

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind infolge der Durchführung des Gesetzes für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger an.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft an. Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Auf Bundesebene entsteht ein geringfügiger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand, der sich noch nicht genau beziffern lässt, dessen Kosten im Ergebnis aber unter den Einsparungen liegen werden, die die Neuregelung mit sich bringt.

Ein eventuell dennoch entstehender Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Auf Landesebene einschließlich Kommunen ergeben sich erhebliche jährliche Einsparungen in Höhe von rund 12 Millionen Euro.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Steuerfahndungsdienststellen der Länder, der Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämter dürfen das Lichtbild zur Erfüllung ihrer Aufgaben im automatisierten Verfahren abrufen. Die abrufende Behörde trägt die Verantwortung dafür, dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.“

- c) Nach dem bisherigen Satz 5 wird folgender Satz eingefügt:
„Abrufe nach Satz 5 werden nur von der abrufenden Behörde protokolliert.““

b) Die bisherige Nummer 4 wird Nummer 5.

4. Artikel 4 wird aufgehoben.
5. Der bisherige Artikel 5 wird Artikel 4.
6. Die bisherigen Artikel 6 und 7 werden die Artikel 5 und 6 und wie folgt gefasst:

„Artikel 5

Bekanntmachungserlaubnis

Das Bundesministerium des Innern kann den Wortlaut des Passgesetzes in der vom ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 6 Absatz 1 dieses Gesetzes] an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 6

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 2 tritt am 15. Mai 2018 in Kraft.“

Berlin, den 17. Mai 2017

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Heinrich Zertik
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Heinrich Zertik, Mahmut Özdemir (Duisburg), Ulla Jelpke und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11279** wurde in der 221. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. März 2017 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 147. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(4)891 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Digitale Agenda** hat in seiner 88. Sitzung am 17. Mai 2017 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(4)891 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 109. Sitzung am 22. März 2017 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11279 durchzuführen und diese in seiner 113. Sitzung am 24. April 2017 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 113. Sitzung des Innenausschusses vom 24. April 2017 verwiesen (Protokoll 18/113).

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 117. Sitzung am 17. Mai 2017 abschließend beraten. Dabei lag die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf Ausschussdrucksache 18(4)773 vor.

Der **Innenausschuss** empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)891, der zuvor von den Koalitionsfraktionen in den Innenausschuss eingebracht und mit demselben Stimmresultat angenommen wurde.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf **Drucksache 18/11279** verwiesen. Die vom Innenausschuss vorgenommenen Änderungen auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)891 begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1)

Zu Buchstabe a (Nummer 5 Buchstabe b – § 11 Absatz 3 PAuswG)

In das dem Ausweisinhaber zu übergebende Informationsmaterial ist ein Hinweis darauf aufzunehmen, dass der Ausweisinhaber die Online-Ausweisfunktion nach § 10 Absatz 6 PAuswG sperren lassen kann. Dies dient der vollständigen Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger. Mit Blick auf die übrigen Informationspflichten verbleibt

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der zuständigen Behörde weiterhin die Wahl über die Form der Aufklärung. Auch insoweit kann sie beispielsweise den Weg über das in Satz 2 genannte Informationsmaterial wählen.

Ferner ist gegenüber dem Regierungsentwurf in § 11 Absatz 3 Satz 2 das Wort „soll“ durch das Wort „hat“ zu ersetzen.

Zu Buchstabe b (Nummer 12 Buchstabe b – § 21 Absatz 1 und 2 PAuswG)

Der Diensteanbieter soll bei Beantragung der Berechtigung auch angeben, zu welcher organisationsbezogenen Nutzung (z. B. Erbringung von Behördendienstleistungen, Vertrieb von Versicherungen, Erbringung von Finanzdienstleistungen) er die Online-Ausweisfunktion einsetzen möchte. Ferner hat er den betrieblichen Datenschutz zu versichern.

Zu Buchstabe c (Nummer 15 -neu- – § 25 Absatz 2 PAuswG)

Die hier vorgeschlagene Änderung entspricht der Stellungnahme des Bundesrats (Nummer 3), die der BR-Innenausschuss mit 16:0:0 Stimmen empfohlen hatte.

Mit der neuen Nummer 15 wird das Personalausweisgesetz zum automatisierten Abruf von Lichtbildern aus dem Personalausweisregistern geändert. Parallel hierzu ändert Artikel 3 Nummer 4 -neu- den Abruf von Passbildern aus den Passregistern.

Wie sich aus der Begründung und dem Ziel des Regierungsentwurfs ergibt, soll der Abruf nicht mehr an die Eilbedürftigkeit sowie die Nichterreichbarkeit der Personalausweis- oder Passbehörde gebunden sein. Die gewählten Änderungsbefehle lassen jedoch rechtstechnisch auch eine andere Interpretation zu: Der bisherige § 25 Absatz 2 Satz 3 PAuswG gilt nach dem Regierungsentwurf als Satz 4 fort und rahmt den neuen Satz 3, der den automatisierten Lichtbildabruf unabhängig von der Eilbedürftigkeit und der Nichterreichbarkeit der Personalausweis- oder Passbehörde regeln soll, mit ein. Nach Satz 4 trägt die abrufende Behörde aber durch Verweis auf Satz 1 die Verantwortung dafür, dass für den automatisierten Abruf Eilbedürftigkeit sowie Nichterreichbarkeit der Personalausweis- oder Passbehörde gegeben ist. Durch diese Verweisungskette könnte das Ziel der Neuregelung ins Leere laufen. Der jetzt vorgesehene Änderungsbefehl beseitigt diese Interpretationsmöglichkeit.

Mit dem Änderungsantrag wird eine Formulierung gewählt, mit der den Aufgaben der Personalausweis- oder Passbehörden als auch denen der Sicherheitsbehörden als auch der derzeitigen Sicherheitslage gerecht wird. Hierbei sollte man sich daran orientieren, was bei den Meldebehörden bei Datenabrufen durch Sicherheitsbehörden längst Standard ist. Zusätzlicher Änderungsbedarf ergibt sich daraus, dass auch die Steuerfahndungsdienststellen und die Zollverwaltung den Sicherheitsbehörden zu zurechnen sind.

Aus Datenschutzgründen ist auch die Protokollierungsregel entsprechend dem Melderecht anzupassen.

Im Einzelnen:

Nach der derzeitigen Gesetzeslage dürften die Polizei- und Ordnungsbehörden, die Steuerfahndungsdienststellen der Länder sowie die Behörden der Zollverwaltung das Lichtbild zum Zweck der Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten im automatisierten Verfahren abrufen, wenn die Personalausweisbehörde auf andere Weise nicht erreichbar ist und ein weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährden würde. Mit § 25 Absatz 2 Satz 3 PAuswG-E und § 22a Absatz 2 Satz 4 PassG-E wird ein automatisierter Lichtbildabruf für die Polizeibehörden des Bundes und der Länder, das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Verfassungsschutzbehörden der Länder, den Militärischen Abschirmdienst, den Bundesnachrichtendienst, die Steuerfahndungsdienststellen der Länder, den Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämter eingeführt, der nicht mehr an diese Voraussetzungen gekoppelt ist. Die Aufnahme des Zollfahndungsdienstes, der Hauptzollämter und der Steuerfahndungsdienststellen der Länder entspricht der Regelung des § 15 Absatz 1 PAuswG und der Einordnung als sogenannte Sicherheitsbehörde nach § 34 Absatz 3 des Bundesmeldegesetzes.

Der automatisierte Abruf ohne die eingangs genannten Voraussetzungen ist erforderlich, weil die Identitätsüberprüfung von Personen durch die genannten Sicherheitsbehörden auf der Grundlage von Lichtbildern zumeist zeitkritisch und zugleich auch aus Gründen der Gefahrenabwehr rund um die Uhr an allen Tagen der Woche erforderlich ist. Grundsätzlich steht daher eine Zeitspanne, die ein Abwarten für eine herkömmliche Abfrage zu den üblichen Geschäftszeiten einer Pass- und Ausweisbehörden ermöglicht, nicht zur Verfügung. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Abfrage auf manuellem Weg für die Sicherheitsbehörden als Regelfall daher ausscheidet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ebenso besteht bei manuellen Abfragen die Gefahr der Enttarnung von Personen oder der Verhinderung von Maßnahmen der Polizeibehörden und anderen Sicherheitsdiensten, da in diesen Fällen regelmäßig weitere Personen an der Bearbeitung beteiligt sind. Ziel der Sicherheitsbehörden ist es jedoch, die Zahl der ins Vertrauen zu ziehenden Personen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Der automatisierte Abruf, bei dem nur die Sicherheitsbehörden protokollieren, schützt die Geheimschutzinteressen in stärkerem Maße durch die Möglichkeit der Schaffung technischer und organisatorischer Vorgaben und Beschränkungen.

Auch für die Pass- und Ausweisbehörden bringt ein automatisierter Abruf eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands mit sich. Dem Datenschutz wird durch die hiermit verbundene automatisierte Protokollierung der Abrufe und die Nutzung vorgegebener sicherer Wege für den Datentransport Rechnung getragen.

Der automatisierte Abruf ist zugleich die schnellere Form der Kommunikation.

Zu Buchstabe d (Nummern 16 und 17 -neu- – §§ 27 und 31 PAuswG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Buchstabe e (Nummer 18 -neu- – § 32 PAuswG)

Die Ergänzung in Nummer 18 Buchstabe c (§ 32 Absatz 3 PAuswG) ist zwischenzeitlich aus gesetzgebungstechnischen Gründen erforderlich geworden. Der demnächst zu verabschiedende „Entwurf eines Gesetzes zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung“ (Bundestagsdrucksache 18/11180) bestimmt in seinem Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe b eine Absenkung der geringsten Bußgeldhöhe von fünftausend auf dreitausend Euro. Dies geschieht, um einen Gleichklang mit den Bußgeldvorschriften des Aufenthaltsgesetzes und des Freizügigkeitsgesetz/EU herzustellen.

Da der „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ später als jener Gesetzentwurf beschlossen werden könnte, besteht die Gefahr, dass Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c, der noch fünftausend Euro vorsieht, die zuvor beschlossene Absenkung des Bußgelds wieder rückgängig machen würde. Um dies zu vermeiden, ist es notwendig, den Betrag von dreitausend Euro auch im „Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ vorzusehen.

Im Übrigen handelt es sich um Folgeänderungen.

Zu Buchstabe f (Nummer 19 -neu- – § 34 PAuswG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 – § 5 Absatz 2 Nummer 9 PAuswG)

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme (Nummer 1) zutreffend ausführt, ist die bisherige Formulierung „keine Hauptwohnung in Deutschland“ dem Melderecht mit „keine Wohnung in Deutschland“ anzupassen. Eine Einstufung in Haupt- und Nebenwohnung gibt es auch nach dem neuen Bundesmeldegesetz nur, wenn eine Person mehrere Wohnungen im Inland hat. Besteht nur eine Wohnung im Inland, ist dies stets die alleinige Wohnung im Sinne des Melderechts, unabhängig davon, in welchem Umfang diese (auch im Verhältnis zu weiteren Wohnungen im Ausland) genutzt wird.

Die Neuregelung sollte zum 15. Mai 2018 in Kraft treten, um genügend Vorlaufzeit für die technische Umstellung zu schaffen.

Zu Nummer 3 (Artikel 3 – § 22a Absatz 2 PassG)

Zu Buchstabe a (Nummer 4 -neu- – § 22a Absatz 2 PassG)

Die Regelung betrifft den automatisierten Abruf von Lichtbildern aus den Passregistern und ist parallel zu Nummer 1 Buchstabe c (§ 25 Absatz 2 PAuswG) ausgestaltet. Auf die Begründung zu Nummer 1 Buchstabe c wird verwiesen.

Zu Buchstabe b (Nummer 5 -neu- – § 25 PassG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 4 (Artikel 4)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 5 (Artikel 4 -neu-)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 6 (Artikel 5 und 6 -neu-)

Die hier vorgeschlagene Änderung in der Inkrafttretensvorschrift (Artikel 6 -neu-) entspricht weitgehend der Stellungnahme des Bundesrates (Nummer 4). Da eine Reihe von Personalausweis- und Passbehörden bereits heute in der Lage sind, den örtlich zuständigen Polizeibehörden einen automatisierten Abruf von Lichtbildern zu ermöglichen, soll die Berechtigung zum Abruf sofort mit Verkündung des Gesetzes erfolgen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass für die Personalausweis- und Passbehörden eine Verpflichtung besteht, den Abruf sicherzustellen.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Inkrafttretens ist für Artikel 2 -neu- zu machen. Hier ist wegen notwendiger technischer Umstellungen eine ausreichende Vorlaufzeit erforderlich.

Im Übrigen handelt es sich um Folgeänderungen.

Berlin, den 17. Mai 2017

Heinrich Zertik
Berichtersteller

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Dr. Konstantin von Notz
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.