Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/6912

28. 01. 94

Sachgebiet 312

Beschlußempfehlung und Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. — Drucksache 12/6380 —

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (3. BZRÄndG)

A. Problem

In den neuen Bundesländern sind in den Melderegistern der Gemeinden Ausschlüsse vom Wahlrecht oder der Wählbarkeit nicht oder nur unvollständig vermerkt. Eine ordnungsgemäße Vorbereitung der im Jahre 1994 anstehenden Wahlen ist daher nicht gewährleistet, so daß die Gefahr von Wahlanfechtungen und Wahlwiederholungen nicht auszuschließen ist.

B. Lösung

In das Bundeszentralregistergesetz (BZRG) werden Übergangsregelungen eingefügt, die — unter Berücksichtigung der Anforderungen des Datenschutzes — eine Aktualisierung der Melderegister der neuen Bundesländer mit Hilfe der im BZRG zur Frage des Ausschlusses vom aktiven oder passiven Wahlrecht gespeicherten Daten ermöglichen. Nach der vom Ausschuß beschlossenen — geänderten — Fassung des Gesetzentwurfs dürfen den Meldebehörden auf Antrag nur Auskünfte über solche Eintragungen, aus denen sich der Ausschluß vom aktiven Wahlrecht ergibt, unmittelbar erteilt werden. Die Auskunftserteilung zur Feststellung des Ausschlusses eines Wahlbewerbers vom passiven Wahlrecht erfolgt mittels eines allgemeinen Behördenführungszeugnisses gegenüber dem Innenministerium, das seinerseits nur diejenigen Eintragungen den Meldebehörden mitteilt, aus denen sich ein

entsprechender Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs mit erheblichen Änderungen

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

wurden nicht erörtert.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 12/6380 — in der nachstehenden Fassung anzunehmen:

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (3. BZRÄndG)

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

Artikel 1

Änderung des Bundeszentralregistergesetzes

Das Bundeszentralregistergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229, 1985 I S. 195), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. § 69 wird wie folgt gefaßt:

„§ 69

Auskunft über das Wahlrecht in den neuen Bundesländern

(1) Zur Feststellung eines Ausschlusses vom Wahlrecht wird für die im Jahre 1994 anstehenden Wahlen auf Antrag Auskunft über Personen erteilt, die in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin am 1. Januar 1994 wahlberechtigt sind oder die Wahlberechtigung bis zum 31. Dezember 1994 erlangen.

(2) Die Anträge sind durch die zuständigen Meldebehörden über das Innenministerium oder die Senatsverwaltung für Inneres Berlin zu stellen.

(3) Die Registerbehörde erteilt die Auskunft unmittelbar an die zuständigen Meldebehörden. Die Auskunft darf nur solche Eintragungen enthalten, aus denen sich ein Ausschluß der betroffenen Person vom Wahlrecht ergibt. Soweit das Register keine oder andere Eintragungen enthält, wird eine Auskunft nicht erteilt. Maßgeblich für die Auskunftserteilung ist der Registerbestand an einem vom Bundesministerium der Justiz festzulegenden Stichtag.

(4) Die übermittelten Daten dürfen nur zu dem in Absatz 1 bezeichneten Zweck verwendet werden."

2. Nach § 69 wird folgender § 70 angefügt:

„§ 70

Auskunft über die Wählbarkeit in den neuen Bundesländern

(1) Zur Feststellung eines Ausschlusses der Wählbarkeit wird für die im Jahre 1994 anstehenden Wahlen auf Antrag Auskunft

über Bewerber für diese Wahlen in den in § 69 Abs. 1 genannten Ländern erteilt. § 69 Abs. 2 gilt entsprechend.

(2) Enthält das Register über einen Bewerber eine Eintragung, wird dem Innenministerium ein Führungszeugnis für Behörden (§§ 31, 32 Abs. 3) erteilt. Enthält das Register keine Eintragung, die in ein Führungszeugnis für Behörden aufzunehmen ist, teilt die Registerbehörde dies dem Innenministerium mit. Ein Führungszeugnis für Behörden wird in diesem Fall nicht erteilt.

(3) Enthält das erteilte Führungszeugnis Eintragungen, aus denen sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann, teilt das Innenministerium diese Eintragungen der zuständigen Meldebehörde mit. Andere Eintragungen dürfen nicht mitgeteilt werden. Eine Weiterleitung des Führungszeugnisses ist unzulässig. Enthält das Register keine Eintragung, die in ein Führungszeugnis für Behörden aufzunehmen ist, oder keine Eintragung, aus der sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann, teilt das Innenministerium der zuständigen Meldebehörde mit, daß das Führungszeugnis keine Eintragung im Hinblick auf einen Ausschluß von der Wählbarkeit enthält.

(4) Die Führungszeugnisse für Behörden und die Mitteilungen sind sechs Wochen nach Eingang durch das Innenministerium zu vernichten.

(5) § 69 Abs. 4 gilt entsprechend."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 3. Februar 1994

Der Rechtsausschuß

Horst Eylmann	**Hermann Bachmaier**	**Jörg van Essen**	**Andreas Schmidt (Mühlheim)**
Vorsitzender	Berichterstatter		

Bericht der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Jörg van Essen und Andreas Schmidt (Mühlheim)

I. Zum Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat den von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (3. BZRÄndG) — Drucksache 12/6380 — in seiner 202. Sitzung vom 13. Januar 1994 in erster Lesung im vereinfachten Verfahren zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß sowie gemäß § 96 GO-BT an den Haushaltsausschuß überwiesen. Der Innenausschuß hat bis zum 3. Februar 1994 keine Stellungnahme abgegeben.

Der Rechtsausschuß hat die Vorlage in seiner 112. Sitzung vom 3. Februar 1994 beraten. Er empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs mit erheblichen Änderungen.

II. Zum Inhalt und zur Begründung der Beschlußempfehlung

1. Allgemeines

In den neuen Bundesländern sind in den Melderegistern der Gemeinden Ausschlüsse vom Wahlrecht oder der Wählbarkeit nicht oder nur unvollständig vermerkt. Die Ursache hierfür liegt darin, daß die Meldebehörden der neuen Länder ihre Einwohnerdaten aus dem Zentralen Einwohnerregister (ZER) der ehemaligen DDR ohne Hinweise zum Ausschluß des Wahlrechts aufgrund vor dem 3. Oktober 1990 ergangener Entscheidungen erhalten haben und hinsichtlich der nach dem 3. Oktober 1990 von Gerichten ausgesprochenen Wahlrechtsausschlüsse Mitteilungen nach Nummer 12a der Anordnung über die Mitteilung in Strafsachen (MiStra) bisher nicht oder nur in wenigen Fällen gefertigt wurden. Eine ordnungsgemäße Vorbereitung der im Jahre 1994 anstehenden Wahlen ist daher nicht gewährleistet, so daß die Gefahr von Wahlanfechtungen und ggf. Wahlwiederholungen nicht auszuschließen ist.

Eine aus diesem Grund erforderliche Aktualisierung der Melderegister der neuen Bundesländer ist nur mit Hilfe der im Bundeszentralregister gespeicherten Daten möglich, da dort die aufgrund strafgerichtlicher Verurteilungen eintretenden Wahlrechtsausschlüsse (vgl. § 13 Nr. 1, 3 BWG, § 45 StGB) vermerkt sind. Für den erforderlichen Datenabgleich mit dem Bundeszentralregister bietet das Bundeszentralregistergesetz keine ausreichende Rechtsgrundlage; diese muß in Form der vom Ausschuß beschlossenen Übergangsnorm erst geschaffen werden.

Der Gesetzentwurf in seiner ursprünglichen Fassung sah vor, daß den Innenministerien der neuen Bundesländer auf Antrag Behördenführungszeugnisse für alle in dem jeweiligen Bundesland im Jahre 1994 Wahlberechtigten erteilt werden und daß daraus solche Eintragungen, aus denen sich der Ausschluß vom Wahlrecht oder der Wählbarkeit ergibt, vom Innenministerium an die zuständige Meldebehörde mitgeteilt werden. Seitens des Bundesbeauftragten für den Datenschutz sind gegen diese Regelungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Bedenken erhoben worden, weil der Millionenzahl der den Innenressorts zu erteilenden Registerauskünfte in Form von Führungszeugnissen nur eine kleine Zahl von Auskünften mit Wahlrechtsrelevanz gegenüberstehe. Von Länderseite wurden zudem Bedenken geäußert, die Innenministerien könnten aus personellen Gründen die notwendige Überprüfung der Führungszeugnisse nicht alleine bewältigen.

Der Rechtsausschuß hat vor diesem Hintergrund eine erheblich veränderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen, die auf einen gemeinsamen Formulierungsvorschlag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der Registerbehörde und des Bundesministeriums der Justiz zurückgeht.

Grundanliegen der vom Ausschuß beschlossenen Fassung des Gesetzentwurfs ist es, daß aus Gründen des Datenschutzes den Meldebehörden bzw. den Innenministerien nicht mehr an Informationen zugeleitet werden soll als unbedingt erforderlich.

Die Ausschußfassung geht deshalb von einer getrennten Prüfung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts aus.

a) Aktives Wahlrecht (§ 69)

Nach der Konzeption des vom Ausschuß beschlossenen § 69 darf die Auskunft, die unmittelbar an die zuständige Meldebehörde zu erteilen ist, nur solche Eintragungen enthalten, aus denen sich der Ausschluß der betroffenen Person vom Wahlrecht ergibt. Soweit das Register keine oder andere Eintragungen enthält, wird eine Auskunft nicht erteilt. Das „Herausfiltern" der wahlrechtsrelevanten Eintragungen wird im Fall des aktiven Wahlrechts somit von der Registerbehörde selbst vorgenommen. Eine Mitteilung nur dieser herausgefilterten Eintragungen unmittelbar an die Meldebehörden ist unbedenklich.

Aufgrund der hohen Anzahl von ca. zwölf Millionen zu erwartenden Anfragen kann diese „Filterung" von der Registerbehörde nur dann geleistet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bereits auf maschinentechnischem Wege auf Personen mit wahlrechtsrelevanten Eintragungen reduziert wird. Dies wird dadurch erreicht, daß von der Registerbehörde eine gesonderte „Hilfsdatei" aufgestellt wird, die alle Registereintra-

gungen zusammenfaßt, die (auch) Wahlrechtsausschlüsse enthalten. Es wird also der Bestand des Bundeszentralregisters dupliziert in bezug auf Datensätze, die (auch) wahlrechtsrelevant sind. Eine solche Datei enthält dann für eine Person wahlrechtsrelevante und auch andere Eintragungen. Nicht enthalten sind aber alle Datensätze von Personen, bei denen keine oder keine wahlrechtsrelevanten Eintragungen vorliegen. Das Anlegen einer solchen Hilfsdatei ist mit technisch und zeitlich vertretbarem Aufwand möglich. Die Anfragen der Meldebehörden, die aus Gründen der Arbeitsökonomie zentralisiert über die jeweiligen Innenministerien an die Registerbehörde weitergeleitet werden, laufen anschließend nicht gegen den Gesamtbestand des Registers, sondern gegen diese Hilfsdatei. Von den so ermittelten, zahlenmäßig überschaubaren „Positivfällen" werden von der Registerbehörde die nichtrelevanten Eintragungen herausgefiltert und nur noch die Eintragungen eines Verlustes des Wahlrechts an die Meldebehörden mitgeteilt.

Maßgeblich für die Auskunftserteilung ist dabei der Registerbestand an einem vom Bundesministerium der Justiz festzulegenden Stichtag. Die Festlegung eines Stichtages ist erforderlich, weil die Hilfsdatei aus technischen Gründen nicht wie der Gesamtbestand des Registers ständig aktualisiert werden kann. Da der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht feststeht, andererseits der Stichtag möglichst aktuell sein soll, kann dieser derzeit nicht festgelegt werden. Diese Aufgabe kommt dem Bundesministerium der Justiz zu.

b) Passives Wahlrecht (§ 70)

Die Auskunftserteilung zur Feststellung eines Ausschlusses vom passiven Wahlrecht (Wählbarkeit) ist in dem neuen § 70 geregelt. Diese Regelung verfolgt hier einen anderen Weg als beim aktiven Wahlrecht.

Im Hinblick auf den Verlust der Wählbarkeit wäre die Erstellung einer „Hilfsdatei", die nur Eintragungen eines Ausschlusses von der Wählbarkeit enthält, nur mit erheblichem, in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr leistbaren Aufwand möglich. Des weiteren wäre eine solche Datei mit einer nicht unerheblichen Fehlerquote behaftet, da der Verlust der Wählbarkeit gemäß § 45 Abs. 1 des Strafgesetzbuches als gesetzliche Nebenfolge automatisch eintritt und im Urteilstenor nicht gesondert aufgeführt wird. Die bei der Prüfung aller potentiell Wahlberechtigter anfallenden rund zwölf Millionen Anfragen müßten daher gegen den Gesamtbestand des Registers laufen, so daß eine vollständige Bearbeitung bis zu den nächsten anstehenden Wahlen (Wahlen zum Europaparlament am 12. Juni 1994) nicht mehr zu gewährleisten ist.

Nach der Konzeption des § 70 soll sich die Überprüfung daher auf die Bewerber in den neuen Bundesländern für die 1994 anstehenden Wahlen beschränken. Eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen wäre damit gesichert.

Enthält das Register keine Eintragung oder keine Eintragung, die in ein Behördenführungszeugnis aufzunehmen ist (vgl. § 32 Abs. 3 BZRG), wird dem Innenministerium nur dies mitgeteilt. Enthält das Register über einen Bewerber eine Eintragung, so erteilt die Registerbehörde dem Innenministerium ein Behördenführungszeugnis. Das Innenministerium wiederum überprüft das Führungszeugnis auf solche Eintragungen, aus denen sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann.

Aus Gründen des Datenschutzes werden von den Innenministerien an die Meldebehörden nur diejenigen Eintragungen mitgeteilt, aus denen sich ein Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann. Eine Übersendung des Führungszeugnisses darf dagegen nicht erfolgen.

Enthält das Register keine Eintragung, die in ein Führungszeugnis für Behörden aufzunehmen ist oder aus der sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann, wird vom Innenministerium der Meldebehörde in beiden Fällen jeweils mitgeteilt, daß das Führungszeugnis keine Eintragung im Hinblick auf einen Ausschluß von der Wählbarkeit enthält. Dadurch soll verhindert werden, daß die Meldebehörde aus der Art der Mitteilung (überhaupt keine Eintragung bzw. keine relevante Eintragung) Rückschlüsse auf das mögliche Vorhandensein anderer Eintragungen im Führungszeugnis ziehen kann.

Dem Datenschutz dienen auch die in Absatz 4 vorgesehene Vernichtungsanordnung der Führungszeugnisse und Mitteilungen durch das Innenministerium nach Ablauf von sechs Wochen sowie die Zweckbindungsregelung in Absatz 5.

2. Zu den Vorschriften im einzelnen

Zu Artikel 1 Nr. 1 und 2

a) Zu § 69 (Aktives Wahlrecht)

Nach Absatz 1 wird zur Feststellung eines Ausschlusses vom Wahlrecht auf Antrag für die im Jahre 1994 anstehenden Wahlen Auskunft über Personen erteilt, die in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin am 1. Januar 1994 wahlberechtigt sind oder die Wahlberechtigung bis zum 31. Dezember 1994 erlangen. Durch die Beschränkung auf die im Jahre 1994 stattfindenden Wahlen wird deutlich, daß es sich bei der Regelung um eine Übergangsnorm handelt.

Die Anträge sind durch die zuständigen Meldebehörden über die Innenministerien bzw. die Senatsverwaltung für Inneres Berlin an die Registerbehörde zu leiten (Absatz 2). Die Innenministerien fungieren insoweit lediglich als Boten, die die auf Datenbändern eingehenden Anfragen zentralisieren und an die Registerbehörde weitergeben. Die § 18 Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes entsprechenden Regelungen der Landesmeldegesetze stellen hierfür die erforderliche aber auch ausreichende Rechtsgrundlage dar.

Die Auskunft, die nur solche Eintragungen enthalten darf, aus denen sich der Ausschluß der betroffenen Person vom Wahlrecht ergibt, wird nach Absatz 3 von der Registerbehörde unmittelbar an die Meldebehörde übermittelt. Enthält das Register keine oder andere Eintragungen, wird eine Auskunft nicht erteilt. Dadurch wird die Registerbehörde von weiteren Mitteilungen entlastet.

Der für den Registerbestand maßgebliche Stichtag ist vom Bundesministerium der Justiz festzulegen.

Absatz 4 schreibt die Zweckbindung der erteilten Auskünfte fest. Eine Verwendung zu anderen Zwekken als der Feststellung des Ausschlusses vom Wahlrecht ist unzulässig.

b) Zu § 70 (Passives Wahlrecht)

Zur Feststellung eines Ausschlusses von der Wählbarkeit wird gemäß § 70 Abs. 1 für die 1994 anstehenden Wahlen auf Antrag Auskunft über Bewerber für diese Wahlen in den in § 69 Abs. 1 genannten Ländern erteilt. Satz 2 verweist auf den in § 69 Abs. 2 vorgeschriebenen Weg der Antragstellung über die Innenministerien.

Ein Führungszeugnis für Behörden (§§ 31, 32 Abs. 3) wird dem Innenministerium nach Absatz 2 Satz 1 nur in den Fällen erteilt, in denen das Register über einen Bewerber eine Eintragung enthält. Andernfalls wird nur das Nichtvorhandensein einer Eintragung mitgeteilt.

Absatz 3 regelt den Inhalt der Mitteilungen, die vom Innenministerium an die Meldebehörde weitergeleitet werden dürfen:

Enthält das erteilte Führungszeugnis Eintragungen, aus denen sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann, werden nur diese Eintragungen mitgeteilt. Die Mitteilung anderer Eintragungen oder die Weiterleitung des Führungszeugnisses ist unzulässig.

Enthält das Register keine Eintragung, die in ein Behördenführungszeugnis aufzunehmen ist, oder keine Eintragung, aus der sich der Ausschluß von der Wählbarkeit ergibt oder ergeben kann, teilt das Innenministerium der Meldebehörde in beiden Fällen jeweils mit, daß das Führungszeugnis keine Eintragung im Hinblick auf einen Ausschluß von der Wählbarkeit enthält.

Nach Absatz 4 sind die erteilten Führungszeugnisse und die Mitteilungen sechs Wochen nach Eingang durch das Innenministerium zu vernichten. Die Frist von sechs Wochen ist erforderlich aber auch ausreichend für die Fälle, in denen ggf. Rückfragen durch die Meldebehörden (etwa zur Prüfung von Übermittlungsfehlern) nötig werden.

Die in § 69 Abs. 4 geregelte Zweckbindung gilt gemäß Absatz 5 entsprechend.

Bonn, den 3. Februar 1994

Hermann Bachmaier **Jörg van Essen** **Andreas Schmidt (Mühlheim)**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333