. Insbesondere darf die Geheimnummer nicht auf dem Personalausweis vermerkt oder in anderer Weise zusammen mit diesem aufbewahrt werden. Zudem soll der Personalausweisinhaber durch technische und organisatorische Maßnahmen gewährleisten, dass der elektronische Identitätsnachweis nur in einer Umgebung eingesetzt wird, die nach dem jeweiligen Stand der Technik als sicher anzusehen ist, wobei hier auf die Bewertung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik hingewiesen wird.

Ungeachtet der Frage, inwieweit der Personalausweisinhaber diese Verpflichtungen in der Praxis umsetzen kann, sind Verstöße gegen § 27 Abs. 2 und 3 kaum nachprüfbar und werden auch nicht sanktioniert. Es handelt sich also um bloße Obliegenheiten, die für einen mündigen Bürger, der auf die moderne Form der elektronischen Identifikation zurückgreift, auch ohne eine gesetzliche Regelung Geltung beanspruchen.

In 22. Zu Artikel 1 (§ 35 PAG)

In Artikel 1 ist in § 35 die Angabe „2012“ durch die Angabe „2011“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 1 Abs. 4 PAG schafft eine Rechtsgrundlage zur Beantragung eines Personalausweises für Deutsche, die der Meldepflicht nicht unterliegen, weil sie keine Wohnung in Deutschland haben.

Dies dürfte einen deutlichen Anstieg der Antragszahlen so genannter „Auslandsdeutscher“ bei inländischen Passbehörden zur Folge haben. Die Anträge dieser Personengruppe werden aber besonders bei grenznahen oder verkehrsgünstig gelegenen Städten und Gemeinden unverhältnismäßig ansteigen.

Zur deren Entlastung ist der Termin, ab dem die Auslandsvertretungen für diese Personengruppe zuständig werden, vorzuziehen.

Sofern die Aufnahme des Verfahrens aufgrund des erhöhten logistischen Aufwandes bei einzelnen Auslandsvertretungen erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann, dürfte eine Antragstellung bei einer Inlandsbehörde gem. § 8 Abs. 4 PAG unproblematisch sein.

- Fz, In 23. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Einführung des neuen elektronischen Personalausweises weder für die Kommunen noch für die Länder mit höheren Kosten verbunden sein darf. Das Kostendeckungsprinzip für die in einer Rechtsverordnung noch festzulegenden Gebühren für Personalausweise und die damit einhergehenden Amtshandlungen muss dabei beachtet werden. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, die Kalkulation der Gebühren gegenüber den Ländern rechtzeitig vor einer Abstimmung im Bundesrat offenzulegen.

Begründung:

Das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sieht vor, den Personalausweis neben seiner bisherigen ausschließlichen Funktion als amtliches Identifikationspapier mit einer neuen Funktionalität, den elektronischen Identitätsnachweis, auszustatten. Der Personalausweis wird außerdem künftig mit einem elektronischen Speichermedium versehen sein, welches mindestens ein biometrisches Merkmal des Ausweisinhabers (Lichtbild) enthalten wird, optional können auch noch die Fingerabdrücke aufgenommen werden.

Der mit der bisherigen Amtshandlung „Ausstellung eines Personalausweises“ verbundene Verwaltungsaufwand wird sich künftig erhöhen. Dies ist bei der Bemessung der Gebührenhöhe, insbesondere des bei der Gemeinde verbleibenden Anteils der Gebühren, zu berücksichtigen.

Mit der Aufnahme der optionalen Funktionalität „elektronischer Identitätsnachweis“ erhält der Personalausweis eine neue Funktion, welche in erster Linie dem privaten Nutzungsbereich des Inhabers zuzuordnen ist. Für die Ausweisbehörden ist diese neue Funktion mit neuen Aufgaben und Amtshandlungen verbunden, welche über eine Erweiterung der bisherigen Aufgaben hinausgeht. Die Zuweisung neuer Aufgaben an die Gemeinden muss kostenneutral erfolgen.