

Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

a) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Paßgesetzes (PaßG) — Drucksache 10/3303 —

b) zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament

EntschlieÙung zum Europa-Paß — Drucksache 10/3620 —

Bericht der Abgeordneten Tietjen, Ströbele, Broll und Dr. Hirsch

I. Ablauf der Beratungen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 10/3303 wurde in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 1985 an den Innenausschuß federführend und an den Auswärtigen Ausschuß, den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Verkehr, den Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen und den Haushaltsausschuß mitberatend sowie gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

Die Unterrichtung durch das Europäische Parlament: EntschlieÙung zum Europa-Paß auf Drucksache 10/3620 wurde mit Schreiben des Bundestagspräsidenten vom 6. September 1985 an den Innenausschuß federführend und an den Auswärtigen Ausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Auswärtige Ausschuß hat in seinem Votum vom 23. Oktober 1985 um zügige Beratung gebeten mit dem Ziel, noch im Jahre 1986 den Europa-Paß in der Bundesrepublik Deutschland einführen zu können. Insofern ist er der EntschlieÙung des Europäi-

schen Parlaments, die die Einführung noch für das erste Halbjahr 1985 gefordert hatte, in der Intention gefolgt. Er hat weiter empfohlen, daß für den Europa-Paß keine höheren Gebühren gefordert werden sollten, als bisher für herkömmliche Pässe verlangt werden.

Der Haushaltsausschuß, der seine Stellungnahme nach § 96 der Geschäftsordnung gesondert abgeben wird, hat in seiner mitberatenden Stellungnahme gebeten, zu § 19 des Gesetzentwurfs eine Fassung zu finden, die die Entstehung einer Kostendeckung gewährleistet; im übrigen hat er dem Gesetzentwurf mehrheitlich zugestimmt.

Der Ausschuß für Verkehr hat mitgeteilt, daß er mehrheitlich gegen den Gesetzentwurf keine verkehrspolitischen Bedenken habe.

Der Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen hat ebenfalls gegen die deutschlandpolitisch relevanten Bestimmungen des Gesetzentwurfs keine Einwände erhoben. Der Vertreter der Fraktion DIE GRÜNEN habe erklärt, daß dem § 1 des Gesetzent-

wurfs wegen des Zusammenhangs mit Problemen der Staatsangehörigkeit nicht zustimmen könne. Abgesehen vom Auswärtigen Ausschuß, der nicht erneut votiert hat, haben die Ausschüsse ihre Stellungnahme am 26. Februar 1986 noch einmal bekräftigt.

Der Rechtsausschuß hatte, als die Änderung der Strafprozeßordnung noch im Zusammenhang mit dem Personalausweisgesetz geregelt werden sollte, mit Mehrheit empfohlen, den Gesetzentwurf — Drucksache 10/2177 — in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen der CDU/CSU und FDP mit der Maßgabe anzunehmen, daß die Überschrift des Gesetzentwurfs wie folgt gefaßt werden soll: „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften und der Strafprozeßordnung“ und den Gesetzentwurf — Drucksache 10/1316 — für erledigt zu erklären. Nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses bestanden gegen die Gesetzentwürfe — Drucksachen 10/2177 und 10/3303 — in der vorgeschlagenen Fassung weder rechtliche noch verfassungsrechtliche Bedenken. Der Rechtsausschuß hat mit Votum vom 26. Februar 1986 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN nach eingehender Beratung des vorgeschlagenen § 163d StPO seine Stellungnahme vom 19. Februar 1986 mit der Maßgabe, daß § 163d StPO die Fassung der Beschlußempfehlung des Innenausschusses vom 19. Februar 1986 — Drucksache 10/5060 — erhält, bekräftigt. Zum Zeitpunkt seiner Beratungen war dem Rechtsausschuß die Einfügung der Änderung der Strafprozeßordnung in den Entwurf eines Paßgesetzes noch nicht bekannt.

Der Innenausschuß hat die Vorlagen auf der Grundlage der von den Koalitionsfraktionen am 15. Januar 1986 vorgelegten Änderungsvorschläge in seiner 92. Sitzung am 22. Januar 1986 erstmals beraten und in seiner 94. Sitzung am 29. Januar 1986 die Durchführung einer Anhörung beschlossen, deren Gegenstand im wesentlichen die Bestimmung des § 163d StPO, die über § 16 Abs. 2 für den Entwurf eines Paßgesetzes relevant ist, war. Termin sowie Fragen- und Sachverständigenkatalog für die Anhörung wurden mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen beschlossen, während die Oppositionsfraktionen ihre Minderheitenrechte beschnitten sahen und den Termindruck rügten. Die Anhörung wurde in der 95. Sitzung am 12. Februar 1986 durchgeführt. In der als Ausschlußschlußberatung vorgesehenen 97. Sitzung des Innenausschusses am 19. Februar 1986 legten die Koalitionsfraktionen ihre Änderungsvorschläge in einer aufgrund der Anhörung geänderten Form vor. Die Fraktion der SPD und DIE GRÜNEN nahmen an der Beratung im Innenausschuß nicht teil, weil die ihnen zugestandene Zeit für ein Lesen der wieder geänderten Vorschläge zu kurz bemessen war und eine Rückkopplung mit den mitberatenden Rechtspolitikern und den Arbeitsgruppen nicht zuließ. Die Koalitionsfraktionen setzten die Beratungen fort und beschlossen die aus Drucksache 10/5059 ersichtliche Empfehlung an den Deutschen Bundestag. Dieser

sollte am 21. Februar 1986 darüber in zweiter und dritter Beratung entscheiden. Dazu kam es nicht, da zwischen den Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD eine Vereinbarung getroffen wurde, die vorsah, den Entwurf auf Drucksache 10/5059 erneut in den Ausschüssen zu beraten. Entsprechend hat der Deutsche Bundestag in seiner 199. Sitzung am 21. Februar 1986 beschlossen. Es kam zu weiteren Beratungen im Innenausschuß in der 99. Sitzung vom 21. Februar 1986, in der 100. Sitzung vom 24. Februar 1986, in der 101. Sitzung vom 25. Februar 1986 sowie in der abschließenden 102. Sitzung vom 26. Februar 1986, in der die Änderung der Strafprozeßordnung aus Gründen der Berlin-Klausel in das Paßgesetz aufgenommen wurde.

Der Ausschuß hat im Rahmen der Einzelabstimmung den einzelnen Bestimmungen mehrheitlich zugestimmt, wobei die Fraktion der SPD dem § 16 ihre Zustimmung versagt hat. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat die Bestimmungen durchweg abgelehnt. Wegen des Abstimmungsergebnisses im einzelnen wird auf das Ausschußprotokoll der 102. Sitzung verwiesen.

Der Ausschuß hat dabei, jeweils mit Mehrheit, neun Anträge der Fraktion DIE GRÜNEN zu einem eigenen Konzept eines Paßgesetzes abgelehnt. Die Anträge haben folgenden Wortlaut:

1. In § 1 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“ gestrichen und durch die Worte: „Personen, die die Deutsche Staatsangehörigkeit besitzen“ oder „als Flüchtlinge oder Vertriebene oder als deren Ehegatten oder Abkömmlinge die im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Aufnahme gefunden haben“ oder „im Geltungsbereich dieses Gesetzes auf Dauer bleiben wollen und mehr als acht Jahre ihren rechtmäßigen Aufenthalt hatten sowie deren Familienangehörige“ ersetzt.
2. In § 1 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „verpflichtet“ gestrichen und durch das Wort „berechtigt“ ersetzt.
In § 1 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 werden die Worte „Paßpflicht wird durch Vorlage“ gestrichen und ersetzt durch das Wort „anstatt“.
In § 1 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz werden die Worte „in besonderen Fällen durch Vorlage eines vorläufigen Passes“ gestrichen und statt dessen die Worte eingefügt „kann ein vorläufiger Paß“.
In § 1 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz wird das Wort „genügt“ durch die Worte „benutzt werden“ ersetzt.
Zur Aus- und Einreise über eine Auslandsgrenze im Sinne des § 1 Abs. 1.
§ 2 wird gestrichen und ersetzt durch die Worte: „Eine Paßpflicht besteht nicht.“
3. In § 1 Abs. 2 Halbsatz 1 wird das Wort „Niemand“ gestrichen und durch die Worte „jeder der in Absatz 1 Satz 1 aufgeführten Personen“ ersetzt.
§ 1 Abs. 3 Halbsatz 1 wird ersatzlos gestrichen.
In § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 werden die Worte „er bleibt“ durch die Worte „sie bleibt“ ersetzt.

- In § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 werden die Worte „Bundesrepublik Deutschland“ gestrichen und ersetzt durch „Bürger, auf deren Namen die Pässe ausgestellt wurden“.
4. In § 3 Halbsatz 1 wird das Wort „nur“ ersatzlos gestrichen.
- In § 3 Halbsatz 2 werden die Worte „sofern nicht auf Grund anderer Rechtsvorschriften oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen“ gestrichen und die Reihenfolge der nachfolgenden Worte umgestellt, so daß Halbsatz 2 nunmehr lautet: „Ausnahmen sind zugelassen.“
- § 3 wird durch einen Absatz 2 ergänzt, der lautet: „Die Auslandsgrenzen können auch an jeder anderen Grenzübergangsstelle und zu jeder Zeit überschritten werden.“
5. In § 4 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „sind nach einheitlichen Mustern auszustellen; wie“ ersatzlos gestrichen.
- In § 4 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 werden die Worte „und gegebenenfalls Geburtsname“ gestrichen.
- In § 4 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 3 wird das Wort „Doktorgrad“ ersatzlos gestrichen.
- In § 4 Abs. 1 Satz 2 werden die Ziffern 4 „Geschlecht“, 7 „Größe“, 8 „Farbe der Augen“ und 10 „Staatsangehörigkeit“ ersatzlos gestrichen.
6. In § 4 Abs. 2 wird das Wort „eine“ durch das Wort „keine“ ersetzt.
- § 4 Abs. 2 Satz 2 und dort die Ziffer 1 bis 12 werden ersatzlos gestrichen.
- Anstelle des gestrichenen § 4 Abs. 2 Satz 2 wird der folgende Satz neu angefügt: „Es ist durch Vorkehrungen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen, sicherzustellen, daß die auf dem Ausweis enthaltenen Daten nicht automatisch oder maschinell gelesen werden können.“
7. In § 4 Abs. 3 Satz 1 werden die Worte „der Bundesminister des Innern im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ gestrichen und ersetzt durch die Worte „der Innenausschuß des Deutschen Bundestages im Benehmen mit den Verbraucherverbänden“.
- In § 5 Abs. 1 werden die Sätze 2 und 3 ersatzlos gestrichen.
- In § 5 Abs. 1 Satz 4 werden die Worte „sechs Monate“ gestrichen und durch die Worte „zwei Jahren“ ersetzt.
- In § 5 Abs. 1 Satz 5 wird das Wort „nicht“ ersatzlos gestrichen.
- § 5 Abs. 2 wird ersatzlos gestrichen.
- In § 6 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „nicht“ ersatzlos gestrichen.
- In § 6 Abs. 2 Satz 2 wird ersatzlos gestrichen.
- In § 6 Abs. 2 Halbsatz 1 sind die Worte „alle Nachweise zu erbringen“ durch die Worte „zu belegen“ zu ersetzen.
- In § 6 Abs. 2 Halbsatz 2 sind die Worte „Feststellung der Person des Paßbewerbers und seiner Eigenschaft als Deutscher notwendig sind“ zu streichen und durch die Worte zu ersetzen „die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 begründen“.
- In § 6 Abs. 3 sind die folgenden Sätze ersatzlos zu streichen: „und die Beglaubigung seiner Unterschriften verlangen. Bestehen Zweifel über die Person des Paßbewerbers, sind die zur Feststellung seiner Identität erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Paßbehörde kann die Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen veranlassen, wenn die Identität des Paßbewerbers auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Ist die Identität festgestellt, so sind die im Zusammenhang mit der Feststellung angefallenen Unterlagen zu vernichten.“
- §§ 7, 8, 9, 10 Nr. 2, §§ 11, 12, 13, 14 Nr. 2, § 14 Nr. 3, werden ersatzlos gestrichen.
8. In § 15 Abs. 1 Satz 1 sind die Worte „dürften keine Daten über die Person des Paßinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten“ zu streichen und durch die Worte „dürfen auf dem Paß nicht enthalten sein“ zu ersetzen.
- § 15 Abs. 1 Satz 3 ist ersatzlos zu streichen.
- In § 15 Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „außer bei den zuständigen Paßbehörden“ ersatzlos gestrichen.
- In § 15 Abs. 2 Satz 2 sind die Worte „sowie für personenbezogene Photographische Datenträger (Microfilme)“ zu streichen. Statt dessen ist in § 15 Abs. 2 ein dritter Satz einzufügen mit dem Wortlaut: „Eine Speicherung auf personenbezogenen Photographischen Datenträgern (Microfilm) findet nicht statt.“
- § 15 Abs. 3 Satz 1 ist ersatzlos zu streichen.
- In § 15 Abs. 3 Satz 2 werden die Worte „im übrigen § 4 Abs. 1 genannten Angaben“ gestrichen und durch die Worte „Daten auf dem Paß“ ersetzt.
- § 15 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 wird ersatzlos gestrichen.
- § 15 Abs. 4 wird gestrichen. An seine Stelle wird eingefügt: „Eine Speicherung der Daten des Passes darf auch nicht im Melderegister oder irgend-einer anderen Stelle erfolgen.“
9. § 16 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, Abs. 4 und Abs. 5 werden ersatzlos gestrichen.
- § 17 Abs. 2 ist zu streichen.
- In § 18 ist Absatz 6 zu streichen.
- Die §§ 20, 21 und 23 sind zu streichen.
- § 24 wird ersetzt durch folgende Bestimmung: „Ordnungswidrig handelt, wer gegen ein Verbot der Verwendung des Passes zum automatischen Abruf oder zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten verstößt.
- Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße mit bis zu 5 000,— DM geahndet werden.
- Der Versuch kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Ordnungswidrig handelt auch, wer fahrlässig handelt.“

In der Schlußabstimmung hat der Ausschuß dem Gesetzentwurf mit 14 Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen fünf Stimmen der Fraktion der SPD und zwei Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN zugestimmt.

II. Begründung

1. Paßgesetz

- a) Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum Paßgesetz hatte als Vorbedingung die Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises. Diese Vorbedingung hat der Innenausschuß mit der Verabschiedung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften — Drucksache 10/5060 (neu) — geschaffen.

Wegen der Notwendigkeit für die Einführung eines fälschungssicheren und maschinenlesbaren Europa-Passes wird auf die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung hingewiesen. Danach kann vor allem der von der Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises erwartete Sicherheitsgewinn erst voll wirksam werden, wenn auch der Reisepaß auf den Sicherheitsstandard des neuen Personalausweises gebracht wird. Die maßgebliche Entschließung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vom 23. Juni 1981 eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit zur Einführung eines fälschungssicheren und maschinell lesbaren Europa-Passes.

- b) Die Haltung der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN zum Europa-Paß folgt, was die Ausgestaltung als maschinenlesbarer Paß angeht, ihrer Haltung zur Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises. Insoweit wird auf die Begründung in Drucksache 10/5060 (neu) verwiesen.

Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN wird eine Neukonzipierung eines Paßgesetzes vorgeschlagen. Sie weist darauf hin, daß auch die Einführung eines maschinenlesbaren Passes die Gefahr mit sich bringen würde, daß die Bewegungsdaten der Bürgerinnen und Bürger unkontrollierbar und lebenslänglich gespeichert werden könnten. Auf diese Weise wäre es den staatlichen Instanzen möglich, ein Bewegungsprofil der Bürger zu erstellen. Die Bewegungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger könnte nachhaltig eingeengt werden. Bei Reisen ins Ausland wären vom Deutschen Gesetzgeber keinerlei wirksame Begrenzungen der Gebrauchs- und Mißbrauchsmöglichkeiten einer Maschinenlesbarkeit zu erreichen. Sie hat zur Verwirklichung eines anderen Paßkonzeptes zahlreiche Anträge gestellt, die der Ausschuß mit Mehrheit abgelehnt hat.

- c) Der Innenausschuß hat darauf geachtet, daß Änderungen am Regierungsentwurf, soweit sie sich

auf Vorschriften bezogen, die für Paß- und Personalausweis inhaltlich die gleiche Materie regeln, genau übereinstimmen. Der Entwurf des Paßgesetzes in der vorgelegten Fassung enthält deshalb die gleichen datenschutzrechtlichen Regelungen, wie sie für den Personalausweis bei der Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften vorgesehen sind. Insoweit wird auf Drucksache 10/5060 (neu) verwiesen.

- d) Der Innenausschuß geht davon aus, daß der vorliegende Gesetzentwurf, soweit er die Novellierung des Paßgesetzes betrifft, der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europa-Paß — Drucksache 10/3620 — ebenso entgegenkommt wie dem Fünften Bericht und Empfehlung der Europa-Kommission zur Frage der rechtzeitigen Einführung des Europa-Passes — Drucksache 10/2400 —, die dem Ausschuß in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 1985 überwiesen worden ist und wozu der mitberatende Auswärtige Ausschuß um zügige Beratung des Entwurfs eines Paßgesetzes gebeten hatte. Der Innenausschuß hat die Vorlagen zur Kenntnis genommen.

2. Änderung der Strafprozeßordnung

- a) Im Zuge der Ausschußberatungen haben die Koalitionsfraktionen am 15. Januar 1986 erstmals mit dem Vorschlag, einen § 163d StPO in den Gesetzentwurf zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften aufzunehmen, eine Änderung der Strafprozeßordnung vorgeschlagen. Dieser letztlich auf der Anhörung vom 20. Mai 1985 zum Personalausweisgesetz beruhende Änderungsvorschlag war dann im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses zum Paßgesetz, die am 12. Februar 1986 stattfand, Gegenstand der Ausführungen der Sachverständigen. Die Koalitionsfraktionen haben das Ergebnis dieser Anhörung zum Anlaß genommen, ihren Änderungsvorschlag noch einmal zu präzisieren und weiter einzugrenzen. Dieser Fassung des § 163d StPO, die in den Beratungen dann noch einmal leichte Veränderungen erfuhr, hat der Ausschuß zugestimmt, wobei im Zusammenhang mit der Berlin-Klausel eine Anfügung der Änderung der Strafprozeßordnung an das Paßgesetz am 26. Februar 1986 mit Mehrheit beschlossen wurde.

Der § 163d StPO, für den nach der Überzeugung der Koalitionsfraktionen ein gesetzgeberisches Bedürfnis besteht, das nicht mehr aufschiebbar ist, soll die noch notwendige Gesamtreform der Strafprozeßordnung nicht abschließend präjudizieren. Er regelt nur einen ganz bestimmten Fall, so daß bei anderen Fahndungsmaßnahmen auch andere Regelungen hinsichtlich des zu beachtenden Verfahrens oder hinsichtlich des Kreises der in Betracht kommenden Delikte möglich bleiben. Der § 163d StPO läßt die Einrichtung von Dateien beim automatischen Lesen des Personalausweises bzw. Passes, aber auch bei der Identifizierung mit anderen Ausweispapieren für den Bereich der Strafverfolgung zur Aufklärung bestimmter Straftaten und zur Ergreifung

der Täter zu, und zwar bei einer Personenkontrolle nach § 111 der Strafprozeßordnung bzw. einer Grenzkontrolle. Diese neue strafprozessuale Regelung bezieht sich also nicht auf das präventive Verhalten der Polizei, das in den Polizeigesetzen der Länder zu regeln ist. Da die hier gemeinten Maßnahmen auch Personen treffen, die tatsächlich mit der aufzuklärenden Straftat nichts zu tun haben, müssen ausreichende Sicherungen zum Schutz der Rechte des Betroffenen vorgesehen werden. Diese jetzt vorgeschlagene Fassung des § 163d StPO trägt den verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Anforderungen nach Auffassung des Ausschusses Rechnung.

b) Abweichende Auffassungen

Seitens der Fraktion der SPD sind im Zuge der Beratungen grundsätzliche Vorbehalte gegen den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgebracht worden, soweit es um eine Änderung der Strafprozeßordnung geht.

Sie hat klargestellt, daß sie die Einfügung eines neuen § 163d StPO, der die sog. Schleppnetz-fahndung ermögliche, ablehne. Die Einfügung einer derartigen, die Daten des Bürgers berührende Vorschrift könne nicht isoliert im Zusammenhang der Novellierung des Personalausweis- bzw. Paßrechts erörtert werden. Sie hat dargelegt, daß die angesprochene Problematik aufgrund eines schlüssigen Gesamtkonzeptes nur im Rahmen der unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten erforderlichen Novellierung der StPO sachgerecht behandelt werden könne.

Die Fraktion der SPD hat in diesem Zusammenhang an die Entschließung des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1980 erinnert, deren Ansatz auch heute noch nicht überholt sei, daß nämlich ein politisches Junktim zwischen der Einführung des Ausweises und weiteren bereichsspezifischen Datenschutzregelungen im Sicherheitsbereich, wozu auch die Novellierung der StPO gehöre, zu fordern sei. Sie stellt fest, daß es auch ein zwingendes Gebot des Volkszählungsgesetz-Urteils sei, die weiteren bereichsspezifischen Regelungen möglichst gleichzeitig zu beraten und zu verabschieden. Das sei auch — abgesehen von inhaltlichen Bedenken — ein ganz wesentlicher Grund dafür, weshalb die Fraktion der SPD für eine Abkoppelung des Artikels 2 (§ 163d StPO) eintrete und fordere, daß diese Vorschrift bei der erforderlichen Novellierung der StPO unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes beraten und ggf. in die StPO eingefügt werde.

Nach Auffassung der Fraktion DIE GRÜNEN beinhaltet die vorgesehene Änderung der StPO eine Regelung, die hinsichtlich des Personalausweises und des Passes und der dazu getroffenen Regelungen ein aliud sei. Es handele sich um eine erstmalige Regelung in der StPO über massenhafte Datenverarbeitung im Bereich der Polizei. Sie lehnt die Einfügung eines § 163d in die Strafprozeßordnung ab, weil damit die Speicherung von Daten Unverdächtiger (Schleppnetz-

fahndung) möglich werde. Diese Regelung beinhalte große Risiken, die — gemessen an den Grundsätzen des Volkszählungs-Urteils des Bundesverfassungsgerichts — dem Bürger nicht zugemutet werden könnten. Sie hat moniert, daß diese Regelung, die zudem in die Zuständigkeit des Rechtsausschusses falle, nicht als gesonderter Gesetzentwurf eingebracht und nach einer ersten Lesung an die Ausschüsse überwiesen worden sei. Sie verlangt bereits insoweit, aber auch wegen des Fehlens eines Gesamtkonzeptes für die Novellierung der StPO eine Abkoppelung des § 163d StPO.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat im Zusammenhang mit der vorgesehenen Änderung auch der Strafprozeßordnung darauf hingewiesen, daß im Mittelpunkt der Diskussion über den maschinenlesbaren Paß bzw. den Personalausweis das Verbot einer Speicherung der mit Hilfe des Ausweises gewonnenen Daten gestanden habe. Hier werde nun mit der Einführung des § 163d StPO dieser Grundsatz durchbrochen, und zwar in einem weitgehenden Umfang. Er sehe zwar ein gesetzliches Regelungsbedürfnis für diesen Problembereich. Ihm fehle aber einmal die Verbindung dieser Regelung mit dem Paß bzw. dem Personalausweis, zum anderen vermisse er das Vorliegen eines Gesamtkonzeptes für die Novellierung der StPO. Er halte im übrigen die Begrenzung und Präzisierung der Vorschrift für geboten, insbesondere insoweit die erhobenen Daten weiterverarbeitet werden könnten.

3. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Paßgesetz)

Zu § 4 Abs. 1 Satz 3

Die Vorschrift dient dazu, das Transsexuellenproblem humaner zu fassen. Da nach der EG-Entschließung vom 23. Juni 1981 in Einzelfällen ein Paß nach früherem Modell ausgestellt werden kann und der derzeitige Paß keine Geschlechtsangabe enthält, kann bei dem in Einzelfällen auszustellenden vorläufigen Paß auf die Angabe des Geschlechts verzichtet werden.

Zu § 5 Abs. 1, Sätze 2 und 4

Die in Satz 3 geregelte Gültigkeitsdauer der Zweitpässe wird entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates vom 22. März 1985 zum Paßgesetzentwurf (Drucksache 10/3303) generell auf fünf Jahre festgesetzt, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Bei der Ausdehnung der Gültigkeitsdauer der vorläufigen Pässe in Satz 4 auf in der Regel ein Jahr wird ebenfalls einem Vorschlag des Bundesrates gefolgt.

Zu § 6 Abs. 3

Zur besseren Kontrolle des Verbleibs der Unterlagen über die Identitätsfeststellung wird ergänzend

normiert, daß über die Vernichtung dieser Unterlagen eine Niederschrift der Verwaltungsbehörde anzufertigen ist.

Zu § 7 Abs. 1

Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Paßversagung sind präziser gefaßt worden.

Zu § 7 Abs. 2 Satz 1

Durch die Änderung wird die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Paßversagung im Gesetz stärker betont.

Zu § 8 a

Die Vorschrift schafft eine eindeutige gesetzliche Grundlage zur Speicherung von Anordnungen nach § 7 Abs. 1 und 8 (Paßversagungs-, Paßentziehungsgründe) im polizeilichen Grenzfahndungsbestand. Auf die Ausführungen zu § 2 Abs. 2 und 3 in Drucksache 10/5059 (neu) wird verwiesen.

Zu § 15 Abs. 4 Satz 3

Das Verbot der Speicherung der Seriennummer im Melderegister bleibt bestehen, wird aber erst nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren in Kraft treten, um den Ländern, deren Recht eine Speicherung der Seriennummer vorsieht, die Umstellung zu erleichtern. Die Neufassung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesrates. Im übrigen wird wegen der datenschutzrechtlichen Problematik auf die Ausführungen zu § 3 und 4 auf Drucksache 10/5060 (neu) verwiesen.

Zu § 16

Der neue § 16 enthält im Hinblick auf die Maschinenlesbarkeit des Passes die erforderlichen datenschutzrechtlichen Regelungen für den öffentlichen Bereich. Er ist gegenüber der Fassung im Entwurf eines Paßgesetzes unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates wesentlich vereinfacht worden.

Absatz 1 Satz 3 verbietet aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, daß über Abrufe mit dem maschinenlesbaren Paß, die wegen einer nicht vorhandenen Ausschreibung des Betroffenen im polizeilichen Fahndungsbestand zu keiner Feststellung geführt haben, irgendwelche personenbezogenen Aufzeichnungen — sei es dv-gestützt, sei es konventionell — gefertigt werden.

Zulässig sind dagegen im Rahmen der jeweiligen Aufgaben- und Befugnisse Aufzeichnungen über solche Abrufe, die zu der Feststellung geführt haben, daß zu dem Betroffenen eine Ausschreibung im polizeilichen Fahndungsbestand etwa zur Festnahme, Aufenthaltsermittlung oder polizeilichen Beobachtung besteht. Das Festhalten dieser Erkenntnis ist u. a. deshalb erforderlich, weil die den Fahndungsaufgriff erzielende Dienststelle ihr Tätigwerden zu

dokumentieren hat und gehalten ist, die ausschreibende Dienststelle sowie in gewissen Fällen das Landeskriminalamt und das Bundeskriminalamt zu unterrichten. Die Befugnis, im Zusammenhang mit erzielten Fahndungstreffern Aufzeichnungen zu fertigen, wird allerdings nach Absatz 2 insoweit eingeschränkt, als untersagt ist, auch für den Bereich der Trefferfälle personenbezogene Daten unmittelbar durch den Lesevorgang in Dateien zu speichern. Eine automatische Aufzeichnung personenbezogener Daten unmittelbar durch den Lesevorgang kann nur aufgrund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift erfolgen.

Die bislang in den Absätzen 2 bis 5 geregelte Durchführung besonderer Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen nach dem Strafprozeßrecht durch Speicherung der Daten einer Vielzahl auch nicht verdächtiger Personen mittels der Maschinenlesbarkeit zur Aufklärung bestimmter schwerwiegender Straftaten wird als eigenständiger § 163 d unter näher bezeichneten engen Voraussetzungen in die Strafprozeßordnung eingefügt (vgl. Artikel 2).

Zu § 20 Abs. 2

Bei den Änderungen handelt es sich um redaktionelle Angleichungen an die Novelle personalausweisrechtlicher Vorschriften.

Zu § 21 Abs. 2 Satz 3

Absatz 3 stellt klar, daß die im Paßregister enthaltenen Daten, die auch im Melderegister aufgezählt sind, nicht unter Umgehung der in den Meldegesetzen enthaltenen Beschränkungen aus dem Paßgesetz übermittelt werden dürfen.

Zu § 21 Abs. 3

Gegen die in dieser Bestimmung vorgesehene Pflicht der Registerbehörde, Übermittlungen aus dem Paßregister aufzuzeichnen, bestehen Bedenken, weil dadurch zusätzliche personenbezogene Datenbestände entstehen würden und dadurch — etwa bei Übermittlungersuchen von Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden — Verdacht unnötig gestreut wird. Entsprechend wird daher in Satz 1 bestimmt, daß die ersuchende Behörde ihr Ersuchen aktenkundig zu machen hat. In Satz 2 wird den enumerierten Sicherheitsbehörden die Verpflichtung auferlegt, besondere Aufzeichnungen zu führen, um die Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu erleichtern. Auf die Ausführungen zu § 2 b Abs. 3 auf Drucksache 10/5060 (neu) wird verwiesen.

Zu § 24 Abs. 2 bis 6

Entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates sind zur Klarstellung die Fälle, in denen auch fahrlässiges Handeln bewehrt wird, in einem eigenen Absatz 3 zusammengefaßt.

Zu Artikel 2 (§ 163 d StPO)

Die Änderung der Strafprozeßordnung wird als Artikel 2 in den Entwurf eines Paßgesetzes und eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozeßordnung aufgenommen.

Zu § 163 d Satz 1

Absatz 1 bestimmt den Gegenstand und den Anwendungsbereich der Maßnahmen. Diese sind im Hinblick auf das unabweisbar praktische Bedürfnis und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur zulässig zur Aufklärung bestimmter schwerwiegender Straftaten. Es handelt sich um die in der Kontrollstellenregelung des § 111 StPO genannten Delikte sowie um schwerwiegende Fälle des gewerbsmäßigen und organisierten illegalen Rauschgift- und Waffenhandels. Es liegt also eine strafprozessuale Befugnis für bestimmte Fälle der Großfahndung vor. Die zu speichernden Daten müssen sich auf die Identität der kontrollierten Personen sowie auf Umstände, die für die Aufklärung der Straftat oder für die Ergreifung des Täters von Bedeutung sein können, also z. B. Typ und Kennzeichen eines benutzten Kraftfahrzeuges, beziehen. Die bei den Beratungen erwogene nähere Präzisierung der Umstände, die für die Aufklärung der Straftat oder für die Ergreifung des Täters von Bedeutung sein können, ist nicht möglich, da sich die entsprechenden Daten nur nach Lage der jeweils aufzuklärenden Straftat konkretisieren lassen. Sie sind aber in der richterlichen Anordnung nach Absatz 3 zu bezeichnen. Da die gespeicherten Daten nur für die Strafverfolgung benutzt werden dürfen, ist ihre Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden zulässig.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hatte erklärt, es handele sich insoweit um eine materielle Erhebungsnorm, als hier auch von unverdächtigten Personen Daten erhoben werden dürften. Deshalb halte er eine Präzisierung und Begrenzung der genannten Umstände in diesem sehr sensiblen Bereich für notwendig. Es gelte hier abzuwägen; ein Eingriff sei nur dann rechtmäßig, wenn ein milderes Mittel nicht möglich sei.

Zu § 163 d Abs. 2

Absatz 2 bestimmt, daß die Maßnahmen nur durch den Richter angeordnet werden dürfen. Lediglich bei Gefahr im Verzug sind die Staatsanwaltschaft oder die Polizei zur Anordnung befugt. Insoweit entspricht die Regelung dem § 111 Abs. 2 StPO über die Anordnung zur Einrichtung einer Kontrollstelle. Wie dort ist aber die Eilzuständigkeit für Staatsanwaltschaft oder Polizei unverzichtbar, da etwa bei Entführungen, Geiselnahmen oder bewaffneten Banküberfällen polizeiliche Fahndungsmaßnahmen ohne jede zeitliche Verzögerung eingeleitet werden müssen. Allerdings ist in diesen Fällen unverzüglich um die richterliche Bestätigung der Anordnung nachzusuchen. Bestätigt der Richter innerhalb von drei Tagen die Anordnung nicht, tritt sie mit der Konsequenz außer Kraft, daß alle bis dahin gespeicherten Daten zu löschen bzw. zu vernichten

sind. Eine richterliche Kontrolle entfällt nur dann, wenn keine Daten mehr vorhanden sind.

Seitens der Koalitionsfraktionen wurde dazu erläutert, man habe, nachdem auf Länderwunsch zunächst der Staatsanwalt vorgesehen gewesen sei, wieder den Richter als die anordnende Stelle in Absatz 2 aufgenommen, weil dies im Zusammenhang mit dem neuen Straftatenkatalog in Absatz 1; insbesondere mit § 111 StPO, angemessen sei. Damit sei aber keine Präjudizierung für den Richter im Hinblick auf die künftige Regelung weiterer Fahndungsmaßnahmen im Rahmen der Novellierung der StPO, an der gearbeitet werde, gewollt.

Im Zuge der Beratungen wurde seitens der Fraktion der SPD die Frage aufgeworfen, ob über eine Auslegung des Begriffs „Gefahr im Verzug“ aus dem vorgesehenen Regelfall des anordnenden Richters nicht die Ausnahme werde und der Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft letztlich, was seitens der Fraktion DIE GRÜNEN befürchtet wurde, in der Regel die Anordnungen treffe. Sie wertet diese Regelung als Ergebnis eines fehlenden Gesamtkonzepts.

Seitens der Bundesregierung wurde dazu ausgeführt, daß dies nicht denkbar sei. Der Hilfsbeamte könne nur bei einem Eilfall im örtlichen Bereich zum Zuge kommen.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat hinsichtlich der Löschung der Daten um eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung gebeten. Die Bundesregierung hat erklärt, diese Konsequenz ergebe sich ganz selbstverständlich.

Zu § 163 d Abs. 3

Absatz 3 bestimmt die Modalitäten der Anordnung einschließlich ihrer Befristung. Der Personenkreis, der von den Maßnahmen erfaßt werden soll, muß soweit wie möglich nach bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften bezeichnet werden. Dabei sollen sich die Merkmale soweit wie möglich an dem orientieren, was zur Zeit der Anordnung an Merkmalen oder Eigenschaften über den oder die Tatverdächtigen bereits bekannt ist. In der Anordnung sind Art, Umfang, räumliche Erstreckung und Dauer der Maßnahme zu bestimmen. Die Dauer der Maßnahmen, d. h. die Erfassung der Daten mit dem Ziel der Speicherung, darf selbst im Falle einer Verlängerung insgesamt sechs Monate nicht übersteigen.

Seitens des Bundesbeauftragten für den Datenschutz sowie seitens der Fraktion der SPD wurde verlangt, in Absatz 3 die Umstände, die für die Aufklärung der Straftat oder für die Ergreifung des Täters von Bedeutung sein können, ausdrücklich mitaufzunehmen. Dabei sollten aber dann Elemente, die die Umstände zu präzisieren geeignet seien, miteingebracht werden, um eine Uferlosigkeit der gespeicherten Daten zu vermeiden und den Beamten zugleich eine Orientierungshilfe zu geben. Es wurde die Auffassung vertreten, daß spätestens in der richterlichen Anordnung eine Begrenzung der Umstände erfolgen sollte. Andernfalls fehle die er-

forderliche Abwägung, die zur Grundgesetzwidrigkeit führen könne.

Seitens der Bundesregierung wurde dazu erklärt, daß in Absatz 3 die Umstände aus Absatz 1 miteinbezogen seien. Eine Präzisierung in dem gewünschten Sinne halte sie nicht für möglich. Im übrigen solle in die Anordnung alles aufgenommen werden, was zur Einengung des Personenkreises beitrage und so möglichst viele Personen von der Maßnahme ausschließe.

Es wurde im Zuge der Beratungen weiter erörtert, ob die Frist von drei Monaten nicht verkürzt werden sollte. Im Verlaufe der Diskussion — praktische Handhabung und Datenschutzgesichtspunkte sind gegeneinander abzuwägen — wurde keine eindeutig bessere als die vom Ausschuß beschlossene Lösung erarbeitet.

Zu § 163d Abs. 4

Absatz 4 regelt die Beendigung der Maßnahmen, die Löschung der erlangten Daten sowie das dabei zu beachtende Verfahren. Die erlangten Daten sind unverzüglich zu löschen, sobald sie für das Strafverfahren, das Anlaß der Maßnahmen ist, nicht oder nicht mehr benötigt werden. Nach dem Charakter der Maßnahme ist davon auszugehen, daß grundsätzlich nur eine sehr kurze Speicherung erforderlich ist. Gleichwohl muß eine absolute Höchstgrenze der Speicherung festgelegt werden.

Die Vorschrift sieht vor, daß die gespeicherten Daten nur für das konkrete Strafverfahren genutzt werden dürfen. Dies bedeutet, daß die Auswertung der Daten nur in bezug auf genannte Strafverfahren erfolgen darf. Die Verarbeitung der Daten mit dem Ziel der Feststellung, ob andere Straftaten begangen worden sind oder auf diese Weise aufgeklärt werden könnten, ist also nicht statthaft. Allerdings trifft die Bestimmung in Anlehnung an sonstige Bestimmungen der StPO (vgl. § 108) eine Regelung über die Verwendung von Zufallsfunden, die sich bei Gelegenheit der Auswertung der Erkenntnisse durch die speichernde Stelle in dem genannten Sinne ergeben. Die Vorschrift findet damit einen sachgerechten Ausgleich zwischen der Inanspruchnahme Unbeteiligter und dem für das Strafverfahren herausragenden Grundsatz des Legalitätsprinzips.

In der Beratung wurde die Frage diskutiert, ob der Fall geregelt sei, wenn eine Anordnung rechtswidrig sei. Seitens der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen wurde darauf hingewiesen, daß sich die Löschung der Daten im Falle der Rechtswidrigkeit der Anordnung per se aus der Systematik der StPO ergebe. Wolle man das im Gesetzestext klarstellen, so bringe das unerwünschte Rückschlüsse zu § 100a und § 100b StPO mit sich. Es wurde auf das Kriterium der Vergleichbarkeit hingewiesen; die Konsequenzen aus Maßnahmen müßten vergleichbar sein; das bedeute, daß alle vergleichbaren Fälle entsprechend zu regeln seien. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat betont, daß der politische Wille, der von einer Löschung der Daten

ausgehe, normenklar zum Ausdruck gebracht werden müsse. Es müsse klargestellt werden, wann die Daten zu löschen seien, was mit ihnen zu geschehen habe. Er hat besonders darauf hingewiesen, daß ein vergleichbarer Fall deshalb nicht vorliege, weil hier erstmals eine datenschutzrelevante Regelung in die StPO eingefügt werden solle, die detailliert die Speicherung in Dateien regelt.

Seitens der Fraktion der SPD wurde daran anschließend zusätzlich gefragt, was aus Akzeptanzgesichtspunkten dagegen spreche, diesen Fall klar im Gesetzestext zu regeln. Der Verweis auf den Sinnzusammenhang genüge da einfach nicht.

Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN wurde im Hinblick auf die sog. Zufallsfunde auf § 136a Abs. 3 StPO hingewiesen. Die Bestimmung verbiete die Verwertung von Aussagen, die unter Verletzung des Verbots des § 136a StPO zustande gekommen seien. Aus diesem Rechtsgedanken heraus sei die Fraktion gegen die Verwendung von Zufallsfunden aus Dateien, weil die gespeicherten Daten für einen ganz anderen Zweck gespeichert seien. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat zu der gleichen Thematik auf § 7 Abs. 2 G 10-Gesetz Bezug genommen, auf ein Gesetz, das vom 13. August 1968 stamme, aus einer Zeit also, da von Datenschutz noch keine Rede gewesen sei. Hier habe sich der Gesetzgeber ohne Zwang bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Beschränkung auferlegt. Er warne davor, die Regelung, der eine Pilotfunktion zukommen könne, so zu treffen; er halte diese Regelung für unangemessen.

Seitens der Koalitionsfraktionen werde darauf hingewiesen, daß der Zweckbestimmungsgrundsatz des Bundesverfassungsgerichts nicht absolut gelte. Die Lösung des Problems der Zufallsfunde sei vom Inhalt her nicht unangemessen. Der klassische Fall der Zweckentfremdung sei die Verfremdung von Daten. Dieser Fall liege aber bei einem reinen Zufallsfund, der von einer Ausforschung von Daten zu trennen sei, nicht vor.

Zu § 163d Abs. 5

Absatz 5 normiert die Pflicht zur Unterrichtung der Personen, die nach Durchführung der Datenverarbeitungsmaßnahmen von weiteren Ermittlungen betroffen sind, weil die Auswertung der Daten einen Verdacht ergeben hat, der bestätigt oder ausgeräumt werden muß. Die Benachrichtigungspflicht besteht nicht, soweit und solange eine Gefährdung des Untersuchungszwecks oder der öffentlichen Sicherheit zu besorgen ist.

Seitens der Koalitionsfraktionen wird darauf hingewiesen, daß es sich hier um eine Transparenzvorschrift handle, die es in der StPO bisher nicht gebe. Es handle sich um eine Regelung, die mit dem G 10-Gesetz vergleichbar sei.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Absatz 1 bestimmt, daß wegen der notwendigen umfangreichen technischen Vorbereitungen in der Bundesdruckerei die neuen Europa-Pässe erst am 1. Januar 1988 ausgegeben werden können. Das Paßgesetz kann deshalb erst zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten.

Nach Absatz 2 tritt die Änderung der Strafprozeßordnung mit Einführung des neuen Personalausweises am 1. April 1987 in Kraft. Die Berlin-Klausel tritt nach Absatz 3 am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 27. Februar 1986

Tietjen Ströbele Broll Dr. Hirsch
Berichterstatte

