

12.05.23

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens

Der Bundesrat hat in seiner 1033. Sitzung am 12. Mai 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 16a Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 1, § 16b Absatz 1 PassG),
Artikel 2 Nummer 7 (§ 16 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 1, § 17 Absatz 1 PAuswG)
 - a) Artikel 1 Nummer 9 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) § 16a ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Echtheits- und Identitätskontrollen sind nur über gesicherte Kommunikationswege zulässig.“
 - bbb) In Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter „mit Ausnahme der biometrischen Daten“ zu streichen.
 - bb) In § 16b Absatz 1 sind die Wörter „nicht automatisierte“ durch das Wort „sichere“ zu ersetzen.

b) Artikel 2 Nummer 7 ist wie folgt zu ändern:

aa) § 16 ist wie folgt zu ändern:

aaa) Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Echtheits- und Identitätskontrollen sind nur über gesicherte Kommunikationswege zulässig.“

bbb) In Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter „mit Ausnahme der biometrischen Daten“ zu streichen.

bb) In § 17 Absatz 1 sind die Wörter „nicht automatisierte Verfahren erheben und verwenden“ durch die Wörter „sichere Verfahren verarbeiten“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Vorschriften des Pass- und Personalausweisgesetzes werden an die Bedürfnisse der ausleseberechtigten Behörden angepasst. Insbesondere soll es der Polizei ermöglicht werden, bereits im Rahmen einer Identitätsfeststellung erhobene Daten aus Pässen und Personalausweisen weiter zu verwenden, ohne sie erneut zu erheben und händisch übertragen zu müssen.

Um entsprechenden Nutzen zu entfalten, wurde die neu eingefügte Vorgabe, dass Echtheits- und Identitätskontrollen über öffentliche Kommunikationswege unzulässig sind, durch eine Zulässigkeit bei Vorliegen sicherer Kommunikationswege ersetzt (vgl. hierzu auch § 3 PassDEÜV). Diese Formulierung eröffnet die Möglichkeit des Einsatzes dienstlicher Smartphones, die unmittelbar auf geschützte polizeiliche Datensysteme zugreifen.

Die von der automatisierten Speicherung in einem Datenverarbeitungssystem in § 16a Absatz 2 PassG-E und § 16 Absatz 2 PAuswG-E ausgenommenen biometrischen Daten können aus Ermittlungsansätzen ebenfalls erforderlich sein, wenn z. B. lediglich der Ausweis, nicht aber die Person selbst greifbar ist. Die automatisierte Speicherung dieser Daten ist ohnehin nur zulässig, wenn die berechtigten Behörden dazu durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes berechtigt sind.

Schließlich dürfen die sichtbar in Reisepässen oder Personalausweisen aufgedruckten Daten nur dann von den berechtigten Behörden verarbeitet werden, wenn die hierfür verwendeten Verfahren sicher sind. Die Vorgabe von „nicht automatisierten Verfahren“ lässt im Hinblick auf die Digitalisierung der Verwaltung nur eine sehr eingeschränkte Weiterverarbeitung zu, welche dem Änderungszweck der Regelung nicht nahekommt. Ein von der Praxis gefordertes App-basiertes Auslesen kann damit nicht sichergestellt werden, weshalb eine Änderung erforderlich ist, um den gewünschten Nutzen zu erzielen.

Nachdem die Daten in jedem Fall erhoben und verarbeitet werden dürfen, stellt sich die Frage, weshalb hinsichtlich der Möglichkeiten und Wege der „Entnahme“ der Daten aus dem Identitätsdokument solch hohe Hürden normiert werden. Zwar handelt es sich streng genommen um eine Zweckänderung, die aber durch die erforderliche fachrechtliche Rechtsgrundlage ihre Zulässigkeit entfaltet.

2. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 22 Absatz 1a Satz 2 PassG)

Artikel 1 Nummer 13 § 22 Absatz 1a Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf stellt darauf ab, die Verwaltungsabläufe zu modernisieren und durch angepasste Verfahren den Aufwand für die Pass-, Ausweis- und Ausländerbehörden sowie die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren. Darüber hinaus soll mit dem Gesetzentwurf die Sicherheit und Integrität der Daten in Pässen, Personalausweisen und elektronischen Aufenthaltstiteln gesichert und somit das hohe Vertrauen in diese Dokumente aufrechterhalten werden. Dazu sollen mittels eines neuen Absatzes 1a in § 22 PassG und § 24 PAuswG alle erforderlichen Daten der jeweiligen Register auch bei der neu zuständig gewordenen Behörde für die Aufgabenwahrnehmung vorgehalten werden können. Notwendig ist dazu insbesondere, dass die Pass- und Personalausweisbehörden sich gegenseitig standardisierte Mitteilungen übermitteln bzw. Registerdaten austauschen und abrufen können.

Warum in der Kabinettsfassung – in Abkehr vom Referentenentwurf – die biometrischen Daten, die auch dem Dokumentenhersteller übersandt werden, im neuen jeweiligen Satz 2 ausgenommen werden, geht insbesondere aus der Begründung nicht hervor und ist nicht nachvollziehbar. Denn die Aufgaben und Befugnisse der ausstellenden Behörde gehen bei einem Auseinanderfallen von ausstellender und zuständiger Behörde (z. B. im Rahmen eines Umzugs) auf die neu zuständige Behörde über. Hier geht es also nicht um eine Datenübermittlung an fachfremde bzw. andere Behörden. Vielmehr wird lediglich eine örtlich neue Pass-/Personalausweisbehörde zuständig, die in die Lage versetzt werden soll, wie die bisher zuständige Behörde einfach und schnell über die Daten zu verfügen, um einerseits im Interesse des Bürgers Unterlagen nicht wiederholt anzufordern und andererseits ggf. auch einer missbräuchlichen Dokumentenbeantragung entgegenzuwirken. So kann es beispielsweise zur Identifizierung von Pass-/Personalausweisbewerbern bei einer Neuausstellung bei einem vorher verlustigen Dokument erforderlich sein, das Lichtbild (oder auch Augenfarbe und Größe) im damaligen, nun verlustigen und somit nicht mehr verfügbaren Dokument mit der Person, die persönlich für ein neues Dokument vorstellig wird, abzugleichen, um einen Missbrauch zu verhindern.

Nachdem Reisepässe und Personalausweise nur ausgestellt werden dürfen, wenn die Identität der antragstellenden Person zweifelsfrei festgestellt ist und dazu hierzu insbesondere mitgeführte Identitätsdokumente wie frühere Pässe oder Ausweise oder frühere Pass- oder Personalausweis-Anträge heranzuziehen sind (vgl. Nummer 6.3.1.1 der Passverwaltungsvorschrift), erschließt sich diese Einschränkung, die im Ergebnis die Identitätsprüfung erschwert, nicht.

Die Digitalisierung von Prozessen darf nicht dazu führen, dass bestehende Prozesse und Befugnisse, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, beschnitten werden. Es leuchtet nicht ein, warum die zuständige Behörde (wenn sie nicht zugleich die ausstellende Behörde ist) die Daten des Dokuments, für das sie nunmehr zuständig ist, nicht erhalten soll bzw. darf. Ein derartiges Vorgehen ist mit einer effektiven Aufgabenwahrnehmung unter Wahrung der Sicherheitsinteressen nicht in Einklang zu bringen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b (§ 22a Absatz 4 PassG),
Artikel 2 Nummer 12 Buchstabe b (§ 25 Absatz 4 PAuswG)

- a) In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b § 22a Absatz 4 ist vor der Angabe „§ 64“ das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen und sind nach dem Wort „Bundesdatenschutzgesetzes“ die Wörter „oder den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen“ einzufügen.
- b) In Artikel 2 Nummer 12 Buchstabe b § 25 Absatz 4 ist vor der Angabe „§ 64“ das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen und sind nach dem Wort „Bundesdatenschutzgesetzes“ die Wörter „oder den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen“ einzufügen.

Begründung:

Es handelt sich um eine klarstellende Änderung zu den für die einzelnen abrufberechtigten Stellen jeweils geltenden datenschutzrechtlichen Regelwerken.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 EUV i. V. m. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, L 314 vom 22.11.2016, S. 72, L 127 vom 23.5.2018, S. 2, L 74 vom 4.3.2021, S. 35) unterfällt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder bei der Erfüllung ihrer fachspezifischen Aufgaben (z. B. § 3 BVerfSchG) nicht dem Anwendungsbereich des Unionsrechts. Vielmehr stellen die nationalen fachspezifischen Regelungen der Nachrichtendienste in Verbindung mit einzelnen für anwendbar erklärten Regelungen des allgemeinen Datenschutzrechts ein abschließendes Datenschutzvollregime dar, sodass auch bezüglich geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen für diese abrufberechtigten Stellen nicht auf die

Datenschutzgrundverordnung sondern allein auf die nationalen fachspezifischen Regelungen der Nachrichtendienste und einzelne für anwendbar erklärte Regelungen des allgemeinen Datenschutzrechts zurückzugreifen ist (z.B. § 27 Nummer 2 BVerfSchG i. V. m. § 64 BDSG). Zudem war aufgrund des Anwendungsbereichs des Bundesdatenschutzgesetzes für abrufberechtigte Stellen in den Ländern eine Bezugnahme auf die dortigen landesrechtlichen Regelungen aufzunehmen (z.B. § 36 ThürVerfSchG i. V. m. § 54 ThürDSG).

4. Zu Artikel 1 Nummer 17a – neu – (§ 27a Satz 2 PassG),
Artikel 2 Nummer 17 – neu – (§ 34a Satz 2 PAuswG)

a) In Artikel 1 ist nach Nummer 17 folgende Nummer einzufügen:

„17a. In §27a Satz 2 wird die Angabe ‚§ 22a Absatz 2 Satz 6 bis 9‘ durch die Angabe ‚§ 22a Absatz 2 Satz 7 bis 11‘ ersetzt.“

b) In Artikel 2 ist nach Nummer 16 folgende Nummer anzufügen:

„17. In §34a Satz 2 wird die Angabe ‚§ 25 Absatz 2 Satz 5 bis 8‘ durch die Angabe ‚§ 25 Absatz 2 Satz 6 bis 10‘ ersetzt.“

Begründung:

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Aufgrund Artikel 7 Nummer 3 und Artikel 8 Nummer 3 des Registermodernisierungsgesetzes vom 28. März 2021 (BGBl I S. 591) wurde in § 22a Absatz 2 PassG ein neuer Satz 5 und in § 25 Absatz 2 PAuswG ein neuer Satz 4 eingefügt. Diese Satzverschiebungen sind im Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 5. Juli 2021 (BGBl I S. 2281) in Artikel 1 bei der Regelung in § 27a Satz 2 PassG sowie in Artikel 2 bei der Regelung in § 34a Satz 2 PAuswG, redaktionell nicht berücksichtigt worden. Es ist daher eine redaktionelle Berichtigung geboten, damit auch nach Gesetzeswortlaut, die in § 22a Absatz 2 Satz 10 und 11 im PassG und § 25 Absatz 2 Satz 9 und 10 im PAuswG enthaltenen ergänzenden Protokollierungsregelungen nicht nur für örtliche, sondern auch für zentrale Pass- und Personalausweisregisterdatenbestände anwendbar sind.

5. Zu Artikel 1 Nummer 18 (§ 28 PassG).Artikel 7 Absatz 3 (Inkrafttreten)

a) In Artikel 1 Nummer 18 § 28 sind die Angabe „1. Januar 2024“ durch die Angabe „1. November 2025“ und die Angabe „31. Dezember 2023“ durch die Angabe „31. Oktober 2024“ zu ersetzen.

b) Artikel 7 Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 3 Buchstabe b, e, f, Nummer 4, 14 Buchstabe b und Nummer 18 sowie Artikel 2 Nummer 12 Buchstabe b treten am 1. November 2025 in Kraft.“

Als Folge ist

Artikel 7 Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Der Kinderreisepass soll nicht bereits zum 1. Januar 2024, sondern erst zum 1. November 2025 abgeschafft werden.

Für die Ausstellung von regulären Personalausweisen und Reisepässen für Kinder von 0 bis 6 Jahren werden aufgrund der raschen äußerlichen Veränderung der Kinder die Eltern höhere Kosten aufbringen müssen. Denn die Dokumente werden aus diesem Grund bereits vor Ablauf der Gültigkeitsdauer ungültig und somit die Ausstellung eines neuen gebührenpflichtigen Dokuments erforderlich. Zudem können Kinderreisepässe unmittelbar vor Ort sofort ausgestellt werden.

Um die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Verwaltungen auf die Abschaffung des Kinderreisepasses und den damit erforderlichen zeitlichen Vorlauf, der bei der künftigen Beantragung von regulären Dokumenten anfällt, vorzubereiten, ist im Zuge der Kundenfreundlichkeit ein späteres Inkrafttreten der Abschaffung des Kinderreisepasses geboten. Zudem kann in dieser Zeit die vom BMI im Informationsschreiben vom 6. April 2023, Az. DVI4.20105/47#5, angekündigte Prüfung einer Erweiterung der Voraussetzungen zur Ausstellung eines vorläufigen Reisepasses beispielsweise um Fälle, in denen die Namensführung des Kindes noch nicht feststeht, geprüft werden.

6. Zu Artikel 2 Nummer 11 (§ 24 Absatz 1a Satz 2 PAuswG)

Artikel 2 Nummer 11 § 24 Absatz 1a Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf stellt darauf ab, die Verwaltungsabläufe zu modernisieren und durch angepasste Verfahren den Aufwand für die Pass-, Ausweis- und Ausländerbehörden sowie die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren. Darüber hinaus soll mit dem Gesetzentwurf die Sicherheit und Integrität der Daten in Pässen, Personalausweisen und elektronischen Aufenthaltstiteln gesichert und somit das hohe Vertrauen in diese Dokumente aufrechterhalten werden. Dazu sollen mittels eines neuen Absatzes 1a in § 22 PassG und § 24 PAuswG alle erforderlichen Daten der jeweiligen Register auch bei der neu zuständig gewordenen Behörde für die Aufgabenwahrnehmung vorgehalten werden können. Notwendig ist dazu insbesondere, dass die Pass- und Personalausweisbehörden sich gegenseitig standardisierte Mitteilungen übermitteln bzw. Registerdaten austauschen und abrufen können.

Warum in der Kabinettsfassung – in Abkehr vom Referentenentwurf – die biometrischen Daten, die auch dem Dokumentenhersteller übersandt werden, im neuen jeweiligen Satz 2 ausgenommen werden, geht insbesondere aus der Begründung nicht hervor und ist nicht nachvollziehbar. Denn die Aufgaben und Befugnisse der ausstellenden Behörde gehen bei einem Auseinanderfallen von ausstellender und zuständiger Behörde (z. B. im Rahmen eines Umzugs) auf die neu zuständige Behörde über. Hier geht es also nicht um eine Datenübermittlung an fachfremde bzw. andere Behörden. Vielmehr wird lediglich eine örtlich neue Pass-/Personalausweisbehörde zuständig, die in die Lage versetzt werden soll, wie die bisher zuständige Behörde einfach und schnell über die Daten zu verfügen, um einerseits im Interesse des Bürgers Unterlagen nicht wiederholt anzufordern und andererseits ggf. auch einer missbräuchlichen Dokumentenbeantragung entgegenzuwirken. So kann es beispielsweise zur Identifizierung von Pass-/Personalausweisbewerbern bei einer Neuausstellung bei einem vorher verlustigen Dokument erforderlich sein, das Lichtbild (oder auch Augenfarbe und Größe) im damaligen, nun verlustigen und somit nicht mehr verfügbaren Dokument mit der Person, die persönlich für ein neues Dokument vorstellig wird, abzugleichen, um einen Missbrauch zu verhindern.

Nachdem Reisepässe und Personalausweise nur ausgestellt werden dürfen, wenn die Identität der antragstellenden Person zweifelsfrei festgestellt ist und dazu hierzu insbesondere mitgeführte Identitätsdokumente wie frühere Pässe oder Ausweise oder frühere Pass- oder Personalausweisanträge heranzuziehen sind (vgl. Nr. 6.3.1.1 der Passverwaltungsvorschrift), erschließt sich diese Einschränkung, die im Ergebnis die Identitätsprüfung erschwert, nicht.

Die Digitalisierung von Prozessen darf nicht dazu führen, dass bestehende Prozesse und Befugnisse, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, beschnitten werden. Es leuchtet nicht ein, warum die zuständige Behörde (wenn sie nicht zugleich die ausstellende Behörde ist) die Daten des Dokuments, für das sie nunmehr zuständig ist, nicht erhalten soll bzw. darf. Ein derartiges Vorgehen ist mit einer effektiven Aufgabenwahrnehmung unter Wahrung der Sicherheitsinteressen nicht in Einklang zu bringen.

7. Zu Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a₁ – neu – (§ 78 Absatz 6 AufenthG)

Nach Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a ist folgender Buchstabe einzufügen:

,a₁. Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten oder zur hoheitlichen Identitätsfeststellung befugten Behörden dürfen die im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten Daten sowie sichtbar aufgedruckten und die in der Zone für das automatische Lesen enthaltenen Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben automatisiert verarbeiten, sofern und soweit sie dazu durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes berechtigt sind.“ ‘

Begründung:

§ 78 Absatz 6 AufenthG bestimmt derzeit, dass ausschließlich die Daten aus der Zone für das automatische Lesen durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verarbeitet werden dürfen. Die übrigen zur weiteren Verfahrensbearbeitung benötigten Daten, welche im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium vorhanden sowie sichtbar auf dem Dokument aufgedruckt sind, müssen manuell übertragen werden.

Im Hinblick auf die Auslegung des § 49 Absatz 1 AufenthG (analog § 8 Absatz 2 FreizügG/EU und § 16 Absatz 1a AsylG), wonach die Erhebung der aus dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten biometrischen und sonstigen Daten ausschließlich zur IDF und Echtheitsprüfung der Identitätsdokumente ausgelesen werden dürfen, ist die automatisierte und elektronische Speicherung dieser Daten nicht zulässig. Ferner sieht auch § 89 Absatz 3 Satz 1 AufenthG ausdrücklich vor, dass die nach § 49 Absatz 1 AufenthG erhobenen Daten von allen Behörden unmittelbar nach Beendigung der Prüfung der Echtheit des Dokuments oder der Identität der Inhaber zu löschen sind. Somit müssten die bereits erhobenen Daten für die polizeiliche Sachbearbeitung nochmals manuell erhoben und gespeichert werden.

Dieses Vorgehen ist längst überholt und entspricht nicht den Ansprüchen einer modernen Aufgabenerfüllung durch staatliche Behörden. Das Verfahren produziert nicht nur einen unnötigen Aufwand für die zuständigen Behörden, der sich auch in unnötigen Wartezeiten ausdrückt. Es ist zudem hoch fehleranfällig, da bei dem händischen Übertrag der Personendaten leicht Ungenauigkeiten entstehen können.

Die Neufassung des Absatzes 6 gewährleistet ein automatisiertes Verfahren zum Auslesen der notwendigen Daten aus dem elektronischen Speichermedium oder mittels optoelektronischer Methoden aus dem Dokument sowie die medienbruchfreie Übertragung der auf diese Weise erhobenen Daten insbesondere auch in die polizeilichen Datenverarbeitungssysteme zur weiteren Verarbeitung für polizeiliche Zwecke zulassen.

Die für die Verarbeitung erforderlichen Rechtsgrundlagen müssen sich aus dem jeweiligen Fachrecht ergeben.

Durch die Norm wird somit keine zusätzliche Befugnis für die Verarbeitung von Daten geschaffen.