

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise

A. Problem

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 ist das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 194) datenschutzrechtlich zu ergänzen.

B. Lösung

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise nimmt die nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts veranlaßten datenschutzrechtlichen Ergänzungen bei der Einführung des neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises im Personalausweisgesetz vor. Die wesentlichen Neuregelungen sind:

- Wer einen gültigen Reisepaß besitzt, braucht — wie auch gegenwärtig — sich keinen Personalausweis ausstellen zu lassen.
- Die Maschinenlesbarkeit, der Inhalt der automatischen Leszone sowie die Zusammensetzung der Seriennummer des Personalausweises werden ausdrücklich vom Gesetz geregelt.
- Inhalt, Zweck und Benutzung des bei den zuständigen örtlichen Behörden geführten Personalausweisregisters werden ausdrücklich gesetzlich geregelt, wobei die Übermittlung von Daten aus diesen Registern an andere Behörden nur in eng umschriebenen Fällen zugelassen wird.
- Um Befürchtungen vor einem Mißbrauch des neuen Ausweises zu zerstreuen, ist im Gesetz klargestellt,
 - daß Seriennummer und Prüfziffer keine Daten über den Ausweisinhaber oder Hinweise auf solche Daten enthalten dürfen und

- daß die Seriennummer grundsätzlich nicht zur Erschließung oder Verknüpfung von Dateien verwandt werden darf. So dürfen die Polizeibehörden mit der Seriennummer nur auf Dateien zugreifen, in denen für ungültig erklärte, abhanden gekommene Ausweise oder Ausweise gespeichert sind, bei denen der Verdacht der Benutzung durch Nichtberechtigte besteht.
- Das Gesetz verbietet es grundsätzlich, den neuen Ausweis im öffentlichen Bereich zur automatischen Erschließung von Dateien zu benutzen. Lediglich die Polizei- und Zollbehörden können in genau umschriebenen Fällen zum Zwecke der Grenzkontrolle, Fahndung nach Straftätern oder Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit mit dem neuen Ausweis im polizeilichen Fahndungsbestand abfragen. Dabei dürfen Abfragen mit negativem Ausgang nicht protokolliert werden.
- Nur in seltenen Ausnahmefällen und zeitlich befristet läßt das Gesetz mit dem neuen Ausweis die Einrichtung von Dateien zu, wobei sog. Bewegungsbilder entstehen können, nämlich wenn dies von einem Richter zur Verfolgung oder Verhinderung einer schweren in § 100 a StPO aufgezählten Straftat angeordnet wird.
- Im nichtöffentlichen Bereich wird künftig jede Verwendung des neuen Ausweises und seiner Seriennummer sowohl zur automatischen Erschließung als auch zur automatischen Einrichtung von Dateien untersagt; Verstöße gegen dieses Verbot werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet.

Mit diesen Ergänzungen, die zum Teil Regelungen treffen, die vom Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise noch den zu erlassenden Durchführungsgesetzen der Länder überlassen waren, wird auch den Wünschen und Anregungen der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern Rechnung getragen.

Der Entwurf läßt zunächst den Termin für sein Inkrafttreten offen. Angestrebt wird eine Verkündung zum 1. Juni 1985 und ein Inkrafttreten frühestens — wenn auch die erforderlichen Durchführungsgesetze der Länder vorhanden sind — zum 1. Januar 1986.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Keine, da die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung eines neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises bereits durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 194) getroffen wurde.

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise

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

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1983 (BGBl. I S. 289) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nach den Vorschriften der Landesmeldegesetze der allgemeinen Meldepflicht unterliegen, sind verpflichtet, einen Personalausweis zu besitzen und ihn auf Verlangen einer zur Prüfung der Personalien ermächtigten Behörde vorzulegen; dies gilt nicht für Personen, die einen gültigen Paß besitzen und sich durch diesen ausweisen können.“

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Der Personalausweis erhält eine Zone für das automatische Lesen. Diese darf lediglich enthalten:

1. Die Abkürzung „IDD“ für „Identitätskarte der Bundesrepublik Deutschland“,
2. den Familiennamen,
3. den oder die Vornamen,
4. die Seriennummer des Personalausweises, die sich aus der Behördenkennzahl der Personalausweisbehörde und einer fortlaufend zu vergebenden Ausweisnummer zusammensetzt,
5. die Abkürzung „D“ für die Eigenschaft als Deutscher,
6. den Tag der Geburt,
7. die Gültigkeitsdauer des Personalausweises,
8. die Prüzfziffern und
9. Leerstellen.“

Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5.

2. Nach § 2 werden folgende §§ 2 a und 2 b eingefügt:

„§ 2 a

Personalausweisregister

(1) Die Personalausweisbehörden führen Personalausweisregister. Diese dürfen neben dem Lichtbild, der Unterschrift des Ausweisinhabers und verfahrensbedingten Bearbeitungsvermerken folgende Daten enthalten:

1. Die in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 genannten Daten des Ausweisinhabers,
2. Familiennamen, Vornamen, Tag der Geburt und Unterschrift von gesetzlichen Vertretern,
3. die Seriennummer und Gültigkeitsdauer des Personalausweises,
4. die Behörde, die den Personalausweis ausgestellt hat.

(2) Das Personalausweisregister dient

1. der Ausstellung der Personalausweise und der Feststellung ihrer Echtheit,
2. der Identitätsfeststellung der Person, die den Personalausweis besitzt oder für die er ausgestellt ist,
3. der Durchführung dieses Gesetzes und der Ausführungsgesetze der Länder dazu.

(3) Personenbezogene Daten im Personalausweisregister sind mindestens bis zur Ausstellung eines neuen Personalausweises, höchstens jedoch bis zu fünf Jahren nach dem Ablauf der Gültigkeit des Personalausweises, auf den sie sich beziehen, zu speichern und dann zu löschen.

§ 2 b

Verarbeitung und Nutzung der Daten im Personalausweisregister

(1) Die Personalausweisbehörden dürfen personenbezogene Daten nur nach Maßgabe dieses Gesetzes, anderer Gesetze oder Rechtsverordnungen erheben, übermitteln, sonst verarbeiten oder nutzen.

(2) Die Personalausweisbehörden dürfen anderen Behörden auf deren Ersuchen Daten aus dem Personalausweisregister übermitteln. Voraussetzung ist, daß

1. die ersuchende Behörde aufgrund von Gesetzen oder Rechtsverordnungen berechtigt ist, solche Daten zu erhalten,
 2. die ersuchende Behörde ohne Kenntnis der Daten nicht in der Lage wäre, eine ihr obliegende Aufgabe zu erfüllen und
 3. die Daten bei dem Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erhoben werden können oder nach der Art der Aufgabe, zu deren Erfüllung die Daten erforderlich sind, von einer solchen Datenerhebung abgesehen werden muß.
- (3) Die ersuchende Behörde trägt die Verantwortung dafür, daß die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Ein Ersuchen nach Absatz 2 darf nur von Bediensteten gestellt werden, die vom Behördenleiter dafür besonders ermächtigt sind. Die ersuchte Behörde hat den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlaß der Übermittlung aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sowie die Unterlagen, die der ersuchenden Behörde übermittelt worden sind, sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Übermittlung folgt, zu vernichten.
- (4) Die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters dürfen zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwandt werden.“
3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Seriennummer und die Prüfziffern dürfen keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten.“
 - b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist. Abweichend von Satz 1 dürfen die Seriennummern verwenden

 1. die Personalausweisbehörden für den Abruf personenbezogener Daten aus ihren Dateien,
 2. die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder für den Abruf der in Dateien gespeicherten Seriennummern solcher Personalausweise und vorläufigen Personalausweise, die für ungültig erklärt worden sind, abhanden gekommen sind, bei denen der Verdacht einer Benutzung durch Nichtberechtigte besteht.

Die Seriennummer darf nicht im Melderegister gespeichert werden.“
 4. § 3 Abs. 5 wird durch folgenden § 3a ersetzt:

„§ 3 a

Automatischer Abruf aus Dateien und automatische Speicherung im öffentlichen Bereich

(1) Behörden und sonstige öffentliche Stellen dürfen den Personalausweis nicht zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden den Personalausweis im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden, die für Zwecke

 1. der Grenzkontrolle,
 2. der Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

im polizeilichen Fahndungsbestand geführt werden. Abrufe, die zu keiner Feststellung geführt haben, dürfen, vorbehaltlich des Absatzes 2 Satz 2, nicht aufgezeichnet werden.

(2) Personenbezogene Daten dürfen beim automatischen Lesen des Personalausweises nicht in Dateien gespeichert werden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse personenbezogene Daten in einer Datei speichern, insbesondere Abrufe nach Absatz 1 Satz 2 aufzeichnen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dies

 1. zur Aufklärung einer der in § 100 a der Strafprozeßordnung genannten Straftaten oder
 2. zur Verhütung einer solchen unmittelbar drohenden Straftat

führen kann und die Aufklärung oder Verhütung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(3) Eine Verwendung des Personalausweises nach Absatz 2 Satz 2 darf nur durch den Richter angeordnet werden. Die Anordnung kann durch die Staatsanwaltschaft, in den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 Nr. 2 durch vor der obersten Dienstbehörde besonders ermächtigte Beamte getroffen werden, wenn anderenfalls der Zweck der Maßnahme mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet würde; in solchen Fällen ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Anordnungen, die nicht durch den Richter getroffen sind, treten außer Kraft, wenn die richterliche Entscheidung nicht spätestens bis zum Ende des übernächsten Tages ergangen ist.

(4) Die Anordnung nach Absatz 3 ergeht schriftlich. Sie muß den oder die Betroffenen, soweit dies möglich ist, bezeichnen. Richtet sie

sich gegen einen Personenkreis, so muß sie diesen nach bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften bestimmen. Art und Dauer der Maßnahme sind festzulegen. Die Anordnung ist räumlich einzugrenzen und auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine einmalige Verlängerung um nicht mehr als weitere drei Monate ist zulässig, soweit die in Absatz 2 Satz 2 bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(5) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 2 nicht mehr vor, so ist die dort genannte Verwendung des Personalausweises unverzüglich zu beenden. Sind die durch die Verwendung erlangten personenbezogenen Daten für die in Absatz 2 Satz 2 genannten Zwecke nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich, spätestens drei Monate nach Beendigung der Maßnahme, zu löschen."

5. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4

Verwendung im nichtöffentlichen Bereich

(1) Der Personalausweis und der vorläufige Personalausweis können auch im nichtöffentlichen Bereich als Ausweis- und Legitimationspapier benutzt werden.

(2) Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist.

(3) Der Personalausweis darf weder zum automatischen Abruf personenbezogener Daten noch zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden."

6. § 5 Abs. 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. Gegen das Verbot

- a) der Verwendung der Seriennummern gemäß § 4 Abs. 2 oder
- b) der Verwendung des Personalausweises zum automatischen Abruf personenbezogener Daten gemäß § 4 Abs. 3 oder

- c) der Verwendung des Personalausweises zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten gemäß § 4 Abs. 3

verstößt."

7. § 8 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten personalausweisrechtlicher Vorschriften

(1) Artikel 4 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 194), geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt gefaßt:

„Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft."

(2) § 3 der Verordnung zur Bestimmung der Muster der Personalausweise der Bundesrepublik Deutschland vom 15. März 1983 (BGBl. I S. 291), geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt gefaßt:

„§ 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ... in Kraft."

Artikel 3

Neufassung des Gesetzes über Personalausweise

Der Bundesminister des Innern kann den Wortlaut des Gesetzes über Personalausweise in der vom ... an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Artikel 2 und 3 treten am Tage nach der Verkündung, Artikel 1 am ... in Kraft.

Bonn, den 23. Oktober 1984

**Dr. Dregger, Dr. Waigel und Fraktion
Mischnick und Fraktion**

Begründung**A. Allgemeines**

Das Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes, mit dem der fälschungssichere und maschinenlesbare Ausweis eingeführt werden sollte, wird durch das Gesetz zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften (Drucksache 10/2010) aufgehoben.

Die Einführung eines fälschungssicheren und maschinenlesbaren Ausweises ist aber weiterhin sinnvoll, weil

- die derzeitigen Personalausweise verhältnismäßig leicht verfälscht werden können,
- derzeit 12 700 Fahndungen nach gestohlenen Blanko-Personalausweisen bestehen, die ohne größere Schwierigkeit mit falschen Personenangaben versehen werden können, und
- zur Zeit mehr als 500 000 Personalausweise als gestohlen, verloren oder abhanden gekommen gemeldet sind.

Ein moderner Ausweis sollte auch maschinenlesbar sein, um die gesetzlich vorgesehenen Kontrollen zu erleichtern und Eingabefehler auszuschließen.

Der vorliegende Gesetzentwurf hält aus diesen Gründen an der Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Ausweises fest. Er bringt aber auch zusätzliche gesetzliche Regelungen, die den Schutz der im Zusammenhang mit der Ausstellung der Personalausweise erhobenen personenbezogenen Daten weiter verbessern. Damit soll auch den Anforderungen Rechnung getragen werden, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz gestellt hat, soweit das in diesem Gesetz möglich ist.

B. Im einzelnen**Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a**

Es wird klargestellt, daß Deutsche, die einen gültigen deutschen Reisepaß besitzen, nicht verpflichtet sind, sich einen Personalausweis ausstellen zu lassen.

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b

Mit dieser Vorschrift wird eine ausdrückliche Regelung über die automatische Lesbarkeit des Personalausweises in das Gesetz aufgenommen. Der zulässige Inhalt der Lesezone wird gesetzlich festgelegt. Gleichzeitig wird bestimmt, wie sich die Seriennummer des Personalausweises zusammensetzt.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2a)

Absatz 1 bestimmt erstmals durch Bundesgesetz abschließend den zulässigen Inhalt des jetzt schon bestehenden Personalausweisregisters.

Absatz 2 begrenzt den Zweck des Personalausweisregisters.

Absatz 3 legt insbesondere fest, daß personenbezogene Daten im Personalausweisregister spätestens fünf Jahre nach Ablauf der Gültigkeit des Personalausweises, auf den sie sich beziehen, zu löschen sind.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2b)

Die Vorschrift regelt eingehend die Verarbeitung und Nutzung der Daten im Personalausweisregister. Nach Absatz 1 darf die Personalausweisbehörde personenbezogene Daten nur nach Maßgabe der dort genannten Rechtssätze erheben, verarbeiten oder sonst nutzen.

Absatz 2 regelt die Voraussetzungen, unter denen Daten aus dem Personalausweisregister anderen Behörden übermittelt werden dürfen.

Absatz 3 legt die Verantwortung bei der Datenübermittlung aus dem Personalausweisregister fest und enthält verfahrensrechtliche Vorschriften, die dem Datenschutz bei der Datenübermittlung dienen.

Absatz 4 gestattet — entsprechend einem dringenden Bedürfnis der Praxis —, daß die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwandt werden.

Die Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes bleiben im übrigen unberührt.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a

Die Vorschrift bestimmt neu, daß nicht nur die Seriennummern, sondern auch die in § 1 Abs. 3 Nr. 8 erwähnten Prüfziffern keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten dürfen.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b

Die Regelungen über die mögliche Verwendung der Seriennummern werden präzisiert. Es wird noch mehr als bisher deutlich gemacht, daß der Seriennummer nicht die Funktion eines Personenkennzeichens zukommen soll und darf. Zu diesem Zweck

wird auch bestimmt, daß die Seriennummer nicht im Melderegister gespeichert werden darf.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Der neue § 3a enthält im Hinblick auf die Maschinenlesbarkeit des Ausweises die erforderlichen datenschutzrechtlichen Regelungen für den öffentlichen Bereich.

Absatz 1 legt zunächst fest, daß Behörden und sonstige öffentliche Stellen den Personalausweis grundsätzlich nicht zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden dürfen.

Eine Ausnahme gilt nur für die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden, die den Personalausweis zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden dürfen, die für Zwecke

- der Grenzkontrolle,
- der Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

im polizeilichen Fahndungsbestand geführt werden.

Die Absätze 2 bis 5 regeln eingehend, unter welchen Voraussetzungen beim automatischen Lesen des Ausweises Speicherungen in Dateien erfolgen dürfen. Eine solche Maßnahme ist nur zulässig zur Aufklärung oder Verhütung der in § 100 a StPO genannten Straftaten. Eine derartige Verwendung des Personalausweises bedarf grundsätzlich der Anordnung durch den Richter. Der Entwurf enthält die notwendigen Vorkehrungen für die personelle, räumliche und zeitliche Begrenzung der Maßnahme sowie über die Löschung der gewonnenen und für den betreffenden Zweck nicht mehr erforderlichen Daten.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Die Neufassung des § 4 verschärft die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für die Verwendung des Personalausweises im nichtöffentlichen Bereich. In Ergänzung des bisherigen Rechts wird klargestellt, daß der Personalausweis im privaten Bereich auch nicht zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden darf.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Die Vorschrift paßt die Formulierung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 an die neue Terminologie des § 4 an. Sie erklärt auch die durch § 4 Abs. 3 verbotene Verwendung des Personalausweises zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten zur Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift soll einen Termin für das Inkrafttreten der Rechtsvorschriften bestimmen, deren Inkrafttreten durch das eingangs erwähnte Gesetz (Drucksache 10/2010) ausgesetzt worden ist. Der Termin soll entsprechend dem Fortgang der parlamentarischen Beratungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens festgelegt werden.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift ermächtigt den Bundesminister des Innern, den Wortlaut des Personalausweisgesetzes in der sich aus dieser Novelle ergebenden Fassung neu bekanntzumachen.

Zu Artikel 4

Hier wird das Inkrafttreten der Novelle bestimmt. Artikel 1 dieses Gesetzes muß gemeinsam mit den in Artikel 2 genannten Vorschriften in Kraft treten.

