

11.03.85

In - Fz - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Paßgesetzes (PaßG)

Punkt der 549. Sitzung des Bundesrates am 22. März 1985

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Rechtsausschuß (R)

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

R 1. Zu §§ 1, 2 und 4

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf
des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob aus Gründen der
Systematik und der Klarstellung nicht eine genauere Ab-
grenzung zwischen den Begriffen Paß, Paßersatz und vor-
läufiger Paß vorgenommen werden sollte.

75/1185

R 2. Zu §§ 1 und 24

- a) In § 1 Abs. 1 Satz 1
sind nach den Worten "einen gültigen Paß"
die Worte "oder Paßersatz (§ 2 Abs. 1 Nr. 2)"
einzufügen.
- b) § 24 Abs. 2 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:
"1. entgegen § 1 Abs. 1 keinen gültigen Paß oder Paß-
ersatz mitführt,".

Begründung:

Es dient der Klarheit für den Norm-
adressaten, wenn bereits in der Grund-
vorschrift auch die Möglichkeit des
Paßersatzes genannt wird.
Darüber hinaus wird dadurch die bisher
nicht bestehende Übereinstimmung mit
der Bußgeldvorschrift (§ 24 Abs. 2 Nr.1)
hergestellt. Letztere kann sodann wie
beantragt gestraft werden.

In 3. Zu § 5

In § 5 Abs. 1 ist Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Im Fall des § 1 Abs. 2 beträgt die Gültigkeits-
dauer der Pässe 5 Jahre."

Begründung:

§ 5 Abs. 1 Satz 3 regelt die Gültigkeitsdauer
sog. Zweitpässe. Hier hat es eine unterschied-
liche Praxis einzelner Paßbehörden gegeben. Da
die Ausstellung eines Zweitpasses nichts Diskri-
minierendes ist, weil insbesondere Geschäftsleute,
die sowohl nach Israel als auch in arabische Länder,
sowohl nach Südafrika als auch in andere afrika-
nische Staaten reisen wollen, Zweitpässe benötigen,
braucht die Gültigkeitsdauer nicht zu kurz be-
messen zu werden. Die einheitliche Bestimmung
einer Frist durch das Gesetz ist sachgerecht.

In 4. Zu § 5

In § 5 Abs. 1 sind in Satz 4 die Worte
"von höchstens sechs Monaten"
durch die Worte
"von einem Jahr"
zu ersetzen.

Begründung:

Auch vorläufige Pässe werden ausgestellt, um dem Inhaber eine Reise in ein Land zu ermöglichen, wo Deutsche einen Paß benötigen; häufig wird auch ein Visum benötigt. Die USA, Australien und Neuseeland verlangen, daß der Paß über das Ende des Aufenthalts des Reisenden in ihrem Land hinaus noch mindestens sechs Monate gültig sein muß. Für einige arabische Länder bestehen ähnliche Regelungen. Mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens sechs Monaten ist ein vorläufiger Paß für den Inhaber zumeist wertlos.

In 5. Zu § 7

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren § 7 daraufhin zu prüfen, ob und in welchem Maße in diese Vorschrift Regelungen aufgenommen werden sollten, welche die Befugnis der Paßbehörden, Auskünfte über Paßversagungsgründe von anderen Behörden einzuholen oder von anderen Behörden entsprechende Angaben entgegenzunehmen, eindeutig festlegen.

Begründung:

Für Auskunftersuchen durch die Paßbehörden oder für Mitteilungen von Paßversagungsgründen an diese sind die Rechtsgrundlagen unter Berücksichtigung der Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung festgeschrieben hat, zu überprüfen, insbesondere ob ausreichende Rechtsgrundlagen über befugte Offenbarungen von Steuer- und Sozialdaten (§ 30 Abgabenordnung, § 36 Sozialgesetzbuch I, § 67 ff. Sozialgesetzbuch X.) vorhanden sind.

Das Instrument der Paßversagung hat in der Verwaltungspraxis kaum noch Bedeutung. Nur wenn den Paßbehörden konkrete Anhaltspunkte für Paßversagungsgründe bekannt sind, werden sie tätig; in der Regel beschränken sie sich auf eine Abfrage bei der zuständigen Kriminalpolizeibehörde oder eine Einsichtnahme ins Fahndungsbuch. Im übrigen gehen die Paßbehörden davon aus, daß an einer Paßversagung interessierte Stellen, z. B. Finanzbehörden und Jugendämter, von sich aus vorsorglich über Paßversagungsgründe informieren. Zur Erleichterung der Arbeit der Paßbehörden sollte festgelegt werden, inwieweit ihnen Paßversagungsgründe mitzuteilen sind oder sie selbst Nachforschungen anzustellen haben.

In 6. Zu § 15

In § 15 Abs. 4 ist Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Das Melderechtsrahmengesetz läßt in § 2 Abs. 3 für die Erfüllung der Aufgaben der Länder die Speicherung weiterer Daten zu. Viele Landesmeldegesetze sehen im Rahmen von Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung die Speicherung der Seriennummer des Pases im Melderegister vor. Die Speicherung der Seriennummer ist notwendig, um der Polizei die schnelle Prüfung der Echtheit von Pässen durch Vergleich mit der Seriennummer insbesondere außerhalb der Dienstzeiten der Paßbehörde zu ermöglichen.

In 7. Zu § 16 Abs. 2

In § 16 Abs. 2 Satz 2 sind in Nummer 2 die Worte "unmittelbar drohenden" zu streichen.

Begründung:

Zur Verhütung der in § 100 a StPO genannten Straftaten von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit der Speicherung bereits im Bereich der konkreten Gefahr erforderlich.

In 8. Zu § 16 Abs. 3

In § 16 ist Absatz 3 wie folgt zu fassen:

"(3) Eine Verwendung des Passes nach Absatz 2 Satz 2 darf nur durch den Leiter der Polizeidienststelle oder seinen Beauftragten angeordnet werden."

Begründung:

Der vorgesehene Richtervorbehalt für die Speicherung personenbezogener Daten beim automatisierten Lesen des Passes verzögert und hemmt die polizeiliche Tätigkeit und ist praxisfern. Sachlich geht die Einschränkung auch über die Regelung des sog. G 10-Gesetzes bei der Telefonüberwachung hinaus.

R 9. Zu § 16

[]
entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 8

Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob es in solchen Fällen, in denen ein Betroffener nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Gelegenheit erhalten muß, sich nachträglich gegen eine ohne seine zuvorige Anhörung getroffene[richterliche] Maßnahme zu wehren (vgl. BVerfGE 9, 89, 98; 18, 399, 404), ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben werden sollte, daß dem Betroffenen die Anordnung der Verwendung seines Passes im Sinne von § 16 Abs. 2 Satz 2 mitzuteilen ist.

In 10. Zu § 19

In § 19 Abs. 2 ist Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Durch die gesetzliche Festschreibung eines Gebührenhöchstsatzes von 30,-- DM wird die Anpassung der Gebühren an die Kostenentwicklung im Sinne des Kostendeckungsprinzips erschwert. Die Problematik wird bereits durch die Begründung der Regierungsvorlage deutlich indem darauf hingewiesen wird, daß sich die Gesamtkosten (Herstellungs- und Verwaltungskosten) des neuen **Passes** nach jetzigen Ermittlungen auf 35,-- DM bis 40,-- DM belaufen werden.

Der Gebührenrahmen ist in der vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Festschreibung eines Gebührenhöchstsatzes durch den Gesetzgeber ist rechtlich nicht geboten.

25/1/85

- 8 -

R 11. Zu § 21 Abs. 2

Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob § 21 Abs. 2 in Hinsicht auf die Zwecke, für die eine Datenübermittlung zulässig ist, näher konkretisiert werden kann.

Begründung:

Nach § 21 Abs. 2 soll die Weitergabe von Daten aus dem Paßregister unter den dort näher bestimmten Voraussetzungen zulässig sein. Unter anderem wird vorausgesetzt, daß die ersuchende Behörde durch Gesetz oder Rechtsverordnung berechtigt ist, Daten dieser Art zu erhalten (Abs. 2 Nr. 1).

§ 21 Abs. 2 Nr. 1 entspricht damit dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für weitere Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, läßt jedoch selbst nicht erkennen, zu welchen weiteren Zwecken die Datenübermittlung zulässig sein soll.

Allerdings dürfte es nicht in allen Fällen möglich sein, die Zwecke, für die die registrierende Behörde anderen Behörden Auskunft erteilen darf, bereichsspezifisch zu bestimmen. Auch wird man an die Zweckumschreibung um so geringere Anforderungen stellen dürfen, je weniger sensibel die Daten sind, auf die die Auskünfte sich beziehen. Zur Sicherung des Persönlichkeitsrechts gegen die mit einer Datenstreuung verbundenen Gefahren dürfte einer aus Sachgründen folgende geringere Präzision der Zweckbindung auch durch andere Schutzvorkehrungen ausgleichbar sein. In Hinsicht darauf, daß das Paßregister nur Grunddaten zur Person enthält und die Datenübermittlung weiterhin von den besonderen Voraussetzungen des Absatzes 2 Nr. 2 und 3 abhängig ist sowie unter besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen steht (Abs. 3), dürfte die Regelung wohl letztlich vertretbar sein, wenn eine nähere Konkretisierung nicht möglich ist.

Gleichwohl würde jedoch dem Transparenzgebot (Normenklarheit) und der Forderung nach bereichsspezifischer Festlegung des Verwendungszweckes besser Rechnung getragen, wenn bereits die Datenübermittlungsnorm festlegt, für welche Zwecke die Übermittlung zulässig sein soll.

In 12. Zu § 21 Abs. 3

In § 21 Abs. 3 ist Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Die ersuchende Behörde trägt die Verantwortung dafür, daß die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen; eine Prüfung durch die Paßbehörde, ob die Voraussetzungen vorliegen, entfällt bei der Übermittlung von Daten aus dem Paßregister an die Polizei, die Gerichte, soweit sie Aufgaben der Strafverfolgung, der Strafvollstreckung oder des Strafvollzuges wahrnehmen, die Strafvollzugsbehörden, die Verfassungsschutzbehörden, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und den Generalbundesanwalt."

Begründung:

Klarstellung, daß die Paßbehörde entsprechend der Regelung in § 18 Abs. 3 Satz 1 Melderechtsrahmengesetz keine Prüfung der Voraussetzungen bei Datenübermittlungen an Stellen des Sicherheitsbereiches durchzuführen haben.

75/1/85

In 13. Zu § 21 Abs. 3

In § 21 Abs. 3 sind die Sätze 2, 3 und 4 zu streichen.

Begründung:

- a) Die Regelung nach Satz 2, daß Ersuchen auf Datenübermittlungen aus dem Paßregister nur von besonders ermächtigten Bediensteten gestellt werden dürfen, ist insbesondere für die Polizei nicht praktikabel. Für die polizeiliche Aufgabenerfüllung ist es notwendig, daß möglichst viele Beamte Zugriff auf Daten des Paßregisters haben. Die Regelung ginge ins Leere, wenn praktisch alle Beamte oder zumindest eine große Anzahl besonders ermächtigt werden müßte.
- b) Bei der Protokollierungspflicht nach Satz 3 handelt es sich um eine überzogene datenschutzrechtliche Forderung, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Die Voraussetzungen für eine Datenübermittlung aus dem Paßregister sind bereits so eng gefaßt, daß auf eine Protokollierung verzichtet werden kann. Es ist auch nicht verständlich, wenn Daten, die aus dem Melderegister ohne Protokollierung an andere Behörden übermittelt werden dürfen, paßrechtlich der Aufzeichnungspflicht unterliegen.
- c) Für den Fall, daß Satz 3 beibehalten wird, ist es erforderlich, die Wörter "ersuchte Behörde" durch "ersuchende Behörde" zu ersetzen.

Aus der Sicht der Polizeidienststellen und der Verfassungsschutzbehörden ist es unverträglich, daß bei den Paßbehörden Auflistungen darüber geführt werden, über welche Personen ermittelt worden ist. Die Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden würde dadurch wesentlich erschwert. Im übrigen wäre diese Lösung auch datenschutzfreundlicher, weil dadurch verhindert wird, daß Verdachtsmomente gegen einzelne Personen in Akten der Paßbehörden gelangen. Insbesondere in kleineren Gemeinden könnte dies zu Unzuträglichkeiten führen und den Datenschutz ins Gegenteil verkehren.

- d) Die Streichung von Satz 4 ist eine Folge der Streichung der Sätze 2 und 3.

R 14. Zu § 24 Abs. 2

In § 24 Abs. 2 Nr. 1 und 3
sind jeweils vor dem Wort "entgegen"
die Worte "vorsätzlich oder fahrlässig"
einzufügen.

Als Folge

- ist § 24 Abs. 5 zu streichen,
- wird der Absatz 6 in § 24 zu Absatz 5.

Begründung:

Nach der Entwurfsfassung wird für fahrlässige Zuwiderhandlungen nach § 24 Abs. 5 keine Geldbuße angedroht. Sie könnten deshalb - entgegen der Annahme in der Begründung - nicht geahndet werden (vgl. Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 7. Auflage 1984, § 17 Rn. 2). Das Ziel, für die fahrlässigen Zuwiderhandlungen den Bußgeldrahmen des § 17 Abs. 2 OWiG zur Anwendung zu bringen, läßt sich am einfachsten dadurch erreichen, daß bei den entsprechenden Tatbestandsnummern des § 24 Abs. 2 die fahrlässige Begehungsweise ausdrücklich genannt wird.

R 15. Zu § 24 Abs. 3

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Bußgelddrohung in § 48 Abs. 4 Ausländergesetz, soweit sie sich auf § 48 Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz bezieht, an die Bußgelddrohung nach § 24 Abs. 3 zweite Alternative anzugleichen ist.

Begründung:

Nach dem Entwurf wird ein Deutscher, der sich der Grenzkontrolle entzieht, mit Geldbuße bis zu 10.000 Deutsche Mark bedroht, während der entsprechende Verstoß eines Ausländers nach § 48 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 Ausländergesetz nur mit Geldbuße bis zu 5.000 Deutsche Mark be-
wehrt ist. Die Ungleichbehandlung sollte vermieden werden.

B.

16. Der Finanzausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

13.03.85

In - Fz - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Paßgesetzes (PaßG)

Punkt 11 der 549. Sitzung des Bundesrates am 22. März 1985

Die Empfehlungsdrucksache 75/1/85 wird in Abschnitt A
um folgende Ziffer 15a ergänzt:

R 15a. Zu § 24 Abs. 3 und 4

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des
Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob im Hinblick auf § 24
Abs. 4 nicht auch für den Versuch einer Ordnungswidrigkeit
eine Bestimmung über die Höhe der Geldbuße in das Gesetz auf-
genommen werden sollte.