

## **Bericht**

### **des Innenausschusses (4. Ausschuß)**

#### **a) zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten**

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes  
über Personalausweise  
— Drucksache 10/2177 —**

#### **b) zu dem von der Fraktion DIE GRÜNEN eingebrachten**

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes  
über Personalausweise  
— Drucksache 10/1316 —**

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

#### **I. Ablauf der Beratungen**

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Drucksache 10/2177 wurde in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Dezember 1984, der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN auf Drucksache 10/1316 wurde in der 85. Sitzung am 20. Oktober 1984 an den Innenausschuß federführend und an den Rechtsausschuß sowie an den Haushaltsausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Rechtsausschuß hatte zunächst am 19. Februar 1986 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 der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 10/1316 — für erledigt zu erklären. Nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses bestehen gegen den Gesetzentwurf — Drucksache 10/2177 — in der vorgeschlagenen Fassung weder rechtliche noch verfassungsrechtliche Bedenken; dieses Votum hat er in seiner weiteren Stellungnahme vom 26. Februar 1986 bekräftigt.

Der Haushaltsausschuß, der auf eine erneute Mitberatung verzichtet hat, hat mit Mehrheit empfohlen, dem Gesetzentwurf — Drucksache 10/2177 — unverändert zuzustimmen. Auf eine Mitberatung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 10/1316 hat er verzichtet.

Der Innenausschuß hat die Gesetzentwürfe in seiner 59. Sitzung am 19. April 1985 anberaten und die Durchführung einer Anhörung beschlossen, die in

der 66. Sitzung am 20. Mai 1985 zu beiden Gesetzentwürfen durchgeführt wurde. Eine weitere Beratung in der 67. Sitzung am 22. Mai 1985 schloß sich an.

Die Koalitionsfraktionen haben am 15. Januar 1986 in Auswertung der Anhörung zu ihrem Gesetzentwurf, zugleich auch zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Paßgesetzes (Drucksache 10/3303), Änderungsvorschläge vorgelegt, die erstmals auch die Novellierung der Strafprozeßordnung (§ 163d) zum Gegenstand hatten; diese sollte zusammen mit der Novellierung des Personalausweisrechts geregelt werden. Diese Änderungsvorschläge wurden in der 92. Sitzung vom 22. Januar 1986 (Verfahren) und in der 93. Sitzung vom 23. Januar 1986 beraten. In der 94. Sitzung vom 29. Januar 1986 faßte der Innenausschuß den Beschluß, zu dem Entwurf eines Paßgesetzes eine Anhörung durchzuführen, deren Gegenstand im wesentlichen die Bestimmung des § 163d StPO 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 Ausschlußberatung 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 Fraktion DIE GRÜNEN nahmen an der Beratung im Innenausschuß mit der Begründung nicht teil, die ihnen zugestandene Zeit für ein Lesen der wieder geänderten Vorschläge sei zu kurz bemessen und lasse eine Rückkoppelung mit den mitberatenden Rechtspolitikern und den Arbeitsgruppen nicht zu. Die Koalitionsfraktionen setzten die Beratungen fort und beschlossen die aus Drucksache 10/5060 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 10/5060 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 als Artikel 2 in den Entwurf eines Paßgesetzes (Drucksache 10/3303) mit Rücksicht auf die Berlin-Klausel eingefügt wurde.

In der Einzelabstimmung hat der Ausschuß den einzelnen Bestimmungen mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen und, abgesehen von § 1 Abs. 3, §§ 3 a, 5 sowie von Artikel 4, wo die Fraktion der SPD ihre Zustimmung versagt hat, der Fraktion der SPD zugestimmt. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat, abgesehen von Enthaltungen zu wenigen Vorschrif-

ten, gegen die einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs gestimmt. Wegen der Abstimmungsergebnisse im einzelnen wird auf das Protokoll der 102. Sitzung des Innenausschusses verwiesen. Mit Mehrheit hat der Ausschuß dabei jeden der 13 Anträge abgelehnt, die die Fraktion DIE GRÜNEN im Hinblick auf die Einführung eines freiwilligen Identitätspapiers gestellt und die folgenden Wortlaut haben:

1. Die Überschrift des Gesetzes über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1983, BGBl. I S. 289 erhält folgende Fassung: „Gesetz über die Einführung eines freiwilligen Identitätspapiers“.
2. Im Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise — Drucksache 10/2177 — wird jeweils das Wort „Personalausweis“ ersetzt durch die Worte „freiwilliges Identitätspapier“.
3. Artikel 1 Ziffer 1 unter a) wird wie folgt geändert: Absatz 1 erhält folgende Fassung: „Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind nicht verpflichtet, einen Personalausweis zu besitzen.“
4. Artikel 1 Ziffer 1 unter b) wird wie folgt gefaßt: Absatz 2 erhält folgende Fassung: „Soweit ein freiwilliges Identitätspapier gewünscht wird, kann es beantragt werden. Der Ausweis enthält neben dem Lichtbild des Ausweisinhabers und seiner Unterschrift ausschließlich folgende Angaben über seine Person:
  1. Name,
  2. Vorname,
  3. Tag und Ort der Geburt.“
5. In Artikel 1 Ziffer 1 wird folgender Buchstabe c) angefügt: § 1 Abs. 3 erhält folgende Fassung: „Für die freiwillige Identitätskarte dürfen Kosten nicht erhoben werden.“
6. In Artikel 1 wird nach Ziffer 1 folgende Ziffer 1.1 eingefügt: § 2 Abs. 1 erhält folgende Fassung: „Jeder Mann und jede Frau ist berechtigt, ein neues freiwilliges Identitätspapier zu beantragen, wenn sich die persönlichen Umstände geändert haben (Namensänderung o. ä.) oder das Papier abgenutzt oder unkenntlich geworden ist.“
7. In Artikel 1 wird folgende Ziffer 1.2 eingefügt: § 2 Abs. 2 erhält folgende Fassung: „Das freiwillige Identitätspapier berechtigt zum Verlassen und Wiedereintritt in die Bundesrepublik Deutschland.“
8. Artikel 1 Ziffer 2 (Einfügung eines § 2 a und eines § 2 b) entfällt.
9. Artikel 1 Ziffer 3 wird wie folgt gefaßt: § 3 Abs. 1 erhält folgende Fassung: „Das Identitätspapier darf nicht so beschaffen sein, daß damit ein automatisches Lesen der auf dem Identitätspapier enthaltenen Angaben ermöglicht wird. Das Identitätspapier darf insbesondere nicht die Beschaffenheit einer Plastikkarte haben.“

10. Artikel 1 Ziffer 4 wird wie folgt gefaßt: § 3 Abs. 2 erhält folgende Fassung: „Die freiwillige Identitätskarte darf keine geheimen Merkmale (Isotopen oder andere elektronische Merkmale, Fingerabdrücke o. ä.), keine Seriennummer sowie keine Verschlüsselungen enthalten. Sie darf lediglich die in § 1 genannten Angaben enthalten.“
11. In Artikel 1 wird Ziffer 5 wie folgt gefaßt: § 4 erhält folgende Fassung: „Die freiwillige Identitätskarte darf auch im nichtöffentlichen Bereich als Ausweis und Legitimationspapier benutzt werden.“
12. Artikel 1 Ziffer 6 wird wie folgt gefaßt: § 5 erhält folgende Fassung: „Ordnungswidrig handelt, wer das freiwillige Identitätspapier zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwendet.“
13. Artikel 2 wird wie folgt gefaßt: „Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“

Der Ausschuß hat weiter mit Mehrheit den Antrag der Fraktion der SPD abgelehnt, auf die Maschinenlesbarkeit zu verzichten.

In der Schlußabstimmung hat der Ausschuß dem Gesetzentwurf mit 14 Stimmen seitens der Koalitionsfraktionen gegen 5 Stimmen seitens der Fraktion der SPD und 2 Stimmen seitens der Fraktion DIE GRÜNEN zugestimmt.

## II. Begründung

Der Deutsche Bundestag hat bereits mehrfach seit 1980 versucht, das Personalausweisgesetz zu novellieren, zuletzt mit dem einstimmig verabschiedeten Gesetz vom 25. Februar 1983. Dieses Gesetz wäre am 1. November 1984 in Kraft getreten, wenn der Termin für das Inkrafttreten nicht durch einen Initiativantrag der Koalitionsfraktionen aufgehoben worden wäre, dessen Anlaß das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 war. Die Prüfung dieses Urteils hat zu dem Ergebnis geführt, daß das Gesetz vom 25. Februar 1983 datenschutzrechtlich ergänzt werden sollte.

### 1. Auffassung des Ausschusses

Zwischen den Koalitionsfraktionen besteht Einvernehmen, daß an der Einführung eines neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises aus Sicherheitsgründen festgehalten werden muß. Die Gründe dafür sind bereits in den Begründungen zu dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 6. März 1980 und zu dem Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 ausführlich dargelegt worden. Der vorliegende Gesetzentwurf in der vom Innenausschuß verabschiedeten Fassung bringt datenschutzrechtliche Ergänzungen und Verbesserungen für den Bürger.

Die wesentlichen Neuregelungen der vom Ausschuß beschlossenen neuen Fassung des Personalausweisgesetzes sind folgende:

- Wer einen gültigen Reisepaß besitzt, braucht sich — wie auch gegenwärtig — keinen Personalausweis ausstellen zu lassen. Das Gesetz vom Februar 1983 enthielt noch eine solche Verpflichtung.
- Die Maschinenlesbarkeit, der Inhalt der automatischen Lesezone sowie die Zusammensetzung der Seriennummer des Personalausweises werden ausdrücklich vom Gesetz geregelt.
- Es wird gesetzlich verankert, daß Verfügungen, wonach ein Personalausweis nicht zum Verlassen des Bundesgebietes berechtigt, im Grenzfeldungsbestand gespeichert werden dürfen.
- 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 den genannten Fällen und unter den beschriebenen Voraussetzungen zugelassen wird.
- Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst, Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt haben bei Auskunftersuchen an das Personalausweisregister wesentliche Protokollierungspflichten. Sie haben „den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlaß der Übermittlung aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind gesondert aufzubewahren, durch technische organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Übermittlung folgt, zu vernichten.“
- Auskünfte aus dem Personalausweisregister unterliegen denselben Beschränkungen wie Auskünfte aus dem Melderegister, wenn es sich um Daten handelt, die auch im Melderegister enthalten sind.

Im übrigen geht der Innenausschuß davon aus, daß die Auskunftersuchen so weit wie möglich an das Melderegister als Auskunftsregister gerichtet werden und Anfragen an das Personalausweisregister nur in den Fällen erfolgen, in denen die in diesen Registern gespeicherten zusätzlichen Daten zur Erfüllung der den Behörden obliegenden Aufgaben unentbehrlich sind.

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. Weiter ist festgelegt, daß die Seriennummer grundsätzlich nicht zur Erschließung oder Verknüpfung von Dateien verwandt werden darf. Lediglich die Personalausweisbehörden dürfen mit Hilfe der Seriennummer ihre eigenen Dateien abrufen, und die Polizeibehörden können mit der Seriennummer nur auf Dateien zugreifen, in denen für ungültig erklärte, abhandengekommene Ausweise oder Ausweise gespeichert sind, bei denen der Verdacht der Benutzung durch Nichtberechtigte besteht. Die Seriennummer darf nach Ab-

lauf einer Übergangsfrist nicht im Melderegister gespeichert werden.

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, zur Fahndung nach Straftätern oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit mit dem neuen Ausweis im polizeilichen Fahndungsbestand abfragen.

Im nichtöffentlichen Bereich wird künftig jede Verwendung des Ausweises und seiner Seriennummer sowohl zur automatischen Erschließung als auch zur automatischen Einrichtung von Dateien untersagt; Verstöße gegen dieses Verbot werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet.

Im übrigen dürfen personenbezogene Daten beim automatischen Lesen des Personalausweises nur gespeichert werden, wenn dies gesetzlich — sei es durch Bundes- oder durch Landesrecht — vorgesehen ist.

Das Personalausweisgesetz ist ein Rahmengesetz, das der Ergänzung durch den Landesgesetzgeber bedarf. Um hierfür die erforderliche Zeit zu lassen, wird als Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Gesetzes und als Einführungsstermin für den neuen Ausweis der 1. April 1987 bestimmt. Damit verbleibt auch die erforderliche Zeit für die verwaltungsmäßigen und technischen Vorbereitungen bei den zuständigen Behörden und bei der Bundesdruckerei, die den neuen Ausweis herstellen wird.

## 2. Abweichende Auffassungen

Seitens der Fraktion der SPD sind im Zuge der Beratungen grundsätzliche Vorbehalte gegen den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgebracht worden.

Zunächst hat sie klargestellt, daß sie die Einführung eines fälschungs- und verfälschungssicheren Passes befürworte. Den Paß auch maschinenlesbar zu gestalten, halte sie nicht für erforderlich, weil der Sicherheitsgewinn, den man sich noch 1977/78 von der Einführung eines solchen Personalausweises versprochen habe, wegen Wegfalls der begleitenden Voraussetzungen hinfällig geworden sei. Insbesondere sei mit dem Abbau der Grenzkontrollen ein wichtiges Argument für einen solchen Ausweis entfallen. Wichtigstes Argument sei aber, daß die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises nach den Grundsätzen des Verfassungsgerichts aus seinem Volkszählungsgesetz-Urteil unverhältnismäßig sei. Sie lehne deshalb die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises ab.

Die Fraktion der SPD hat an die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 17. Januar 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 zu fordern sei. Sie stellt fest, daß es auch ein zwingendes Gebot des Volkszählungsgesetz-Urteils sei, die weiteren bereichsspezifischen Regelungen, wie im Bereich der Strafprozeßordnung und des Bundeskriminalamtes sowie in den Bereichen, in denen mit dem Gesetzentwurf auf Drucksache 10/4737 sowie mit dem Entwurf eines Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst auf Drucksache 10/4738 sowie dem Entwurf eines Zusammenarbeitsgesetzes (BR-Drucksache 66/86), beides Gesetzentwürfe der Bundesregierung, bereits Regelungen auf dem Wege seien, möglichst gleichzeitig zu beraten und zu verabschieden.

Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN wird auf den eigenen Gesetzentwurf auf Drucksache 10/1316 und dessen Begründung hingewiesen, der die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen für die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises vorsehe. Die Gefahr des Mißbrauchs des maschinenlesbaren Personalausweises sei unbestritten. Beide Anhörungen hätten diese Auffassung in weiten Teilen bestätigt. Sie warne vor einem Gesetz, das mit der Einführung der Maschinenlesbarkeit Gefahren für den Bürger erst schaffe. Im übrigen wird seitens der Fraktion DIE GRÜNEN anerkannt, daß die Koalitionsfraktionen sich im Anschluß an die Anhörungen bemüht hätten, entsprechende Änderungen an dem Ausgangsentwurf vorzunehmen; das ändere aber nichts an dem falschen Grundansatz. Sie hat statt dessen mit ihren abgelehnten Änderungsanträgen ein Identitätspapier auf freiwilliger Basis vorgeschlagen.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat die Erforderlichkeit der Maschinenlesbarkeit des Personalausweises wie auch des Passes insoweit in Frage gestellt, als er einen überzeugenden Nachweis dafür bis heute nicht geführt sieht. Solange das aber so sei, halte er die Einführung dieser technischen Möglichkeit, die über die Verarbeitungsbedingungen wesentliche Gefahren mit sich bringe, rechtlich für unzulässig.

Er hat im Zusammenhang mit der vorgesehenen Änderung auch der Strafprozeßordnung, die nun in das Paßgesetz eingefügt werde, darauf hingewiesen, daß im Mittelpunkt der Diskussion über den maschinenlesbaren Personalausweis das Verbot einer Speicherung der mit Hilfe des Personalausweises 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 Problemkreis. Ihm fehle aber einmal die Verbindung dieser Regelung mit dem Personalausweis und dem Paß, zum anderen vermisse er das Vorliegen eines Gesamtkonzeptes für die Novellierung der StPO. Er halte im übrigen die Begrenzung und Präzisierung der Vorschriften für geboten, insbesondere insoweit die erhobenen Daten weiterverarbeitet werden könnten.

### 3. Zu den einzelnen Vorschriften

#### Zur Überschrift

Die Überschrift berücksichtigt, daß die Änderung der Strafprozeßordnung nicht im Rahmen der Novellierung der personalausweisrechtlichen Vorschriften erfolgt.

#### Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstaben b und c (§ 1 Abs. 2 und 3)

In § 1 Abs. 2 und 3 wird jeweils als neue Ziffer der Doktorgrad eingefügt. Diese Ergänzung entspricht den zum § 4 Abs. 1 und 2 des Entwurfs eines Paßgesetzes (Drucksache 10/3303) getroffenen Entscheidungen des Ausschusses. Damit wird die derzeitige Verwaltungspraxis gesetzlich verankert. Der Doktorgrad wird im täglichen Leben in der Regel neben dem Namen verwendet. Im Hinblick auf die Parallelität der Materie sind im Personalausweisgesetz und im Paßgesetz gleichlautende Regelungen geboten.

#### Zu Artikel 1 Nr. 1a und 1b (§ 2 Abs. 2 und 3)

§ 2 Abs. 2 wird — insbesondere im Hinblick auf eine geänderte Paragraphenfolge im Paßgesetzentwurf — redaktionell geändert. In § 2 Abs. 3 ist der Ausschuß dem Anliegen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gefolgt und hat geregelt, daß Paßversagungsgründe im polizeilichen Grenzahnungsbestand gespeichert werden dürfen. Einem weiteren Prüfungswunsch des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, ob eine weitere Bestimmung einzufügen sei, die regelt, wer dort abrufen dürfe, wurde nicht nachgegangen. Es wurde dazu die Frage diskutiert, wie die Anordnung der Personalausweisbehörde nach § 2 Abs. 2, daß der Ausweis nicht zum Verlassen der Grenzen berechtige, zu realisieren sei. Seitens des BMI wurde erklärt, eine solche Anordnung werde dem Betroffenen mit einer besonderen schriftlichen Verfügung bekanntgemacht. Der Inhalt der Anordnung werde im Personalausweisregister, aber auch in INPOL gespeichert; eine Anfrage dort bringe den Sachverhalt an den Tag. Zugang zu dem Datenbestand habe derjenige, der das INPOL-System abfragen dürfe. Grundlage für die Speicherung sei ein Rundschreiben aus dem Jahre 1981.

Ausgehend von diesem Sachverhalt hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz darauf hingewiesen, daß er keine gesetzliche Regelung sehe, die besage, daß diese Informationen sich nicht auch in einer anderen Datei befinden und abgefragt werden dürfen. Er verweist darauf, daß es auf die Zugriffsberechtigung ankomme, und fordert, für den praktischen Vollzug eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Der Ausschuß hat letztlich den Zusammenhang einer solchen Regelung mit dem Personalausweisgesetz verneint. Er fußt dabei auf der Klarstellung des BMI, das den Regelungsort für den Inhalt und den Zugang zu INPOL im noch zu schaffenden BKA-

Gesetz sieht, wobei noch nichts über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ausgesagt sei.

#### Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2a Abs. 1)

Bei den Änderungen handelt es sich um redaktionelle Angleichungen an die Novellierungen des Gesetzes zur Änderung personalausweisrechtlicher Vorschriften.

#### Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2b Abs. 2)

Der Ausschuß ist letztlich dem Wunsch des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, in § 2 Abs. 2 die Subsidiarität des Personalausweisregisters gegenüber dem Melderegister (§ 18 Abs. 3 des Melderechtsrahmengesetzes) durch Anfügung der Worte: „, sofern die Daten nicht im Melderegister enthalten sind.“, im Gesetzestext festzuschreiben, nicht gefolgt. Ausgangspunkt des Wunsches des Bundesbeauftragten für den Datenschutz war es, keine Parallelregister zuzulassen. Das Melderegister sei das zentrale Register, das Personalausweisregister die Ausnahme. Er befürchte eine Verschiebung, die es aus rechtspolitischen Gründen zu verhindern gelte. Der Ausschuß, der wegen der praktischen Gründe, die für das Melderegister sprechen, und der höheren Zugangsbeschränkung für das Personalausweisregister von einer Regelung abgesehen hat, geht von der Situation aus, die der Bundesbeauftragte für den Datenschutz festschreiben möchte. Er hält sie für die wünschenswerte Aufteilung und sieht sie in den Bestimmungen bereits angelegt. Durch Einfügung eines neuen Satzes 3 hat er aber klargestellt, daß die im Personalausweisregister enthaltenen Daten, die auch im Melderegister aufgezählt sind, nicht unter Umgehung der in den Melderegistern enthaltenen Beschränkungen aus dem Paßregister übermittelt werden dürfen.

#### Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2b Abs. 3)

Gegen die ursprünglich in dieser Bestimmung vorgesehene Pflicht der Registerbehörden, Übermittlungen aus dem Personalausweisregister aufzuzeichnen, bestehen Bedenken, weil dadurch zusätzliche personenbezogene Datenbestände entstehen würden und dadurch — etwa bei Übermittlungsersuchen von Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden — Verdacht unnötig gestreut wird. Entsprechend wird daher bestimmt, daß die ersuchende Behörde ihr Ersuchen aktenkundig zu machen hat. Die Überprüfung wurde mitveranlaßt durch die Stellungnahmen des Bundesrates vom 22. März 1985 zum Paßgesetzentwurf (Drucksache 10/3303), der davon ausgegangen war, daß den Behörden der Länder durch die bisher in Absatz 3 vorgesehenen Regelung zu stark beansprucht würden.

Der Ausschuß hat es, trotzdem es als Vorgriff auf weitere in Zukunft im Sicherheitsbereich zu treffende gesetzliche Regelungen angesehen werden kann, für richtig gehalten, im Falle eines Ersuchens den in § 2b Abs. 3 Satz 2 und 4 nunmehr enumerierten Sicherheitsbehörden eine besondere Verpflichtung

tung aufzuerlegen. Er sieht sich insoweit mit der Auffassung des Bundesrates im Einklang, weil dieser bei § 18 Abs. 3 des Melderechtsrahmengesetzes einer gleichen Regelung gefolgt ist. Der Ausschuß hat sich allerdings mit Rücksicht auf den Bundesrat nicht in der Lage gesehen, der Forderung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, diese besondere Verpflichtung allen Bundesbehörden aufzuerlegen, zu folgen. Allerdings stimmt er dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz insoweit zu, als dieser zusätzlich angeregt hat, an die Länder zu appellieren, ähnliche Bestimmungen für ihre Behörden aufzunehmen. Zusätzlich wird auch dem Verlangen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, daß zur Regelung seiner Kontrollbefugnisse seitens der ersuchenden Behörde eine Liste geführt werden müsse, an Hand derer er seine Nachprüfungen gezielt vornehmen könne, insoweit Rechnung getragen.

#### Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b (§ 3 Abs. 4)

Bei der Ergänzung in Satz 2 um das Wort „oder“ handelt es sich um eine redaktionelle Änderung.

Das Verbot der Speicherung der Seriennummer im Melderegister gemäß § 3 Abs. 4 Satz 3 wird 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 Regelung, die eine Speicherung im Melderegister erst ab 1. September 1991 vorsieht, berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesrates.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat vorgeschlagen, im Text des § 3 Abs. 4 Satz 3 mit dem Nebensatz: „es sei denn, es ist gesetzlich vorgesehen.“ klarzustellen, daß eine Speicherung der Seriennummer auch in anderen Registern nicht vorgenommen werden dürfe. Die Notwendigkeit dazu folge aus dem Gebot der Normenklarheit. Er habe schon immer gefordert, daß eine Speicherung auch in anderen Registern nur aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift erfolgen dürfe. Er wisse, daß die Seriennummer in anderen Registern gespeichert werde, wenn auch nicht als Suchbegriff.

Der Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz stimmt die Fraktion DIE GRÜNEN mit der Begründung zu, es dürften keine grenzenlosen Möglichkeiten eröffnet werden. Seitens der Fraktion der SPD wird die Umsetzung des Vorschlags des Bundesbeauftragten für den Datenschutz im Zusammenhang mit dem Akzeptanzgesichtspunkt für zwar mühsamer, aber besser gehalten. Seitens der Koalitionsfraktionen will man der anstehenden Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes nicht vorgreifen, die eine Neudefinition des Begriffs der Datei bringen soll.

#### Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 3a)

§ 3a enthält im Hinblick auf die Maschinenlesbarkeit des Ausweises die erforderlichen datenschutzrechtlichen Regelungen für den öffentlichen Be-

reich. Er ist gegenüber der Entwurfsfassung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates zum Paßgesetzentwurf wesentlich vereinfacht worden: § 3a Abs. 1 Satz 3 verbietet aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, daß über Abrufe mit dem maschinenlesbaren Personalausweis, 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 § 3a Abs. 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 § 3a Abs. 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 § 163d unter näher bezeichneten engen Voraussetzungen bei der Novellierung des Paßgesetzes in die Strafprozeßordnung eingefügt (vgl. dort Artikel 2).

Die Fraktion der SPD hat in den Beratungen darauf hingewiesen, daß der § 3a der Entwurfsfassung die bessere und ehrlichere Regelung gewesen sei. Diese Vorschrift sei von dem Bemühen gekennzeichnet gewesen, die Risiken der Maschinenlesbarkeit des Personalausweises einzufangen. Mit der Änderung der Strafprozeßordnung sei nun die Bindung der Regelung an den maschinenlesbaren Personalausweis aufgegeben und eine ganz allgemeine Regelung geschaffen worden, die die Akzeptanz des maschinenlesbaren Personalausweises sicher nicht erhöhen könne.

Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN wird darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt in § 3a unklar sei, was in den Ländern im polizeilichen Bereich geschehe. Sie hält eine Kenntnis vor allem von den zu erwartenden Regelungen der Länder für geboten.

Seitens der Koalitionsfraktionen wird insoweit auf die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland verwiesen, nach der der Bundesgesetzgeber die Polizeihöhe der Länder zu respektieren hat.

**Zu Artikel 2 (Änderung und Inkrafttreten personalausweisrechtlicher Vorschriften)**

Aus Gründen der Rechtsklarheit soll die Rechtsverordnung nicht durch Gesetz, sondern durch Rechtsverordnung geändert werden und in Kraft treten.

Bonn, den 27. Februar 1986

**Tietjen      Broll      Dr. Hirsch      Ströbele**  
Berichterstatter

