

28.01.00

In

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts**A. Zielsetzung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts werden diverse durch Zeitablauf notwendig gewordene Anpassungen durchgeführt und Regelungen mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung geändert.

Der Gesetzentwurf bezweckt auch die Bekämpfung des Rowdytums im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen:

Aufgrund der in der Vergangenheit aufgetretenen gewalttätigen Ausschreitungen von deutschen sogenannten Hooligans im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen im Ausland ergibt sich die Notwendigkeit, derartigen auch zukünftig zu besorgenden Straftaten wirksam entgegenzutreten. Die bisherigen passrechtlichen Regelungen zur Passbeschränkung haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um die Ausreise von potenziellen Straftätern zu verhindern. Dadurch wurde dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland schwerer Schaden zugefügt, was es in Zukunft zu verhindern gilt.

Bei der für diese Fälle zulässigen Passbeschränkung gibt es bisher keine adäquate Sanktion, da nach geltendem Recht nur die verbotswidrige Ausreise bei Passversagung strafbewehrt ist. Die Strafbewehrung soll auf verbotswidrige Ausreisen bei Passbeschränkungen ausgedehnt werden, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Darüber hinaus wird dadurch eine Bestrafungsmöglichkeit eröffnet, da die bei solchen Aus-

Fristablauf: 10.03.00

Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 GG

schreitungen typischerweise begangenen Auslandstaten strafrechtlich in Deutschland nicht ohne weiteres verfolgt werden können. Dies dient einer schnellen und damit besonders wirksamen Durchführung des Strafverfahrens.

Die Gesetzesvorlage dient entsprechend einem Wunsch der IMK der Verbesserung des gesetzlichen Instrumentariums insbesondere zur Bekämpfung des Fußballrowdytums, kann jedoch nur Teil eines koordinierten Vorgehens der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern sein.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht zur Erreichung der oben genannten Ziele die Aufnahme der entsprechenden Befugnisnormen, die Aufhebung einzelner Normen sowie die erforderlichen redaktionellen Änderungen vor.

Im einzelnen:

- Einführung unmissverständlicher, klarer Regelungen über das Eigentum der Bundesrepublik Deutschland am Pass und Personalausweis,
- Aufhebung der gesetzlich festgelegten Gebührenobergrenzen für die Ausstellung von Grenzübertrittspapieren,
- Strafbewehrung der passbeschränkenden Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PassG,
- Aufhebung gegenstandslos gewordener Regelungen und redaktionelle Änderungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsangaben ohne Vollzugaufwand

Aus den Gesetzesänderungen ergeben sich keine Kosten.

2. Vollzugaufwand

Aus den Gesetzesänderungen ergibt sich kein Vollzugaufwand.

E. Sonstige Kosten

Die Wirtschaft wird von den Regelungen nicht berührt.

28.01.00

In

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, den 26. Januar 2000

022 (133) - 213 02 - Pa 18/99

An den
Präsidenten des Bundesrates

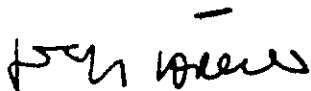
Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und
Personalausweisrechts

mit Begründung und Vorblatt.

Der Gesetzentwurf ist besonders eilbedürftig, da den Sicherheitsbehörden vor der Fußball-Europameisterschaft, die im Juni 2000 beginnt, ausreichend Zeit zur Einstellung auf die geänderte Gesetzeslage gegeben werden soll. Die Regelungen sollen deshalb im Mai 2000 in Kraft treten.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.



Fristablauf: 10.03.00

Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 GG

**Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Passgesetzes**

Das Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), zuletzt geändert durch Artikel 3 § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.
2. In § 1 Abs. 3 wird das Wort "bleibt" durch das Wort "ist" ersetzt.
3. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 wird Nummer 5 aufgehoben; die bisherigen Nummern 6 bis 12 werden die Nummern 5 bis 11.
 - b) Absatz 4 wird aufgehoben; der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.
 - c) In dem neuen Absatz 4 Satz 1 werden
 - aa) die Worte "Dienst-, Ministerial- und Diplomatenpässe (amtliche Pässe)" durch die Worte "amtlichen Pässe" und
 - bb) die Worte "der Bundesminister" durch die Worte "das Bundesministerium"ersetzt.

4. In § 7 werden Absatz 1 Satz 2 und Absatz 5 aufgehoben.
5. In § 16 Abs. 3 wird in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort "Bundesdruckerei" die Angabe "GmbH" eingefügt.
6. In § 19 Abs. 1 Satz 1 werden das Semikolon und die Worte "die für das Land Berlin getroffene Sonderregelung bleibt unberührt" gestrichen.
7. § 20 Abs. 2 Satz 3 wird aufgehoben.
8. § 23 Abs. 2 wird aufgehoben.
9. In § 24 Abs. 1 Nr. 1 werden nach den Worten "vollziehbare Anordnung nach" die Worte "§ 7 Abs. 2 dieses Gesetzes oder nach" eingefügt.
10. § 27 wird wie folgt gefasst:

"§ 27

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Das Auswärtige Amt erlässt allgemeine Verwaltungsvorschriften über das Ausstellen amtlicher Pässe."

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 3 § 6 des Gesetzes vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 3 wird Nummer 4 aufgehoben; die bisherigen Nummern 5 bis 10 werden die Nummern 4 bis 9.
 - c) In Absatz 5 werden
 - aa) die Worte "der Bundesminister" durch die Worte "das Bundesministerium" ersetzt und
 - bb) folgender Satz angefügt:

"Der Personalausweis ist Eigentum der Bundesrepublik Deutschland".
2. In § 3 Abs. 3 wird in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort "Bundesdruckerei" die Angabe "GmbH" eingefügt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Im wesentlichen unverändert sind die zu ändernden Gesetze, das Passgesetz seit 1. Januar 1988 und das Gesetz über Personalausweise seit 1. April 1987, in Kraft.

Im Bereich des Passwesens steht dem Bund nach Artikel 73 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Im Bereich des Ausweiswesens verfügt der Bund nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 5 GG über das Recht, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Das Änderungsgesetz regelt das Verwaltungsverfahren der Länder. Aus diesem Grunde bedarf das Änderungsgesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Der aktuelle Gesetzgebungsbedarf ergibt sich insbesondere aus der Notwendigkeit, den in neuerer Zeit sich verschärfenden Gewaltphänomenen im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen in Anwendung aller einschlägiger Rechtsnormen entgegen zu treten. Insbesondere mit Blick auf die Fußballeuropameisterschaft im Jahr 2000 und auf die zukünftig einzurichtende europäische Liga im Fußball gilt es, ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Verhinderung der Ausreise einschlägig bekannter Gewalttäter zu schaffen, um so die Begehung von Straftaten durch diese Personen im Ausland zu verhindern. Passrechtliche Normdefizite wurden vor allem am Rande der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich deutlich. Im Rahmen der Bewertung der gewalttätigen Auseinandersetzungen - etwa in Lens - sind deutsche Hooligans in einer das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland schädigenden Weise durch besonders brutale Gewalttaten auffällig geworden. Im Rahmen der Bewertung dieser Ereignisse drängte sich die Frage auf, wie in Zukunft die Ausreise derartig durchaus bekannter gewalttätiger Personen unter dem Gesichtspunkt Gefahrenabwehr verhindert werden kann. Im Rahmen der Auswertung der Erfahrungen aus der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich hat die Innenministerkonferenz be-

schlossen, dass passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PaßG strafbewehrt werden sollten. Dieses Gesetz führt die geforderte Strafbewehrung ein.

Bei Gelegenheit der vorgenannten gesetzgeberischen Maßnahmen wird das PassG von obsoleten Vorschriften bereinigt und den Erfordernissen moderner und effektiver Gestaltung von Personaldokumenten angepasst (z.B. Reduzierung der gesetzlich geforderten Angaben und der Passmuster).

II. Zu den Einzelvorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 1 Satz 3)

Die Aufhebung betrifft eine durch Zeitablauf im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Übergangslösung bezüglich der Fortgeltung von zur Personenfeststellung bestimmten Ausweisen der ehemaligen DDR, die gemäß Einigungsvertrag längstens bis zum 31.12.1995 gültig waren.

Zu Nummer 2 (§ 1 Abs. 3)

Die eigentumsrechtliche Zuordnung von Pass und Personalausweis soll unmissverständlich geregelt werden. Nach der Umwandlung der Bundesdruckerei von einer Bundesoberbehörde in eine juristische Person des privaten Rechts - jetzt Bundesdruckerei GmbH - ist die eigentumsrechtliche Zuordnung der Ausweisdokumente (Pass und Personalausweis) nach der bestehenden Regelung unklar. § 1 Abs. 3 PassG a.F. lautet: "Der Pass (...) bleibt Eigentum der Bundesrepublik Deutschland." Mit der Umwandlung der Bundesdruckerei entsteht das Eigentum des Bundes an den Passdokumenten nicht mehr im Rahmen der Produktion. Nach § 1 Abs. 3 PassG n.F. geht das Eigentum an den Passdokumenten durch Gesetz auf den Bund über. Pass im Sinne dieser Vorschrift ist das ausgestellte Dokument. Ausgestellt ist das Personaldokument nach Personalisierung und Siegelung durch die zuständige Behörde. Die eigentumsrechtliche Zuordnung der Passvordrucke oder Vorprodukte bleibt von dieser Vorschrift unberührt.

Zu Nummer 3

a) (§ 4 Abs. 2 n.F.)

Im internationalen Verkehr bereitet die dem Namen vorangestellte Angabe des Doktorgrades in der Zone für das automatische Lesen Schwierigkeiten, da die Angabe an dieser Stelle nicht dem internationalen Standard der ICAO (International Civil Aviation Organization) entspricht, womit das automatische Abfertungsverfahren erschwert wird. Die Aufhebung der Angabe in der Zone für das automatische Lesen wird daher zukünftig auch die Grenzabfertigung, insbesondere im Flugverkehr, erleichtern.

b) (§ 4 Abs. 4 a.F.)

§ 4 Abs. 4 PassG verweist in der bisherigen Form auf bereits überholte Entschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zur Passgestaltung. Die Aufhebung der Verweisklausel dient der Optimierung der Gesetzgebung. Vor allem vor dem Hintergrund des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union ergibt sich ansonsten relativ häufig gesetzlicher Anpassungsbedarf, denn die Entschlüsse beziehen sich in der Regel auf sprachliche Erweiterungen des Passmusters.

c) (§ 4 Abs. 4 Satz 1 n.F.)

Die gesetzlich normierte Festlegung auf drei verschiedene Muster (Dienstpass, Ministerialpass und Diplomatenpass) amtlicher Pässe wird mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung aufgehoben, womit es dem Ordnungsgeber überlassen bleibt, die Anzahl der Muster amtlicher Pässe zu reduzieren. Die unterschiedliche Ausstattung Dienstreisender (schwarzer Ministerialpass ab der Besoldungsgruppe A 16, roter Dienstpass für sonstige Dienstreisende) erscheint in der Sache nicht hilfreich und nicht mehr zeitgemäß. Die Unterscheidung entspricht auch nicht internationalen Usancen und ist deshalb entbehrlich.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um Sonderregelungen mit Bezug zum besonderen Status von Berlin (West) und zum Reiseverkehr mit der ehemaligen DDR, die nunmehr als gegenstandslos aufzuheben sind.

Zu Nummer 5

Die ehemalige Bundesdruckerei (Bundesoberbehörde) firmiert seit ihrer Privatisierung als Bundesdruckerei GmbH, so dass der Gesetzestext insoweit zu berichtigen ist.

Zu Nummer 6

Mit der Streichung des Halbsatzes wird eine nach der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Sonderregelung für das Land Berlin aufgehoben.

Zu Nummer 7

Die seit Anfang 1988 gesetzlich festgelegten Gebührenobergrenzen für Amtshandlungen nach dem Passgesetz, Passausstellung und die Ausstellung von für mehrere Personen geltenden Passersatzpapieren (Sammellisten für Reisegruppen) werden aufgehoben, um dem Verordnungsgeber künftig eine flexible Bestimmung und Anpassung der Gebühren an die gestiegenen Herstellungs- und Verwaltungskosten zu ermöglichen. Diese Rechtsänderung wurde von den Ländern im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 1999 gefordert.

Zu Nummer 8

Eine nach der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Sonderregelung für das Land Berlin wird aufgehoben.

Zu Nummer 9

Die Gesetzesänderung dient der Umsetzung eines entsprechenden Beschlusses der IMK zur Schließung der in § 24 Absatz 1 Nummer 1 a.F. i.V. m. 7 PassG bestehenden Strafbarkeitslücke. Nach altem Recht sind Zuwiderhandlungen gegen Passversagungen nach § 7 Abs. 1, nicht jedoch Zuwiderhandlungen gegen passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 (Einschränkung des Geltungsbereiches und der Gültigkeitsdauer eines Passes) mit Strafe bedroht.

Die Beschränkung auf die im Vergleich zur (dauerhaften) Passversagung nach § 7 Abs. 1 weniger einschneidenden (vorübergehenden) passbeschränkenden Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 begründet sich nicht durch die geringere Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts oder der zu besorgenden Schadensschwere oder einer geringeren sozialetischen Verwerflichkeit des verbotenen Tuns. Der Adressatenkreis von Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 und Abs. 2 unterscheidet sich nicht durch eine unterschiedliche Gefährlichkeit, sondern nur dadurch, dass die Tatgelegenheit entweder unbefristet (Passversagung) oder wie bei Sportveranstaltungen zeitlich befristet und räumlich eingegrenzt besteht (Passbeschränkung). Der Verstoß gegen eine passbeschränkende Maßnahme ist wegen des gleichen Unrechtsgehaltes ebenso wie der Verstoß gegen eine an gleich hohe Voraussetzungen geknüpfte Passversagung unter Strafe zu stellen. Die bisherige Differenzierung der Strafbewehrung zwischen § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ist also nicht gerechtfertigt.

Eine passbeschränkende Maßnahme gemäß § 7 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 2. Alt. kann auch im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung nur anlassbezogen, also zeitlich und räumlich befristet ausgesprochen werden, wenn eine erhebliche Gefährdung sonstiger Belange der Bundesrepublik Deutschland vorliegt. Dies ist bei dem Auftreten gewaltbereiter deutscher Hooligans im Ausland der Fall. Die Anordnung der Passbeschränkung setzt darüber hinaus eine konkrete Gefährdungslage voraus. Es müssen also Tatsachen vorliegen, die auf eine Gefährlichkeit des Betroffenen schließen lassen und aufgrund derer damit zu rechnen ist, dass er bei dem bevorstehenden Anlass erneut gewalttätig wird. Der Betroffene muss als gewaltbereiter Hooligan bekannt sein und in jüngerer Zeit,

d.h. innerhalb der letzten zwölf Monate im Zusammenhang mit Gewalttaten oder als Teilnehmer an gewalttätigen Ausschreitungen aufgefallen sein.

Die weitergehende Strafbewehrung trägt auch dazu bei, potenzielle Gewalttäter davon abzuhalten, entgegen passbeschränkenden Verfügungen auszureisen. Außerdem eröffnet die Regelung Repressionsmöglichkeiten gegenüber dem obengenannten Personenkreis, dessen typische Auslandstaten im Inland nicht ohne weiteres verfolgt werden können.

Zu Nummer 10

Einfachgesetzliche Ermächtigungen - wie die vorliegend aufzuhebende - zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Art. 84 GG) durch einzelne Ressortminister sind nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE - 2 BvF 1/94 - vom 2. März 1999) nicht verfassungskonform. Deshalb wird die Ermächtigung bei Gelegenheit dieser Gesetzesänderung aufgehoben. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Art. 83, 84 GG) wird künftig unmittelbar auf Art. 84 Abs. 2 GG, soweit die Verwaltungsvorschriften zusätzlich an Bundesbehörden gerichtet sind, zusätzlich auf Art. 86 GG gestützt.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1

a) (§ 1 Absatz 1 Satz 3)

Die Aufhebung betrifft eine durch Zeitablauf im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Übergangslösung bezüglich der Fortgeltung von zur Personenfeststellung bestimmten Ausweisen der ehemaligen DDR, die gemäß Einigungsvertrag längstens bis zum 31.12.1995 gültig waren.

b) (§ 1 Absatz 3 Nummer 4)

Die Änderung bezweckt die Kongruenz von Passkarte und Personalausweis, weil Pass und Personalausweis in erster Linie gleichermaßen sowohl als Grenzübertrittspapier als auch als bloßes Identitätspapier gegenüber den zur Personenfeststellung ermächtigten Behörden fungieren. Im übrigen gelten die zu Art. 1 Nummer 3 a) ausgeführten sachlichen Gründe entsprechend.

c) (§1 Abs. 5)

Die eigentumsrechtliche Zuordnung des Personalausweises wird aus Gründen der Rechtsklarheit erstmals gesetzlich normiert.

Zu Nummer 2

Die ehemalige Bundesdruckerei (Bundesbehörde) firmiert seit ihrer Privatisierung als Bundesdruckerei GmbH, so dass der Gesetzestext insoweit zu berichtigen war (siehe auch Begründung zu Artikel 1 Nummer 1).

25.02.00

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts

Der Bundesrat hat in seiner 748. Sitzung am 25. Februar 2000 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 a - neu - (§ 6 Abs. 1 und 2 PassG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen:

3 a. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Der Pass wird auf Antrag ausgestellt. In dem Antrag sind alle Tatsachen anzugeben und alle Nachweise zu erbringen, die zur Feststellung der Person des Passbewerbers und seiner Eigenschaft als Deutscher notwendig sind."

b) Absatz 2 wird aufgehoben.'

Begründung:

Die Regelungen in § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 sind insbesondere auf Grund der Änderungen des Sorgerechts durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2942) überarbeitungsbedürftig. Das Passgesetz würde überfrachtet, müssten darin alle Fälle der Passbeantragungsbefugnis entsprechend den in Betracht kommenden Sorgerechtsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs aufgeführt werden. Es erscheint jedoch insgesamt entbehrlich, einschlägige Regelungen des BGB in § 6 PassG zu konkretisieren; dieses kann vielmehr in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur

Durchführung des Passgesetzes und ggf. ergänzend in Verwaltungsvorschriften der Länder geschehen.

Demgemäß wird auf die Regelung von Einzelheiten zur Antragsbefugnis in § 6 verzichtet. Die Bestimmungen des § 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 werden in einem neuen Absatz 1 zusammengefasst.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 a - neu - (§ 9 PassG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 4 folgende Nummer 4 a einzufügen:

'4 a. In § 9 werden nach den Wörtern "nach § 7 Abs. 1" die Wörter "oder 2" eingefügt.'

Begründung:

Auch die Speicherung von Passbeschränkungen nach § 7 Abs. 2 im polizeilichen Grenzfahndungsbestand erscheint erforderlich, um entsprechende gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen zu ermöglichen oder zu erleichtern. § 10 Abs. 1 Satz 1 wird auf Grund der Nummer 4b entsprechend ergänzt.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 b - neu - (§ 10 Abs. 1 Satz 1 PassG)

In Artikel 1 ist folgende Nummer 4 b einzufügen:

'4 b. In § 10 Abs. 1 Satz 1 werden nach den Wörtern "ein Pass versagt" die Wörter ", nach § 7 Abs. 2 ein Pass beschränkt" eingefügt.'

Begründung:

Die Änderung korrespondiert mit der Änderung auf Grund der Nummer 4a. Da in diesen Fällen bereits die Passbehörde eine Entscheidung nach § 7 Abs. 2 getroffen hat, kann die Ausreise ohne weitere Prüfung untersagt werden. Einer eigenen Entscheidung der für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörde nach § 10 Abs. 1 Satz 3 bedarf es nicht; die Anwendung des § 10 Abs. 1 Satz 3 ist insoweit ausgeschlossen. Die Handlungsmöglichkeiten nach § 10 werden damit verbessert.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 c - neu - (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 PassG)

In Artikel 1 ist folgende Nummer 4 c einzufügen:

- '4 c. In § 13 Abs. 1 Nr. 2 werden nach den Wörtern "§ 7 Abs. 1 vorliegen" die Wörter "oder passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 ergangen sind" eingefügt.'

Begründung:

§ 13 regelt die Sicherstellung von Pässen zur Verhinderung einer unbefugten Passbenutzung. Durch die vorstehende Regelung wird die Möglichkeit der Passsicherstellung auch für die Anordnung passbeschränkender Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PassG eröffnet. Dies ermöglicht u.a. die vorübergehende Sicherstellung eines PASSES zum Zwecke der Erteilung eines räumlich beschränkten und befristeten Ausreiseverbots, z.B. zur Verhinderung von Ausschreitungen polizeibekannter Gewalttäter bei im Ausland stattfindenden Fußballspielen.

Die wesentlich auch dem Verfahrensrecht zuzuordnende Sicherstellung zur Ermöglichung passbeschränkender Maßnahmen erfordert das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 und bewirkt im Verhältnis dazu keine Verschärfung materiellrechtlicher Art. Sie muss ebenso möglich sein wie die nach der geltenden Fassung des § 13 Abs. 1 Nr. 2 zulässige Sicherstellung zur Ermöglichung einer Passentziehung nach § 8 im Blick auf Passversagungsgründe nach § 7 Abs. 1.

Die Änderung entspricht der in Artikel 1 Nummer 4 des Referentenentwurfs vom 15.11.1999 vorgesehenen Regelung.

5. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 - neu - PassG)

Artikel 1 Nr. 6 ist wie folgt zu fassen:

- '6. § 19 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden ... (weiter wie Regierungsvorlage)
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

"In besonderen Ausnahmefällen können vorläufige Reisepässe und Kinderausweise von den für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden und Dienststellen ausgestellt werden."

Begründung:

Auslandsreisenden, die kein gültiges Grenzübertrittspapier mit sich führen, kann von den Grenzkontrollbehörden ein Reiseausweis als Passersatz ausgestellt werden. Für Reisen in Staaten, für die ein Pass erforderlich ist, ist die kurzfristige Ausstellung eines vorläufigen Reisepasses bzw. Kinderausweises erforderlich. Da diese bislang nur von den Passbehörden - in der Regel die Gemeinden - ausgestellt werden dürfen, müssen sich die Reisenden an eine Gemeinde in der Nähe des Flughafens wenden. Dies führt insbesondere außerhalb der allgemeinen Dienststunden und an Wochenenden zu erheblichen Belastungen für die Reisenden und die Anliegergemeinden.

Da die Grenzkontrollbehörden derzeit schon Passersatzpapiere ausstellen, erscheint es sinnvoll, ihnen auch die Befugnis einzuräumen, in besonderen Ausnahmefällen vorläufige Reisepässe und Kinderausweise ausstellen zu dürfen. Die generelle Zuständigkeit der Gemeinden für die Passausstellung bleibt unberührt.

Mit der vorgeschlagenen Regelung könnte unvorschriftsmäßig ausgewiesenen Auslandsreisenden - insbesondere auf Flughäfen - in dringenden Notfällen, in denen von der Regelung des § 19 Abs. 4 PassG nicht Gebrauch gemacht werden kann, kurzfristig wirksam geholfen und die Weiterreise ermöglicht werden. Ferner würden dadurch die an Flughäfen angrenzenden Gemeinden erheblich entlastet.

6. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG)

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Strafbewehrung von Verstößen gegen passbeschränkende Maßnahmen. Sie kann dazu beitragen, die Ausreise gewaltbereiter Personen zu verhindern. Für eine wirksame Unterbindung von Ausschreitungen deutscher Hooligans im Ausland ist es daneben aber unerlässlich, dass alle nach länderpolizeilichen Vorschriften zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Verhinderung der Ausreise, insbesondere die Erteilung von Meldeauflagen und die Ingewahrsamnahme, konsequent ausgeschöpft werden.

Begründung:

Dem in neuerer Zeit sich verschärfenden Gewaltphänomen im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen muss mit größter Entschiedenheit entgegengetreten werden. Die Strafbewehrung von Verstößen gegen Passbeschränkungen ist dazu ein geeigneter Schritt. Allerdings können passrechtliche Maßnahmen alleine die Ausreise gewaltbereiter Hooligans nicht im erforderlichen Maße unterbinden. Passrechtliche Maßnahmen müssen durch die konsequente Ausschöpfung der in den Ländergesetzen eingeräumten polizeirechtlichen Möglichkeiten ergänzt werden. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass

passrechtliche Maßnahmen neben polizeirechtlichen Maßnahmen nach Landesrecht rechtlich zulässig sind.

7. Zu Artikel 2 Nr. 1 a - neu - (§ 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 Gesetz über Personalausweise)

In Artikel 2 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1 a einzufügen:

'1 a. In § 2 Abs. 2 werden folgende Sätze angefügt:

"Von der Anordnung nach Satz 1 ist abzusehen, wenn sie unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn die Anordnung genügt, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen des Gebietes des Geltungsbereichs des Grundgesetzes über eine oder mehrere bestimmte Auslandsgrenzen berechtigt. Eine Anordnung nach Satz 1 oder 2 ist auf die erforderliche Dauer zu beschränken, wenn sie nicht auf unbestimmte Zeit erforderlich ist."

Begründung:

Nach § 7 Abs. 3 PassG gilt § 7 Abs. 2 PassG mit dem Verbot unbeschränkter Passversagung in Fällen, in denen nur eine Passbeschränkung verhältnismäßig ist, auch für die Versagung eines ausschließlich als Passersatz bestimmten amtlichen Ausweises. Die Regelung betrifft nicht den Personalausweis, der nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 DVPassG ebenfalls als Passersatz zugelassen ist. Eine direkte Anwendung des § 7 Abs. 2 PassG kommt bezüglich des Personalausweises der Sache nach nicht in Betracht, weil in dem insgesamt kunststoffbeschichteten Personalausweis eine Beschränkung des Geltungsbereichs oder der Gültigkeitsdauer nicht vermerkt werden kann. Aus diesem Grund ist eine Regelung im Personalausweisgesetz erforderlich, die nicht nur dem § 7 Abs. 1 PassG, sondern auch dem § 7 Abs. 2 PassG entspricht, soweit es die Besonderheiten des Personalausweisrechts zulassen.

Die Sätze 2 und 3 in § 2 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise (PAuswG) schließen die im Blick auf § 7 Abs. 2 PassG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestehende Regelungslücke und tragen dem Gebot möglichst einheitlicher Handhabung bezüglich aller Passersatzpapiere Rechnung. Andernfalls könnte mit unbeschränkten Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PAuswG geltender Fassung das Gebot des § 7 Abs. 2 PassG, von Passversagungen abzusehen, wenn Passbeschränkungen genügen, prinzipiell unterlaufen werden.

Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PAuswG können grundsätzlich gegenüber allen Deutschen ab Vollendung des 16. Lebensjahrs ergehen, auch gegenüber Passinhabern oder Passbegehrenden. Zum Zwecke einer möglichst lückenlosen Gefahrenabwehr sollten deshalb Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PAuswG re-

gelmäßig mit einer korrespondierenden Maßnahme nach dem Passgesetz verbunden werden (vgl. auch Medert/Süßmuth, Pass- und Personalausweisrecht, Band 1, 3. Aufl., § 2 PAuswG Rdnr. 12).

Die derzeitige Rechtslage, nach der unbeschränkte Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PAuswG nicht mit einer nur beschränkten Anordnung nach § 7 Abs. 2 PassG verbunden werden können, korrespondiert nicht mit § 7 Abs. 2. Es geht jedoch nicht an, bei ein und demselben Sachverhalt weiterhin eine verhältnismäßige Maßnahme nach § 7 Abs. 2 PassG sowie eine dieser gegenüber nicht verhältnismäßige Maßnahme nach § 2 Abs. 2 PAuswG geltender Fassung (unbeschränkte Ausreiseuntersagung) zuzulassen.

Satz 3 trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Anlehnung an § 7 Abs. 2 PassG in zeitlicher Hinsicht Rechnung und erweitert das Gebot zeitlicher Beschränkung in Fällen, in denen die (nur) erforderliche Dauer der Maßnahme absehbar ist, auf die Fälle des Satzes 1.

Die Neuregelung bewirkt, dass auch beschränkte Anordnungen im Sinne des Satzes 2 nach Absatz 3 im polizeilichen Grenzfahndungsbestand gespeichert werden dürfen. Insoweit werden zudem Untersagungen nach § 10 Abs. 1 Satz 1 PassG, in dem auf § 2 Abs. 2 PAuswG Bezug genommen wird, ermöglicht. Schließlich erstreckt sich der Straftatbestand des § 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG infolge der dortigen Verweisung auf § 2 Abs. 2 PAuswG auch auf beschränkte Anordnungen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 PAuswG.

Insgesamt wird damit das ausweisrechtlich mögliche Höchstmaß effektiver Gefahrenabwehr in Bezug auf Ausreiseverbote und -beschränkungen gewährleistet. Eines derart in sich geschlossenen Regelungssystems bedarf es insbesondere im Blick auf zur Gewalt bei Sportveranstaltungen im Ausland entschlossene deutsche Hooligans.