



## Wortprotokoll der 45. Sitzung

### **Ausschuss für Inneres und Heimat**

Berlin, den 3. Juli 2023, 16:30 Uhr  
Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557  
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 600

Vorsitz: Petra Pau, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

**BT-Drucksache 20/6519**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Digitales

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Carmen Wegge [SPD]

Abg. Josef Oster [CDU/GSU]

Abg. Misbah Khan [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Dr. Ann-Veruschka Jurisch [FDP]

Abg. Steffen Janich [AfD]

Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
 <b><u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u></b>	
<b>Prof. Ulrich Kelber</b> , Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	20(4)229 29
<b>Simon Japs</b> , Deutscher Städtetag	20(4)268 A 37
<b>Dr. Klaus Ritgen</b> , Deutscher Landkreistag	20(4)268 B 57
<b>Prof. Dr. Meinhard Schröder</b> , Universität Passau	20(4)268 C 60
<b>Prof. Dr. Christoph Sorge</b> , Universität des Saarlandes	20(4)268 D 66
<b>Kriminalrätin Linda Söllenböhmer</b> , Bundeskriminalamt	20(4)268 E 70
<b>Kai Dittmann</b> , Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.	20(4)268 F 74
<b>Kirsten Bock</b> , Stiftung Datenschutz	20(4)268 G 84
<b>Joost Raue</b> , Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart	20(4)268 H 89
 <b><u>Weitere Stellungnahme</u></b>	
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – 24.02.2023	94



### Anwesende Mitglieder des Ausschusses

<b>Fraktionen</b>	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Wegge, Carmen	
CDU/CSU	Oster, Josef Wittmann, Mechthilde	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Khan, Misbah	
FDP	Jurisch, Dr. Ann-Veruschka	
AfD	Janich, Steffen	
DIE LINKE.	Pau, Petra	Hahn, Dr. André



---

**Liste der Sachverständigen**

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. Juli 2023, 16.30 Uhr  
„Passgesetz“

---

**Kirsten Bock<sup>5)</sup>**

Stiftung Datenschutz

**Kai Dittmann<sup>3)</sup>**

Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.

**Dr. Stefan Hofschien<sup>1)</sup>**

Bundesdruckerei GmbH

**Simon Japs<sup>2)</sup>**

Deutscher Städtetag

**Jürgen Müller<sup>3)</sup>**

Stellvertreter des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

**Joost Raue<sup>2)</sup>**

Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart

**Dr. Klaus Ritgen<sup>6)</sup>**

Deutscher Landkreistag

**Prof. Dr. Meinhard Schröder<sup>2)</sup>**

Universität Passau

**Kriminalrätin Linda Söllenböhmer<sup>1)</sup>**

Bundeskriminalamt

**Prof. Dr. Christoph Sorge<sup>4)</sup>**

Universität des Saarlandes

---

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Vorschlag DIE LINKE

6) Gemäß § 69a Abs. 2 GO-BT



Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

**BT-Drucksache 20/6519**

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sehr geehrte Damen und Herren, ich eröffne die 45. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat und begrüße Sie alle recht herzlich. Mein Name ist Petra Pau. Ich werde heute die öffentliche Anhörung der Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Ich begrüße daher zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen Frau Kirsten Bock, Herrn Kai Dittmann, Herrn Dr. Stefan Hofschien, Herrn Simon Japs, Herrn Dr. Klaus Ritgen für den Deutschen Landkreistag, Frau Linda Söllenhömer und Herrn Professor Dr. Christoph Sorge. Dann begrüße ich noch die per Videokonferenz zugeschalteten Sachverständigen Jürgen Müller, Herrn Joost Raue und Professor Dr. Meinhard Schröder. Begrüßen darf ich für die Bundesregierung Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Johann Saathoff sowie Frau Ministerialdirigentin Cordula Kießling aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Unsere Sitzung wird live auf Kanal 4 im Parlamentsfernsehen sowie per Stream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen und ab morgen über die Mediathek für die Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt. Wir hatten schriftliche Stellungnahmen erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Ausschussmitglieder verteilt worden und werden auch dem Protokoll der Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Nach der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen dann die Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamt-

drucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Für die Anhörung ist die Zeit von 16.30 Uhr bis 18.30 Uhr vorgesehen. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Einleitung, die drei Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Ich bitte Sie ausdrücklich, sich angesichts der Vielzahl von Sachverständigen an dieses Zeitfenster zu halten, damit ausreichend Zeit für die Fragen durch die Abgeordneten besteht. Ihre umfassenden schriftlichen Stellungnahmen sind den Ausschussmitgliedern zugegangen und bekannt. Nach den Eingangsstatements werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragen gilt eine Zwei-Minuten-Begrenzung. Die Auskunftsperson antwortet unmittelbar auf die Frage. Für die Antwort auf jede Frage stehen ebenfalls zwei Minuten zur Verfügung.

In der zweiten Fraktionsrunde werde ich angesichts der fortgeschrittenen Zeit situativ entscheiden, ob das Zeitfenster weiterhin zwei oder nur noch eine Frage pro Fraktion zulässt. Ich kann Ihnen aber berichten aus der vorangegangenen 44. Sitzung des Innenausschusses heute ab 14 Uhr: Wir haben es geschafft, zwei Fraktionsrunden mit jeweils zwei Fragen zu bestreiten und sogar noch eine dritte Fraktionsrunde mit jeweils einer Frage. Das heißt, wenn sich alle an die Frage- und Antwortzeit halten, dürfte der Informationsbedarf auch umfassend gestillt werden können.

Wenn Sie mit diesem Verfahren einverstanden sind, dann werden wir so verfahren. Und entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich dann Frau Bock um ihre Eingangsstellungnahme bitten.

SV **Kirsten Bock** (Stiftung Datenschutz): Vielen Dank, Frau Ausschussvorsitzende. Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Möglichkeit, hier heute zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen. Aufgrund der knappen zur Verfügung



stehenden Zeit werde ich zusammengefasst auf einige aus Datenschutzrecht besonders hervorzuhebende Änderungen bzw. Anforderungen eingehen.

Ziel des vorgelegten Gesetzentwurfs soll die Anpassung der Verfahren an die Möglichkeiten der modernen Datenerfassung sein. Vorweg stellen möchte ich daher, dass nicht alles, was technisch möglich ist, auch der Gewährleistung der Grundrechte dient. In diesen Zeiten gilt es mehr denn je, bei Neuerungen auf deren Demokratie- und Freiheitsfestigkeit zu achten. Die Resilienz der Systeme muss nicht nur den Angriffen von außen standhalten, sondern auch technisch so ausgestaltet werden, dass sie nicht über die gesetzlichen Verarbeitungsbefugnisse und Verbote gesteuert wird, sondern dass Missbrauch technisch eingeschränkt und Grundrechte und die Sicherheit der Verarbeitung durch Technikgestaltung gewährleistet werden. Der Wunsch, eine medienbruchfreie Verarbeitung in der Verwaltung zu ermöglichen, ist nachvollziehbar und kann im Zuge der Modernisierung ja auch sinnvoll sein. Allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass auch eine automatisierte Verarbeitung nicht auch automatisch rechtskonform und fehlerfrei abläuft. So bergen insbesondere eine Vielzahl von Zugriffsberechtigungen eine besondere Gefahr für die Grundrechte der Bürgerinnen.

Zusammenfassend möchte ich folgende neue Aspekte betonen: Grundsätzlich gilt sowohl für Sicherheitsbehörden als auch für die öffentliche Verwaltung, dass Befugnisse zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten aus Ausweisdokumenten konkret zu bestimmen und inhaltlich und zeitlich einzugrenzen sind. Diesen Anforderungen genügt der vorgelegte Gesetzentwurf leider noch nicht. Auf eine weitergehende Speicherung biometrischer Daten sollte insgesamt verzichtet werden, da die Eingriffsintensität bei einer solchen Speicherung sehr hoch ist. Verarbeitungen durch Behörden sind sicher auszugestalten. Öffentliche Kommunikationswege sind in diesem Kontext auszuschließen. Bei automatisierten Verarbeitungen sind parallel stets Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten für Betroffene sicherzustellen. Wahrheitswertabfragen werden im Gesetzentwurf noch nicht berücksichtigt. Sie sind grundrechtschonend und ihnen könnte womöglich ein Vorrang eingeräumt werden. Ein automatisierter Lichtbildabruf für alle

öffentlichen Stellen ist problematisch und auch meines Erachtens überflüssig, denn bereits der Personalausweis verfügt über hinreichende Möglichkeiten zur sicheren Identifizierung einer Person.

Eine Doppelzuständigkeit durch Einführung einer registerführenden Behörde ist aus meiner Sicht zu vermeiden. Sie führt zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, gefährdet die Aktualität der Register und berücksichtigt die Folgen der Festschreibung der Zuständigkeit der erstausstellenden Behörde nicht intersektional. Die Doppelzuständigkeit führt durch eine erhöhte Zahl von Übermittlungen unweigerlich auch zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit, im Hinblick auf die anstehende Registermodernisierung erscheint sie auch überflüssig und auch als Übergangslösung wenig geeignet. Die Registermodernisierung soll ja gerade eine medienbruchfreie Kommunikation zwischen den Behörden sicherstellen. Und es ist kaum zu erwarten, dass die technischen Voraussetzungen, die zur Umsetzung der Neuregelung erforderlich sind, schneller und fehlerfreier erfolgen können als die Registermodernisierung. Außerdem wird auf lange Sicht eine Doppelzuständigkeit dazu führen, dass die registerführende Behörde zukünftig die Behörde des Geburtsortes ist. Und hier wären die Folgen dieser Regelung zu untersuchen, um eine Verstärkung von intersektionalen Benachteiligungen zu vermeiden. Ich komme zum Ende, Entschuldigung. Die dezentrale föderale Registerstruktur begrüße ich ausdrücklich. Und auch abschließend vielleicht noch ein Wort zum Datenschutzcockpit.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danach wird garantiert ein Kollege oder eine Kollegin fragen.

SVe **Kirsten Bock** (Stiftung Datenschutz): Alles klar. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich bitte tatsächlich, ein bisschen auf die Zeit zu achten. Ich gebe auch gerne ein akustisches Zeichen hier. Aber damit wir da auch gleiche Bedingungen für alle schaffen. Das Wort hat Herr Kai Dittmann.

SV **Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Dann versuche ich, das Ganze mal besser zu machen. Das ist natürlich bei drei Minuten nicht ganz leicht. Sehr verehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zu dieser Sachverständigenanhörung. Ich glaube, wenn ich mehr als drei Minuten hätte, würde ich auch ein bisschen



mehr loben. Wegen der kurzen Zeit werde ich mich eher auf die Kritik konzentrieren. Aber wenn Sie nachfragen, was ich gut finde, kann ich das gerne auch noch nachreichen.

Die flächendeckende automatisierte Übermittlung biometrischer Daten sollte nicht ermöglicht, sondern eingeschränkt werden. 2017 wurde das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises verabschiedet. In diesem wurden die Voraussetzungen geschaffen, um eine flächendeckende Schattendatenbank für biometrische Daten einzurichten. Das Ganze ist nun durch ein Vollzugsdefizit größtenteils nicht in der Praxis umgesetzt worden, was wir als GFF nicht unbedingt für besonders problematisch halten, sondern fast eher wünschenswert. Wir sind auch ein wenig enttäuscht, dass gerade die Fraktionen, die damals gesagt hatten, dass sie das Gesetz für problematisch oder wenigstens nicht für wünschenswert halten, heute zum Teil auch auf der anderen Seite sitzen. Und wir hoffen, dass es da vielleicht noch Möglichkeiten zu Änderungen gibt.

Wir sehen, dass eine Einrichtung einer Schattendatenbank von sensiblen biometrischen Daten zu einem ganz anderen Gefühl der Überwachung in der Bevölkerung führen kann. Ich glaube, man muss sich so ein bisschen davon trennen, dass Passbilder einfach nur Passbilder sind. Ich glaube, das ist das Problem, was man emotional hat, wenn man sich das Ganze anschaut. Bei biometrischen Daten geht es nicht so sehr um das Foto, was man vorzeigt, wenn man mit der S-Bahn fährt oder wenn man einen Schülerausweis bekommen hat, sondern da geht es darum, dass großflächig die Möglichkeit geschaffen wird zu überwachen, wer sich wann, wo, mit wem getroffen hat – nicht in Echtzeit, aber gerne nachträglich. Und das ist, glaube ich, das zentrale Problem. Und wir müssen dafür sorgen, dass diese Regelung, die 2017 verabschiedet wurde, nicht scharf gestellt wird. Und das ist so ein bisschen die Hoffnung, die wir bei dieser Anhörung noch haben. Auch sehen wir in der Verarbeitung von Daten aus Identitätsprüfungsgründen ohne enge Zweckbindung ein ähnliches Problem. Hier besteht auch die Möglichkeit, dass Schattendatenbanken entstehen könnten. Hier fehlen jegliche Voraussetzungen dazu, wie genau diese Daten weiter verwendet werden könnten. Meine Vorrednerin hat das Ganze schon angemerkt.

Wir glauben, dass auch dieses Gesetz eine sehr gute Möglichkeit bieten würde, die Situation von Transpersonen im Passwesen besser abzubilden. Hier braucht es tatsächlich nur die Änderung von wenigen Worten in § 4, die aber das Reisen von Transpersonen deutlich sicherer machen würden und die Realitäten, die vielschichtig sind, abbilden würden. Da habe ich die Hoffnung, dass sich die Berichterstatter vielleicht nach der Runde noch einmal tief in die Augen schauen und überlegen, ob da vielleicht die fünf, sechs Worte, die zu ändern sind, noch geändert werden können. Den Rest finden Sie in unserer Stellungnahme.

Und da ich jetzt noch 30 Sekunden habe, möchte ich gerne über den Entschließungsantrag zur Passversagung sprechen. Dem stehen wir äußerst kritisch gegenüber. Eine Anknüpfung an die inhaltliche Ausrichtung einer Versammlung oder an einen undefinierten Extremismusbegriff ist jedenfalls bei Versammlungen unzulässig. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht auch 2009 in diesem Sinne entschieden. Das Ansehen einer liberalen Demokratie kann keinen Schaden nehmen, wenn diese nichts anderes tut als die Grundrechte ihrer Bürgerinnen zu achten. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Das Wort hat Herr Dr. Stefan Hofschien.

SV **Dr. Stefan Hofschien** (Bundesdruckerei): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Anwesende, ich möchte mich zunächst kurz bedanken, dass ich heute hier sein kann, und will eigentlich nur ganz kurz auf die Aspekte eingehen, die uns als Bundesdruckerei naheliegen. Aus dieser Perspektive begrüßen wir den Entwurf ausdrücklich. Er enthält eine Reihe von Vereinfachungs- und Verbesserungsansätzen, die den Service für die Bürgerinnen und Bürger verbessern sollen. Das ist aus unserer Sicht ein gutes Ziel. Die Abschaffung des Kinderreisepasses führt am Ende zu einer Vereinheitlichung der Prozesse und auch dazu, dass die Bürger weniger oft in die Behörde müssen. Die Nutzung des regulären Reisepasses bringt längere Gültigkeitsdauer und bessere Nutzbarkeit mit sich. Auch das ist zu begrüßen.

Darüber hinaus enthält der Entwurf weitere positive Modernisierungsansätze. Zum Beispiel schafft er die Voraussetzungen für den Direktversand, bei denen die Personaldokumente, wenn



gewünscht, direkt an den Antragsteller versendet werden und dieser davor über die Zustellung benachrichtigt wird. Das erspart erneut einen Gang in die Behörde und entlastet hoffentlich zugleich die Pass- und Ausweisbehörden vor Ort.

Zusammen mit anderen Vorhaben, die am Rande anklingen, wie zum Beispiel die Beschleunigung der Herstellung des eAT (elektronischer Aufenthaltstitel) oder auch das Live Enrolment oder auch der schon relativ erfolgreich genutzte PIN-Rücksetzdienst, werden so Voraussetzungen geschaffen, um Prozesse zu beschleunigen, die Effizienz zu steigern und vor allen Dingen auch Verwaltungsleistungen bürgerfreundlicher zu machen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Das Wort hat Herr Simon Japs.

SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung, als Sachverständiger die Position der Städte einbringen zu dürfen. Da ich vom Städte- und Gemeindebund gebeten wurde, diesen mit zu vertreten, werde ich heute die Position aller Städte und Gemeinden vortragen. Zu Beginn möchte ich betonen, dass wir das Gesetz ausdrücklich begrüßen. Das wird gleich, wenn ich viel Kritik äußere, hoffentlich immer wieder im Hinterkopf bleiben. Es wird dazu führen, dass weitere Prozesse digitalisiert und bürgerfreundlicher werden. In Anbetracht knapper Ressourcen, sowohl personell als auch finanziell, ist dies von großer Bedeutung. Leider gilt jedoch an einigen Stellen des Entwurfs das klassische Problem zwischen gut gemeint und gut gemacht. So erkennt man häufig die Intention, Prozesse zu vereinfachen, zu verschlanken und bürgerfreundlicher zu gestalten. Im Ergebnis führt dies aber zum Gegenteil.

Aus Zeitgründen möchte ich exemplarisch den Direktversand aufgreifen. Dieser steht zwar nur indirekt über die Verwaltungsvorschrift im Gesetz, war aber stets eine Forderung der Kommunen. Aus unserer Sicht sollte der direkte Versand zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte der zweite Weg zum Bürgeramt erspart bleiben und die Kommunen durch den Wegfall der Dokumentenausgabe entlastet werden. Nach unserer Einschätzung wird es weder zum einen noch zum anderen kommen. Ganz im Gegenteil: Die Pass- und Ausweisstellen müssen zukünftig die Bürgerinnen und Bürger zur Option des Direktversands beraten, also ihnen

erklären, dass man ein zweites Ausweisdokument benötigt, dass die Zustellung nur an Meldeadressen möglich ist, dass es nur einen Zustellversuch geben wird und dass dafür eine Gebühr von 15 Euro fällig wird. Wir können uns nicht vorstellen, dass sich nach diesen Informationen eine nennenswerte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern für den Direktversand entscheiden wird. Versuche mit Direktzustellung in Städten mit einem Fahrradkurier haben gezeigt, dass die finanzielle Bereitschaft für ein solches Produkt bei fünf Euro liegt. Dies ist auch die Zustellgebühr beim Führerschein. Um das Produkt doch noch zum Erfolg zu bringen, haben wir angeregt, dass zur Authentifizierung der entwertete Ausweis ausreichen, dass es mindestens zwei Zustellversuche geben und die Gebühr fünf Euro betragen sollte.

Ein weiteres Problem des Direktversands stellt die notwendige Anpassung beim sogenannten PIN-Brief dar. Denn um den Direktversand zu ermöglichen, soll der PIN-Brief nicht mehr durch die Bundesdruckerei verschickt, sondern bei der Beantragung ausgehändigt werden. Die Kommunen müssen nun also PIN-Briefe vorrätig haben, bei der Ausgabe durch einen Scan-Vorgang oder die Eingabe einer Nummer ihn mit dem Ausweisantrag verknüpfen und den Bürgerinnen und Bürgern erklären, was sie ausgehändigt bekommen.

Dies mag ebenfalls nach Kleinigkeiten klingen. Doch diese summieren sich schnell. Nehmen wir an, dass beide Schritte zusammen eine Minute dauern. Dann muss man dies ins Verhältnis zum gesamten Zeitaufwand für die Beantragung stellen. Die meisten Städte rechnen mit ca. 15 Minuten. An einem Acht-Stunden-Tag können Mitarbeitende jeweils ca. 30 Ausweisanträge aufnehmen. Dauert der Prozess jeweils eine Minute länger, bedeutet dies pro Tag eine halbe Stunde mehr Arbeit bzw. zwei Anträge weniger. Hochgerechnet auf eine Stadt wie Düsseldorf, in der im Jahr in Summe gut 60.000 Personalausweise und Reisepässe ausgegeben werden, kämen wir auf 1.000 Stunden, die jährlich mehr erbracht werden müssen oder 4.000 Ausweisdokumente, für die folglich die Zeit fehlen dürfte – allein in einer Großstadt, und dies ohne nennenswerte Entlastung, da die Idee leider gut gemeint, aber nicht gut gemacht ist. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Herr Jürgen Müller ist uns per Video zugeschaltet. Sie haben das Wort.



**SV Jürgen Müller** (Stv. Leiter des BfDI): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, auch ich danke natürlich für die Einladung. Der Personalausweis, der Pass und auch der elektronische Aufenthaltstitel dienen dazu, eine Person sicher zu identifizieren. Deutsche Staatsangehörige ab 16 mit Wohnsitz in Deutschland sind verpflichtet, einen Ausweis zu besitzen. Wer in das außereuropäische Ausland reist, benötigt oft zwingend einen Reisepass, und Ausländer müssen in bestimmten Fällen ein Ausweisdokument mit Chip besitzen. Und dabei muss immer bedacht werden: Die damit einhergehende Datenverarbeitung berührt die Grundrechte der Betroffenen und vor allem, sie können sich der Verarbeitung nicht entziehen. Sie müssen ihre Daten bereitstellen, um ein Ausweisdokument zu erhalten, mit biometrischen Lichtbildern und Fingerabdrücken auch besonders sensible Daten. Und diese Daten werden dann in Ausweisdokument und in Pass- und Personalausweisregistern gespeichert und für verschiedene Zwecke genutzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Vergangenheit entschieden, dass die Verfassungsmäßigkeit der Pflicht, biometrische Daten für die Erstellung eines Reisepasses bereitzustellen, maßgeblich vom Nutzungsregime der Daten abhängt. Die Voraussetzungen für die Datenverwendung und deren Umfang müssten also umso enger begrenzt sein, je schwerer der Eingriff wiege. Und deshalb muss sehr sorgfältig darauf geachtet werden, welche Stellen Zugriff auf solche Daten erhalten und vor allen Dingen dass dies nur für Zwecke geschieht, die einen solchen Eingriff rechtfertigen. Wenn zum Beispiel Polizeibehörden Daten, die sie bei einer Identitätsfeststellung elektronisch erhoben haben, in bestimmten Fällen auch elektronisch weiterverarbeiten müssen, dann muss darauf geachtet werden, dass die Daten nur zweckgebunden verarbeitet werden und vor allen Dingen nicht länger als unbedingt nötig gespeichert werden.

Wenn künftig alle öffentlichen Stellen potentiell Zugriff auf das im Chip gespeicherte biometrische Lichtbild erhalten sollen, so ist wirklich zu fragen, ob eine solche Eröffnungsvorschrift erforderlich ist. Bisher dürfen nur Sicherheitsbehörden und zuständige Verwaltungsbehörden auf diese Daten zugreifen und der Personalausweis ermöglicht mit seiner Funktion ohnehin schon eine sichere Online-

Identifizierung, ohne dass dafür überhaupt noch das biometrische Datum ausgelesen werden müsste. Und in der Vergangenheit hatte ich auch schon kritisiert, dass auf Landesebene zentrale Pass- und Personalausweisregister geschaffen werden können, die zusätzlich zu den bestehenden Registern existieren. Ebenso hatte ich die Befugnisse der Sicherheitsbehörden kritisiert, biometrische Lichtbilder im automatisierten Verfahren abzurufen. Insofern würde ich mich freuen, wenn diese Punkte noch einmal überdacht werden können. Und ich bedanke mich in den letzten zehn Sekunden für Ihre Aufmerksamkeit. Vielen Dank.

**AVors. Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen auch. Und das Wort geht an Herrn Joost Raue, ebenfalls per Video zugeschaltet.

**SV Joost Raue** (Amt für öffentliche Ordnung Stuttgart): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst danke ich für die kurzfristige Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich möchte zu Beginn nur auf zwei Themen eingehen. Ein Thema, welches wesentliche Entlastungspotentiale für die kommunalen Verwaltungen mit sich bringt, nämlich die Abschaffung des Kinderreisepasses, und ein Thema, welches den Kommunen wichtige Flexibilität nimmt und Ressourcen bindet, nämlich die wesentliche Einschränkung der Möglichkeit, Aufenthaltsrechte in Form eines Klebeetiketts zu erteilen.

Wie bereits bei der Einführung des Kinderreisepasses vor wenigen Jahren befürchtet, hat die einjährige Ausstellungsdauer zu viel Frust auf allen Seiten geführt. Vor diesem Hintergrund setzt der Gesetzgeber nunmehr auf die Ausstellung von regulären Dokumenten für sechs Jahre auch für Personen bis zum zwölften Lebensjahr. Das wird ausdrücklich begrüßt. Dies führt aber zu neuen Problemen. Fakt ist, dass insbesondere im Lebensalter zwischen null und sechs Jahren Neuausstellungen notwendig sein werden, weil Kinder anhand des im Dokument enthaltenen Passbildes eben nicht mehr identifiziert werden können. Das lässt der Gesetzgeber unter den Tisch fallen und geht davon aus, dass der Ausstellungszeitraum von sechs Jahren gleichermaßen auch dem Gültigkeitszeitraum entspricht. Dies ist für die Passbehörden ärgerlich, weil sie im Rahmen der Personalbemessung gegen die Bedarfsbemessung des Gesetzentwurfs andiskutieren müssen. Es ist aber eben auch



eine finanzielle und zeitliche Mehrbelastung für die Erziehungsberechtigten, die in diesem Gesetzentwurf nicht sichtbar gemacht wird. Eine Lösung für diese Mehrbelastung könnte zum Beispiel die Beschränkung der Gültigkeit des Reisepasses bei unter Sechsjährigen auf drei Jahre sein, verbunden mit einem entsprechend verringerten Verwaltungsgebührensatz bzw. Produktionskosten.

Artikel 4 Nr. 2 des Gesetzentwurfs beschränkt den Maximalzeitraum, für den Aufenthaltsrechte auf Klebeetiketten ausgestellt werden können, von sechs Monaten auf einen Monat, um dem europäischen Rechtsrahmen zu entsprechen. Ich möchte jetzt gar nicht auf die Vor- und Nachteile dieser Entscheidung oder dieser Idee eingehen. Das Klebeetikett war und ist gleichwohl in außergewöhnlichen und unplanbaren Situationen eine flexible Möglichkeit, im Sinne des Betroffenen oder der Betroffenen zu handeln und hat sich zum Beispiel auch wieder in der Ukraine-Krise bewährt. Ich möchte deshalb aus dem „Maschinenraum der Verwaltung“ appellieren, zumindest das Datum des Inkrafttretens um zwei Jahre zu verschieben. Hohe Zahlen von Schutzsuchenden, der Fachkräftemangel und die legislativen Initiativen der Bundesregierung binden im Moment die vorhandenen Ressourcen der unteren Ausländerbehörden. Die Belastung mit Mehraufwänden, zum Beispiel durch eine zweite Vorsprache und ein Mehraufwand beim eAT-Antrag kommt zur Unzeit. Die vorhandenen Kapazitäten sollten so aufgewandt werden, dass sie den größten Mehrwert bringen. Und das ist sicherlich bei der Betreuung von Schutzsuchenden und den dringend benötigten Fachkräften. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Und das Rederecht geht weiter zu Dr. Klaus Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen und Herren, ich kann mich nun in der Tat ganz kurz fassen, weil die Landkreise nicht zuständig sind für den Vollzug des Personalausweis- und des Passgesetzes, die ja den Schwerpunkt des Gesetzes bilden. Trotzdem einige Anmerkungen. Zunächst zu den Änderungen, die im Aufenthaltsgesetz vorgesehen sind: Der Kollege Raue aus der Stadt Stuttgart hat es gerade schon erwähnt. Die Ausländerbehörden arbeiten an den Grenzen ihrer Kapazität und sind dringend darauf angewiesen, dass der

Gesetzgeber erstens alles unterlässt, was sie weiterhin belasten könnte, und zweitens Schritte in die Wege leitet, die dazu führen, dass die Ausländerbehörden entlastet werden. Dazu gibt es im Gesetz gute Ansätze. Die schon von Herrn Japs angesprochene Möglichkeit des Versandes von Aufenthaltstiteln kann dazu beitragen, die Ausländerbehörden zu entlasten, wenn – und das ist die entscheidende Einschränkung – der Verordnungsgeber, also das Innenministerium, dafür Sorge trägt, dass die Vorschriften, die Regelungen, die bei dem Versand von Aufenthaltstiteln in Zukunft zu beachten sein werden, nicht dafür sorgen, dass wieder eine zweite Bürokratiestufe aufgebaut wird. Da kann ich mich an das anschließen, was Herr Japs ausgeführt hat.

Eine weitere Möglichkeit, die zu einer Entlastung der Ausländerbehörden führen kann, ist die Digitalisierung. Das ist ein ganz zentrales Anliegen, da sind wir uns mit der Bundesregierung und auch den Ländern auch einig, dass wir im Ausländerwesen mit der Digitalisierung vorankommen müssen. Da gibt es auch gute Ansätze im Gesetz, insbesondere die medienbruchfreie Datenverarbeitung. Das sehen wir dezidiert anders als das etwa Frau Bock oder Herr Dittmann erwähnt haben. Also wir finden diese Möglichkeit gut. Die Klebeetiketten sollen abgeschafft bzw. in ihrer Geltungsweise eingeschränkt werden. Da kann ich mich nun vollständig den Ausführungen von Herrn Raue anschließen. Das ist in der kommunalen, in der ausländerbehördlichen Praxis ein ganz wichtiges Instrument, um flexibel reagieren zu können auf Belastungsspitzen. Wir sehen natürlich die unionsrechtlichen Schwierigkeiten und würden uns dem Vorschlag anschließen, jedenfalls das Inkrafttreten zu verschieben, und im Übrigen an die Bundesregierung appellieren, eine Änderung des Europarechtes hier zu erreichen, damit wir da mehr Spielraum haben.

Ganz zum Schluss noch zwei, drei Worte zum Antrag zur Registermodernisierung. Registermodernisierung ist ein wesentliches Element der Digitalisierung. Da hängen wir in Deutschland leider bedauerlicherweise sehr weit zurück. Das hängt auch damit zusammen, dass wir den Datenschutz, der natürlich ein hohes Gut ist, an der einen oder anderen Stelle etwas überbetonen. Hier müssen wir vielleicht zu mehr Flexibilisierung kommen. Das wird uns gelingen, wenn wir – und da sind wir uns



einig – zu einer dezentralen Datenhaltung übergehen, weil Dezentralität, also Datenhaltung bei den Kommunen, ein wesentlicher Beitrag ist. Damit möchte ich es bewenden lassen und habe doch drei Minuten gebraucht.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Professor Dr. Meinhard Schröder ist uns auch per Video zugeschaltet. Und Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Meinhard Schröder** (Universität Passau): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich werde wie meine Vorredner versuchen, zunächst einmal die kritischen Punkte an diesem Entwurf und den Entschließungsanträgen zu schildern.

Zunächst zum Kinderreisepass. Herr Raue hatte dazu schon etwas gesagt. Meines Erachtens ist die Begründung des Entwurfs doch sehr unseriös. Es ist nämlich nicht nur so, dass die Belastung dadurch entsteht, dass die Gültigkeitsdauer des Passes durch das aufgedruckte Gültigkeitsdatum beschränkt ist, sondern nach dem Passgesetz auch durch die Erkennbarkeit auf dem Foto, was gerade für kleine Kinder zu berücksichtigen ist. Deswegen ist auch fraglich, ob dieser Entwurf überhaupt sein angestrebtes Ziel erreichen kann. Das ist nicht nur eine politische, sondern auch eine verfassungsrechtliche und auch europarechtliche Frage, denn das Passgesetz oder konkreter die Passpflicht greift in Grundrechte und europäische Freizügigkeitsrechte ein, und muss deswegen verhältnismäßig ausgestaltet sein. Was noch hinzukommt ist, dass der Entwurf im Moment den Aufwand für die Beantragung überzeichnet, indem behauptet wird, es müssten beide Elternteile anwesend sein. Das stimmt so nach der geltenden Verwaltungsvorschrift einfach nicht.

Der zweite kritische Punkt jenseits dieser Abschaffung des Kinderreisepasses ist aus meiner Sicht der Entschließungsantrag zur Verschiebung des Doktorgrads in ein eigenes Feld. Das ist mit den europäischen Vorgaben, die für die Gestaltung eines Passes gelten, nicht zu realisieren. Man kann entweder den Doktorgrad ganz weglassen oder man lässt ihn – so wie es jetzt praktiziert wird – im Namensfeld. Man könnte ihn vielleicht noch in das Feld für den Vornamen reinschieben, aber etwas anderes geht unter den geltenden europäischen Vorgaben nicht. Ob das Problem wirklich noch so

gravierend ist heutzutage, wo sowieso hauptsächlich die Chipdaten oder jedenfalls das Maschinenfeld, in dem der Doktorgrad sowieso nicht enthalten ist, verwendet wird, sei dahingestellt. Ich hatte selbst damit noch nie Probleme.

Ich habe noch ein bisschen Zeit für die anderen Punkte, insbesondere für die Datenverarbeitungsfragen, daher vielleicht aus meiner Sicht eine zusammenfassende positivere Bewertung als das manche meiner Vorredner vorgenommen haben. Ich glaube, das konkrete Gesetz ist mit Blick auf diese Datenverarbeitungsvorschriften eher unproblematisch, weil man es nicht isoliert betrachten darf. Es knüpft typischerweise an andere Vorschriften an oder setzt andere Vorschriften voraus, die natürlich ihrerseits entsprechend streng und eng gefasst sein müssen, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Aber dieses Gesetz für sich betrachtet scheint mir doch insofern unproblematisch. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Und das Wort hat Frau Linda Söllenhömer.

SV **Linda Söllenhömer** (Bundeskriminalamt): Mein Name ist Linda Söllenhömer. Ich bin Referentin im Bundeskriminalamt im Referat SO42. Wir beschäftigen uns mit der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen. Die Hilfsorganisation terre des hommes geht davon aus, dass jedes Jahr 10.000 deutsche Staatsangehörige ins Ausland reisen, um dort Kinder und Jugendliche zu missbrauchen. Solche reisenden Sexualstraftäter sind also ein Problem. Warum zieht es die Täter ins Ausland? Das liegt zum einen daran, dass man ein enormes Wohlstandsgefälle hat zwischen den Tätern und den Opfern. Auf der einen Seite extreme Armut auf Seiten der Opfer, die zum Teil ihre Familien damit ernähren, und auf der anderen Seite die Täter. Und der Strafverfolgungsdruck ist entweder tatsächlich oder zumindest in der Wahrnehmung der Täter geringer als es vielleicht im Heimatland der Fall ist. Und immer mehr ärmere Staaten werden zunehmend touristisch erschlossen. Insgesamt ergeben sich also vielfältige Tatgelegenheiten im Ausland für reisende Sexualstraftäter. So gelang es im Jahr 2016 zum Beispiel einem in Deutschland mehrfach verurteilten und rückfallgefährdeten Sexualstraftäter, nach Südostasien auszureisen, obwohl er unter Führungsaufsicht stand, wo er dann dort mehrere Kinder missbrauchte, bis er von den örtlichen



Behörden aufgegriffen wurde. So etwas darf zukünftig nicht passieren. Und eine wirkungsvolle Maßnahme, um so etwas verhindern zu können, ist es, wenn man im Vorfeld Hinweise auf solche bevorstehenden Straftaten hat, dass man den Tätern eben die entsprechenden Pässe entzieht, sodass sie gar keine Tatgelegenheit haben, um überhaupt auszureisen oder in das Land einzureisen. Aktuell ist es nur unter Rückgriff im Passgesetz auf den § 7, den dortigen Auffangtatbestand, möglich, nämlich wenn sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sind. Das ist ein sehr unbestimmter Rechtsbegriff, der im Ergebnis dazu führt, dass nicht jede Passbehörde solche Fälle von reisenden Sexualstraftätern unter diesen Tatbestand subsumiert.

Mit der geplanten Erweiterung des § 7 Absatz 1 Passgesetz und die Nr. 12 wird daher Rechtssicherheit geschaffen, und wir wirken auch präventiv. Um auf das Fallbeispiel von 2016 zurückzukommen: Hätte man damals dieses rechtliche Instrumentarium gehabt, dann hätte man die Ausreise von diesem Probanden und den anschließenden Missbrauch verhindern können. Das BKA hat dazu die klare Position, dass wir die Pflicht haben, die schwächsten Menschen in unserer Gesellschaft zu schützen – und das sind die Kinder. Und das sind insbesondere die Kinder, die ohne den Schutz ihrer eigenen Familie aufwachsen, und das sind auch die Kinder, die in einem anderen Staat aufwachsen, wo sie keinen Schutz genießen. Wir sollten den Schutzbedürftigen in unserer Gesellschaft eine Kindheit ohne traumatisierende Missbrauchshandlungen durch deutsche Sexualstraftäter ermöglichen. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Das Wort hat Professor Dr. Christoph Sorge.

SV **Prof. Dr. Christoph Sorge** (Universität des Saarlandes): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, ich erlaube mir, angesichts der Zeit sehr punktuell Stellung zu nehmen, und zwar einerseits zur Regelung im Passgesetz-, Aufenthaltsgesetz- und Personalausweisgesetzentwurf, beispielsweise konkret § 20 Absatz 3a des Personalausweisgesetzentwurfs, der das Auslesen von Lichtbildern aus den Dokumenten vorsieht. Da plädiere ich für eine Klarstellung, ob das nur für Vorortkontrollen gemeint ist oder auch für Onlineverwendungen. Der Bundesdatenschutzbeauftragte geht ja offenbar ganz stark von Letzterem aus und

hat dann mit seiner Kritik natürlich auch recht, dass Deepfakes zukünftig die Eignung des Lichtbildes zum Abgleich verringern, denn man kann einfach gefälschte Personen zukünftig vorspiegeln, das geht in einem gewissen Ausmaß auch jetzt. Ich denke aber, die nächsten Jahre könnte man damit noch leben, beispielsweise für virtuelle Gerichtsverhandlungen, wenn man den Zeugen identifizieren will, könnte das aktuell noch mit dem Lichtbild aus dem Ausweis gehen oder aus dem Pass. Ob das zukünftig noch so geht und ab wann nicht mehr aufgrund von Deepfakes, traue ich mich nicht konkret zu beantworten.

Zum Zweiten zum Entschließungsantrag zur Registermodernisierung: Ich gehe nach wie vor davon aus, dass die Einführung der Steuer-ID als allgemeines Personenkennzeichen hochproblematisch ist, um nicht direkt zu sagen, verfassungswidrig. Es ist auf jeden Fall denkbar, dass das Bundesverfassungsgericht das untersagen wird, und auf diese Möglichkeit sollte man sich vorbereiten, auch wenn jetzt der Entschluss gefallen ist, dass man zunächst einmal diesen Ansatz verfolgt. Die gute Nachricht ist: Die Architektur, die vorgesehen ist, das 4-Corner-Modell, erlaubt auch andere Konkretisierungen, nämlich bereichsspezifische Kennzeichen, das ist also durchaus technisch machbar, darauf umzuschalten, erfordert aber noch einiges an Aufwand, das auch datenschutzgerecht zu machen. Und wie gesagt: Für diese Vorbereitungen und entsprechende Forschungsvorhaben möchte ich plädieren.

Ich wünsche mir aber auch, dass man ein bisschen ambitionierter ist und staatliches Identitätsmanagement größer denkt. Beispielsweise haben wir einen sehr datenschutzgerechten Personalausweis von seiner Konzeption her, der auch bereichsspezifische Kennzeichen erzeugen kann, die aber nicht direkt weiterverwendet werden können. Und wir haben Identitätssilos in verschiedenen Bereichen. Davon könnte man versuchen wegzukommen, auch europäische Pläne mit einzubeziehen, dabei allerdings auch beachten, wenn man Silos aufbricht und noch mehr Daten miteinander verknüpft, muss das nicht nur positiv sein. Das heißt, das muss mit Bedacht geschehen. Auch da sehe ich Forschungsbedarf und unterstütze insofern den Antrag.

Was in dem Antrag zum Datenschutzcockpit steht, kann ich nur unterstreichen, also bessere Transparenz über die Datenverarbeitung ist natürlich erst



mal was Positives. Auch da hat man natürlich aber die Gefahr: Eine Stelle, an der viel gesteuert wird, viel eingesehen werden kann, ist auch potentiell problematisch. Deshalb sollte man sich auch da sehr konkret Gedanken machen: Wie kann ich die ganzen Ziele erreichen, die aufgeführt sind, das aber datenschutzgerecht machen und den Missbrauch gleichzeitig verhindern? Das waren meine Anmerkungen. Besten Dank für die Aufmerksamkeit.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Wir kommen zur ersten Fraktionsrunde. Ich erinnere an die Zwei-Minuten-Regel. Kollegin Wegge.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen Dank. Eingangs möchte ich sagen, dass ich froh bin, dass wir schon verhandelt haben zum Teil und deswegen einige Kritikpunkte schon aufgegriffen wurden, die heute gefallen sind. Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Stefan Hofschien und eine zweite Frage an Herrn Simon Japs vom Deutschen Städtetag. Zum einen geht es ja darum, dass wir das ganze Gesetz auch unter dem Prozess der Modernisierung und auch der Beschleunigung von Prozessen sehen. Und da sind ja jetzt einige Dinge schon genannt worden, zum Beispiel – wie ich persönlich finde – schon die Abschaffung des Kinderreisepasses. Als junge Mutter freue ich mich, nicht mehr jedes halbe Jahr zum Amt rennen zu müssen, um einen neuen Kinderreisepass zu beantragen. Aber zum Beispiel eben auch das Expressverfahren für Aufenthaltstitel oder auch, dass man das Dokument zuschicken kann. Jetzt hatten wir aber schon Kritik auch gehört von den Sachverständigen. Deswegen wollte ich Sie einfach noch mal fragen, wie Sie eben den Gesetzentwurf bewerten in Bezug auf die Maßnahmen, wenn Sie das Ziel der Beschleunigung von Prozessen haben. Teilen Sie die Kritik oder sagen Sie, nein, das sehen Sie anders?

Und dann die zweite Frage an Herrn Japs zum Entschließungsantrag zum Dokortitel: Wir sehen das nämlich ein bisschen anders als der Herr Professor Dr. Schröder. Denn es gibt schon große Probleme, gerade wenn es um die Anerkennung oder die potentielle Anerkennung von EU-Dokortiteln geht oder Dokortiteln, die außerhalb der EU sind und eben nicht anerkannt sind. Das ist eine massive – zumindest ist das uns so zurückgespiegelt worden – Problematik in Bezug auf die Behörden, die die Pässe ausstellen, weil es auch monatelang dauern kann, bis man vom zuständigen

Kultusministerium dann eine Rückmeldung bekommt. Wir konnten uns nicht ganz darauf einigen, den Dokortitel abzuschaffen. In allen Fraktionen war man sich aber der Problematik bewusst. Und deswegen wollte ich Sie unter dem Aspekt noch mal fragen, wie Sie denn den Entschließungsantrag bezüglich des Dokortitels bewerten. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Dr. Stefan Hofschien.

SV **Dr. Stefan Hofschien** (Bundesdruckerei): Ich bin in meinem Eingangsstatement schon so ein bisschen darauf eingegangen. Vielleicht noch mal konkreter: Also zum einen aus der technischen Prozessperspektive glaube ich, dass eine Vereinheitlichung und damit eine Verringerung der Komplexität, also weniger verschiedene Dokumententypen, am Ende immer hilft. Die ist oft schwer zu quantifizieren. Und ich will mir auch gar nicht anmaßen, die Prozesse in den Behörden zu beurteilen, aber in der Regel springt da eine Effizienzsteigerung raus. Man muss sich vor Augen halten, dass heute zum Beispiel die Herstellung von einem Personalausweis, der eigentliche Herstellungsprozess, so ungefähr fünf Tage dauert. Und wenn man das ins Verhältnis dazu setzt, was der Bürger erlebt, bis er dieses Dokument tatsächlich in der Hand hält, dann ist dieses doch ganz erheblich länger. Der Rest der Zeit geht in den Prozessen davor und danach „verloren“. Da ist zum Beispiel der Direktversand eine Maßnahme, die ganz klar und konkret hilft, weil der Bürger, wenn er das nutzt, oder die Bürgerin, ihren Ausweis schneller in der Hand haben wird als das heute der Fall ist, wo er erst an das Bürgeramt geschickt wird und dann dort abgeholt werden muss, und die Prozesse dazwischen sind verhältnismäßig aufwendig. Und dann gibt es ja noch so ein paar konkrete Themen wie zum Beispiel Beschleunigung des eAT, was nicht in dem Gesetzentwurf selbst verankert ist, aber das Ziel hat, von zwölf auf acht Tage zu kommen, was sicherlich begrüßenswert ist. Gerade in Bezug auf diese kritische Frage, was wir halt auch sehen, dass ab und zu eATs aus verschiedenen Gründen sehr, sehr schnell gebraucht werden, glaube ich, ist die Einführung von so einem Expressversand für den eAT, so ähnlich wie man ihn vom Reisepass kennt, aus Sicht der Betroffenen sehr begrüßenswert.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Herr Japs, Sie haben das Wort.



SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank. Ja, ich glaube, die Position des Städtetags ist bekannt. Wir fordern schon seit längerem die Abschaffung des Dokortitels in den Ausweisdokumenten. Aber auch uns ist bekannt, was im Entschließungsantrag steht, dass es dafür keine Mehrheit im Bundestag gibt. Das ist schon seit Jahren so. Und wir haben auch deswegen aufgehört, das immer zu fordern, haben uns aber deswegen gefreut, dass die nun aufgetaucht ist. Der Kompromiss scheint uns zumindest ein erster Schritt zu sein, der ganz gut ist. Denn der größte Zeitaufwand, der damit verbunden ist, ist in der Tat die Prüfung von ausländischen Dokortiteln. Und dass diese Verantwortung nun übergeben wird von der Verwaltung hin zum Antragsteller. Das begrüßen wir ausgesprochen und finden, dass das auch an der Zeit war. Denn jeder, der einen Dokortitel trägt und das Interesse hat, dass dieser wirklich in sein Ausweisdokument kommt – was er ja auch nicht dringend benötigt – weiß vielleicht am besten, wie er eine Bestätigung für diesen Titel erhält, und nicht die Kommunen zum Teil Monate damit beschäftigt sind, zu ergründen, ob dieser Titel eintragungswürdig ist oder nicht. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Fragerecht geht zur CDU/CSU-Fraktion. Kollege Oster.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen, meine Herren, ich will mich zunächst einmal herzlich bedanken für Ihre Bereitschaft, hier ja ausgesprochen kurzfristig als Sachverständige zur Verfügung zu stehen. Sie sind alle gemeinsam Zeuge, dass derartige extrem kurzfristige Verfahren nicht nur bei so populären Maßnahmen wie dem Gebäude-Energie-Gesetz hier von der Ampel immer häufiger angewandt werden, sondern auch bei solchen Gesetzen, wie die, über die wir heute reden. Also das verdient Respekt, dass Sie so kurzfristig in der Lage und bereit waren, hier zur Verfügung zu stehen.

Ich will noch mal auf einen Aspekt zu sprechen kommen, um den es ja hier auch geht. Es gibt ja viele durchaus sinnvolle und positive Aspekte in diesem Gesetzesvorhaben. Vor allen Dingen geht es ja darum, auch bürgerfreundlicher zu werden. Und Herr Raue, ich habe eine Frage an Sie und eine Frage dann gleich an Herrn Japs. Herr Raue, wir gehen mal in die Lebensrealität von vielen

Familien. Es steht irgendwie in den nächsten Wochen ein Urlaub an, und man stellt dann plötzlich fest, dass irgendein Dokument von einem Kind nicht mehr die Gültigkeit hat, die man für diesen Urlaub braucht. Bisher ist ja der Kinderreisepass ein relativ flexibles Instrument. Ich muss einmal zur Behörde laufen und kann direkt sozusagen mit diesem Dokument nach Hause gehen und habe das, was ich für den Urlaub brauche. Wie oft kommt das vor, dass Familien mit dieser Problematik sehr kurzfristig auf die Behörde zukommen? Und wie gehen Sie generell mit der Problematik der Gültigkeit des Lichtbildes um in der konkreten Umsetzung vor Ort? Das noch mal als Frage zu Ihnen.

Und Herr Japs, Sie haben es eben mal grob erwähnt: Dieser Direktversand ist ja etwas, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Auch das dient der Bürgerfreundlichkeit. Aber Sie haben in aller Kürze eben dargestellt, mit welchen Problematiken das aus Ihrer Sicht verbunden ist. Vielleicht können Sie noch mal etwas ausführlicher darstellen, wie Sie das besser gestalten würden, als das im jetzigen Vorschlag enthalten ist.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Die erste Frage ging an Herrn Raue. Sie haben das Wort.

SV **Joost Raue** (Amt für öffentliche Ordnung): Sehr gerne, vielen Dank. Die Nutzung des regulären Dokumentes für die Kinder ist natürlich für die Familien ein Riesen-Mehraufwand. Also wir haben Kunden, die beispielsweise einmal im Jahr im Sommer oder an Weihnachten ihre Familie im Ausland besuchen, und dann muss ich dann mal eben drei Dokumente für meine Kinder neu machen. Und das ist tatsächlich rein finanziell schon ein bedeutender Aufwand. Natürlich kommt dazu auch – das kennen Sie alle –, vor Bürgerbüros gibt es im Moment Schlangen. Die Wartesituation ist so wie die Wartesituation teilweise ist. Und dazu habe ich dann ja immer noch den Produktionszeitraum in der Bundesdruckerei, sodass ich tatsächlich mit, wenn ich gut bin, naja, einem Vierteljahr Vorlauf schon meinen Urlaub planen muss. Es gibt natürlich ausnahmsweise die Möglichkeit, auch vorläufige Dokumente auszustellen. Dazu gibt es ja auch in der Gesetzesbegründung Ausführungen, dass das jetzt wahrscheinlich geöffnet werden soll. Es bleibt aber eher im Unklaren.



Bei dem Lichtbild: Naja, wir beraten ja am Ende nur. Wir sind ja nicht die Grenzbehörden, die dann beim Versuch, einzureisen, darauf hinweisen, dass das Kind nicht mehr identifiziert werden kann, und die Einreise verweigern, sondern zu uns kommen Eltern mit Reisedokumenten, die fragen: „Passt das so noch oder nicht?“. Und wir versuchen tatsächlich, so vorsichtig wie möglich zu beraten, den Kunden natürlich keine Mehraufwände zu erzeugen, aber schon so viel Rechtsicherheit zu geben, dass eben die fruchtlose Ausreise nicht notwendig ist oder nicht ansteht.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Das Wort hat Herr Japs.

SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank. Ich habe ja eben schon einige Punkte genannt, die wir uns vorstellen könnten, die es vereinfachen würden, den Prozess der Direktzustellung zu vereinfachen. Ich glaube, ganz zentral ist die Frage nach dem zweiten Ausweisdokument, die wir als Städtetag auch so in unseren Forderungen nie gesehen haben. Wir sind immer davon ausgegangen, dass die Identifikation auch durch entweder ein entwertetes Dokument möglich wäre, das dann ja vielleicht sogar, weil es auch nur ein entwertetes ist, von dem Zusteller eingezogen werden könnte. Wir hätten natürlich sogar die Wunschvorstellung, dass der Zusteller das Dokument, das gültige, sogar einziehen könnte. Denn wir stellen jetzt auch die Frage: Die meisten Ausweise werden beantragt, während man noch ein gültiges Ausweisdokument hat. Das Ausweisdokument muss man abgeben, wenn man eine Direktzustellung beantragt. Das fehlt einem dann auch für andere Prozesse, während man wartet, dass endlich der Brief von der Bundesdruckerei kommt. Hier würden wir uns sicherlich etwas mehr wünschen.

Dann sehen wir ein großes Problem, dass der Versand nur an die Meldeadresse geht. Das verstehen wir. Aber dass es nur einen Zustellversuch gibt, das verstehen wir nicht. Wir trauen durchaus dem ausgewählten Zusteller zu, dass das anders läuft als bei der Päckchenzustellung, bei der immer alles im Erdgeschoss zugestellt wird und ab dem zweiten Stock nichts mehr ankommt. Das wird schon anders sein. Aber es wird trotzdem immer wieder schief laufen, selbst wenn man es verbessern würde. Und wir sehen dann unsere Ämter in der Pflicht zu erklären, warum das Dokument nicht gekommen ist, was schiefgelaufen ist, warum man

denn jetzt dafür 15 Euro zahlen musste. All das würden wir sehr gerne auch dadurch loswerden, dass man die Dokumentenausgabeboxen, die ja schon in vielen Städten vorhanden sind, nutzen könnte, dass wenigstens der Zusteller die Dokumentenbox nachher befüllt und dort abgeholt werden könnte. Das würde vielleicht auch denjenigen, die um eine Zustellung gebeten haben, das Abholen erleichtern. Ich sehe schon, ich bin über der Zeit.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fragt die Kollegin Khan.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen. Die erste Frage geht an den Sachverständigen Müller. Es geht um das, was Sie schon angesprochen haben, nämlich um die Behebung des Vollzugsdefizits beim automatisierten Abruf von Lichtbildern durch diverse Sicherheitsbehörden. Also da vielleicht noch mal die Bitte zur Konkretisierung oder zu weiteren Ausführungen, nämlich wie blickt der BfDI insbesondere auf die grundsätzliche Konstruktion, dass die in dem § 25 Absatz 2 Satz 4 des Personalausweisgesetzes und § 22a Absatz 2 Satz 5 des Passgesetzes aufgeführten Sicherheitsbehörden Lichtbilder bei den entsprechenden Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben abrufen dürfen? Und inwieweit teilt der BfDI die Kritik, dass es durch die weitgehende Berechtigung biometrische Schattendatenbanken für Sicherheitsbehörden geschaffen werden würden?

Und anschließend an den Sachverständigen Dittmann die Frage: Können Sie bitte einmal noch mal darstellen, weshalb ist die geringe Schwelle der Befugnis zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch diverse Behörden problematisch und welche Einschränkungen sollten aus Ihrer Sicht vorgenommen werden?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Der Kollege Müller hat das Wort.

SV **Jürgen Müller** (Stv. Leiter des BfDI): Vielen Dank. Wir teilen in der Tat diese Kritik, die eben in der Frage auch schon dargestellt worden ist. 2017 ist das Gesetz entsprechend geändert worden. Es ist nicht umgesetzt worden. Das ist von mehreren Sachverständigen auch schon gesagt worden. Wir selber sind auch glücklich, dass es sich nicht in der



Realität so dargestellt hat. Früher war es ja tatsächlich so, dass nur die Polizeibehörden die Lichtbilder automatisiert abrufen durften, wenn die Personal- oder Passausweisbehörde nicht erreichbar war und insbesondere auch ein Ermittlungszweck gefährdet worden ist. Diese Einschränkungen wurden gestrichen. Es wurden Nachrichtendienste zum Abruf ermächtigt, ohne dass das aus unserer Sicht überhaupt erforderlich gewesen ist, insbesondere wenn man sieht, wie schwerwiegend ein Grundrechtseingriff ist, wenn es sich um die biometrischen Lichtbilder handelt. Diese Fragen, dass biometrische Lichtbilder etwas anderes sind als ein normales Passbild, wurden auch schon im Eingangsstatement angesprochen. Also von daher gesehen: wir sehen diese Regelung, die 2017 eingeführt worden ist, unverändert sehr kritisch. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Das Wort hat Herr Dittmann.

SV **Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Vielen Dank. Ja, fantastisch, dann können wir gut mit dem BfDI zusammenarbeiten, weil das wären ähnliche Sachen, die ich gesagt hätte. Gleichzeitig, wenn es um die Schwelle geht, ist das ja praktisch eine Nichtschwelle. Also „zur Erfüllung der Aufgaben“, wenn man sich vorstellt, was das Gegenteil bedeuten würde, dass die Nachrichtendienste Daten abrufen, die nicht für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, dann wäre es ja langsam etwas quatschig. Also, viel geringer kann eine Schwelle tatsächlich nicht sein. Warum ist das problematisch? Zunächst einmal, wenn es um die Art und den Umfang der Daten geht, dann sprechen wir hier von äußerst sensiblen Daten. Der Erwägungsgrund 51 der DSGVO ist relativ klar, was das angeht. Biometrische Daten sind ungefähr auf der gleichen Ebene wie genetische Daten und Gesundheitsdaten. Und auch da würden wir nicht sagen, das kann man einfach mal so entspannt automatisch abrufen. Da würden wir schon bestimmte Schwellen fordern. Und ich glaube, das ist dieses Missverständnis, was ich in meinem Eingangsstatement erwähnt hatte. Dadurch, dass wir halt ein falsches Verständnis von Passbildern haben, ist uns, glaube ich, nicht klar, wie gewichtig biometrische Daten sind. Ich glaube, den Nachrichtendiensten ist das bewusst. Ich glaube, vielen hier in der Runde ist das auch bewusst. Aber ich bin mir immer nicht sicher, ob es allen bewusst ist.

Dann geht es darum, wie diese Daten erlangt wurden. Also es gab ja keine andere Möglichkeit für alle Bundesbürger, die über 16 sind, tatsächlich diese Daten abzugeben. Und da sprechen wir tatsächlich von einer Grundgesamtheit von 60 Millionen Menschen, die diese Daten abgeben. Ich kann auch nicht wissen, ob diese Daten abgerufen wurden von Geheimdiensten, weil üblicherweise gerade diese Informationen danach nicht rausgegeben werden. All diese Sachen, die zusammenspielen, würden dafür sorgen, dass wir als GFF sagen, da brauch es deutlich mehr Voraussetzungen dafür. Das absolute Mindestmaß ist, dass Weitergabe und Speicherung dieser Daten nach Abruf nicht mehr möglich ist, also dass keine Schattendatenbanken aktiv bei Nachrichtendiensten entstehen. Aber das, was der BfDI gesagt hat, ist natürlich die Forderung, die wir auch haben: Das ist Zurückkehren zu dem Status quo ante vor 2017.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Das Frage-recht geht an die AfD-Fraktion. Herr Janich, Sie haben das Wort.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Müller. Herr Müller, ich möchte mich erst mal bei Ihnen und Ihren Mitarbeitern ausdrücklich für den Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Jahr 2022 bedanken. Sie haben in diesem Tätigkeitsbericht kritisiert, dass ein zu spät bedachter Datenschutz zu Verteuerungen im Millionen-Euro-Bereich führt. Könnten Sie bitte einmal beschreiben, unter welchen Voraussetzungen ein Auslesen der biometrischen Daten des Passes im Rahmen einer Überprüfung durch Polizei und Zoll und durch sonstige öffentliche Stellen aus Gründen erheblich öffentlicher Interessen erfolgt und somit in Übereinstimmung mit § 9 Absatz 2 Datenschutzgrundverordnung steht?

Und die zweite Frage, die ich hätte: Sie sprechen auch die Gefahr von Fehlerquellen aufgrund der Doppelzuständigkeit der Behörde, die den Ausweis oder Pass ausstellt, und der entsprechenden Behörde am Wohnsitz des Ausweisgebers an. Welche technischen Maßnahmen sind denkbar, durch die bei der Doppelzuständigkeit der Behörden die Abrufe bei der registerführenden Behörde nur durch die örtlich zuständige Personalausweisbehörde möglich ist?



AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Herr Müller, Sie haben maximal vier Minuten jetzt für die Antworten.

SV **Jürgen Müller** (Stv. Leiter des BfDI): Vielen Dank. Ich glaube, so lange brauche ich nicht. Also die Frage, unter welchen Gesichtspunkten eben biometrische Daten verarbeitet werden können, ist natürlich eine streng juristische erst mal. Wir bewegen uns ja in der Tat im Rahmen der DSGVO. Biometrische Daten sind – das ist jetzt schon mehrfach gesagt worden – in einer Kategorie „ganz besondere personenbezogene Daten“ zu sehen. Und grundsätzlich nach Artikel 9 ist die Verarbeitung von biometrischen Daten untersagt, es sei denn, es würde sich ein Ausnahmetatbestand ergeben. Und dieser Ausnahmetatbestand wäre – auch das ist eben in der Frage schon angesprochen worden – eine Verarbeitung aufgrund eines erheblichen öffentlichen Interesses auf der Grundlage des nationalen Rechtes. Das heißt also, die nationale Rechtsgrundlage muss aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich sein, das heißt, sie muss also im Allgemeininteresse bestehen und es muss erheblich sein, es muss also ein Gemeinwohl von besonderem Maße berührt worden sein. Also nicht jede normale Rechtsverletzung erfüllt diesen Tatbestand. Dann muss der Gesetzgeber natürlich die weiteren Voraussetzungen, die eben in Artikel 9 genannt sind, berücksichtigen. Es muss also ein angemessenes Verhältnis zu dem verfolgten Ziel berücksichtigt werden. Da ist die Verhältnismäßigkeit ganz besonders zu beachten. Die Vorschrift muss darüber hinaus auch den Wesensgehalt des Datenschutzes wahren, das heißt also, er darf nicht ausgehöhlt werden. Und letztendlich müssen eben halt auch in dieser Regelung dann schon angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und der betroffenen Personen festgelegt sein.

Das heißt, also wenn ich das versuche zusammenzufassen in aller Kürze: Es dürfen also nur solche Stellen zur Verarbeitung dieser Daten ermächtigt werden, die gewichtige Aufgaben des Gemeinwohls erfüllen und diese Daten zwingend zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Verarbeitungszwecke müssen ganz konkret genannt werden und es bedarf einer strengen Zweckbindung in diesem Fall. Der Erforderlichkeitsmaßstab ist natürlich zu prüfen. Die Löschfristen sind zu berücksichtigen.

Und am Ende des Tages sind die Verhältnismäßigkeitsüberlegungen abzuwägen. Das kann man natürlich jetzt nicht ganz konkret benennen. Technische, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen sind ebenfalls immer erforderlich, insbesondere, um auch den Schutz der Rechte der Betroffenen zu gewährleisten.

Zur zweiten Frage, die Sie gestellt haben, Herr Abgeordneter, kann ich Ihnen nicht so viel sagen. Ich bin jetzt selber kein Techniker. Und wir beraten eigentlich ja auch eher nur dann, wenn wir eben halt diese technischen Vorkehrungen, die eben in den Gesetzen vorgesehen sind, zu sehen bekommen. Und dann können wir eigentlich feststellen: Ja, das ist entsprechend dem, was man sich vorstellt, oder nicht. Wir selber gehen nicht hin und bringen schon mal selbst die technischen Voraussetzungen eben halt dar, sondern – wie gesagt – wir erwarten, dass eben im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Vorschriften so ausgestaltet werden, dass man etwas überprüfen kann und wir dann beraten können. Also insofern muss ich Sie da ein bisschen enttäuschen, da kann ich Ihnen leider jetzt auf Anhieb keine Ausführungen zu machen. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Das Frage-recht geht an die FDP-Fraktion. Frau Dr. Jurisch hat das Wort.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Vielen herzlichen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Dr. Sorge. Die eine betrifft das Thema bereichsspezifische Auslesung und die andere den Entschließungsantrag zum Thema Registermodernisierung. Zur bereichsspezifischen Auslesung wäre meine Frage: Die digitale Reisekette an Flughäfen ist ja in 26 von 27 EU-Ländern schon umgesetzt. Deutschland fehlt da bisher. Die Ausweisdokumente sind ja bereits schon so konzipiert, dass Teile des Chips auch durch Dritte ausgelesen werden können. Wo sehen Sie hier die Hürden bei der Umsetzung der digitalen Reisekette in Deutschland? Das wäre das eine.

Und das Registermodernisierungsvorhaben – das ist die zweite Frage – ist mit Blick auf die Verwaltungsdigitalisierung ganz zentral. Trotzdem muss die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gewahrt werden. Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Ausweitung des



Datenschutzcockpits? Wie schätzen Sie diesbezüglich insbesondere den dreistufigen Ausbau des Datenschutzcockpits ein? Und da würde ich Sie gern um Erläuterung bitten. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort. Zur Antwort maximal vier Minuten.

SV **Prof. Dr. Christoph Sorge** (Universität des Saarlandes): Vielen Dank für die Fragen. Ich glaube, die erste muss ich relativ kurz beantworten, denn mir sind die Hintergründe und Hindernisse nicht bekannt. Also es stimmt, dass der deutsche Personalausweis auch ein Auslesen von einigen Feldern ermöglicht. Also man kann recht flexibel Berechtigungen erteilen, wer welche Daten auslesen darf. Woran das jetzt scheitert, diese Daten auch bei der digitalen Reisekette zu verwenden, das weiß ich nicht, schlicht gesagt.

Zum Datenschutzcockpit: In dem Entschließungsantrag sind ja die drei Stufen genannt. Ich öffne auch gerade noch mal das Dokument. Im ersten Schritt nämlich die verbesserte Transparenz durch Einstellen von Benachrichtigungsfunktionen beispielsweise oder auch die Möglichkeit, in Bestandsdaten Einblick zu nehmen. Und das ist für die Transparenz, für die Datenverarbeitung natürlich ein ganz wesentlicher Schritt und damit hier zu begrüßen. Im zweiten Schritt, die Meldung von – die Schritte sind hier nicht nummeriert, insofern rate ich ein bisschen. Es ist ja auch vorgesehen in dem Antrag, dass problematische oder missbräuchliche Datenübermittlungen direkt gemeldet werden können. Und es sollen auch im dritten Schritt Datenübermittlungen gesteuert werden können. Also erst die Transparenz, zweitens Einblicke in die Bestandsdaten, drittens die Steuerwerkzeuge – all das trägt zur Transparenz und zur verbesserten informationellen Selbstbestimmung bei. Die Problematik, die ich sehe, hatte ich ja schon in meinem Eingangsstatement angedeutet, nämlich dass das Zusammenführen von diesen umfassenden Steuer- und Einsichtsmöglichkeiten auch zunächst mal Missbrauchspotential beinhaltet. Das heißt, man muss planvoll schauen, dass man auf dem Stand der aktuellen Technik und vielleicht auch der Forschung solches Missbrauchspotential verhindert. Was meine ich damit? Beispielsweise könnte man diese Daten verschlüsselt übermitteln, sodass im Datenschutzcockpit die Bestandsdaten nie vorliegen, sondern erst auf dem Endgerät des Nutzers entschlüsselt werden. Das ist technisch ein

bisschen aufwendig, aber durchaus machbar auf Grundlage dessen, was man schon hat. Also der bestehende elektronische Personalausweis beispielsweise oder auch der Handy-Ausweis, wie er ja schon beschlossen ist – da sind solche Möglichkeiten durchaus vorhanden. Also man könnte daran anknüpfen und damit letztendlich eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung hinbekommen, sodass die Daten gar nicht erst in dem Datenschutzcockpit selbst, wie einem Server einer staatlichen Stelle, zusammengeführt werden, sondern dass erst beim Endnutzer diese Möglichkeit besteht. Insofern sehe ich absolut das Potential, das Datenschutzcockpit zu einer reinen Verbesserung auszubauen, ohne dass das Missbrauchspotential, das ich angedeutet habe, sich realisiert.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE. fragt nun Herr Dr. Hahn.

Abg. **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Frau Bock und eine gemeinsame Frage an beide, Frau Bock und Herrn Dittmann, und nehme noch mal Bezug auf die Stellungnahme des Bundesdatenschutzbeauftragten auch schon während der Verbändeanhörung. Wir haben es heute zum Teil auch wieder gehört, wo deutliche Kritik geübt worden ist an der geplanten Befugnis zur Speicherung der Daten, die bei einer Polizeikontrolle aus dem Pass oder Ausweis ausgelesen werden. Und es geht ja dabei nicht nur um Passfotos, sondern es geht ja noch um ganz viele andere Informationen. Und mit dem Änderungsantrag der Koalition soll diese Befugnis jetzt sogar auf alle Behörden und alle öffentlichen Stellen ausgeweitet werden. Nun mag das ja auf dem ersten Blick einleuchtend klingen, dass die Beamten und Beamtinnen die Angaben zur Person nicht mehr abtippen und abspeichern müssen, wie auch immer. Aber was bedeutet das aus datenschutzrechtlicher Sicht? Können Sie das vielleicht noch mal erläutern? Sind da ausreichende Begrenzungen eingebaut? Der Begriff „Schattendatenbanken“ fiel heute schon mehrfach, dass also personenbezogene Informationen und vor allen Dingen biometrische Daten dort nicht gespeichert werden. Und im Übrigen, wer könnte das im Zweifel, wenn es denn so käme, kontrollieren und auch unterbinden, dass es nicht zu diesen Schattendatenbanken kommt?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Frau Bock hat das Wort.



**SV Kirsten Bock** (Stiftung Datenschutz): Vielen Dank noch mal für diese Frage und die Möglichkeit zur Konkretisierung. Einiges ist ja auch schon gesagt worden, denn im Datenschutzrecht gelten die gleichen Grundsätze, die für biometrische Daten im Rahmen des Artikel 9 gelten, auch für diese Abrufe. Also wir haben ja den Zweckbindungsgrundsatz und wir haben den Erforderlichkeitsgrundsatz. Das bedeutet, es müssen die Zwecke immer vor einer Datenverarbeitung klar formuliert werden und es dürfen auch nur solche Daten verarbeitet werden, die zur Erfüllung dieser Zwecke erforderlich sind. Und das ist in allen Fällen gleich. Und hier kommt noch hinzu, dass darüber hinaus auch eine zeitliche Begrenzung jeweils einzufügen ist, Daten also nicht unbegrenzt zu speichern sind. Und wie Sie schon sagten, da muss auch eine Kontrolle eingebaut werden, wann diese Erforderlichkeit tatsächlich nicht mehr besteht. Also da müssen Prozesse hintergeschaltet werden.

Nun ist es so, dass der BfDI ja auch schon darauf hingewiesen hat, dass solche ausdrücklichen Regelungen/Rechtsgrundlagen im Fachrecht vorliegen müssen. Wir haben allerdings schon heute das Problem, dass vielfach nur ganz allgemein auf eine allgemeine Aufgabenerfüllung verwiesen wird und dieser allgemeine Verweis meines Erachtens schon heute in vielen Fällen gar nicht ausreicht, um den Anforderungen aus der Datenschutzgrundverordnung aus Artikel 5 Absatz 1, aus Artikel 6 und insbesondere aus den Absätzen 3 und 4 gerecht zu werden, sodass, wenn wir hier jetzt wieder eine Möglichkeit zur allgemeinen Aufgabenerfüllung vorstellen, dann haben wir das sozusagen potenziert und dann bleibt am Ende gar nichts mehr über. Das ist einfach definitiv zu unbestimmt und müsste konkretisiert werden. Und dann entsteht natürlich gerade dadurch, dass das so unspezifisch ist, das Problem, dass quasi Schattendatenbanken aufgebaut werden können.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herr Dittmann, Sie haben das Wort.

**SV Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Vielen Dank für die Nachfrage. Wir haben, glaube ich, einfach zwei Sorgen in der Praxis: Das eine ist, dass Schattendatenbanken aufgebaut werden, weil das die Absicht von anderen öffentlichen Stellen ist, und dass Schattendatenbanken aufgebaut werden, weil das halt so passiert in öffentlichen

Verwaltungen, also wenn andere öffentliche Stellen die Möglichkeit haben, diese Daten zu speichern und zur Weiterverarbeitung zu nutzen, es keinen direkten zeitlichen Zusammenhang zwischen der Identitätsfeststellung und der weiteren Verarbeitung gibt, auch keinen direkten Nutzungszusammenhang geben muss. Dann ist es wenigstens vorstellbar, dass in einzelnen Behörden relativ große Datenbestände sich ansammeln. Deswegen halt: fixe Lösungsfristen sind, glaube ich, das absolute Minimum. Wir brauchen direkt, und das hat meine Vorrednerin schon richtig gesagt, die Zwecke müssen natürlich benannt werden. Ich würde aber sagen, dass es einen entscheidenden Unterschied gibt zwischen dem § 16a und dem § 16b, und das ist die Zustimmung der jeweiligen Person zur Weiterverarbeitung dieser Daten. Wenn wir darüber sprechen, dass die Strafverfolgungsbehörden, Polizeien, Geheimdienste tatsächlich das nutzen, dann ist hier nicht zwangsläufig notwendig oder vorgesehen, dass die Person direkt informiert wird. Das ist bei anderen öffentlichen Stellen anders. Und damit ist es halt auch ein anderes Gewicht für die informationelle Selbstbestimmung, weil es tatsächlich eine auf eine gewisse Art und Weise gibt und es nicht zwangsläufig notwendig ist, dass eine Person das mitmacht. Und ich glaube, deswegen ist der eine Eingriff noch tiefer als der andere.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ein Blick auf die Uhr zeigt, dass wir optimistisch sein können, dass unser Informationsbedürfnis hier gestillt wird. Also auch die zweite Runde kann für jeweils zwei Fragen genutzt werden. Die SPD-Fraktion beginnt wieder. Kollegin Wegge.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen lieben Dank. Ich hätte zwei Fragen an Frau Kriminalrätin Linda Söllenhömer vom BKA. Und vielleicht noch vorweg geschickt jetzt, weil wir so viel über den automatisierten Bildabruf gesprochen haben. Das haben wir ja auch bereits von unserer Seite aus im Verfahren, das stattgefunden hat, schon thematisiert. Und das ist tatsächlich, wenn Sie den Änderungsantrag auch gelesen haben, nicht mehr Teil dieses Gesetzes, wenn wir es dann so beschließen sollten zumindest. Wir haben aber auch noch über viele andere Dinge zwischenzeitlich gesprochen, und zwar auch über Passversagung, Passentziehung. Und da hatten Sie ja schon was gesagt in Ihrem Eingangsstatement. Wir haben uns aber auch damit beschäftigt zum Beispiel, wie das ist, wenn



Menschen ausreisen, um zu rechtsextremen Veranstaltungen oder extremen Veranstaltungen zu fahren. Und da geht es nicht um Inhalte, da ist vielleicht die Frage, wie man inhaltlich auslegt, weil inhaltlich kann auch bedeuten, dass man dort im Kämpfen zum Beispiel geschult wird. Deswegen verbieten wir solche Veranstaltungen in Teilen ja auch in Deutschland, weil wir sagen, das ist eine Bedrohung für die innere Sicherheit. Deswegen gibt es jetzt dann zum Beispiel diesen Entschließungsantrag. Ich möchte deswegen aber Sie als Praktikerrin mal ganz konkret fragen. Zwei Fragen: Können Sie uns vor diesem Hintergrund einmal den praktischen Ablauf der Passversagung beschreiben, insbesondere mit Blick auf die Erkenntnisübermittlung zu extremistischen Veranstaltungen im Ausland an die Passbehörden? Weil wir festgestellt haben, da gibt es möglicherweise ein Informationsdefizit, was dazu führt, dass die Passversagung nicht erfolgen kann. Das zeigt zumindest die Rechtsprechung, da gibt es gar keine grundsätzlichen Bedenken.

Und Frage zwei: Wie bewerten Sie den aktuellen Informationsfluss von den Sicherheitsbehörden zu den Passbehörden, vor allem mit Blick auf eine hinreichende Tatsachengrundlage für die Entscheidung in der Passbehörde selbst? Vielen Dank.

**SV Linda Söllenhömer** (Bundeskriminalamt): Was den praktischen Ablauf der Datenübermittlung angeht, muss ich Sie leider am Anfang auch kurz enttäuschen. Das ist natürlich ein Ablauf, der bei den Polizeien der Bundesländer so stattfindet, also entweder wir oder auch die Polizeien der Länder selber haben bestimmte Informationen für extremistische Veranstaltungen, sei es jetzt im Ausland, oder ich konkret hatte ja jetzt über Gefährdung durch Sexualstraftäter gesprochen. Und diese Information würde dann in der Regel von den Polizeien der Länder an die zuständige Passbehörde übermittelt. Jetzt, um auch noch mal kurz auf den Aspekt der reisenden Sexualstraftäter einzugehen: Da kommt noch als wesentliche Informationsquelle für die Datenübermittlung hinzu, dass die Daten bei den Führungsaufsichtsstellen für rückfallgefährdete Sexualstraftäter bekannt sind, die ja im Dialog sind über die Bewährungshelfer mit den Probanden. Und auch über diese Schiene könnten dann Informationen oder würden höchstwahrscheinlich an die Passbehörden weitergegeben werden. Das zum praktischen Ablauf.

Was den Bereich Sexualstraftaten angeht, gibt es diesen praktischen Ablauf so jetzt praktisch tatsächlich auch noch nicht, weil wir wollen ja, das ist ja jetzt erst geplant, diese zusätzliche Variante ins Gesetz einzuführen. Was den Austausch im Bereich Terrorismus, Extremismus angeht, habe ich die Info, dass der Datenaustausch da zwischen den Landespolizeien und den Passbehörden jetzt insbesondere in der Hochzeit von den Reisen in Jihad-Gebiete eigentlich sehr gut funktioniert hat. Aber was jetzt den reinsten praktischen Ablauf angeht, da kann ich jetzt leider auch nichts zu sagen.

Die zweite Frage war ja, ob ich den Informationsfluss als ausreichend bewerte. Das ist natürlich am Ende eine Frage, die dann, wenn es dann zu Streitigkeiten kommt, natürlich irgendwo gerichtlich entschieden werden muss. Also es ist ja unstrittig, dass solche Maßnahmen wie eine Passentziehung, Passversagung dann am Ende auch irgendwo gerichtsfest sein müssen, sprich diese Entscheidung, ob diese Info jetzt ausreicht oder nicht, wird am Ende da getroffen. Und da kommt es dann natürlich ganz klar auf den konkreten Einzelfall an. Also es wird sicherlich Fälle geben, die sind ganz eindeutig. Um noch mal auf den Fall von 2016 zurückzukommen oder andere Konstellationen, wo jetzt ein Straftäter vielleicht ganz offen sogar gegenüber seinem Bewährungshelfer Äußerungen macht, was er demnächst plant, ich denke, da werden wir uns alle einig sein, dass das dann, wenn man diese Information so weitergibt und das auch belegen kann, dass das ausreichend sein wird. Je diffuser die Gefährdung sich darstellt, desto schwieriger ist es natürlich am Ende zu sagen, ob die Information jetzt ausreichend ist. Also in den Anträgen zum Beispiel waren ja auch zwei Beispielfälle dabei, wo es um Behördengutachten des Nachrichtendienstes ging. Im Bereich der Nachrichtendienste hat man natürlich auch immer die Herausforderung, dass da unter Umständen halt Quellenschutz besteht und auch nicht jede Information entweder a) so konkret überhaupt vorliegt oder b) dann auch aufgrund des Quellenschutzes weitergegeben werden kann. Und da kann man natürlich nur dran arbeiten mit allen beteiligten Stellen, dass natürlich die Polizeidienststellen oder auch die Führungsaufsichtsdienststellen die Informationen so konkret wie sie eben können und auch so konkret wie nötig an die Passbehörden weitergeben.



AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Kollege Oster.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Japs und dann eine Frage an Herrn Professor Schröder. Herr Japs, wir haben jetzt viel über Familien und Urlaube und Reisepässe gesprochen. Ich hätte gerne mal von Ihnen gewusst: Welche Maßnahmen könnten denn aus Ihrer Sicht ergriffen werden, um den Aufwand für Familien, aber auch für Behörden möglichst gering zu halten, insbesondere wenn es um Familien mit Kindern bis sechs Jahre geht? Und wie bewerten Sie den Vorschlag des Freistaats Bayern, zumindest für diese Altersgruppe bis sechs Jahre den Kinderreisepass beizubehalten und ihn weiterhin zu ermöglichen?

Und an Herrn Professor Schröder habe ich noch mal eine Frage zu der Eintragung von akademischen Graden, von Dokortiteln usw. Das eine ist ja die Nachweispflicht. Das ist sicherlich etwas, was man so sehen kann, wie es in dem Entschließungsantrag drin ist. Das andere ist ja die technische Frage, wie die Eintragungen dort erfolgen. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier irgendwie zumindest ein Teil der Koalition was machen wollte, man sich aber in der konkreten Umsetzung nicht wirklich einig wurde und man dann einen Kompromiss gesucht hat, der am Ende aber weder ein Problem löst noch irgendwie sinnvoll ist. Hier geht es ja darum, ein neues Feld in Ausweisdokumenten einzuführen. Und deshalb die Frage: Ist das aus Ihrer Sicht überhaupt ein Problem, das lösungswürdig ist und -bedürftig ist? Und zweitens: Ist diese Idee, die die Koalition hier entwickelt hat, ein völlig neues Datenfeld zu etablieren, ist das aus Ihrer Sicht eine sinnvolle und vor allen Dingen rechtlich zulässige Idee?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Herr Japs, Sie haben das Wort.

SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank. Ich kann von meinen Mitgliedern sagen: Die waren erst mal sehr beglückt, als sie hörten, dass der Kinderreisepass abgeschafft wird. Denn in der Tat, die Belastung, die da auf die Ämter zugekommen ist, war sehr groß. Allerdings wurde auch da beim zweiten Blick ein Fragezeichen deutlich. Denn wie gehen wir – und das haben Sie gerade gesagt – mit den null- bis sechsjährigen Kindern vor? Da stellt sich auch aktuell noch die Frage: Ein biometrisches Bild von Kleinkindern ist noch gar nicht richtig

beschrieben. Überhaupt die Erstellung ist sehr schwer. Wir hören, die Bundesdruckerei plant jetzt etwas mit einer Videoaufnahme, wo dann eine Sequenz rausgenommen wird, aber noch ist das zumindest, da darf ja kein Elternteil drauf zu erkennen sein, nicht ganz einfach. Wir stellen uns auch die zeitliche Ersparnis, gerade in den ersten Jahren, sehr schwierig vor, wenn wir eben immer deutlich erklären müssen, da steht zwar drauf, dass dieser Pass sechs Jahre gültig ist, aber sie müssen doch viel schneller wieder hier sein. Das wird zu großen Fragezeichen führen, erst recht, wenn das wieder in Vergessenheit geraten ist und man vielleicht nachher bei der Ausreise darauf hingewiesen wird, dass man damit wahrscheinlich nicht mehr einreisen kann. Deswegen gibt es bei uns aus dem Mitgliedsbereich durchaus einige, die sich auch der Idee aus Bayern anschließen würden und sagen, das ist der richtige Weg. Es würde die Anzahl schon deutlich verringern, da man auch davon ausgehen kann, dass in den ersten sechs Jahren die Reisetätigkeit vielleicht geringer ist, als mit etwas älteren Kindern. Es gibt aber sicherlich auch noch weitere Möglichkeiten, hiermit umzugehen, indem wir eine kürzere Dauer oder Gültigkeit für den Reisepass für unter Sechsjährige vorschlagen würden, vielleicht dann mit verringerten Kosten. Die müssten aber in der Produktion und nicht in der Verwaltung eingespart werden – großes Fragezeichen, wie das möglich sein soll –, sodass wir also hier auch wahrscheinlich am ehesten die Sympathien für den Vorschlag aus Bayern haben, ja.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Das Wort geht an Professor Schröder per Video.

SV **Prof. Dr. Meinhard Schröder** (Universität Passau): Vielen Dank für die Nachfrage. Also vielleicht noch mal zur Klarstellung: Ich halte es für unproblematisch, dass das Nachweisproblem, das im Moment die Kommunen belastet, auf diejenigen abgewälzt wird, die die Eintragung möchten. Aber bei der Eintragung selbst kann man sich natürlich fragen, ob es wirklich ein Problem ist, dass der Doktorgrad im Namensfeld eingetragen ist. Ich hatte schon gesagt: Ich selbst hatte damit nie Probleme im Reiseverkehr. Wenn das trotzdem als Problem wahrgenommen wird, denn meine Beobachtung hat natürlich nur anekdotische Evidenz, dann mag man das ändern wollen. Nur: Die Änderung durch ein neues Feld, das muss man



ganz klar sagen, ist zumindest mit Blick auf den Reisepass, für den es europarechtliche Vorgaben gibt, nicht möglich. Man hat europarechtlich nur die Wahl, entweder den Doktorgrad wegzulassen oder ihn bei einem vorhandenen Feld, sprich wie jetzt Nachname oder auch Vorname, hinzuzufügen. Aber es gibt keine Möglichkeit, ein neues Feld zu schaffen. Das gilt zumindest so für den Reisepass. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme die entsprechende Vorschrift auch zitiert. Man muss sich also entscheiden, ob man das so weitermachen will wie bisher, vielleicht mit umgekehrter Nachweispflicht für ausländische Doktorgrade, das lässt sich sicher gut hören, oder ob man sagt, man ändert das. Ein neues Feld einzuführen und damit europarechtswidrige Pässe zu produzieren, davon würde ich abraten.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Die Kollegin Khan hat das Fragerecht.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Genau. Ich habe auch noch mal zwei Fragen. Die erste Frage geht an den Sachverständigen Dittmann. Und dann eine zweite Frage an den Herrn Japs. Die Frage an Herrn Dittmann: Da geht es um die eID und die Altersgrenze. Derzeit besteht die Altersgrenze von 16 Jahren für die Nutzung. Und in dem Entwurf der Bundesregierung ist eine Absenkung auf 13 vorgesehen. Können Sie aus Ihrer Sicht einmal ausführen, wie Sie das sehen, wenn Jugendliche bzw. potentiell Kinder mit einer eID ausgestattet werden? Und an Herrn Japs die Frage: Sie haben ja schon ausgeführt, wie Kommunen durch Digitalisierung entlastet werden können. Können Sie dazu vielleicht noch mal neben den genannten ausführen, welche weiteren Potentiale Sie sehen?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort, Herr Dittmann.

SV **Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Das erste Problem ist, dass tatsächlich die Nutzung durch Jugendliche auf bestimmten Seiten, Chatduell ist, glaube ich, relativ angesagt, Fortnite, ich glaube, da muss ich auf andere schauen, die mir sagen können, was man gerade so spielt als 13- bis 16-Jähriger oder 13- bis 16-Jährige. Hier geht es darum, dass nicht alle von diesen Plattformen tatsächlich datensparsam arbeiten. Theoretisch ist es natürlich möglich, dass über den elektronischen Identitätsnachweis nur mit Ja/Nein-Abfragen

gearbeitet wird. Ich vertraue nur nicht allen großen amerikanischen Konzernen, dass sie das auch machen würden und da tatsächlich auf die Datensparsamkeit achten würden. Dadurch könnte eine große Menge an Daten tatsächlich bei diesen Konzernen landen.

Das zweite Problem ist, dass die Altersverifikation durch die Anonymität die Nutzung des Internets gefährden könnte. Wenn ich tatsächlich diese Altersverifikation nutze, um in bestimmten Plattformen arbeiten zu können, sei es Facebook, sei es andere Messenger-Dienste, gerade vor dem Hintergrund der gerade besprochenen Chatkontrolle, dann könnte das bedeuten, dass man sich flächendeckend für bestimmte Bereiche ausweisen müsste. Das wäre das Ende der anonymen Nutzung. Ich sage nicht, dass das zwangsläufig passieren muss, aber die Gefahr besteht tatsächlich. Und das widerspricht natürlich auch der Idee, die im Koalitionsvertrag festgesetzt ist, dass die Online-Nutzung weiterhin möglich sein muss und auch anonym möglich sein muss.

Der dritte Punkt – und das ist so eine Sache, die fällt viel zu häufig runter, ist aber ein Riesensproblem für die Betroffenen – sind Menschen ohne Papiere. Menschen ohne Papiere könnten de facto von der Nutzung des Internets ausgeschlossen werden. Und Teile davon sind tatsächlich sehr schutzbedürftige Personen. Und wir sehen hier, dass es tatsächlich sehr gut ist, dass wir diese eID für 13- bis 16-Jährige nicht zwangsläufig eingeführt haben. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Herr Japs, Sie haben das Wort.

SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Sie haben mich gebeten, zu den Vorzügen der Digitalisierung in der Verwaltung noch Punkte zu nennen. Ich glaube, da kommen wir sehr schnell in den großen Bereich Registermodernisierung/Onlinezugangsgesetz hinein. Das alles begrüßen wir und arbeiten ja auch hier mit verschiedenen Stellen Hand in Hand. Es geht alles nicht so schnell, wie wir alle uns das hier in dem Raum wahrscheinlich vorstellen. Ausdrücklich begrüßen wir aber die Forderung, die auch in dem Entschließungsantrag enthalten ist, dass die registerführenden Stellen Vermittlungsdienst und IT-Komponenten, die beim Datenaustausch zwischen Behörden zum Einsatz



kommen, einem verpflichtenden und aufsichtsbehördlich kontrollierbaren Mindestschutzniveau der IT-Sicherheit unterliegen, denn das ist wichtig. Darauf müssen sich auch die Kommunen verlassen können und nicht selber überprüfen müssen. Wenn das aber möglich ist, sehen wir große Chancen, um eben schon vorhandene Daten zu nutzen, die wir in den Meldeämtern, aber auch an vielen anderen Stellen haben und durch die der Datenaustausch, bürgerfreundlicher, aber eben auch schneller und effizienter würde.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Das Frage-recht geht zur AfD-Fraktion. Herr Janich, Sie haben das Wort.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Ritgen. Sie kritisieren an dem Entschließungsantrag 20(4)258 die Forderung, dass Sanktionsmaßnahmen gegen missbräuchliche oder rechtswidrige Datenabrufe zu schaffen bzw. zu verschärfen sind. Wie häufig kommt es aus Ihrer Erfahrung in den Pass- und Personalausweisbehörden bzw. insgesamt in den behördlichen Abfragen zu missbräuchlichen Datenabrufen? Meine zweite Frage geht an Herrn Dittmann. Sie sagten vorhin in Ihrem Eingangsstatement, dass ein flächenmäßiger Austausch von Daten eher beschränkt werden sollte. Könnten Sie das vielleicht noch mal genauer ausführen?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Das Wort hat Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Vielen Dank. Den ersten Teil der Frage, da geht es um die Ziffer 4 in dem Entschließungsantrag zur Registermodernisierung. Da haben wir in unserer ausführlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es ja selbstverständlich ist, dass Verwaltungen an Recht und Gesetz gebunden sind und hier kein besonderer Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestand gefordert werden sollte, weil damit ganz generell ein Misstrauen in die öffentliche Verwaltung gesät werden könnte. Wenn Sie mich nach der Häufigkeit fragen, kann ich, was die Pass- und Personalausweisbehörden angeht, mangels Zuständigkeit darauf verweisen, dass ich es schlicht nicht weiß. Ich weiß es aber auch, was die anderen Behörden angeht, nicht. Also uns liegen als kommunaler Spitzenverband keinerlei Informationen dazu vor. Tut mir leid.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herr Dittmann hat das Wort.

SV **Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Wir haben über flächendeckenden automatisierten Austausch von biometrischen Daten gesprochen. Das ist was anderes. Wir sind nicht gegen den flächendeckenden Austausch von Daten. Das greift, glaube ich, ein bisschen zu kurz. Wir sind, glaube ich, hin und wieder kritisch, was bestimmten Datenaustausch angeht, aber so kritisch sind wir dann doch nicht. Es geht darum, dass flächendeckende automatisierte Übermittlung biometrischer Daten gerade zwischen Passbehörden oder den entsprechenden Behörden im Personalausweisgesetz zu vor allem Geheimdiensten, Nachrichtendiensten und das ohne zusätzliche Überprüfung stattfindet. Wir sind nicht dagegen, dass diese Daten tatsächlich ausgetauscht werden. Da verweisen wir auf den § 24 Absatz 2 Personalausweisgesetz, wo die entsprechenden Regelungen drinstehen. Und da ist eine hilfsweise automatische Übermittlung möglich. Unsere Frage ist vielmehr: Inwieweit braucht es eine rein automatisierte Übermittlung jederzeit als erste Wahl? Und da geht es vielmehr darum, dass es nicht möglich sein sollte, Millionen Daten innerhalb von kurzer Zeit, gerade bei biometrischen Daten, die wie vorher schon erwähnt hoch sensibel sind, schnell abgerufen werden können, sondern dass es tatsächlich eher punktuell und zweckgebunden stattfindet. Deswegen sind wir eher gegen die flächendeckende Ausweitung, die jetzt durch die Reform des § 22a durchgeführt wird. Damit wird dieses Gesetz scharf geschaltet, und damit meine ich, dass tatsächlich die jeweiligen Behörden verpflichtet werden, es jederzeit – jederzeit – automatisiert zur Verfügung zu stellen. Und das erlaubt erst diese Bildung von Schattendatenbanken, von der ich vorher sprach. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Für die FDP fragt Frau Dr. Jurisch.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Ja, vielen Dank. Ich hätte eine Frage an Herrn Japs und dann eine an Herrn Professor Sorge. Sie hatten ja vorher erwähnt, dass Sie eben Bedenken haben bezüglich des Versands des Passes, dass es eigentlich zu Mehraufwand führen könnte, aber haben auch gesagt, dass man da womöglich im Verordnungswege einiges noch klarziehen könnte. Ist es richtig, dass man im Verordnungswege dann praktisch



diese Bedenken, die Sie haben, ausräumen könnte? Das ist meine Frage an Sie.

Und an Herrn Professor Dr. Sorge: Wir haben ja die Stellungnahme des BfDI zum Gesetzesentwurf zur Kenntnis genommen, auch hier heute noch mal die Stellungnahme, aber auch natürlich weitere datenschutzrechtliche Bedenken, die jetzt hier geäußert wurden auch bezüglich des Gesetzesentwurfs, beispielsweise zum automatisierten Lichtbildabruf. Inwieweit teilen Sie diese datenschutzrechtlichen Bedenken in den Gutachten und in welchen wesentlichen Punkten sehen Sie das anders oder differenziert? Und damit bin ich von meiner Seite mit den Fragen am Ende und möchte mich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie kurzfristig zu dieser von der Union beantragten Anhörung gekommen sind. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herr Japs hat das Wort.

SV **Simon Japs** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank auch für diese Frage. Ja, über den Verordnungsweg wäre noch vieles zu heilen, aber bisher – wir sind ja im stetigen Austausch als kommunaler Spitzenverband mit dem Innenministerium – haben wir viele Bedenken gehört, die dazu führen könnten, dass die Wünsche, die ich heute vortragen habe, aus Sicht des Ministeriums so nicht zu realisieren sind, sodass die Hoffnungen, dass wir hier noch eine Verordnung bekommen, die dazu führt, dass der Direktversand zu einem Erfolg wird, leider begrenzt sind.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Das Wort hat Professor Dr. Sorge.

SV **Prof. Dr. Christoph Sorge** (Universität des Saarlandes): Vielen Dank. Ich glaube, ich muss ein bisschen differenzieren: Jedenfalls dass der Abruf durch die Sicherheitsbehörden, wie der BfDI ja darstellt in seiner Stellungnahme, nur sehr geringe Voraussetzungen hat, da teile ich diese Kritik. Denn es sind – wie schon gesagt – letztendlich biometrische Daten, die einen Abgleich massenhaft erlauben, die Schattendatenbanken ermöglichen. Insofern wäre ich da auch tatsächlich für eine etwas stärkere Einschränkung. Dass man nun an anderer Stelle Daten abrufen, also Gesichtsbilder letztendlich abrufen von Leuten, die ohnehin vor einem stehen, um dann den Abgleich zu ermöglichen und diese Daten dann weiterverwendet werden nach der initialen Identitätsprüfung, das

halte ich durchaus, wenn man bei der Weiterverarbeitung dann streng die Zweckbindung beachtet, für etwas weniger problematisch. Also ich denke, das ist etwas, womit ich leben könnte. Man muss eben sehr genau beachten, wie sind die Zugriffbeschränkungen, wie wird die Zweckbindung im Nachgang überwacht? Also wie wird sichergestellt, dass die Daten nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden? Dass man beispielsweise jetzt nicht Daten abrufen, dann aufschreibt in ein Formular und dann in das nächste Formular wieder eingibt, das ist natürlich an sich begrüßenswert. Aber im Kern teile ich die Kritik.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Das Fragerecht geht weiter zur Linken. Herr Dr. Hahn.

Abg. **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe noch zwei Fragen an Frau Bock. Zunächst im Zusammenhang mit dem Auslesen der Passdaten noch einmal: Sinn und Zweck der Gesetzgebung zur Registermodernisierung war es ja, dass die Behörden sich künftig bei anderen Behörden über eine Bürgerin gespeicherte Daten sozusagen direkt ziehen können. Aus unserer Sicht macht das eine eigentliche Befugnis zum Auslesen und Speichern der Daten auf dem Personalausweis überflüssig. Und es werden ja da auch Daten ausgelesen, die die Behörde gar nicht benötigt. Also wie bewerten Sie das vor dem Hintergrund des Umsetzungsstandes bei der Registermodernisierung und dem Onlinezugangsgesetz? Das ist die erste Frage.

Und die zweite Frage, auch im Zusammenhang mit der Registermodernisierung: In diesem Kontext ist ja die Regelung des Gesetzesentwurfes zu sehen, dass die Länder, die bislang kein kommunal geführtes Pass- und Ausweisregister zentral spiegeln können. Auch hier fragen wir uns, ob das vor dem Hintergrund der Registermodernisierung überhaupt erforderlich ist, denn es soll ja eigentlich diese dezentrale Registerführung gerade erhalten bleiben. Also welche Probleme oder Gefahren vielleicht auch sehen Sie bei einer teilweisen Zentralisierung dieser Registerbestände?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort.

SV **Kirsten Bock** (Stiftung Datenschutz): Ja, das Auslesen von Passdaten ist das eine, das Speichern das andere, das ist ganz richtig. Beim Auslesen ist natürlich problematisch, wenn mehr Daten ausgelesen werden, als zur Aufgabenerfüllung eigentlich



erforderlich sind. Denn für diese überschüssigen Daten besteht keine Rechtsgrundlage. Und sie dürfen eigentlich technisch gar nicht bereitgestellt werden. Wir stehen hier also vor einer ganz schwierigen Situation, dass wir zum Teil Datenverarbeitungen bereitstellen, die so eigentlich gar nicht zulässig sind. Beim Speichern und vor allem bei der darauf folgenden Weiterverwendung ist es dann natürlich auch ebenso problematisch. Mit dem eigentlichen Zweck der Identifizierung und Echtheitsprüfung haben diese Verarbeitungen dann ja auch gar nichts mehr zu tun. Dem Once-Only-Prinzip folgend, auf das die Registermodernisierung ja auch aufbaut, sollten diese Daten auch grundsätzlich bei der zuständigen datenhaltenden Behörde abgefragt werden, und das ist dann auch möglich. Also insbesondere die Kontrolle der so erhobenen Daten erscheint, wenn das nicht so erfolgt, eben problematisch.

Zur zweiten Frage Zentralisierung und der zentralen Spiegelung kann man sagen, dass natürlich das Angriffspotenzial steigt, je größer die Registerbestände sind und je größer der Kreis der Zugriffsberechtigten. Wir haben jetzt schon Spiegelungen auch bei den Dienstleistern der Länder. Wenn jetzt das auch noch im Pass- und Ausweisregister hinzukommt, dann komplettiert sich das natürlich auch noch mal. Und Kontrollmöglichkeiten haben wir so im Gesetz auch gar nicht vorgesehen. Wenn man aus datenschutzrechtlicher Sicht eine Zugriffskontrolle in diesem Bereich gestalten möchte, dann kann man das über eine Protokollierung der Zugriffe. Die müsste dreistufig erfolgen, also einmal die Protokollierung als Stufe, dann die Kontrolle der Protokollierung und die Kontrolle der Kontrolle der Protokollierung. So würde sich das dann darstellen. Und wir dürfen in diesem Kontext natürlich auch nicht vergessen, dass wir auch – es wurde schon angedeutet – möglicherweise im Cockpit eine Spiegelung von Datenbeständen erhalten, wenn man das Datenschutzcockpit im Rahmen der Registermodernisierung datenschutzkonform ausgestaltet – Professor Sorge hatte das schon angesprochen –, dann dürfen da auch gar keine Daten zu liegen kommen, an keiner Stelle eigentlich. Und das würde dann eben auch unterstützt werden oder weiter unterstützen Sie die Aufrechterhaltung der dezentralen föderalen Registerstruktur. Und das ist dann eben ein weiterer Beitrag, der am besten geeignet ist, auch mögliche Angriffsszenarien von außen wie auch von innen standzuhalten. Weil,

wie ich schon sagte: Kleine Registerbestände sind weniger attraktiv für Angriffe, und möglicher Schaden wäre dann in diesem Kontext auch geringer.

Und vielleicht ein letzter Satz noch mal zum Datenschutzcockpit, weil das in der Runde auch angesprochen wurde. Das ist als Steuerungswerkzeug natürlich begrüßenswert. Was ich sehr schade finde, ist, dass es als Steuerungswerk erst in der dritten Ausbaustufe vorgesehen ist, und das kommt definitiv zu spät. Wenn Daten verarbeitet werden, dann soll das nicht nur ein Fenster sein das Datenschutzcockpit, sondern dann müssen eben auch Steuerungswerkzeuge vorgesehen werden.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Auch wenn Frau Dr. Jurisch signalisiert hatte, dass sie keine Fragen mehr hat, würde ich jeder Fraktion ermöglichen, noch eine Frage zu stellen, wenn das gewünscht ist. Kollegin Wegge?

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Ja, tatsächlich hätte ich eine Frage an Professor Dr. Schröder noch mal wegen dem Dokortitel, weil in dem Entschließungsantrag steht ja drin, dass wir nicht ein neues Feld schaffen wollen, sondern den Dokortitel zu einem anderen Feld hinzufügen wollen. Ich glaube, da ist gedacht, dass es das Feld ist, wo die Ordens- und Künstlernamen auch stehen, was jetzt, wenn ich in Ihre Stellungnahme schaue, tatsächlich auch vielleicht europarechtswidrig wäre, dass wir das überhaupt als Feld haben, weil, wenn die Aufzählungen abschließend sind, wäre das dort nämlich auch nicht enthalten. Deswegen wollte ich Sie mal fragen, ob denn Ihre, also deswegen würde ich davon ausgehen, dass es hinzuzufügen nicht europarechtswidrig wäre, aber quasi würde das dann bedeuten, dass wir Ordens- und Künstlernamen im Pass haben, dass das auch europarechtswidrig wäre aus Ihrer Sicht? Vielleicht können Sie das noch mal ausführen. Da war ich nämlich jetzt leicht irritiert.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Prof. Dr. Schröder hat das Wort.

SV **Prof. Dr. Meinhard Schröder** (Universität Passau): Vielen Dank. Also es gibt, wenn ich es richtig sehe, in dieser „Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ usw. eine abschließende Liste von Feldern, die auf der laminierten kunststoffbeschichteten Seite des Passes sein dürfen, und das



sind hiernach nur Name, Vorname, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Geschlecht, Geburtsort, Ausstellungsdatum, Verfalldatum, Behörde und Unterschrift des Inhabers. Weitere sind nicht vorgesehen. Von daher sind auch andere Ergänzungen problematisch und nicht europarechtskonform. Wenn man ganz streng ist, kann man auch sagen: Es ist nicht europarechtskonform, den Doktorgrad beim Namen hinzuzufügen, weil er kein Name ist. Nun definiert das Europarecht aber nicht, was ein Name ist. Von daher lässt sich die deutsche Sichtweise schon vertreten und wahrscheinlich ist das ein bisschen variabel. Ich meine, in Österreich gibt es mit den Adelstiteln eine ähnliche Diskussion, ob sie als Namensbestandteil oder nicht angesehen werden. Also gibt es wahrscheinlich eine gewisse Flexibilität. Aber zusätzliche Felder auch für Ordens- oder Künstlernamen sind nicht vorgesehen. Jetzt kann man natürlich immer sagen: Wo kein Kläger, da kein Richter. Offensichtlich hat die Kommission, die das mit Vertragsverletzungsverfahren vielleicht sonst beanstanden könnte, dazu bisher keinen Anlass gesehen. Aber nach dieser europäischen Vorgabe gäbe es auch dazu meines Erachtens keine Möglichkeit. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen. Kollege Oster.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ja, die Kollegin Jurisch hat ja eben darauf hingewiesen, dass wir es waren, die diese Anhörung beantragt haben als Unionsfraktion. Ansonsten wäre das ganze Paket ja schon in der letzten Sitzungswoche im Hauruck-Verfahren durchgepaukt worden. Und ich glaube, wenn man sich das heute hier anhört, wäre das doch wirklich ein großer Verlust, wenn wir diese Expertise uns hätten nicht zukommen lassen, die wir heute hier erfahren dürfen. Also von daher, glaube ich, ist das eine gute Entscheidung gewesen, das heute hier zu machen. Ich bin sehr gespannt, was von den vielen ja sehr sinnvollen Anregungen dann noch in das weitere Verfahren Eingang finden wird. Auch in dieser Woche haben Sie ja darauf gedrungen, dass das dann schon am Freitag auf der Tagesordnung steht und dann entschieden werden soll, was ich ausdrücklich bedauere.

Eine Frage darf ich noch stellen, habe ich vernommen. Die will ich gerne an Frau Söllerböhrer stellen. Jetzt weiß ich nicht genau, ob das zu Ihrem Aufgabengebiet oder Ihrem Kenntnisgebiet gehört:

Wir haben über das Thema Kleinkinder gesprochen und Erkennbarkeit von dem Bilddokument. Welche Erfahrungen machen Sie an den Grenzen, wenn es darum geht, Familien mit Kleinkindern zu identifizieren? Wie oft führt das zu Problemen, wenn dort Dokumente mit einem alten Foto vorgezeigt werden bei der Einreise? Gibt es da Erkenntnisse Ihrerseits, wie mit Kleinkindern und offiziellen Dokumenten umgegangen wird?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Bitte.

SV **Linda Söllerböhrer** (Bundeskriminalamt): Ja, dazu bin ich tatsächlich jetzt nicht wirklich auskunftsfähig, weil diese Kontrollen ja von der Bundespolizei durchgeführt werden. Die Frage kann ich Ihnen leider nicht beantworten.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich schaue trotzdem in die Runde. Gibt es irgendjemanden, der das kann, damit wir hier noch ein Stückchen klüger rausgehen? Gut, dann bleibt uns diese Frage erhalten und wir müssen uns die Antwort noch mal anders besorgen. Genau. Dann hat die Kollegin Khan das Wort.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank. Ich nutze jetzt noch mal die Chance, eine Frage zu stellen, die ich vorhin hinten runterfallen lassen habe. Noch mal zum automatisierten Lichtbildabruf und noch mal eine Frage an Herrn Dittmann. Sie haben es schon ausgeführt, aber vielleicht können Sie einmal noch mal eine Konkretisierung machen zu der Frage, nämlich: Wie schätzen Sie die bestehende Befugnis vor dem Hintergrund einer noch nicht erstellten Überwachungsgesamtrechnung ein, die wir ja auch vorhaben zu machen?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Bitte.

SV **Kai Dittmann** (Gesellschaft für Freiheitsrechte): Vielen Dank. Ja, als Gesellschaft für Freiheitsrechte freuen wir uns natürlich über die Überwachungsgesamtrechnung und die vielleicht anschließende Freiheitskommission. Wir sind nicht ganz super zufrieden gewesen mit dem Verfahren für die Ausschreibung, aber so, wie wir die Ausschreibung jetzt lesen, dürften auch diese Maßnahmen da mit reinspielen. Ich weiß nicht genau, da gucke ich mal auf Herrn Saathoff, ich glaube, da ist tatsächlich das Passgesetz jetzt nicht mit drin. Aber über das BND-Gesetz sind natürlich dann auch diese Abrufe wahrscheinlich abgedeckt. Jetzt muss man sagen,



dass es zwei Bestandteile vermutlich geben wird – möglicherweise. Wie gesagt, da müssen wir schauen, wie die Ausschreibung ausgeht. Das eine ist die empirische Überwachungslast und das andere ist die verfassungsrechtliche Überwachungslast. Bei der verfassungsrechtlichen Überwachungslast sind, glaube ich, die Probleme vor allem 2017 entstanden. Die empirische Überwachungslast, das, was tatsächlich an Überwachung passiert, ist, glaube ich, das, wo jetzt diese Änderungen reinschlagen werden. Das ist nämlich dieser flächendeckende Abruf, von dem ich gesprochen habe, der dadurch erst möglich wird, dass er überall automatisiert als flächendeckender Abruf von biometrischen Daten durch die Sicherheitsbehörden – das ist genau das Problematische.

Und wenn man sich jetzt mal anschaut, was die Friedrich-Naumann-Stiftung in ihrem Überwachungsmonitor oder ihrem Überwachungsbarometer sich als Maßnahmen angeschaut hat, die vielleicht relevant sein könnten für die Überwachungsgesamtrechnung, da sind solche Dinge dabei wie die Anzahl der betroffenen Grundrechtsträger. Ich glaube, viel höher wird es nicht mehr. Die Möglichkeit der Anwendung gegenüber Berufsheimlichkeitsprofile definitiv gegeben hierbei. Die Dauer der Maßnahme. Ich glaube, andauernd, deswegen ziemlich hoch. Ihre Heimlichkeit ist bei diesem Verfahren auch gegeben. Die Qualität der erlangten Daten ist sehr hoch bei biometrischen Daten und deren Umfang. Die Möglichkeit der Bildung von Verhaltens-, Bewegungs- oder Persönlichkeitsprofilen, die Art und Weise der Datenerhebung und etwaiger sie vorbereitender Maßnahmen, die Möglichkeit der weiteren Verwendung der erhobenen Daten. Bei all diesen Punkten ist tatsächlich die 2017er Reform und das, was jetzt geplant ist, sehr weit vorne mit dabei. Ich glaube nicht, dass es bei der Überwachungsgesamtrechnung darum geht, einen High Score hinzukriegen, aber ich glaube, dieses Gesetz dürfte sehr weit vorne mit dabei sein.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Bleibt es dabei, dass die AfD keine Fragen mehr hat? Aber die FDP hat jetzt noch eine Frage.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Ja, ich muss jetzt doch noch mal eine Nachfrage an Herrn Professor Dr. Schröder stellen zur Europarechtswidrigkeit von zusätzlichen Feldern in Artikel 6

der Verordnung 2019/1157 des Europäischen Parlaments zur Ausstellung von Aufenthaltspapieren an Unionsbürger. Das wird ja bezeichnet unter der Überschrift „Mindestangaben“. Wie legen Sie denn das Wort „Mindestangaben“ in dem Zusammenhang aus? Und können dort auch andere Felder europarechtsgemäß dann dort erscheinen? Da wäre ich Ihnen noch mal für eine Stellungnahme dankbar.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort, Professor Schröder.

SV **Prof. Dr. Meinhard Schröder** (Universität Passau): Ja, vielen Dank. Das Wort „Mindestangaben“ bedeutet selbstverständlich, dass Sie zusätzliche Felder hinzufügen können. Jetzt ist die Frage, ob es sich hier um ein Aufenthaltspapier für Unionsbürger in diesem Sinne handelt. Ich hatte mich vorhin ausdrücklich auf die Frage des Reisepasses bezogen. Und das muss man möglicherweise unterschiedlich behandeln, wie ein Reisepass auszusehen hat und wie allgemein Aufenthaltspapier für Unionsbürger auszusehen haben. Ich habe auch noch mal die Frage des Ordensnamens geprüft. Der Ordensname ist im aktuellen Pass wohl auf der nicht laminierten Seite enthalten, sondern auf der optionalen Seite danach. Da ist es nun so, dass das Europarecht, also die Entscheidung des Rats, die ich vorhin schon zitiert hatte, sagt: „Die Staaten können auf dieser Seite Vermerke über Wohnort, Größe, Augenfarbe, Verlängerung vorsehen“. Da werden Ordens- und Künstlernamen auch nicht genannt. Man kann das aber möglicherweise so auslegen, dass man, wenn es ohnehin schon optional ist, auch noch ein weiteres Feld hinzufügen darf. Aber ganz rechtsicher ist das nicht. Die Formulierung „Mindestangaben“ in dem Artikel 6 über Aufenthaltspapier für Unionsbürger in der von Ihnen genannten Verordnung ermöglicht natürlich auch, noch andere Angaben hinzuzufügen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Die letzte Frage stellt Herr Dr. Hahn.

Abg. **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Ich will abschließend gern auch meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass das, was heute auch an Hinweisen gekommen ist, nicht ungehört verhallt. Weil ich ein bisschen das Gefühl habe, dass da wichtige Anregungen gekommen sind, die dann möglicher-



weise gar nicht mehr einfließen in die Gesetzgebung, die ja diese Woche beendet werden soll. Das würde ich sehr schlecht finden, sehr bedauerlich finden. Und ansonsten habe ich keine weiteren Fragen, Euer Ehren.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Dann sind wir am Schluss der 45. Sitzung des Innenausschusses. Ich danke ganz ausdrücklich allen Sachverständigen, die kurzfristig hier zur Verfügung gestanden haben und uns Auskunft gegeben haben. Wir sind sicherlich alle in froher Erwartung noch der Änderungsanträge, die wir am Mittwoch dann um 10 Uhr in der 46. Innenausschusssitzung voraussichtlich behandeln werden und dann am Freitag wahrscheinlich dann entsprechend hier zum Abschluss bringen werden.

Ich habe vorhin darauf hingewiesen, dass das Protokoll der Anhörung erstellt wird, dass Ihnen das per Post zugeht mit Hinweisen zur weiteren Behandlung. Und am Abschluss dieses Prozesses – mal gucken, was schneller ist, das Gesetzgebungsverfahren oder eben dieser Prozess – wird es dann also eine Drucksache geben mit all den Stellungnahmen, dem Protokoll usw. Und ab morgen steht diese Anhörung auch in der Mediathek zum Abruf bereit. Die 45. Sitzung des Innenausschusses ist geschlossen. Ich wünsche Ihnen alles Gute.

Schluss der Sitzung: 18:19 Uhr

Petra Pau, MdB  
**Altersvorsitzende**



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Prof. Ulrich Kelber**  
Bundesbeauftragter  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Postfach 1468, 53004 Bonn

Stellvertretender Vorsitzender  
des Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages  
Herrn Prof. Dr. Lars Castellucci

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

E-MAIL Referat21@bfdi.bund.de

INTERNET [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)

DATUM Bonn, 02.06.2023

GESCHÄFTSZ. 21-206-6/001#0001

- Nur per E-Mail -

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)229**

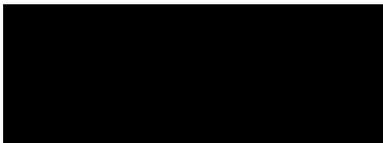
**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen  
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

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

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Castellucci,

anliegend übersende ich meine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Moder-  
nisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens mit  
der Bitte um Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



Bonn, den 02.06.2023

## **Stellungnahme**

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

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

(BT-Drs. 20/6519)

unter Berücksichtigung der

#### **Stellungnahme des Bundesrats**

(BR-Drs. 144/23(B))

und der

#### **Gegenäußerung der Bundesregierung**

(BT-Drs. 20/7076)



## 1. Allgemeines

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Verarbeitungsbefugnisse der sowohl sichtbar auf Pässen und Personalausweisen aufgedruckten, aber auch der auf dem jeweiligen Chip gespeicherten Daten erweitert werden. Bisher bestehende Beschränkungen, etwa dass in dem Chip gespeicherte Daten nur zum Zweck der Prüfung der Echtheit des Dokuments oder der Identität des Inhabers verwendet werden dürfen, sollen gelockert werden. Zugleich soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass jegliche öffentlichen Stellen für Identifizierungszwecke auf die im Chip gespeicherten Daten, darunter das biometrische Lichtbild, zugreifen, wenn es gesetzlich oder auf Grund eines Gesetzes vorgesehen ist. Die Verarbeitung biometrischer Daten stellt jedoch einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen dar. Die Rechtfertigung unterliegt deshalb entsprechend hohen Anforderungen. Auf Grundlage des nationalen Rechts ist eine Verarbeitung nur aus Gründen *erheblicher öffentlicher Interessen* zulässig (Art. 9 Abs. 2 lit. g DS-GVO). Der Gesetzgeber darf deshalb nur solchen Stellen Zugriff auf die in dem Chip von Pässen und Personalausweisen zu hoheitlichen Zwecken verarbeiteten Daten gewähren, die Aufgaben in erheblichem öffentlichen Interesse wahrnehmen und einen solchen Zugriff zur Erfüllung dieser Aufgaben zwingend benötigen.

## 2. § 16a Abs. 2, § 16b Abs. 2 PassG-E sowie § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 2 PAuswG-E

Mit den Vorschriften soll ermöglicht werden, dass Polizeivollzugsbehörden und die Zollverwaltung, sowie Pass-, Personalausweis- und Meldebehörden (bei Personalausweisen auch Steuerfahndungsstellen der Länder) Daten, die sie im Rahmen einer Identitätsprüfung aus dem Chip ausgelesen haben, medienbruchfrei in anderen Datenverarbeitungssystemen weiterverarbeitet werden können, sofern sie dazu durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes berechtigt sind. Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch das bislang erforderliche händische Übertragen in andere Systeme entfallen, falls die Daten für Folgemaßnahmen benötigt werden. Nach dem Änderungsvorschlag des Bundesrats soll dies auch für die im Chip gespeicherten biometrischen Daten gelten.

Zwar ist das Ziel – Vermeidung von Medienbrüchen – nachvollziehbar, wenn die im Rahmen einer Identitätsfeststellung erhobenen Daten für andere Zwecke weiterverarbeitet werden müssen. Meines Erachtens genügen die Vorschriften in der vorgeschlagenen Form aber nicht den Anforderungen der DSGVO und des BDSG an die Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 lit. b, Art. 6 Abs. 4 DSGVO, § 47 Nr. 2 BDSG) und das Gebot der Datenminimierung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO, § 47 Nr. 3 BDSG). Denn die Normen enthalten keine Beschränkungen für die Weiterverarbeitung der Daten,



insbesondere hinsichtlich Zweck und Dauer der Verarbeitung. Schon in einer solchen Öffnungsklausel ist aber mindestens festzulegen, dass Daten nur dann elektronisch weiterverarbeitet werden dürfen, wenn

- eine ausdrückliche gesetzliche Rechtsgrundlage im Fachrecht besteht, die die Weiterverarbeitung gestattet,
- sich die weitere Maßnahme zeitlich unmittelbar an die Identitätsfeststellung anschließt (andernfalls sind die Daten unverzüglich zu löschen),
- die elektronische Weiterverarbeitung der ausgelesenen Daten auf diejenigen Daten beschränkt wird, die für den Zweck, für den die Daten weiterverarbeitet werden, zwingend erforderlich sind,
- die Daten nur für den Zweck und die Dauer der Durchführung der Folgemaßnahme verarbeitet werden dürfen und
- der Betroffene unverzüglich über die weitere Verarbeitung seiner Daten, die der Identitätsprüfung nachfolgt, aufgeklärt wird.

Es muss ausgeschlossen werden, dass Schattendatenbanken entstehen, in denen Daten aus Identitätsfeststellungen ohne klare Zweckbindung für möglicherweise erst in der Zukunft erforderliche weitere Datenverarbeitungen gespeichert werden.

Kritisch sehe ich außerdem den Vorschlag des Bundesrats, dass auch biometrische Daten gespeichert werden dürfen (Streichung der Ausnahme biometrischer Daten in § 16a Abs. 2 PassG-E/§ 16 Abs. 2 PAuswG-E). Richtigerweise merkt der Bundesrat zwar an, dass eine automatisierte Speicherung nach dem jeweiligen Absatz 2 zusätzlich einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage bedarf. Die Verarbeitung biometrischer Daten stellt einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar, an dessen Rechtfertigung daher besonders hohe Anforderungen zu stellen sind (Art. 9 Abs. 2 DSGVO). Dies auch vor dem Hintergrund des § 48 BDSG, nach dem "die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nur zulässig [ist], wenn sie zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich ist". Eine Speicherung biometrischer Daten muss aber wegen damit verbundenen Grundrechtseingriffs generell ausgeschlossen bleiben. Meines Erachtens kann die in der Stellungnahme des Bundesrats zur Begründung genannte, ohnehin nur in Einzelfällen notwendige Erstellung von Wahllichtbildvorlagen eine allgemeine zweckändernde Speicherbefugnis biometrischer Daten (die im übrigen auch Fingerabdrücke umfassen würde) nicht rechtfertigen. Ich teile daher



die Auffassung der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung, dass die Begründung nicht geeignet ist, die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs darzulegen (BT-Drs. 20/7076, zu Nummer 1, S. 8).

### **3. § 16a Abs. 3 PassG-E, § 20 Abs. 4a PAuswG-E, § 78 Absatz 7 Satz 3 AufenthG-E**

Mit der beabsichtigten Neuregelung in § 16a Abs. 3 PassG-E, § 20 Abs. 4a PAuswG-E und § 78 Abs. 7 Satz 3 AufenthG-E soll ermöglicht werden, dass öffentliche Stellen zur Prüfung der Identität des Dokumenteninhabers Daten einschließlich des Lichtbilds aus dem Chip bzw. dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium auslesen, wenn durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes hierzu ermächtigt wird und der Pass- oder Personalausweisinhaber zustimmt.

Nach bisheriger Rechtslage dürfen nur solche öffentlichen Stellen Daten aus dem Chip des Passes bzw. des Personalausweises auslesen, die dies zwingend für ihre Aufgabenerfüllung benötigen: Polizeivollzugsbehörden, die Zollverwaltung sowie Pass-, Personalausweis- und Meldebehörden (bei Personalausweisen auch Steuerfahndungsstellen der Länder). Eine Notwendigkeit für die nun vorgeschlagene gesetzliche Öffnungsklausel für alle öffentlichen Stellen ist nicht erkennbar, da der Personalausweis bereits jetzt im Rechtsverkehr die zuverlässige Identifizierung einer Person ermöglicht. Der Abgleich des ausgelesenen biometrischen Lichtbilds mit dem Videobild lässt unter anderem wegen technischer Manipulierbarkeit auch von Echtzeit-Videoaufnahmen („deep fakes“) keine zuverlässige Identifikation einer Person zu. Eine sichere Identifikation wäre stattdessen durch Eingabe der PIN des Ausweisdokuments durch den Videokonferenzteilnehmer möglich, da diese nur dem Ausweisinhaber bekannt ist. Auf den Lichtbildabgleich kann (bzw. sollte mangels Erforderlichkeit) dann verzichtet werden.

Darüber hinaus begründet eine solche Öffnungsklausel die Gefahr, dass nunmehr vielfach öffentliche Stellen Zugriff auf die im Chip gespeicherten Daten einschließlich biometrischer Daten erhalten, die diese sensiblen Daten gerade nicht wie bislang zur Erfüllung (besonders gewichtiger) Aufgaben insbesondere der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit benötigen.

Zudem darf nach dem Gesetzentwurf ein Teil der ausgelesenen Daten (z.B. Seriennummer, Abkürzungen für Geschlecht und Staatsangehörigkeit) nicht verwendet werden, sondern ist unverzüglich nach dem Auslesen zu löschen. Eine technische Lösung, welche das Auslesen lediglich der erforderlichen Daten ermöglicht, wäre aus Datenschutzsicht vorzugswür-



dig. Im Übrigen kommt es in solchen und ähnlichen Fällen der Identitätsfeststellung besonders darauf an, dass ausreichende technische und organisatorische Anforderungen an die Verfahren zur sicheren Übermittlung des Lichtbilds gestellt und eingehalten werden.

#### **4. § 16b Abs. 1 PassG-E, § 17 Abs. 1 PAuswG-E**

Abzulehnen ist auch der in der Stellungnahme des Bundesrats zu dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung, dass die sichtbar aufgedruckten Daten durch „sichere“ Verfahren oder „automatisiert“ verarbeitet werden dürfen (anstelle von „nicht automatisiert“, BR-Drs. 144/23(B), Nr. 1 zu § 16b Abs. 1 PassG-E, § 17 Abs. 1 PAuswG-E). Denn diese Formulierung würde jegliche Art des Scannens, Fotografierens und vergleichbare Verarbeitungsformen gestatten. Das automatisierte Auslesen muss auch in diesen Fällen auf die maschinenlesbare Zone beschränkt sein. Es ist schon die Notwendigkeit einer solchen Ermächtigung nicht ersichtlich, da bereits die Berechtigung zum Auslesen des Chips sowie der maschinenlesbaren Zone eine hinreichende Befugnis zur automatisierten Verarbeitung der personenbezogenen Daten des Dokumenteninhabers enthalten. In den vermutlich äußerst seltenen Ausnahmefällen, dass beides nicht möglich ist, können die sichtbar aufgedruckten Daten nach wie vor abgelesen und in andere Verarbeitungssysteme eingegeben werden. Solche absoluten Einzelfälle rechtfertigen eine generelle Befugnisnorm zum automatisierten Auslesen der sichtbar aufgedruckten Daten meines Erachtens nicht. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen des § 16a Abs. 2 PassG-E, § 17 PAuswG-E decken die notwendigen Befugnisse ab. Ich schließe mich insoweit der Gegenäußerung der Bundesregierung an (BT-Drs. 20/7076, zu Nummer 1, S. 8).

#### **5. § 19 Abs. 4a PassG-E, § 8 Abs. 1a PAuswG-E, § 7 Abs. 1a eID-Karte-Gesetz-E**

Bisher war für Pass- und Personalausweisangelegenheiten sowie die eID-Karte einer Person immer (nur) eine Behörde zuständig: die Gemeindebehörde am Wohnsitz der Person. Künftig soll aber immer die Behörde das Pass-, Personalausweis- und eID-Karte-Register führen, die den Pass, Personalausweis oder die eID-Karte ausgestellt hat, während für die Pass-, Personalausweis- und eID-Karte-Angelegenheiten im Übrigen die Behörde am Wohnsitz zuständig sein wird. Das wird nach einem Umzug und damit in einer sehr großen Zahl an Fällen zu einem Auseinanderfallen von registerführender und örtlich zuständiger Behörde führen.

Da einerseits die Registerdaten aktuell gehalten werden müssen und nunmehr zwei Behörden die im Register gespeicherten Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben jedenfalls teilweise benötigen, sieht der Gesetzentwurf beiderseits automatisierte Mitteilungs- und Datenabrufbefugnisse (§ 6a Abs. 3 Nr. 6, § 22 Abs. 1a PassG-E, § 24 Abs. 1a, § 34 Satz 1 Nr. 12



PAuswG-E; § 19a, § 25 Satz 1 Nr. 12 eID-Karte-Gesetz-E) sowie eine Speicherbefugnis der örtlich zuständigen Behörde (§ 21 Abs. 6 PassG-E, § 23 Abs. 6 PAuswG-E, § 19 Abs. 5 eID-Karte-Gesetz-E) vor.

Einen sachlichen Grund für eine solche Doppelzuständigkeit vermag ich nicht zu erkennen. Meines Erachtens sollte der Ansatz überdacht werden. Er führt zu einer Vervielfachung von Datenverarbeitungsvorgängen, zu unnötigem bürokratischem Aufwand und eröffnet Fehlerquellen. Welche Datenquelle bei Widersprüchen letztlich „führend“ ist, bleibt offen. Diese Probleme bestehen auch dann, wenn künftig nur noch die registerführende Behörde die führende Datenquelle verwaltet, da es gleichwohl zu Verarbeitungsvorgängen bei der örtlich zuständigen Behörde kommen muss.

Wird dennoch an der Regelung festgehalten, muss durch technische Maßnahmen sichergestellt werden, dass Abrufe bei der registerführenden Behörde nur durch die laut Pass- oder Personalausweisregister örtlich zuständige Pass- oder Personalausweisbehörde möglich sind. Dabei sind automatisierte Datenabrufe jedenfalls biometrischer Daten auszuschließen, da diese letztlich einen Abruf von Pass- und Personalausweisdaten ermöglichen würde ohne weitere Prüfung, ob die hierfür notwendigen Voraussetzungen tatsächlich vorliegen.

## **6. Abruf von Lichtbildern im automatisierten Verfahren, zentrale Pass- und Personalausweisregister der Länder**

Die Einführung eines nahezu voraussetzungslosen Lichtbildabrufs im automatisierten Verfahren durch die Sicherheitsbehörden nach § 22a Abs. 2 S. 5 PassG bzw. § 25 Abs. 2 S. 4 PAuswG durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 07.07.2017 (BGBl I S. 2310) hatte ich bereits in meiner damaligen Stellungnahme kritisiert und aus datenschutzrechtlicher Sicht abgelehnt.<sup>1</sup> Meine dahingehenden Bedenken halte ich im Hinblick auf die vorgesehenen Neuregelungen in § 22a Abs. 3 PassG-E und § 35 Abs. 3 PAuswG zum automatisierten Abruf von Lichtbildern aufrecht. Durch die in § 22a Abs. 3 PassG-E bzw. § 25 Abs. 3 PAuswG-E vorgesehene, spiegelbildliche Verpflichtung der Pass- und Personalausweisbehörden zur Sicherstellung einer solchen Abrufmöglichkeit wird diese Rechtslage weiter verfestigt.

Kritisch bewertet hatte ich seinerzeit auch die Ermächtigung zur Einrichtung zentraler Pass- und Personalausweisregisterdatenbestände in den Ländern nach §§ 27a PassG und § 34a PAuswG durch das Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises

---

<sup>1</sup> [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2017/StgN\\_elektronischer\\_Identit%C3%A4tsnachweis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2017/StgN_elektronischer_Identit%C3%A4tsnachweis.pdf?__blob=publicationFile&v=5)



mit einem mobilen Endgerät vom 05.07.2021 (BGBl I S. 2281). Die damals geäußerten erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen fort.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2021/StgN\\_elektr-Identit%C3%A4tsnachweis-mobil.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2021/StgN_elektr-Identit%C3%A4tsnachweis-mobil.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

30. Juni 2023

## Stellungnahme des Deutschen Städtetages

### Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, Drucksache 20/6519

In Anbetracht der Kürze der Frist für die schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, Drucksache 20/6519 und weiterer Anträge verweisen wir auf die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 24. Februar 2023 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften.

Auf dieser Basis möchten wir im Folgenden auf die zentralen Punkte aus dem Bereich Pass- und Ausweisen eingehen.

Grundsätzlich begrüßen wir den Gesetzentwurf. Die signifikante Modernisierung sowie Digitalisierung von Geschäftsprozessen werden Bürgerinnen und Bürgern genauso wie die Behördenmitarbeitenden entlasten; gerade vor dem Hintergrund von fehlenden Personalressourcen ist dies erfreulich. Das gestaffelte Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen eröffnet Handlungsspielräume für die notwendigen organisatorischen und IT-technischen Anpassungen, die für eine gute Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung besonders wichtig sind.

#### **Kinderreisepass**

Den Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses und stattdessen die Möglichkeit der Beantragung eines Reisepasses auch für Kinder bewerten wir grundsätzlich positiv. Die weltweite Akzeptanz des Reisepasses ist ein deutlicher Vorteil, und auch die längere Gültigkeit und damit die selteneren Verwaltungskontakte für die Bürger sind Pluspunkte. Darüber hinaus entfallen durch den Wegfall der manuellen Eingabe und Befüllung diesbezügliche Fehler. Zusätzlich ist dadurch auch das Risiko von Manipulationen, etwa bezogen auf die Ausweisnummern, deutlich minimiert.

Allerdings ergeben sich aus dem Wegfall auch Fragen, die der Entwurf noch nicht ausreichend klärt:

Durch die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen für Kinder jeden Alters als neue Standarddokumente wird unseres Erachtens der Beratungsaufwand in den Behörden steigen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, warum der Kinderreisepass abgeschafft worden ist. Zum anderen wird ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein (Klein-)Kind wahrscheinlich vor dem Ende seiner Gültigkeitsdauer ungültig und ist neu auszustellen, da sich die visuellen Merkmale von Kindern stark verändern. Dies muss ebenfalls erklärt werden; das Fehlen einer genauen Definition einer solchen „starken Veränderung“ und der Hinweis auf das Risiko bei der Kontrolle durch Grenzbehörden wird Nachfragen auslösen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Lichtbilder ab 1. Mai 2025 nur noch als biometrische Bilder durch elektronische Übermittlung an die Pass- und Personalausweisbehörde erfolgen sollen. Das Verfahren für Säuglinge/Kleinkinder ist jedoch bislang noch nicht beschrieben.

Negativ bewerten wir zudem die deutlich längere Herstellzeit. Im Gegensatz zum sofort ausstellbaren Kinderreisepass beträgt die Zeit zwischen Beantragung und Abholung eines Reisepasses vier bis sechs Wochen und in der Zeit vor und in den Sommerferien oft noch länger, was ein hohes Konfliktpotential bei den Eltern in sich birgt.

Bei Bedarf einer kurzfristigen Passausstellung kann zwar ein vorläufiger Reisepass oder ein Reisepass im Expressverfahren beantragt werden, was jedoch im Vergleich mit der Gebühr für die Ausstellung eines Kinderreisepasses mit deutlich höheren Kosten verbunden ist.

Zu überlegen wäre deswegen auch, den Kinderreisepass für Kinder bis sechs Jahre beizubehalten. Damit würden einige der genannten Probleme gelöst.

Abgesehen davon ist für den Wegfall des Kinderreisepasses unbedingt ein ausreichender Vorlauf von möglichst einem Jahr vorzusehen, um Bestände aufzubauchen und die Öffentlichkeit entsprechend vorzubereiten.

### **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern**

Die Modernisierung der Kommunikation zwischen der neu zuständigen Behörde und der ausstellenden Behörde ist dringend notwendig. Der bisherige Austausch per Fax und Freitextnachrichten des XInneres-Standards ist umständlich und wegen der manuellen Verarbeitung fehleranfällig. Eine automatisierte Einarbeitung der Nachrichten sorgt zudem dafür, dass das Pass- und Personalausweisregister zeitnah aktualisiert wird.

### **E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für - die bisher noch freiwillige - Speicherung von E-Mail-Adressen zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ist ein wichtiger Schritt, um die Digitalisierung auszuweiten und aktiv Prozesse zu gestalten.

Die Speicherung muss allerdings temporär für die Nutzung beim optionalen Direktversand und zudem dauerhaft für Kundeninformationen/Serviceangebote (z. B. Information zum

bevorstehenden Ablauf der Gültigkeit von Ausweisdokumenten) erfolgen. Hierzu sind einheitliche Vorgaben notwendig, die unter anderem eine datenschutzkonforme, sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zulassen. Diese sollten unter anderem folgende Sachverhalte regeln: schriftliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur E-Mail-Speicherung und Nutzung, Hinterlegung der Zustimmung im Fachverfahren, Mitwirkungspflichten der Bürgerinnen und Bürger bei Aktualisierung der E-Mail-Adressen, Verifizierung der E-Mail-Adressen, Vermeidung von Missbrauch, Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger keine Ansprüche aus nicht erfolgter E-Mail-Kommunikation ableiten können.

Im IT-Fachverfahren sind - entsprechend den rechtlichen Vorgaben - Datenfelder zu schaffen, um die Generierung personenbezogener Informationen per E-Mail an die Bürgerinnen und Bürger automatisiert zu ermöglichen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit ist darüber hinaus Rechnung zu tragen.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte möglichst verpflichtend werden. Über die E-Mail-Adresse erfolgt ausschließlich die Bekanntgabe des Zustelltermins. Das Risiko erfolgloser Zustellungen, Mehraufwand der Zusteller (die Zustellung an die Passbehörde bindet Zeit) und Passbehörden (siehe vorhergehende Ausführungen) werden vermieden, wenn der antragstellenden Person der Zeitraum der Zustellung bekannt ist.

### **§ 7 PaßG Neuer Passversagungsgrund in bestimmten Fällen von Sexualstraftätern bei Verdacht auf Begehung weiterer Straftaten im Ausland**

Damit ist die Rechtsgrundlage geschaffen, um einen präventiven Schritt in Richtung Verhinderung von Sexualstraftaten im Ausland zu gehen, was wir begrüßen. Allerdings sind Pass- und Personalausweisbehörden keine Strafverfolgungs- oder Ermittlungsbehörden. Unseres Erachtens sollte diese Thematik im engen Zusammenhang mit Maßnahmen von Justizbehörden durch die zuständigen Justiz-/Ermittlungsbeamtinnen und -beamten bearbeitet werden. Pass- und personalausweisrechtliche Maßnahmen erscheinen nicht oder nur im begrenzten Maße das geeignete und verhältnismäßige Mittel, um diesen besonderen Problemstellungen zielgerichtet zu begegnen.

Wir begrüßen den Entschließungsantrag von SPD/Bündnis 90/Die Grünen und der FDP zur Passversagung. Die Praxis in den Bürger- und Meldeämtern spiegelt die beschriebene Situation wider. Insbesondere das in Punkt 2 gefordert wird, den Informationsfluss von den Sicherheitsbehörden zu den Passbehörden zu verbessern, sodass bei der Entscheidung über eine Passversagung den Passbehörden eine hinreichende Tatsachengrundlage vorliegt, um eine gerichtsfeste Passversagung vornehmen zu können, begrüßen wir ausdrücklich.

### **§ 16 a PaßG Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Die Möglichkeit durch Auslesen der Chipdateien die Identität einer Person festzustellen, begrüßen wir im Kontext der Digitalisierung und Fernauthentifizierung.

## §§ 22; 22a PaßG Lichtbildabruf

Die Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden jederzeit Lichtbilder abrufen können, setzt eine stetige Erreichbarkeit im automatisierten Abrufverfahren voraus, was derzeit nicht überall der Fall ist. Der automatisierte Abruf ist allerdings eine Entlastung der Mitarbeitenden und schon deshalb begrüßenswert. Eine Erweiterung wäre darüber hinaus sinnvoll, bspw. auf Ordnungsbehörden.

Es sollte zudem überdacht werden, ob nicht (analog der derzeitigen Verfahrensweise nach BMG) der Abruf der Daten über Spiegelregister beim Land im automatisierten Verfahren eingeführt werden könnte. Rein praktisch dürfte es auch für Sicherheitsbehörden schwer sein, die bereitgestellten Abrufverfahren einer Vielzahl von Kommunen zu überblicken. Zudem ist die technische Infrastruktur nicht jeder Kommunen so gegeben, dass der Datenabruf zu jeder Zeit gewährleistet werden kann. Gerade kleinere Kommunen dürften hier an ihre Grenzen gelangen.

### Übermittlung des Lichtbildes durch Dienstleister

Die Anpassung der Rechtsgrundlage ebnet den Weg der digitalen Fotoübermittlung durch einen Fotografen mit Hilfe einer Cloud. Hier ist aus unserer Sicht neben datenschutzrechtlichen Aspekten besonders auf einen reibungsfreien technischen Prozess zu achten, da im Störfall mit hohem Klärungsaufwand zu rechnen ist.

Aus unserer Sicht ist es außerdem unbedingt erforderlich, dass die bereits vorhandenen Foto-Stationen in den Bürger- und Meldeämtern der verschiedenen Hersteller (z. B. Bundesdruckerei, Speed Capture) rechtzeitig technisch an die digitale Fotoübermittlung angeschlossen und an die Anforderungen angepasst werden. In Anbetracht der Anzahl der in Betrieb befindlichen Geräte wird mit einem erheblichen Vorlauf gerechnet.

### Direktversand

Der Direktversand von Pass- und Ausweisdokumente ist nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt. Da das Gesetz aber die Grundlage schafft, möchten wir auch auf den Direktversand an dieser Stelle eingehen. Schon lange haben wir diesen gefordert. Mit der direkten postalischen Zustellung wird den Bürgerinnen und Bürgern ein erneuter Termin in der ausstellenden Behörde erspart. Wir sehen hier zudem die Chance für eine dringend benötigte Entlastung der Pass- und Ausweisbehörden. Bis dahin scheint es mit der geplanten Regelung aber noch ein weiter Weg zu sein.

Problematisch beim Versand der Ausweisdokumente ist, dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, insbesondere an die **Vorlage eines gültigen Ausweisdokumentes** und an die Zustellung ausschließlich an die **Meldeanschrift**. Dies schränkt den in Frage kommenden Personenkreis erheblich ein und lässt auf eine geringe Nutzungsquote schließen. So wurde uns geschildert, dass Ausweisausgabeautomaten im Einsatz waren, die kaum genutzt wurden, da für die Nutzung des Abholautomaten eben die im Gesetzentwurf unter § 5a Abs. 2 S. 1 PassV

genannten Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Die Nutzungsquote lag bei unter 2 Prozent der Kapazität der Ausgabeautomaten.

Aus unserer Sicht wäre es zielführender, wenn die einschränkende Bedingung zu Gunsten einer praktikableren Lösung ersetzt werden könnte. Möglich wäre z. B., wenn die Antragstellenden (zumindest im Bereich des Personalausweises) den alten Ausweis bei Antragstellung zwar abgeben müssen, für die Zeit bis zur Lieferung des neuen Ausweises einen vorläufigen Ausweis (mit ermäßigter Gebühr oder Gebührenbefreiung) erhalten würden. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis erfolgen kann. Eine dritte Möglichkeit könnte es sein, dass der Zusteller den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Weitere Probleme befürchten wir durch die **persönliche Zustellung**. Es ist davon auszugehen, dass die persönliche Zustellung sehr häufig nicht möglich ist und das Ausweisdokument zurück zur Ausweisbehörde gebracht werden muss - dies wiederum führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie einer weiteren Vorsprache seitens der Antragstellenden. Es sollte deswegen vorgesehen werden, dass zumindest zwei Zustellversuche erfolgen sollen, bevor das Dokument an die Behörde übergeben wird

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klärung im Falle der **erfolglosen Zustellung** des Dokumentes und Rückversand an die Passbehörde. Hier ist mit einer erhöhten Beschwerdelage zu rechnen, da seitens der Bürgerinnen und Bürger argumentiert wird, dass er doch zuhause war und der Zusteller nicht geklingelt hat und aufgrund dessen der Bürger seine 15 Euro zurückerstattet haben möchte, weil ihm die Dienstleistung nicht erbracht wurde.

Als **Gebühr für den Direktversand** werden ca. 15 Euro genannt. Dies erscheint uns deutlich zu hoch; Erfahrungen in den Kommunen, z. B. mit der Zustellung von Dokumenten durch einen Fahrradkurier, zeigen, dass Kosten über 5 Euro nicht akzeptiert werden. Dies wird gestärkt durch die gute Nutzungsquote des Führerscheindirektversandes, für den 5 Euro Gebühr entsteht. Daher wundern wir uns, warum die Gebühren für die Versendung von Pässen, Ausweisen und eID-Karten dreifach höher liegen. Im Ergebnis befürchten wir, dass zwar viele Antragstellende die Möglichkeit des Direktversands begrüßen, diesen jedoch ablehnen werden, wenn sie von der Höhe der zusätzlich anfallenden Gebühren Kenntnis erlangen.

Schwierigkeiten befürchten wir auch, wenn **bei der Antragstellung geprüft wird, ob ein Direktversand gewünscht und auch möglich** ist. Dies erscheint umständlich, insbesondere die Klärung der Frage, ob ein weiteres Ausweisdokument vorhanden ist, um sich gegenüber dem Zustelldienst zu legitimieren. Wünschenswert wären hier transparente Informationen der Bundesdruckerei GmbH zum Direktversand, die den Antragstellenden bei Antragstellung zur Kenntnis gegeben werden können - am besten digital und mit einer zentralen Kontaktmöglichkeit bei Problemen.

Unklar bleibt auch noch, was mit **noch gültigen Dokumenten** passieren soll, wenn ein Versand gewünscht ist. Erfahrungsgemäß beantragt der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Dokumente vor Ablauf der Gültigkeit des bisherigen Dokumentes bzw. lässt sich zusätzlich ein

vorläufiges Ausweisdokument ausstellen. In diesen Fällen wäre ein Versand des neuen Ausweisdokumentes von vornherein ausgeschlossen.

Wir bitten bei dem unseren Mitgliedern so wichtigen Thema der Postzustellung mit Nachdruck um Nachbesserung, da wir sonst - ähnlich der eID-Funktion (aufgrund der vielen Hürden) - sehr wahrscheinlich nur einen kleinen Personenkreis ansprechen werden. Wir befürworten eine Standardlösung statt einer optionalen Alternative der Dokumentenübergabe.

### **Registermodernisierung**

Im Entschließungsantrag der Regierungskoalition wird die Registermodernisierung thematisiert. Die Kommunen befürworten die Registermodernisierung und sind engagierte Partner im Umsetzungsprozess. Die Gestaltung bürgerfreundlicher Verwaltungsprozesse steht im Mittelpunkt der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durch das Onlinezugangsgesetz (OZG). Je weniger Daten Bürgerinnen und Bürger bei der Beantragung von digitalen Verwaltungsleistungen eingeben müssen, desto einfacher.

Viele Daten und Nachweise liegen der Verwaltung bereits vor (wie Meldedaten, Geburtsurkunde etc.). Das Registermodernisierungsgesetz soll durch die Nutzung solcher bereits vorliegender Daten einfache digitale Verwaltungsprozesse ermöglichen. Dazu wird die persönliche steuerliche Identifikationsnummer (IDNr) als übergreifendes Ordnungsmerkmal für Bürger in jenen Verwaltungsregistern eingesetzt, die für die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz wesentlich sind. Die bisherige persönliche steuerliche IDNr wird somit zur registerübergreifenden Identifikationsnummer (IDNr). Durch das neue Datenschutzcockpit können sich Bürger künftig alle ihre Daten anzeigen lassen, die in Verbindung mit ihrer persönlichen IDNr zwischen öffentlichen Stellen innerhalb der letzten zwei Jahre übermittelt und in den Registern gespeichert worden sind. Ausdrücklich begrüßen wir die Forderung des Antrags, dass die registerführenden Stellen, Vermittlungsdienste und IT-Komponenten, die beim Datenaustausch zwischen Behörden zum Einsatz kommen, einem verpflichtenden und aufsichtsbehördlich kontrollierbaren Mindestschutzniveau an IT-Sicherheit unterliegen müssen.

### **Eintragung des Doktorgrades**

Den Entschließungsantrag zur Eintragung des Doktorgrades begrüßen wir ausdrücklich. Aus Verwaltungssicht ist die Eintragung allgemein fragwürdig. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit. Bei der Datenverarbeitung dürfen nur so viele personenbezogene Daten gesammelt werden, wie unbedingt notwendig. Die Aufnahme des Doktorgrades in Ausweisdokumenten ist nicht notwendig. Sie dienen nicht der Feststellung der Identität der Person, die den Ausweis oder Reisepass besitzt. Der Doktorgrad ist kein wesentlicher Bestandteil der Identität einer Person und trägt daher nicht zur Identifizierung bei. Es handelt sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht um einen Namensbestandteil. Daher ist der Doktorgrad auch nicht im Personenstandsregister erfasst.

Uns ist aber auch die im Antrag genannte Mehrheitsmeinung im Bundestag bekannt. Deswegen ist insbesondere Punkt 2 des Antrags, die Vorlage einer Anerkennungsurkunde, aus

unserer Sicht sehr begrüßenswert. Denn damit wird der Aufwand zumindest an dieser Stelle für die Pass- und Ausweisstellen deutlich verringert.

### **Mehraufwand für die Pass- und Ausweisstellen**

Zusammenfassend möchten wir darauf hinweisen, dass leider, anders als vermutlich die Intention, viele Änderungen einen Mehraufwand bei den zuständigen Stellen bewirken werden. Die Abschaffung des Kinderreisepasses wird zwar wahrscheinlich zu weniger Antragstellungen führen. Dafür wird der Klärungsbedarf rund um das Thema Gültigkeit in Bezug auf die Veränderung des Aussehens von Kindern signifikant steigen. Auch bei der Direktzustellung der Ausweisdokumente ist eher mit einer Belastung zu rechnen, da vermutlich nur wenige das Angebot nutzen werden, aber alle Antragstellenden darüber aufgeklärt werden müssen. Darüber hinaus wird die Verwaltung von Dokumenten, die nicht zugestellt werden konnten, in besonderem Umfang Zusatzarbeit bedeuten. Auch die Übermittlung der Geheim- und Sperrnummer (PIN-Brief) bei Antragstellung von PA, eID-Karte und eAT stellt, je nachdem wie das Verfahren im Detail aussehen wird, eine deutliche Zusatzbelastung für die Behörden dar. Diese wird durch die begrüßenswerte Erhöhung der Gebühren für den Reisepass mit Sicherheit nicht aufzufangen sein.

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.02.2023

## Stellungnahme

### **zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Pasdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften**

Grundsätzlich begrüßen wir die Entwürfe und bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Die signifikante Modernisierung sowie Digitalisierung von Geschäftsprozessen werden Bürgerinnen und Bürgern genauso wie die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten; gerade vor dem Hintergrund von fehlenden Personalressourcen ist dies erfreulich. Das gestaffelte Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen eröffnet Handlungsspielräume für die notwendigen organisatorischen und IT-technischen Anpassungen, die für eine gute Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung besonders wichtig sind. Allerdings erachten wir es als nicht zielführend, wenn uns für derart umfangreiche Änderungsvorhaben nur eine Frist zur Stellungnahme von drei Wochen eingeräumt wird. In dieser knappen Zeitvorgabe die Kommunen ausreichend zu beteiligen, so dass sie die Auswirkungen und den Kontext prüfen, bewerten und kommentieren können, ist leider nur eingeschränkt möglich gewesen. Das widerspricht nicht nur dem erst unlängst auf dem Flüchtlingsgipfel erklärtem Ziel einer Entlastung der Ausländerbehörden, vielmehr ist eine solch kurze Einbindung der Praxis der Entwicklung guter Gesetze nicht zuträglich. Im Folgenden werden wir auf die Änderungsvorhaben eingehen.

### **Kinderreisepass**

Den Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses und stattdessen die Möglichkeit der Beantragung eines Reisepasses auch für Kinder bewerten wir grundsätzlich positiv. Die weltweite Akzeptanz des Reisepasses ist ein deutlicher Vorteil, und auch die längere Gültigkeit und damit die selteneren Verwaltungskontakte für die Bürger sind Pluspunkte. Darüber hinaus entfallen durch den Wegfall der manuellen Eingabe und Befüllung diesbezügliche Fehler. Zusätzlich ist dadurch auch das Risiko von Manipulationen, etwa bezogen auf die Ausweisnummern, deutlich minimiert.

Allerdings ergeben sich aus dem Wegfall auch Fragen, die der Entwurf noch nicht ausreichend klärt:

Durch die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen für Kinder jeden Alters als neue Standarddokumente wird unseres Erachtens der Beratungsaufwand in den Behörden steigen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, warum der Kinderreisepass wieder abgeschafft worden ist. Zum anderen wird ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein (Klein-)Kind wahrscheinlich vor dem Ende seiner Gültigkeitsdauer ungültig und ist neu auszustellen, da sich die visuellen Merkmale von Kindern stark verändern. Dies ist gerade im Kleinkindalter der Fall und muss gegebenenfalls zur Neubearbeitung des Standarddokumentes innerhalb des 6-jährigen Gültigkeitszeitraumes führen. Dies muss ebenfalls erklärt werden; das Fehlen einer genauen Definition einer solchen „starken Veränderung“ und der Hinweis auf das Risiko bei der Kontrolle durch Grenzbehörden wird Nachfragen auslösen.

Um die sechsjährige Gültigkeitsdauer des Reisepasses auch für Kleinkinder zu realisieren, müsste deshalb möglichst eine Lösung für die Identifikation des Kindes anhand des im Reisepass befindlichen Lichtbildes gefunden werden, die auch Grenzbehörden als Identifikationsnachweis ausreichen sollte.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Lichtbilder ab 1. Mai 2025 nur noch als biometrische Bilder durch elektronische Übermittlung an die Pass- und Personalausweisbehörde erfolgen sollen. Das Verfahren für Säuglinge/Kleinkinder ist jedoch bislang noch nicht beschrieben.

Negativ bewerten wir zudem die deutliche längere Herstellzeit. Im Gegensatz zum sofort ausstellbaren Kinderreisepass beträgt die Zeit zwischen Beantragung und Abholung eines Reisepasses vier bis sechs Wochen und in der Zeit vor und in den Sommerferien oft noch länger, was ein hohes Konfliktpotential bei den Eltern in sich birgt.

Bei Bedarf einer kurzfristigen Passausstellung kann zwar ein vorläufiger Reisepass oder ein Reisepass im Expressverfahren beantragt werden, was jedoch im Vergleich mit der Gebühr für die Ausstellung eines Kinderreisepasses mit deutlich höheren Kosten verbunden ist.

Zu überlegen wäre deswegen auch, den Kinderreisepass für Kinder bis sechs Jahre beizubehalten. Damit würden einige der genannten Probleme gelöst.

Abgesehen davon ist für den Wegfall des Kinderreisepasses unbedingt ein ausreichender Vorlauf von möglichst einem Jahr vorzusehen, um Bestände aufzubrechen und die Öffentlichkeit entsprechend vorzubereiten.

Hinzuweisen wäre zudem, dass nach den vorliegenden Entwürfen § 4 Abs. 4a Passgesetz entfallen soll. Hier wäre zu bedenken, dass in dem Fall eine verpflichtende Angabe für den Umgang mit Fingerabdrücken und der Unterschrift von Kindern entweder erhalten oder an einer anderweitigen geeigneten Stelle ins Gesetz integriert werden sollte. Eine Altersgrenze wäre andernfalls nirgends hinterlegt.

## **Anpassung der Gebühr für den Reisepass**

Wir begrüßen die Gebührenerhöhung ausdrücklich und gehen davon aus, dass die Anhebung auch Folgen für die Kostenerstattung an die Kommunen hat. Die Erhöhung sollte entsprechend auch für Reisepässe für unter 24-jährige angepasst werden.

Darüber hinaus bleibt hinsichtlich des Entwurfs einer Passverordnung in Bezug auf § 5a offen, wie viel der erhobenen Gebühr nach Nr. 4 - § 15 Abs. 1 Nr. 3 an die Bundesdruckerei abzuführen ist. Sofern antragstellende Personen die Versendung des Passes an die jeweilige Wohnanschrift beantragen, erhebt die zuständige Meldebehörde die besagte Gebühr. Jedoch sind dem Verordnungsentwurf keine Angaben darüber zu entnehmen, wie viel davon an die Bundesdruckerei abzuführen wäre. Hierüber wäre zwingend Klarheit zu schaffen.

## **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern**

Die Modernisierung der Kommunikation zwischen der neu zuständigen Behörde und der ausstellenden Behörde ist dringend notwendig. Der bisherige Austausch per Fax und Freitextnachrichten des XInneres-Standards ist umständlich und wegen der manuellen Verarbeitung fehleranfällig. Eine automatisierte Einarbeitung der Nachrichten sorgt zudem dafür, dass das Pass- und Personalausweisregister zeitnah aktualisiert wird.

## **E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für - die bisher noch freiwillige - Speicherung von E-Mail-Adressen zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ist ein wichtiger Schritt, um die Digitalisierung auszuweiten und aktiv Prozesse zu gestalten.

Die Speicherung muss temporär für die Nutzung beim optionalen Direktversand und dauerhaft für Kundeninformationen/Serviceangebote (z. B. Information zum bevorstehenden Ablauf der Gültigkeit von Ausweisdokumenten) erfolgen. Hierzu sind einheitliche Vorgaben notwendig, die unter anderem eine datenschutzkonforme, sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zulassen. Diese sollten unter anderem folgende Sachverhalte regeln: schriftliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur E-Mail-Speicherung und Nutzung, Hinterlegung der Zustimmung im Fachverfahren, Mitwirkungspflichten der Bürgerinnen und Bürger bei Aktualisierung der E-Mail-Adressen, Verifizierung der E-Mail-Adressen, Vermeidung von Missbrauch, Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger keine Ansprüche aus nicht erfolgter E-Mail-Kommunikation ableiten können.

Im IT-Fachverfahren sind - entsprechend den rechtlichen Vorgaben - Datenfelder zu schaffen, um die Generierung personenbezogener Informationen per E-Mail an die Bürgerinnen und Bürger automatisiert zu ermöglichen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit ist darüber hinaus Rechnung zu tragen.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte möglichst verpflichtend werden. Über die E-Mail-Adresse erfolgt ausschließlich die Bekanntgabe des Zustelltermins. Das Risiko erfolgloser Zustellungen, Mehraufwand der Zusteller (die Zustellung

an die Passbehörde bindet Zeit) und Passbehörden (siehe vorhergehende Ausführungen) werden vermieden, wenn der antragstellenden Person der Zeitraum der Zustellung bekannt ist.

### **§ 7 PaßG Neuer Passversagungsgrund in bestimmten Fällen von Sexualstraftätern bei Verdacht auf Begehung weiterer Straftaten im Ausland**

Damit ist die Rechtsgrundlage geschaffen, um einen präventiven Schritt in Richtung Verhinderung von Sexualstraftaten im Ausland zu gehen, was wir begrüßen. Allerdings sind Pass- und Personalausweisbehörden keine Strafverfolgungs- oder Ermittlungsbehörden. Unseres Erachtens sollte diese Thematik im engen Zusammenhang mit Maßnahmen von Justizbehörden durch die zuständigen Justiz-/Ermittlungsbeamtinnen und -beamten bearbeitet werden. Pass- und personalausweisrechtliche Maßnahmen erscheinen nicht oder nur im begrenzten Maße das geeignete und verhältnismäßige Mittel, um diesen besonderen Problemstellungen zielgerichtet zu begegnen.

### **§ 15 VI PaßG Pflichten des Inhabers**

Wenn es zu Unstimmigkeiten im Versand von Pässen kommt, ist der Passinhaber verpflichtet, diese der Passbehörde anzuzeigen. Wir regen an, für die Kontaktaufnahme durch den Antragsteller ein Sammelpostfach einzurichten, und die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anzeigen sowie das weitere Vorgehen nach Eingang der Anzeigen zu klären.

### **§ 16 VIII PaßG Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Die Möglichkeit durch Auslesen der Chipdateien die Identität einer Person festzustellen, begrüßen wir im Kontext der Digitalisierung und Fernauthentifizierung.

### **§§ 22;22a PaßG Lichtbildabruf**

Die Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden jederzeit Lichtbilder abrufen können, setzt eine stetige Erreichbarkeit im automatisierten Abrufverfahren voraus, was derzeit nicht überall der Fall ist. Der automatisierte Abruf ist allerdings eine Entlastung der Mitarbeitenden und schon deshalb begrüßenswert. Eine Erweiterung wäre darüber hinaus sinnvoll. Ein weiterer Ausbau dieses „Abruf-Onlineservices“ bspw. der Berechtigung auf Ordnungsbehörden wäre darüber hinaus sehr wünschenswert. (§ 25 PAuswG Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern)

In der Praxis werden häufig Nachfragen der Sicherheitsbehörden zu Größe und Augenfarbe gestellt. Wir bitten daher, diese Informationen bei der automatisierten Auskunft ebenfalls zu berücksichtigen.

Es sollte zudem überdacht werden, ob nicht (analog der derzeitigen Verfahrensweise nach BMG) der Abruf der Daten über Spiegelregister beim Land im automatisierten Verfahren eingeführt werden könnte. Rein praktisch dürfte es auch für Sicherheitsbehörden schwer sein, die bereitgestellten Abrufverfahren einer Vielzahl von Kommunen zu überblicken. Zudem ist die technische Infrastruktur nicht jeder Kommunen so gegeben, dass der Datenabruf zu jeder

Zeit gewährleistet werden kann. Gerade kleinere Kommunen dürften hier an ihre Grenzen gelangen.

### **Übermittlung des Lichtbildes durch Dienstleister**

Dies Anpassung der Rechtsgrundlage ebnet den Weg der digitalen Fotoübermittlung durch einen Fotografen mit Hilfe einer Cloud. Hier ist aus unserer Sicht neben datenschutzrechtlichen Aspekten besonders auf einen reibungsfreien technischen Prozess zu achten, da im Störfall mit hohem Klärungsaufwand zu rechnen ist. Ob die vorgeschlagene Gebühr von 6 € kostendeckend sein wird, ist aktuell noch nicht beurteilbar.

In Zusammenhang mit der Übermittlung stellt sich die Frage bzgl. Lichtbildern aus den entsprechenden Terminals in den Meldeämtern. Wann genau sind die Lichtbilder zu löschen? Beispielsweise werden bei einigen bereits im Einsatz befindlichen Terminals die Bilder nach 84 Stunden gelöscht. Das ist der Zeitraum, der maximal zwischen zwei normalen Terminen (Wochenende) liegen kann, wenn der Nutzer beim ersten Termin z. B. unvollständige Unterlagen dabei hat. Damit wird vermieden, dass der Kunde zwei Mal Lichtbilder anfertigen muss.

Aus unserer Sicht ist es außerdem unbedingt erforderlich, dass die bereits vorhandenen Foto-Stationen vor Ort der verschiedenen Hersteller (z.B. Bundesdruckerei, Speed capture) rechtzeitig technisch an die digitale Fotoübermittlung angeschlossen und an die Anforderungen angepasst werden. In Anbetracht der Anzahl der in Betrieb befindlichen Geräte wird mit einem erheblichen Vorlauf gerechnet.

### **§ 10 PAuswG eID Altersabsenkung**

Die Möglichkeit bereits ab 14 Jahren die eID-Funktion zu nutzen, wird grundsätzlich befürwortet. Unserer Einschätzung nach wird die eID-Funktion jedoch nach wie vor eher zurückhaltend genutzt; auch nachträgliche Aktivierungsanträge sind nicht häufig. Von daher gehen wir nicht davon aus, dass die Herabsetzung des Alters zu einem deutlichen Nutzungszuwachs führt – zumal zahlreiche Behördenleistungen für 14-Jährige noch nicht relevant sind. Schwierig ist zudem, dass nun die Ausweispflicht ab dem 16. Lebensjahr nicht mehr mit den eID-Nutzungsmöglichkeiten übereinstimmt. Einheitliche Altersgrenzen sind auch für Bürgerinnen und Bürger besser nachvollziehbar und schaffen Transparenz und Verständnis. Aus diesem Grund sollte überprüft werden, ob möglicherweise auch die Ausweispflicht auf 14 Jahre gesenkt werden sollte.

### **§ 13 PAuswG Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkennwort**

Gemäß Satz 1 übergibt die Personalausweisbehörde der antragstellenden Person PIN und PUK. Es ist klarzustellen, in welcher Form PINs und PUKs, die bei der Antragstellung ausgehändigt werden, erstellt und bevorratet werden. Vor allem mit Blick auf den zukünftig beabsichtigten Postversand von Ausweisdokumenten ist eine eindeutige Prozessbeschreibung nötig. Durch die Verarbeitung der PIN-Briefe bei der Ausweisbehörde entsteht zusätzlicher Arbeitsaufwand, der zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht konkret eingeschätzt werden kann und nach unserer Einschätzung nur teilweise durch den wegfallenden Ausgabevorgang kompensiert

werden kann. Das Bürgerbüro München geht bspw. davon aus, dass sie voraussichtlich monatlich zwischen 10.000 bis 12.000 PIN-Brief-Vorlagen benötigt werden, die bestellt, sicher gelagert und verteilt werden müssen. Für gezielte Planungen im Rahmen der Dienststellenorganisation sind vor Einführung zwingend die Sicherheitsstandards für diese, gegebenenfalls überwachungspflichtigen Vordrucke zu klären, um gegebenenfalls eine lückenlos nachvollziehbare sowie revisionssichere Bestandsverwaltung und Dokumentation des PIN-Brief-Bestandes zu gewährleisten. Insgesamt erschließt sich nicht, warum beim Direktversand der PIN-Brief weiterhin durch die Bundesdruckerei übersandt werden soll, beim Prozess in der Behörde aber nicht.

Die IT-Fachverfahrenshersteller müssen darüber hinaus gewährleisten, dass die sichere Verknüpfung des PIN-Briefes mit dem Antragsdatensatz im Antragsprozess mit geringem Zeit- und Arbeitsaufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie problemlos möglich ist, um die Beantragung nicht unnötig zu verlängern. Vorstellbar wären beispielsweise die Beschaffung und der Einsatz von Barcodescannern zur Eingabeerleichterung und Fehlerminimierung bzw. die Verwendung von QR-Codes.

Weiterhin ist fraglich, aus welchem Grund die Aushändigung der Geheimnummer und Entsperrnummer grundsätzlich bei jeder Beantragung (unabhängig vom Alter des Antragstellers) eines PA, eID-Karte und eAT erfolgen soll, obwohl die Nutzung der eID auf 14 Jahre festgesetzt ist.

### **§18a PAuswG - Anregung einer ergänzenden Regelung**

Auch unter Bezugnahme auf den geplanten Direktversand möchten wir folgende Ergänzung anregen, um eine Dokumentenbox als eine alternative Abholmöglichkeit für einen möglichst großen Personenkreis anbieten zu können:

*„(3) Bei automatisierter und digitalisierter Auslieferung von Personalausweisen an einem Ausgabeautomaten, die von Behörden betrieben werden, kann das Auslesen der Daten automatisiert erfolgen. Durch den Vorgang dürfen keine Daten aus dem Personalausweis gespeichert werden.“*

### **§ 5a PassV Ausgabe des Passes (Direktversand)**

Wir befürworten, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein zweiter Gang zur ausstellenden Behörde erspart werden soll, indem das beantragte Dokument postalisch an die antragstellende Person versandt wird. Wir sehen hier zudem die Chance für eine dringend benötigte Entlastung der Pass- und Ausweisbehörden.

Problematisch beim Versand der Ausweisdokumente ist jedoch, dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, insbesondere an die **Vorlage eines gültigen Ausweisdokumentes** und an die Zustellung ausschließlich an die Meldeanschrift. Dies schränkt den in Frage kommenden Personenkreis erheblich ein und lässt auf eine geringe Nutzungsquote schließen. So wurde uns geschildert, dass Ausweisausgabeautomaten im Einsatz waren, die kaum genutzt wurden, da für die Nutzung des Abholautomaten eben die im Gesetzentwurf unter § 5a Abs. 2

S. 1 PassV genannten Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Die Nutzungsquote lag bei unter 2 Prozent der Kapazität der Ausgabeautomaten.

Aus unserer Sicht wäre es zielführender, wenn die einschränkende Bedingung zu Gunsten einer praktikableren Lösung ersetzt werden könnte. Möglich wäre z. B., wenn die Antragstellenden (zumindest im Bereich des Personalausweises) den alten Ausweis bei Antragstellung zwar abgeben müssen, für die Zeit bis zur Lieferung des neuen Ausweises einen vorläufigen Ausweis (mit ermäßigter Gebühr oder Gebührenbefreiung) erhalten würden. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis erfolgen kann. Eine dritte Möglichkeit könnte es sein, dass der Zusteller den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Weitere Probleme befürchten wir durch die **persönliche Zustellung**. Es ist davon auszugehen, dass die persönliche Zustellung sehr häufig nicht möglich ist und das Ausweisdokument zurück zur Ausweisbehörde gebracht werden muss – dies wiederum führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie einer weiteren Vorsprache seitens der Antragstellenden. Es sollte deswegen vorgesehen werden, dass zumindest zwei Zustellversuche erfolgen sollen, bevor das Dokument an die Behörde übergeben wird

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klärung, im Falle der **erfolglosen Zustellung** des Dokumentes und Rückversand an die Passbehörde. Hier ist mit einer erhöhten Beschwerdelage zu rechnen, da seitens der Bürger argumentiert wird, dass er doch zuhause war und der Zusteller nicht geklingelt hat und aufgrund dessen der Bürger seine 15 Euro zurückerstattet haben möchte, weil ihm die Dienstleistung nicht erbracht wurde.

Es darf auch nicht Zusatzaufgabe der Passbehörde sein, **Klärungen zum Verlust der Dokumente** herbeizuführen und Nachforschungsaufträge zu stellen. Die Gesetzesänderung sollte deswegen zwingend die Geschäftsprozesse zu einem möglichen Abhandenkommen von Ausweisdokumenten detailliert und rechtssicher festlegen, kommunizieren und zudem klarstellen, dass Probleme mit der Zustellung mit der Zustellungsfirma zu klären sind und eine erfolglose Zustellung nie zur Rückerstattung der Gebühr führt.

Als **Gebühr für den Direktversand** werden ca. 15 Euro genannt. Dies erscheint uns deutlich zu hoch; Erfahrungen in den Kommunen, z. B. mit der Zustellung von Dokumenten durch den Fahrradkurier, zeigen, dass Kosten über 5 Euro nicht akzeptiert werden. Dies wird gestärkt durch die gute Nutzungsquote des Führerscheindirektversandes, für den 5 Euro Gebühr entsteht. Daher wundern wir uns, warum die Gebühren für die Versendung von Pässen, Ausweisen und eID-Karten dreifach höher liegen. Im Ergebnis befürchten wir, dass zwar viele Antragstellende die Möglichkeit des Direktversands begrüßen, diesen jedoch ablehnen werden, wenn sie von der Höhe der zusätzlich anfallenden Gebühren Kenntnis erlangen.

Wichtig wäre es zudem, dass jederzeit lückenlos - gegebenenfalls über ein 24/7-live-Tracking - feststellbar ist, wo sich personalisierte Ausweisdokumente, auch im Zustellprozess, befinden. Die **Zustellinformationen** sollten automatisiert und in Echtzeit in das Fachverfahren eingespielt werden, ohne dass manuelles Nachbearbeiten nötig ist.

Schwierigkeiten befürchten wir auch, wenn **bei der Antragstellung geprüft wird, ob ein Direktversand gewünscht und auch möglich** ist. Dies erscheint umständlich, insbesondere die Klärung der Frage, ob ein weiteres Ausweisdokument vorhanden ist, um sich gegenüber dem Zustelldienst zu legitimieren. Wünschenswert wären hier transparente Informationen der Bundesdruckerei GmbH zum Direktversand, die den Antragstellenden bei Antragstellung zur Kenntnis gegeben werden können – am besten digital und mit einer zentralen Kontaktmöglichkeit bei Problemen.

Bedenklich erscheint im Hinblick auf den qualitativ sehr hohen Sicherheitsstandard deutscher Ausweisdokumente, dass die **Prüfung des direkt zugestellten neuen Dokumentes auf Richtigkeit und Vollständigkeit** auf die Bürgerinnen und Bürger verlagert wird, die zumeist nicht über die notwendige Expertise verfügen dürften. Die bisherige behördliche Qualitätssicherung inkl. Testung, ob der Chip funktioniert entfällt. Hier erscheinen daher zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen bei der Bundesdruckerei erforderlich.

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang auch die Beauftragung eines zuverlässigen, sicherheitsbewussten **Versanddienstleisters**, der entscheidende Anteil an einem funktionierenden Gesamtprozess, an der Akzeptanz dieser Dienstleistung bei den Bürgerinnen und Bürgern und seinem möglichen Ausbau haben wird. Fraglich ist, wie zuverlässig die zustellende Person die Identität der antragstellenden Person bei Übergabe prüfen kann, sowie welche Sicherheitsstandards die zustellende Firma vorweisen muss. Von Interesse wäre auch, ob für diesen Service eine Terminvereinbarung für Kundinnen und Kunden möglich sein wird und wie die Modalitäten des Bezahlprozesses für die Direktzustellgebühr aussehen werden (Rechnungsstellung durch Bundesdruckerei GmbH an zuständige Behörde o. ä.).

Ferner ist noch zu klären, wer die ordnungsgemäße **Nutzung und Löschung der E-Mail-Adresse** prüft, ferner wie der Versand nach Nichtzustellung des Dokumentes geregelt ist.

Unklar bleibt auch noch, was mit **noch gültigen Dokumenten** passieren soll, wenn ein Versand gewünscht ist. Erfahrungsgemäß beantragt der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Dokumente vor Ablauf der Gültigkeit des bisherigen Dokumentes bzw. lässt sich zusätzlich ein vorläufiges Ausweisdokument ausstellen. In diesen Fällen wäre ein Versand des neuen Ausweisdokumentes von vornherein ausgeschlossen.

Wir bitten bei dem unseren Mitgliedern so wichtigen Thema der Postzustellung mit Nachdruck um Nachbesserung, da wir sonst – ähnlich der eID-Funktion (aufgrund der vielen Hürden) – sehr wahrscheinlich nur einen kleinen Personenkreis ansprechen werden. Wir befürworten jedoch eine Standardlösung statt einer Alternative der Dokumentenübergabe.

Grundsätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass wenn das Passgesetz sowie das Gesetz über den Personalausweis und den elektronischen Identitätsnachweis geändert werden, es sinnvoll erscheint, in diesem Zuge auch den § 4 Passgesetz sowie den § 5 Personalausweisgesetz in Bezug auf die Deklaration „**Familienname**“ auf „Name“ zu ändern, da auf den produzierten Ausweisdokumenten nur die Bezeichnung „Name“ abgedruckt wird und nicht die Bezeichnung „Familienname“ wie in den jeweiligen Vorschriftstexten. Aufgrund dieser Differenz kommt es immer wieder vor, dass Bürgerinnen und Bürger den zuständigen Behörden ihre

produzierten Dokumente vorlegen, um darauf hinzuweisen, dass das Dokument fehlerhaft sei. Wir regen deshalb eine Angleichung an.

Darüber hinaus möchten wir eine bereits ältere Forderung einbringen, die leider weiter der Umsetzung harrt. Noch immer sieht der Gesetzentwurf den **Eintrag eines Doktorgrades** in Ausweisdokumenten vor. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit. Bei der Datenverarbeitung dürfen nur so viele personenbezogene Daten gesammelt werden, wie unbedingt notwendig. Die Aufnahme des Doktorgrades in Ausweisdokumenten ist nicht notwendig. Sie dienen nicht der Feststellung der Identität der Person, die den Ausweis oder Reisepass besitzt. Der Doktorgrad ist kein wesentlicher Bestandteil der Identität einer Person und trägt daher nicht zur Identifizierung bei. Es handelt sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht um einen Namensbestandteil. Daher ist der Doktorgrad auch nicht im Personenstandsregister erfasst. Insbesondere wird im Referentenentwurf zum Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens selbst darauf hingewiesen, dass zur Identifizierung einer Person das Lichtbild, Vornamen, Familienname, Tag der Geburt sowie diejenigen Daten, die zur Überprüfung der Echtheit des Dokuments erforderlich sind, aus dem Chip des Reisepasses durch öffentliche Stellen ausgelesen werden dürfen. Auch daraus lässt sich schließen, dass der Doktorgrad kein notwendiges Merkmal zur Identifizierung einer Person ist. Hier besteht u. E. Änderungsbedarf; insbesondere in Anbetracht des dahinterstehenden Verwaltungsaufwandes.

Zusammenfassend möchten wir darauf hinweisen, dass leider, anders als wahrscheinlich die Intention, viele Änderungen einen **Mehraufwand** bei den zuständigen Stellen bewirken werden. Die Abschaffung des Kinderreisepasses wird zwar wahrscheinlich zu weniger Antragstellungen führen. Dafür wird der Klärungsbedarf rund um das Thema Gültigkeit in Bezug auf die Veränderung des Aussehens von Kindern signifikant steigen. Auch bei der Direktzustellung der Ausweisdokumente ist statt mit einer Entlastung eher mit einer Belastung zu rechnen, da vermutlich nur wenige das Angebot nutzen werden, aber alle Antragstellenden darüber aufgeklärt werden müssen. Darüber hinaus wird die Verwaltung von Dokumenten, die nicht zugestellt werden konnten, in besonderem Umfang Zusatzarbeit bedeuten. Auch die Übermittlung der Geheim- und Sperrnummer bei Antragstellung von PA, eID-Karte und eAT stellt, je nachdem wie das Verfahren im Detail aussehen wird, eine deutliche Zusatzbelastung für die Behörden dar. Diese wird durch die begrüßenswerte Erhöhung der Gebühren für den Reisepass mit Sicherheit nicht aufzufangen sein.

Abschließend möchten wir anregen, dass für die Gesetzesänderungen zu den Themen, die für die Bürgerinnen und Bürger besonders relevant sind - insbesondere zur Abschaffung des Kinderreisepasses, zum optionaler Direktversand von Ausweisdokumenten und zur Lichtbildübermittlung durch Dienstleistende - eine gezielte **Öffentlichkeitsarbeit** durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat erfolgen möge, um bundesweit bei allen nachgeordneten Behörden die Informationsnotwendigkeiten zu reduzieren.

## **Änderung des Aufenthaltsgesetzes und Änderung der Aufenthaltsverordnung**

### **Expressversand**

Die Regelungen zum Expressversand des eAT werden begrüßt, da hierfür in der Praxis ein erheblicher Bedarf besteht. Besonders vor dem Hintergrund der im vorigen Jahr weggefallenen Möglichkeit in kurzfristigen, besonderen Härtefällen nach § 78a AufenthG vereinfacht Klebeetiketten auszustellen, ist die Möglichkeit des Expressversands für die antragstellenden Personen durchweg positiv zu werten. Die Gebühr i. H. v. 35 Euro ist - im Verhältnis zu der zusätzlich stets anfallenden Ausstellungsgebühr für die Verlängerung eines Aufenthaltstitels von i. d. R. 93 Euro - niedrig. Es wird damit gerechnet, dass dieser eher geringe Preis für diese besondere Leistung und für eine bevorzugte Bearbeitung des Aufenthaltstitels bei der Bundesdruckerei, zu einer hohen Anfrage nach dem Expressversand führen wird.

Im Gesetzesentwurf wurde geregelt, dass § 45b AufenthV - Gebühren für Aufenthaltstitel in Ausnahmefällen - auch auf den Expressversand anwendbar ist. § 45b AufenthV regelt die Gebühren für einen Aufenthaltstitel als Klebeetikett nach § 78a AufenthG, welches bei der Ausländerbehörde selbst gedruckt und direkt in den Pass geklebt wird. Der entsprechende Verweis führt daher ins Leere. Dies müsste überprüft werden.

Für Reiseausweise für Ausländer, Staatenlose oder Flüchtlinge ist nach dem Entwurf kein Expressversand vorgesehen. Nach dem Entwurf können nur Personen mit einem Nationalpass die Möglichkeit des Expressversandes nutzen. Es sollte geprüft werden, ob auch die Reiseausweise beim Expressversand mit einbezogen werden können. Für sie wäre sonst zwar die Erlangung eines elektronischen Aufenthaltstitels im Expressversand zugänglich - ohne entsprechenden Reiseausweis ist der elektronische Aufenthaltstitel jedoch nutzlos, da für die Wiedereinreise zwingend der Reiseausweis nötig ist.

### **Klebeetiketten - Änderungen § 78a AufenthG i. V. m. § 45b AufenthV**

Auch wenn die Änderung des § 78a AufenthG erst am 1. November 2023 zusammen mit dem Expressversand in Kraft tritt, dürfen die Ausländerbehörden bereits jetzt nur noch zum Zwecke der Verlängerung für max. 1 Monat und zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte Klebeetiketten nach § 78a AufenthG ausstellen. Daher stellt sich die Frage bzgl. der Gebührenregelung.

§ 45b AufenthV muss angepasst werden. Nach der geltenden Rechtslage bestehen zwei Möglichkeiten für die Gebührenerhebung: Entweder ist in den Fällen des § 78a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG (zur Verlängerung für 1 Monat) eine Gebühr i. H. v. 50 Euro zu erheben oder die Gebühr ist um 44 Euro zu ermäßigen, wenn die Verlängerung zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erfolgt. Da beide Fallvarianten zusammengelegt wurden, stellt sich die Frage, welche Gebühr zu erheben ist. Das muss geklärt werden.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Übertrag einer Niederlassungserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen (dringende Gründe zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte) auch unter § 78a AufenthG fallen darf. Grundsätzlich handelt es sich zwar um eine

Neuausstellung, da der eAT-Kartenkörper abgelaufen ist. Aber dadurch würden die Besitzer einer Niederlassungserlaubnis gegenüber den Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis schlechter gestellt werden. Daher würde es begrüßt, wenn die Übertragung der Niederlassungserlaubnis auch im Rahmen des § 78a AufenthG möglich wäre.

Im Übrigen spricht aus Sicht der Praxis nichts gegen entsprechend gesiegelte Klebeetiketten zur Entzerrung der Antragsflut. Dies kann in Massenverfahren auch weiterhin eine taugliche Maßnahme zur Verfahrenserleichterung sein. Daher sollte die Möglichkeit eröffnet bleiben, in besonderen Ausnahmefällen/Härtefällen auch Aufenthaltstitel in der Form von Klebeetiketten mit einer längeren Laufzeit (bis zu sechs Monaten oder ausnahmsweise bis zu zwölf Monaten) zu erteilen. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, sich auf europäischer Ebene für eine Rechtsänderung einzusetzen, die das möglich macht.

### **Direktversand**

Die neue Möglichkeit des Direktversandes verspricht eine enorme Erleichterung für die Ausländerbehörden, da dadurch ein Abholtermin wegfällt. Gut ist auch, dass direkt eindeutig geklärt wurde, dass ein eAT als Ausweisersatz sowie Passdokumente nicht per Post zugestellt werden dürfen und dass eine eindeutige Verfahrensweise festgelegt wurde. Ergänzend könnte noch klargestellt werden, dass eATs mit Zusatzblatt sich ebenfalls nicht für den Direktversand eignen. Darüber hinaus muss in der Umsetzung darauf geachtet werden, dass die Prüfung des zweifelsfreien Feststehens der Identität und des Nichtbestehens von Missbrauchs- und Sicherheitsbedenken nicht zu zusätzlichen und unangemessenen administrativen Anforderungen führt, die die Verwaltungserleichterungen des Direktversandes wieder konterkarieren würden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass die Ausländerbehörden einen Nachweis über die Zustellung des eAT erhalten haben.

Im Übrigen stellen sich hier ähnlicher Herausforderungen, wie sie oben im Zusammenhang des Direktversandes von Ausweispapieren geschildert wurden. Darauf wird verwiesen. Möglicherweise stellte es eine Lösung dar, wenn den Betroffenen bei Abgabe des alten Dokumentes eine formlose Bestätigung über den Aufenthaltsstatus auf der Basis eines einheitlichen Musters ausgestellt werden könnte.

Ergänzend noch der folgende Hinweis: Leider kommt es vereinzelt vor, dass der eAT falsch bestellt wurde (Gültigkeitsdauer, Fehler bei Passnummer oder Namensschreibweise). Diesbezüglich wäre es für die Praxis wichtig zu wissen, ob es eine Möglichkeit gäbe in Fällen, in denen der direkte Versand ausgewählt wurde, den Versand des fehlerhaften Dokuments zu verhindern.

Bisher läuft dies üblicherweise so ab, dass bei Feststellung des Fehlers eine Neubestellung ausgelöst, der fehlerhafte eAT vernichtet und der neue, richtige eAT später ausgehändigt wird. Dies erfolgt mehr oder minder unbemerkt vom Kunden, da die gleichen Biometriedaten erneut genutzt werden können.

Sollte kein „Rückruf“ der falschen Bestellung möglich sein, hätte dies zu Folge, dass der falsche eAT an den Kunden ausgehändigt wird. Davon abgesehen, dass dies nicht gewollt sein kann, führt dies dazu, dass die eine erneute Vorsprache für die Aufnahme neuer Biometriedaten

erforderlich sein dürfte, da die bisherigen mit Aushändigung gelöscht wurden. Zudem müsste der fehlerhafte eAT von den Ausländerbehörden vernichtet werden.

Insofern müsste ein „Rückruf“ bei der Bundesdruckerei möglich sein, damit keine fehlerhaften Dokumente an den Kunden gehen.

Die Verringerung der Durchlaufzeit zur eAT-Herstellung von 12 Tage auf 8 Tage wird ausdrücklich begrüßt.

### **Lagerung/Vorhaltung PIN-Briefe**

Gemäß der Gesetzesvorlage, sollen zukünftig Blanko PIN-Briefe bei der ABH vorgehalten werden. Diese sollen dann bei Antragstellung mit dem entsprechenden eAT verknüpft werden. Hier sehen wir vor allem Probleme bei den Lagerkapazitäten, da hierdurch zusätzlich Dokumente entsprechend gesichert gelagert werden müssen.

Die Notwendigkeit erschließt sich für uns nicht. Zumal an anderer Stelle bei der Ausgabe der eATs wieder von einer gleichzeitigen Ausgabe von eAT und PIN Brief bzw. Zustellung beider Dokumente bei Versand gesprochen wird. Dies ist in sich inkonsistent. Ein Beibehalten der bisherigen Verfahrensweise wäre daher aus unserer Sicht zielführend.

Vorsorglich möchten wir auch anmerken, dass die Zusendung der eATs und der PIN Briefe an die ABH zur gemeinsamen Aushändigung zu widersprechen ist. Bereits jetzt ist der Aufwand der Zuordnung und Lagerung der PIN Briefe in Fällen in denen diese nicht an den Kunden zugestellt werden konnte ein nicht geringes Problem. Die Vorstellung wir müssten zusätzlich zu allen unseren eATs (knapp 18000 in 2022) die dazugehörigen PIN Briefe sortieren und lagern ist rein logistisch nicht durchführbar.

### **Weitere Fragestellungen**

- Eine große Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel ist gemäß § 52 AufenthV gebührenbefreit. Da der Gesetzesentwurf keine Anpassung des § 52 AufenthV vorsieht, ist davon auszugehen, dass die Gebühren im Expressverfahren von den Antragstellenden immer selbst zu tragen sind und nicht unter die Gebührenbefreiungstatbestände fallen.
- Bezüglich des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften wird das neu eingeführte Verfahren für das Einbringen des Lichtbilds so verstanden, dass es Sachverhalte im Rahmen der Aufenthaltsgestattung und Duldung miterfasst. Diese Regelung ist sinnvoll und geboten, da sie einen Gleichlauf in den Verfahren herstellt.
- Hinsichtlich der Annahme, dass für kurzfristige Aufenthaltstitel sowie Reisepässe auf vorhandene Lichtbilder zurückgegriffen werden kann, ist anzumerken, dass sowohl der elektronische Aufenthaltstitel als auch der elektronische Reiseausweis nur mit vor Ort eingescanntem Lichtbild bestellt werden können. Hier würde eine entsprechende Verfahrensanpassung der Bundesdruckerei Abhilfe schaffen.

- Als weiteres Problem wird geschildert, dass EU-Bürger ihre Wohnadresse nicht mit der eID-Karte nachweisen können. Es wird angeregt, die eID-Karte entsprechend zu erweitern, so dass die Wohnadresse äußerlich sichtbar aufgeführt wird.
- Dringend regelungsbedürftig ist aus unserer Sicht auch die Problematik des Umgangs mit der Verlängerung von elektronischen Aufenthaltstitel bei ukrainischen Flüchtlingen. Aufgrund der Vielzahl von Fällen muss hierfür frühzeitig im Laufe des Jahres 2023 eine verbindliche Lösung geschaffen werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die in der Massenzustrom-RL vorgesehenen Gültigkeitsfristen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes um mindestens ein Jahr verlängert werden müssten. Angesichts der jüngsten Entwicklungen ist nicht von einer zeitnahen Beendigung des Krieges in der Ukraine und der Rückkehr zahlreicher Flüchtlinge in ihr Heimatland zu rechnen. Darüber hinaus wird aus der Praxis darauf hingewiesen, dass eine weitere biometrische Erfassung bei der Verlängerung der Aufenthaltstitel für die Ukraine-Flüchtlinge möglichst vermieden werden soll, wenn es bereits eine entsprechende Erfassung in der Vergangenheit gegeben hat. Ansonsten wäre das Verwaltungsverfahren bei den Ausländerbehörden mit einem erheblichen administrativen Mehraufwand verbunden.



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321  
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen  
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 30.6.2023

Nur per Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Stellungnahme  
des  
Deutschen Landkreistag  
zur öffentlichen Anhörung zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des auslän-  
derrechtlichen Dokumentenwesens  
BT-Drucksache 20/6519, 20/7076**

Der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem o.g. Gesetzentwurf sowie zu den uns auf den Ausschussdrucksachen 20(4)257 bis 20(4)260 übermittelten Anträgen und die Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch. Da die Landkreise nicht unmittelbar für den Vollzug des Pass- sowie des Personalausweisgesetzes zuständig sind, konzentrieren wir uns dabei auf die vorgeschlagenen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 4 des Gesetzentwurfs, Nr. 4 des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 20(4)257) sowie auf den sich mit allgemeinen Fragen der Registermodernisierung befassenden Antrag auf Ausschussdrucksache 20(4)258.

**I. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im ausländerrechtlichen Dokumentenwesen**

*1. Ausgabe und Versand von Dokumenten (Art. 4 Nr. 3 des Gesetzesentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519 = § 99 Abs. 1 Nr. 13a Buchstabe j AufenthG-E)*

Durch den Änderungsbefehl in Art. 4 Nr. 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung auf BT-Drucksache 20/6519 soll das Aufenthaltsgesetz um eine Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Einzelheiten der Ausgabe und des Versandes von aufenthaltsrechtlichen Dokumenten nach § 78 AufenthG – gemeint sind damit die elektronischen Aufenthaltstitel (eAT) – ergänzt werden. Diese Änderung ist vor dem Hintergrund eines parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren vom Bundesministerium des Innern und für Heimat betriebenen Verfahrens zum Erlass einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften zu sehen, mit der erstmals die

Möglichkeit eines von bestimmten Voraussetzungen abhängigen Direktversandes von eAT an die antragstellenden Personen geregelt werden soll.

Eine solche Option des Direktversandes ist aus Sicht des Deutschen Landkreistags ausdrücklich zu begrüßen und entspricht einer langjährigen Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Auf diese Weise können sowohl die Bürger wie auch die derzeit außergewöhnlich hoch belasteten Ausländerbehörden entlastet werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die prinzipiell entlastende Wirkung des Direktversandes nicht durch neue bürokratische Erschwernisse konterkariert wird. Darauf wird seitens des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bei der Ausgestaltung der Verordnungsregelungen zum Direktversand zu achten sein.

*2. Ausgabe von Aufenthaltstiteln in Form von Klebeetiketten (Art. 4 Nr. 2 des Gesetzentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519 = § 78a Abs. 1 Satz 1 AufenthG)*

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung soll die Ausgabe von Aufenthaltstiteln in der Form von Klebeetiketten auf Fälle beschränkt werden, in denen dies zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten – und nur begrenzt auf eine Laufzeit von einem Monat – erforderlich ist. Bislang ist es möglich, Klebeetiketten zu verwenden, wenn der Aufenthaltstitel zum Zwecke der Verlängerung der Aufenthaltsdauer um einen Monat erteilt werden soll *oder* wenn eine außergewöhnliche Härte vorliegt. Die Bundesregierung begründet diese Änderung mit der Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung des Unionsrechts, die bislang noch nicht erfolgt sei.

Ungeachtet der Tatsache, dass ein eAT ein höheres Sicherheitsniveau aufweist, als ein in Form eines Klebeetiketts ausgestellter „analoger“ Aufenthaltstitel, kann die Möglichkeit, anlassbezogen und vorübergehend auf diese Form der Titelerteilung zurückzugreifen, deutlich zur Entlastung der Ausländerbehörden beitragen. Das gilt insbesondere auch in Zeiten hoher Antragszahlen. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages sollte sich die Bundesregierung daher auf europäischer Ebene für eine entsprechende Flexibilisierung der geltenden Regelungen einsetzen.

*3. Datenverarbeitung und Identitätsprüfung der Inhaber von elektronischen Aufenthaltstiteln (Art. 4 Nr. 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519, Nr. 4 Buchstaben b) und c) des Antrags auf Ausschussdrucksache 20(4)257 = § 78 Abs. 6 und 7 AufenthG-E)*

Durch den auf Ausschussdrucksache 20(4)257 zu § 78 Abs. 6 AufenthG vorgeschlagenen Änderungsbefehl wird die Befugnis der Ausländerbehörden begründet, auch die im Chip des eAT gespeicherten Daten automatisiert zu verarbeiten; lediglich die biometrischen Daten sind davon ausgenommen. Bislang waren die Ausländerbehörden darauf beschränkt, die in der Zone für das automatische Lesen enthaltenen Daten zu verarbeiten.

Diese Erweiterung wird begrüßt; sie leistet einen Beitrag zur Digitalisierung des Ausländerwesens. Das gilt auch für die als § 78 Abs. 7 Satz 3 AufenthG vorgeschlagene Bestimmung über die Identitätsprüfung..

## **II. Antrag zur Registermodernisierung**

Im Hinblick auf den Antrag auf Ausschussdrucksache 20(4)258 zur Registermodernisierung ist aus Sicht des Deutschen Landkreistags zunächst zu betonen, dass Datenschutz und vor allem auch Datentransparenz fraglos wichtige Aspekte sind, die einer weiteren Verzögerung der Registermodernisierung aber nicht entgegenstehen dürfen. Deutschland ist bei der Verwaltungsdigitalisierung im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch deshalb nur im Mittelfeld platziert, weil es an einer ausreichenden Verknüpfung der Register durch ein einheitliches Identifikationsmerkmal fehlt. Hier besteht daher erheblicher Nachholbedarf.

Im Übrigen ist bei aller Sorge um die Verfassungsmäßigkeit der Verwendung der Steuer-ID auf die freiheitssichernde Wirkung einer dezentralen Datenhaltung hinzuweisen. Die bisherigen rechtlichen Regelungen über die Registermodernisierung betreffen die Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer, enthalten aber keine Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Datenhaltung. Aus Sicht des Deutschen Landkreistags kommt es für eine nicht zuletzt auch verfassungskonforme Ausgestaltung der Registermodernisierung entscheidend auf eine Beibehaltung der dezentralen Datenhaltung an. Dafür sprechen neben datenschutzrechtlichen Überlegungen insbesondere auch Gründe der Informationssicherheit. Die Speicherung von Daten an einem zentralen Ort begründet ein besonderes Gefahrenpotential. Hier kann eine Datenübermittlung bei dezentraler Speicherung die Verfügbarkeit der Daten wesentlich erhöhen. Die Entscheidung für eine dezentrale Datenhaltung beinhaltet zugleich, dass jede Form der Datenübertragung an eine zentrale Registermodernisierungsbehörde einen entsprechenden kostenfreien Rückkanal zu den dezentralen (kommunalen) Registern voraussetzt. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die jeweiligen für die dezentrale Datenhaltung verantwortlichen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung umfangreiche Zugriffsrechte auf den jeweiligen zentralen Datenbestand erhalten.

Darüber hinaus weisen wir zu den einzelnen Ziffern des Antrags noch auf das Folgende hin:

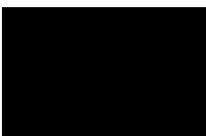
- In Ziffer 2 des Antrags wird vorgeschlagen „Verfahren für betroffene Personen [zu] etablieren, um über eine – beispielsweise über das Nutzerkonto Bund ansteuerbare – IT-Komponente ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung geltend zu machen.“

Dazu ist anzumerken, dass es in keinem Fall eine Exklusivität des Zugangs zum Datenschutzcockpit über das Nutzerkonto Bund geben darf. Es gibt bereits andere Authentifizierungsinstrumente. Der Zugang zum Datenschutzcockpit sollte niederschwellig und für jedermann jederzeit möglich sein. Deshalb wird vorgeschlagen, den Vorschlag offener und im Sinne eines Verfahrens, das nutzerfreundlich und interoperabel einen leichten Zugang ermöglicht, zu fassen.

Ergänzend ist zu betonen, dass die Datenübermittlung an eine zentrale Datenverwaltungsinstanz eine entsprechende IT-Sicherheitsarchitektur voraussetzt, welche beide Ebenen, sowohl die zentrale Datenverwaltung als auch die Datenhaltung bei den dezentralen Registern angemessen adressiert. Die Ausarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts sollte unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der entsprechenden kommunalen Expertise erfolgen und sich am IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik orientieren.

- Ziffer 4 sollte gestrichen werden. Verwaltungen sind an Recht und Gesetz gebunden. Die Ziffer sät daran Zweifel und könnte als generelles Misstrauensvotum gegenüber der Verwaltung verstanden werden.
- Die in Ziffer 5 erwähnten Projekte sollten zwingend unter Einbindung der kommunalen Ebene auf den Weg gebracht werden. Die Landkreise führen nicht nur selbst Register, sondern greifen in erheblichem Umfang auch auf Register zu.

Im Auftrag



Dr. Ritgen

**Prof. Dr. Meinhard Schröder**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht  
und Informationstechnologierecht

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Herrn stv. Vorsitzenden  
Prof. Dr. Lars Castellucci

- per Email -

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)268 C**

Telefon | Prof. Dr. Meinhard Schröder  
0851 509-2381

Telefax | 0851 509-2382

E-Mail | Meinhard.Schroeder  
@uni-passau.de

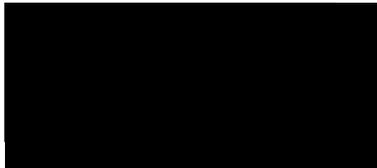
Datum | 30.6.2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des  
ausländerrechtlichen Dokumentenwesens (BT-Drucksache 20/6519 u.a.)**

Sehr geehrter Herr Professor Castellucci,

als Anlage übersende ich die erbetene Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen



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

*Prof. Dr. Meinhard Schröder, Universität Passau*

## Vorbemerkung

Der Entwurf enthält eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die (abgesehen von der thematischen Verknüpfung) nichts miteinander zu tun haben. Aufgrund der kurzfristigen Anfrage war eine detaillierte Auseinandersetzung mit allen aufgeworfenen rechtlichen Problemen nicht möglich und die folgenden Ausführungen beschränken sich auf einige zentrale Aspekte.

## Zur Abschaffung des Kinderreisepasses – BT-Drs. 20/6519

**Die Gesetzesbegründung geht in mindestens zwei Punkten von falschen Voraussetzungen aus und verschleiert damit einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Ein- und Ausreisefreiheit sowie in die europäischen Freizügigkeitsrechte, insbesondere die Grundfreiheiten. Sie erhöht zudem die Rechtsunsicherheit über die Gültigkeit von Kinderpässen.**

Im Abschnitt „Folgenabschätzung“ wird zunächst behauptet, dass bei der Antragstellung „beide Sorgeberechtigten anwesend sein [müssen]“ (BT-Drs. 20/6519, S. 21). Das ist schlicht falsch; Ziff. 6.1.3.1. PassVwV führt dazu aus: „Die Antragstellung kann durch lediglich einen Elternteil erfolgen, wenn dabei das Vorliegen des Einverständnisses des anderen Elternteils schriftlich bestätigt wird und Zweifel an der Richtigkeit dieser Angabe nicht bestehen. Die Unterschrift des anderen Elternteils soll anhand einer Ausweiskopie oder durch Unterlagen aus dem Passregister überprüft werden.“ Die Berechnung des derzeitigen Aufwands unter Einbeziehung des Aufwands für die Anwesenheit beider Elternteile ist daher offensichtlich fehlerhaft und überhöht.

Weiter erklärt die Gesetzesbegründung: „Dadurch, dass keine Kinderreisepässe mehr ausgegeben werden, wird angenommen, dass stattdessen reguläre Personalausweise oder Reisepässe beantragt werden. Die Anträge werden nicht jährlich wie beim Kinderreisepass gestellt, sondern für Kinder unter 24 Jahren nur noch jedes sechste Jahr“ (BT-Drs. 20/6519, S. 21). Diese Sichtweise übersieht, dass die Gültigkeit eines Passes nicht nur durch das Verfalldatum begrenzt ist, sondern auch endet, wenn dieser „eine einwandfreie Feststellung der Identität des Paßinhabers nicht zuläßt“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PaßG). Dies ist der Fall, wenn die Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes der Person im Abgleich mit dem Lichtbild eine eindeutige Identifizierung nicht mehr ermöglicht; das Schrifttum geht zu Recht davon aus, dass im Zweifelsfall der Pass angesichts der tatbestandlichen Formulierung „einwandfrei“ ungültig ist.<sup>1</sup> Gerade bei Kleinkindern wird es aufgrund der schnellen Entwicklung häufig zu solchen Situationen kommen (siehe auch BT-Drs. 20/7076, S. 4), so dass die sechsjährige Gültigkeit des Passes in vielen Fällen rein theoretisch ist und in Wahrheit in regelmäßigen Abständen ein neuer (regulärer) Reisepass beantragt werden muss. Hinzu kommt, dass für die Eltern Rechtsunsicherheit besteht, ob das Kind noch erkennbar und der Pass damit noch gültig ist, während dies bei einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr in aller Regel anzunehmen war.

Insofern sei auch daran erinnert, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs zur (europarechtlich geforderten<sup>2</sup>) Verkürzung der Geltungsdauer des Kinderreisepasses auf ein Jahr (BT-

---

<sup>1</sup> Beimowski/Gawron, Passgesetz/Personalausweisgesetz, 1. Auflage 2018, § 11 Rn. 9.

<sup>2</sup> Art. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten.

Drs. 19/21986, S. 25) noch ausgeführt wurde: „Bürgerinnen und Bürger, die künftig anstatt eines Kinderreisepasses einen elektronischen Pass beantragen, zahlen für diesen eine um 24,70 Euro höhere Gebühr. Bisher wurden jährlich ca. 950 000 Kinderreisepässe beantragt. Da der Kinderreisepass künftig nur noch eine Gültigkeit von einem Jahr haben wird und zudem anders als der elektronische Reisepass die Einreise in viele Länder nicht ermöglicht, wird davon ausgegangen, dass etwa 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Reisepass für ihre Kinder beantragen werden. Somit ergeben sich geschätzt jährlich weitere Kosten in Höhe von 18,7 Millionen Euro“.

Insgesamt erscheint daher die Aussage der Gesetzesbegründung „Des Weiteren führt die Abschaffung des Kinderreisepasses zu einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, speziell bei den Sachkosten“ (BT-Drs. 20/6519, S. 4) höchst zweifelhaft.

Die Belastung ist verfassungsrechtlich und europarechtlich rechtfertigungsbedürftig. Die Passpflicht stellt (in ihrer jeweils konkreten Ausgestaltung) einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Ein- und Ausreisefreiheit dar.<sup>3</sup> Dieser kann zwar im Prinzip gerechtfertigt werden, aber nur, wenn der Eingriff verhältnismäßig ist, d.h. zur Erreichung eines verfassungslegitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist. Der Entwurf lässt das Ziel der Abschaffung nicht klar erkennen; einiges spricht dafür, dass es darum geht, die Behörden von Passanträgen zu entlasten. Ob die Änderung hierzu geeignet ist, erscheint zumindest bis zu einem gewissen Alter der Kinder zweifelhaft (s.o.). Zudem bestehen angesichts des grundsätzlich bewährten Systems des Kinderreisepasses Zweifel an der Erforderlichkeit, gerade auch vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Gültigkeit (s.o.). Hinsichtlich der Angemessenheit sind die Belastungen der Eltern durch die immer wieder notwendige Beantragung kostspieligerer, aber weiterhin nur relativ kurz gültiger Pässe zu berücksichtigen. Zwar besteht gem. § 17 PassV die Möglichkeit, die Gebühr zu ermäßigen oder von ihrer Erhebung abzusehen, wenn die Person, die die Gebühren schuldet, bedürftig ist. Wann dies der Fall ist, ist aber umstritten;<sup>4</sup> Streitigkeiten darüber würden zudem den Zweck der Entlastung der Behörde konterkarieren.

Hinzu kommt, dass mit höheren Anforderungen an Reisepässe auch die Ausübung der Freizügigkeit in Europa erschwert wird. Gemäß Art. 5, 6 der Richtlinie 2004/38/EG sind Einreise und Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat vom Vorhandensein eines Personalausweises oder Reisepasses abhängig. Die höheren Kosten für die Ausstellung von Reisepässen für Kinder halten möglicherweise vom Gebrauch des allgemeinen Freizügigkeitsrechts oder der Grundfreiheiten ab. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt sich aber, „daß nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.“<sup>5</sup> Gefordert ist also auch europarechtlich die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Insoweit gilt im Grundsatz das oben Gesagte, wobei die Frage ist, ob eine (vielleicht nicht einmal eintretende) Reduzierung des Verwaltungsaufwands einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ darstellt.

<sup>3</sup> Zur Ausreisefreiheit als Element der Handlungsfreiheit siehe schon BVerfGE 6,32. Vgl. auch Gamp, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Teil I Rn. 388.

<sup>4</sup> Dazu Gamp, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Teil I Rn. 424 f.

<sup>5</sup> EuGH, Urt. v. 30.11.1995, Rs. C-55/94 – Gebhart, ECLI:EU:C:1995:411, Rn. 37.

Zur Erweiterung der Passversagungsgründe in § 7 PaßG – BT-Drs. 20/6519

**Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.**

Gegen die Einführung eines neuen Passversagungsgrundes für Fälle, in denen „bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, daß der Passbewerber ... im Ausland eine in den §§ 174, 176, 176a, 176b, 176c, 176d oder 182 des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung vornehmen wird“, bestehen keine Bedenken. Im Vollzug wird wie bei allen in § 7 Abs. 1 PaßG normierten Gründen im Einzelfall zu prüfen sein, wann hinreichende Tatsachen für die Annahme vorliegen. Die in der Gesetzesbegründung genannten strafrechtlichen Verurteilungen können jedenfalls als Anknüpfungspunkt für die Gefahrenprognose dienen.<sup>6</sup>

Zum automatisierten Lichtbildabruf – BT-Drs. 20/6519 und BT-Drs. 20/7676

**Gegen den Vorschlag bestehen keine durchgreifenden Bedenken.**

Die geplanten Änderungen in § 22a PaßG und § 25 PAuswG normieren im jeweiligen Abs. 3 analog zum Doppeltürprinzip für Datenübermittlungen<sup>7</sup> auch eine technische Ermöglichungspflicht für die Bereitstellungsverpflichteten. Die jeweiligen Abs. 4 und 5 dienen der Daten und IT-Sicherheit, wenngleich die entsprechenden Vorgaben weitgehend schon aufgrund der unmittelbar geltenden DSGVO bzw. der bundes- oder landesrechtlichen Umsetzungsvorschriften zur JI-Richtlinie zu beachten wären; der Ertrag der Wiederholung erscheint zweifelhaft. Das Landesdatenschutzrecht sollte wie vom Bundesrat vorgeschlagen erwähnt werden, da für die Sicherheitsbehörden der Länder die landesrechtlichen Umsetzungsgesetze der JI-Richtlinie gelten.

Zur Befugnis zur Weiterverarbeitung von Daten nach Identitätsfeststellungen – BT-Drs. 20/6519 und BT-Drs. 20/7676

**Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.**

§ 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E, § 16 Abs. 2 S. 1 PAuswG-E (und indirekt § 16b Abs. 2 PaßG-E und § 17 Abs. 2 PAuswG-E) knüpfen an andere Befugnisnormen für die Datenverarbeitung an. Diese müssen jeweils den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben für behördliche Datenverarbeitung genügen, insbesondere (im weiten datenschutzrechtlichen Verständnis) hinreichend bestimmt sein. Da § 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E eine Weiterverarbeitung durch dieselbe Stelle betrifft, die die Daten ausgelesen hat, kommt auch nicht etwa das Doppeltürprinzip zur Anwendung, nach dem eine doppelte Rechtsgrundlage erforderlich ist; stattdessen ist es eine rein regelungstechnische Frage, wo die datenschutzrechtlichen Vorgaben normenklar realisiert werden. Eine solche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung unterstellt, bestehen gegen die automatisierte Übernahme der aus dem Chip ausgelesenen Daten keine Bedenken, es handelt sich letztlich nur um eine Vereinfachung der Dateneingabe. Geregelt wird in § 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E letztlich nur eine Ausnahme von der in § 16a Abs. 2 S. 2 PaßG-E normierten Löschungspflicht, die hinsichtlich aller Daten eingreift, für die eine spezielle Rechtsgrundlage für die Weiterverarbeitung nicht besteht.

Biometrische Daten sollen nach dem Entwurf nicht erfasst werden (§ 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E, § 16 Abs. 2 S. 1 PAuswG-E), was der Bundesrat zu ändern vorschlägt. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die Verarbeitung biometrischer Daten datenschutzrechtlich besonderen Anforderungen unterliegt. Diese unterscheiden sich allerdings je nach Verarbeitungskontext: die besonderen strengen Anforderungen des Art. 9 DSGVO, insbesondere Art. 9 Abs. 2 lit. g) DSGVO, gelten gemäß Art. 2 Abs. 2

<sup>6</sup> Beimowski/Gawron, Passgesetz/Personalausweisgesetz, 1. Auflage 2018, § 7 Rn. 19.

<sup>7</sup> BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – NJW 2016, S. 1781 (1803).

lit. d) DSGVO nicht für Datenverarbeitungen durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.<sup>8</sup> Hier greifen stattdessen die tendenziell großzügigeren Vorgaben des Art. 10 DSGVO, die in nationales Recht umzusetzen sind und bei Umsetzungsspielräumen zusätzlich den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen müssen. Daher bedarf es gegebenenfalls einer differenzierten Regelung. Auch für die biometrischen Daten genügt es aber, wenn die Rechtsgrundlage ihrer Verarbeitung den allgemeinen (strengeren) Anforderungen genügt, eine doppelte Regelung, einmal in der Rechtsgrundlage selbst und ein weiteres Mal im Kontext der Weichenstellung zwischen Löschung und Weiterverwertung erscheint hypertroph.

#### Zum Datenschutzcockpit – Entschließungsantrag 20(4)258:

##### **Die Vorschläge sind weitgehend zu begrüßen.**

Die Vorschläge dienen der Stärkung der grundrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerten informationellen Selbstbestimmung.<sup>9</sup> Das im OZG vorgesehene „Daten-Cockpit“ bietet die erforderliche Transparenz („wer weiß was über mich?“<sup>10</sup>) und kompensiert damit, dass (unabhängig von der Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer) der alte, in der DSGVO nicht mehr ausdrücklich enthaltene datenschutzrechtliche Grundsatz der Direkterhebung weniger Beachtung als früher findet.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge weitgehend begrüßenswert, teilweise aber bereits geltendes (Datenschutz-)Recht (etwa hinsichtlich Ziff. 2 zur IT-Sicherheit); insofern handelt es sich vor allem um Vollzugshinweise. Dass verhindert werden soll, dass die Steueridentifikationsnummer „bei telefonischen Auskünften oder elektronischer Kommunikation außerhalb des vorgesehenen sicheren und transparenten Verfahrens als Authentifizierungsmerkmal verwendet wird“ (Ziff. 3), ist allerdings in dieser Pauschalität nicht überzeugend und erscheint auch verfassungsrechtlich nicht geboten.

#### Zum Umgang mit Passversagungsgründen – Entschließungsantrag 20(4)259:

##### **Der Vorschlag erscheint ohne Rechtsverstöße umsetzbar.**

Der Antrag zielt erstens auf eine Änderung der PassVwV und zweitens auf die Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Sicherheits- und Passbehörden ab.

Zum ersten Punkt ist darauf hinzuweisen, dass sich Verwaltungsvorschriften als „Innenrecht“ der Verwaltung im durch das PaßG gesetzten Rahmen halten müssen. Dass „bei einer beabsichtigten Teilnahme [einer Person] an extremistischen Veranstaltungen im Ausland, die inhaltlich im Widerspruch zu den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes stehen, eine Gefährdung des internationalen Ansehens der Bundesrepublik Deutschland und somit eines sonstigen erheblichen Belangs der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 PaßG anzunehmen ist“ (Entschließungsantrag 20(4)259, S. 2), lässt sich mit der in der Rechtsprechung anerkannten Auslegung dieser Norm<sup>12</sup> vereinbaren.

<sup>8</sup> Zur Abgrenzung vgl. Schröder, Datenschutz-Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL), in: BeckOK Sicherheits- und Polizeirecht (verschiedene Bundesländer), Rn. 21 ff. und 45.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>11</sup> Dazu schon Schröder, ZdiW 2022, 269 (273).

<sup>12</sup> VGH Mannheim, B. vom 18.05.1994 - 1 S 667/94, NVwZ-Beil. 1994, 69.

Zum zweiten Punkt, der Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Pass- und Sicherheitsbehörden, kann aufgrund der sehr allgemeinen Formulierung des Vorschlags nur darauf hingewiesen werden, dass die allgemeinen Anforderungen, also insbesondere verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Vorgaben für einen solchen Datenaustausch einzuhalten sein werden.

#### Zur Verschiebung des Doktorgrads in ein eigenes Feld – Entschließungsantrag 20(4)260

##### **Der Vorschlag ist unter den geltenden europarechtlichen Vorgaben nicht umsetzbar.**

Der Doktorgrad ist kein Namensbestandteil, wird in Ausweisdokumenten aber (teilweise) praktisch wie ein solcher behandelt. Rechtlich ergibt sich aus § 4 Abs. 1 PaßG, dass Name und Doktorgrad unterschiedliche Kategorien sind, praktisch erscheint der Doktorgrad im Dokument hingegen im Feld „Name“ zusammen mit dem Namen (Ziff. 4.1.3. der PassVwV). Das gilt allerdings nur im „klassischen Abschnitt“ des Passes; in der maschinenlesbaren Zone des Passes wird der Doktorgrad weggelassen (Nichterwähnung in § 4 Abs. 2 PaßG).

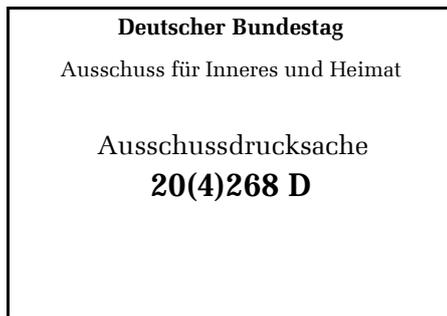
Angesichts der zunehmenden primären Nutzung der maschinenlesbaren Zone (und des Chips) des Passes im internationalen Reiseverkehr erscheint fraglich, ob die praktischen Schwierigkeiten, die der Entschließungsantrag für Passinhaber mit eingetragenem Doktorgrad sieht, überhaupt (noch) so gravierend sind, dass überhaupt Handlungsbedarf besteht; der Unterzeichner hatte beispielsweise bei seinen Auslandsreisen noch nie Probleme.

Die vorgeschlagene Lösung stößt zudem auf rechtliche Bedenken, da für die Gestaltung des Passes europarechtliche Vorgaben bestehen. Die „Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Juni 1981“ (Amtsblatt Nr. C 241 vom 19/09/1981 S. 1 ff., geändert durch Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 10. Juli 1995, Amtsblatt Nr. C 200 vom 04/08/1995 S. 1) über die Einführung eines nach einheitlichem Muster gestalteten Passes normiert unter E. die Inhalte der kunststoffbeschichteten Seite des Passes. Es sind dies 1. Name, 2. Vornamen, 3. Staatsangehörigkeit, 4. Geburtsdatum, 5. Geschlecht, 6. Geburtsort, 7. Ausstellungsdatum, 8. Verfalldatum, 9. Behörde, 10. Unterschrift des Inhabers. Weitere Inhalte sind nicht vorgesehen, auch nicht optional, wie sich im Umkehrschluss aus Buchstabe F. ergibt („Folgende Seite – Die Staaten können auf dieser Seite Vermerke über 11. den Wohnort, 12. die Größe, 13. die Augenfarbe, 14. die Verlängerung des Passes vorsehen“).

Ein eigenes Feld für den Doktorgrad kann daher nicht eingeführt werden. Zulässig wäre nur die völlige Streichung des Doktorgrads aus dem Pass, oder die Fortführung der bisherigen Praxis, den Doktorgrad in einem für einen anderen Inhalt vorgesehenen Feld hinzuzufügen und ihn damit europarechtlich als Namensbestandteil zu werten.

Passau, den 30. Juni 2023

gez. Prof. Dr. Meinhard Schröder



Lehrstuhl  
für Rechtsinformatik

**Prof. Dr. Christoph Sorge**

Postfach 15 11 50  
66041 Saarbrücken

Besucheranschrift:  
Campus C3 1, Raum 1.25  
66123 Saarbrücken

Tel. 0 681 / 302-51 22  
Sekr. 0 681 / 302-51 20  
E-Mail christoph.sorge@uni-saarland.de  
Web www.legalinf.de

Berlin, 3. Juli 2023

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens**

### **A. Vorbemerkung**

Aufgrund der Kürze der zur Erstellung der vorliegenden Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit beschränkt diese sich auf die Kommentierung einzelner Aspekte des Gesetzesentwurfs sowie des Entschließungsantrags der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP (Ausschussdrucksache 20(4)258).

### **B. § 16a Abs. 3 PassG-E, § 20 Abs. 3a PAuswG-E und § 78 Abs. 7 AufenthG-E**

Ich verstehe § 16a Abs. 3 PassG-E, § 20 Abs. 3a PAuswG-E und § 78 Abs. 7 AufenthG-E so, dass ein Auslesen sowohl vor Ort als auch online ermöglicht werden soll.<sup>1</sup> Vor Ort dürften die Vorteile in der Fälschungssicherheit durch die digitale Signatur des Lichtbildes sowie in der Möglichkeit eines automatisierten Abgleichs liegen.

Das Auslesen des Lichtbildes aus dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium eines Personalausweises, Aufenthaltstitel oder Passes kann aber auch für die Identifikation bei der Videokommunikation jedenfalls nach heutigem Stand sinnvoll sein. Es ist aktuell in

---

<sup>1</sup>Das Auslesen des Lichtbildes aus dem Pass erfolgt nach einem anderen Protokoll als bei Personalausweis und Aufenthaltstitel, ist aber grundsätzlich mit der gleichen Hardware möglich – also auch mit den meisten aktuellen Smartphones.

§ 16c BeurkG vorgesehen, könnte aber perspektivisch auch z. B. im Rahmen der digitalen Teilnahme an Gerichtsverhandlungen zum Einsatz kommen. Das Auslesen der Gesichtsbilds erfordert seitens des Nutzers die Eingabe der CAN (Card Access Number, die auf dem Ausweis bzw. Aufenthaltstitel aufgedruckt ist) oder von Daten aus der MRZ des Passes. Soweit das Auslesen von Lichtbildern im Kontext einer Videokommunikation vorgesehen werden soll, wäre eine explizite gesetzliche Regelung bzw. Klarstellung wünschenswert.

Der Hinweis des BfDI auf die Gefahr, dass durch Deep Fakes die Identifikation von Teilnehmern einer Videoübertragung anhand eines Lichtbilds entwertet wird, ist berechtigt. Aktuell dürfte diese Gefahr noch beherrschbar sein, wenn die Empfehlungen der ENISA<sup>2</sup> befolgt werden und in Fällen, bei denen ein Identitätsmissbrauch besonders wahrscheinlich erscheint, auf die Videoidentifikation verzichtet wird. Auch die ENISA weist im o. g. Bericht allerdings auf den schnellen technischen Fortschritt bei der Erstellung überzeugender Deepfakes hin, so dass eine zuverlässige Erkennung solcher Fälschungen mittel- bis langfristig nicht mehr möglich sein dürfte.

Ein elektronischer Identitätsnachweis ohne Lichtbildübermittlung, in dessen Rahmen der Ausweisinhaber lediglich seine PIN eingibt, ist für viele Anwendungsszenarien ebenfalls sinnvoll und ausreichend. Das gilt jedoch nicht, wenn der Ausweisinhaber an einem Identitätsmissbrauch mitwirkt und seinen Ausweis nebst PIN weitergibt.

Ein elektronischer Identitätsnachweis kann natürlich auch mit dem Auslesen des Lichtbildes kombiniert werden.

### C. Registermodernisierung

Zu dem Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP auf eine Entschließung des 4. Ausschusses des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 20(4)258) möchte ich betonen, dass ich an der grundlegenden Kritik aus dem Gutachten „Registermodernisierung: Datenschutzkonforme und umsetzbare Alternativen“<sup>3</sup> sowie meiner Stellungnahme zum Entwurf des Registermodernisierungsgesetzes (Ausschussdrucksache 19(4)667 C) festhalte. Bereits der grundlegende Ansatz eines allgemeinen Personenkennzeichens entspricht nicht dem Stand der Technik des Identitätsmanagements. Das zeigt sich auch etwa darin, dass der Personalausweis schon seit der Einführung des elektronischen Identitätsnachweises im Jahr 2010 in der Lage ist, für jeden Diensteanbieter ausweis- und anbieterspezifische Kennzeichen zu erzeugen (sog. „Restricted Identification“). Da diese Kennzeichen an den Ausweis und nicht die Person gebunden sind, eignen

---

<sup>2</sup>Remote Identity Proofing – Attacks & Countermeasures, ENISA-Bericht vom 20. Januar 2022, online abrufbar unter <https://www.enisa.europa.eu/publications/remote-identity-proofing-attacks-countermeasures/@@download/fullReport>

<sup>3</sup>Christoph Sorge, Indra Spiecker gen. Döhm, Jörn von Lucke: Registermodernisierung: Datenschutzkonforme und umsetzbare Alternativen, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2020

sie sich nicht unmittelbar zum Einsatz als langlebige bereichsspezifische Personenkennzeichen. Sie zeigen jedoch die Möglichkeiten aktueller datenschutzfreundlicher Technik exemplarisch auf.

Wie im genannten Gutachten bereits dargelegt, besteht eine nicht nur geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Verwendung der Steuer-ID als allgemeines Personenkennzeichen durch das Bundesverfassungsgericht untersagt werden wird. Daher erscheint eine Vorbereitung auf diesen Fall ratsam – einschließlich einer möglicherweise notwendig werdenden Neuvergabe aller Steuer-IDs, wenn diese bis zur Entscheidung des BVerfG bereits an zahlreiche Register übermittelt worden sein sollten.

Zu den einzelnen Anträgen unter II möchte ich wie folgt Stellung nehmen:

1. Die vorgeschlagene Stärkung des Datenschutzcockpits ist grundsätzlich begrüßenswert. Insbesondere ist positiv zu werten, dass auch Übermittlungen innerhalb eines Bereichs erfasst werden und sogar Benachrichtigungen ermöglicht werden sollen. Auch die Möglichkeit von Einsichtnahme in Bestandsdaten sowie die Geltendmachung von Betroffenenrechten über das Datenschutzcockpit sind geeignet, die Transparenz der staatlichen Datenverarbeitung zu verbessern und Erwartungen der Bürger an moderne E-Government-Dienste zu erfüllen. Die Zusammenführung umfangreicher Einsichtnahme- und Steuerungsmöglichkeiten an einer zentralen Stelle erhöht aber auch das Risiko missbräuchlicher Verwendung des Datenschutzcockpits. Daher sollten technische Umsetzungen gewählt werden, die dieses Risiko weitestmöglich reduzieren. So sind beispielsweise Lösungen denkbar, bei denen Daten aus einzelnen Registern erst auf dem Endgerät des Nutzers entschlüsselt werden und nicht etwa auf einem Server im Klartext vorliegen.
2. Entsprechende Vorgaben sind, soweit nicht ohnehin de lege lata vorgesehen, zwingend notwendig und sollten (ggf. untergesetzlich) weiter konkretisiert werden.
3. Auch dies halte ich für zwingend notwendig. Um sicherzustellen, dass die Steuer-ID nicht als Authentifizierungsmerkmal verwendet wird, müsste auch jedenfalls eine praktikable Alternative für jeden Einzelfall (einschl. telefonischer Auskünfte) verfügbar sein.
4. Hierzu sollten sich unproblematisch technische Ansätze finden lassen – jedenfalls, soweit Zugriffe innerhalb der dafür vorgesehenen Systeme stattfinden. Der Vorschlag ist jedenfalls aus Sicht des Datenschutzes zu begrüßen, aus meiner Sicht sogar notwendig, um Missbrauch zu verhindern. Umgekehrt ist die Zweckbindung der durch die Auswertung von Zugriffen erzeugten Daten zu beachten, denn die Zugriffe haben auch einen Bezug zur Person des jeweiligen Bearbeiters.
5. In der Tat ist dieses Vorgehen aus zwei Gründen sinnvoll. Einerseits sollte das Konzept der Registermodernisierung für sich genommen weiterentwickelt werden, um den Datenschutz beim E-Government kontinuierlich zu verbessern und vor allem auch, um im Fall einer festgestellten Verfassungswidrigkeit des bislang verfolgten

Konzepts zeitnah auf eine verbesserte Alternative zurückgreifen zu können. Ansätze dazu, die bereits mit einfachen Mitteln ohne grundlegende Änderungen des verfolgten 4-Corner-Modells den Verzicht auf ein allgemeines Personenkennzeichen ermöglichen, liegen im oben erwähnten Gutachten bereits vor. Andererseits sollten aber auch grundlegendere Neukonzeptionen erforscht werden. Perspektivisch könnten verbesserte und effizientere Dienste im E-Government, E-Business und E-Justice erreicht werden, wenn staatliches Identitätsmanagement umfassender neu gedacht wird. So sind die fortgeschrittenen Identitätsmanagementlösungen der elektronischen Ausweisfunktion bisher nur eine Insellösung, die weder mit den Identitäten in staatlichen Registern zusammenhängt noch in nennenswertem Umfang in der Privatwirtschaft verwendet wird. Für ein umfassendes, verbessertes Identitätsmanagement sind aber auch Entwicklungen auf europäischer Ebene (z. B. EU Digital Identity Wallet) mit einzubeziehen. Denkbar ist mittel- bis langfristig auch die Einführung veränderter Betriebsmodelle, bei denen Register nicht mehr physisch dezentral geführt werden, sondern die dezentrale Struktur der Verwaltung durch verschlüsselte Datenspeicherung in staatlichen Cloud-Diensten abgebildet werden.

6. Die Registermodernisierung voranzutreiben, wird sicherlich zu Effizienzgewinnen beitragen. Eine verfassungskonforme, datenschutzgerechte Lösung auf dem Stand der Technik sollte aber Priorität genießen.

Berlin, 3. Juli 2023



Christoph Sorge

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

Hier: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

am Montag, 03. Juli 2023, 16:30 Uhr

- Eingangsstatement Kriminalrätin Linda Söllerböhmer, Referentin im Bundeskriminalamt bei SO 42, Sexualdelikte zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen -

Der umgangssprachliche Begriff des „**Kindersextourismus**“ umschreibt den sexuellen Missbrauch von Kindern gem. §§ 176, 176a und 176 b StGB. Die Begrifflichkeit ist aufgrund seines verharmlosenden Charakters inzwischen erheblicher Kritik ausgesetzt. Aus diesem Grund wird im Sprachgebrauch der deutschen Polizei von „**reisenden Sexualstraftätern**“ gesprochen, wodurch allerdings die Konzentration auf die Opfergruppe der Kinder aufgegeben wird. International ist mittlerweile der Begriff **TCSO (Transnational Child Sex Offender)** gebräuchlich.

**Belastbare Zahlen** zum tatsächlichen Ausmaß des sexuellen Missbrauchs, begangen durch deutsche Staatsangehörige im Ausland, **liegen nicht vor**, da die **Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)** die Zahl der diesbezüglich eingeleiteten Ermittlungsverfahren **nicht erfasst** (grundsätzlich keine Erfassung von Auslandstaten).

Jedoch geht beispielsweise die Hilfsorganisation „terre des hommes<sup>1</sup>“ davon aus, dass jährlich rund **10.000 der Täter**, die Kinder im Ausland sexuell missbrauchen, aus **Deutschland** kommen.

Hinsichtlich dieser Straftaten muss von einem **beträchtlichen Dunkelfeld** ausgegangen werden, dessen Ausmaß auch anhand der zitierten Schätzungen von „terre des hommes“ in Relation zu den dem Bundeskriminalamt (BKA) bekannt gewordenen Fällen (im zweistelligen Bereich) nicht annähernd bestimmt werden kann.

Präventionsmaßnahmen in den jeweiligen ausländischen Staaten gestalten sich ebenso wie die Versuche einer aktiven Gewinnung von Ermittlungsansätzen in den betreffenden Staaten auf Grund der dort bestehenden gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen schwierig.

Die den sexuellen Missbrauch von Kindern durch deutsche Staatsangehörige im Ausland fördernden Rahmenbedingungen sind vielfältig:

---

<sup>1</sup> <https://www.tdh.de>

- das starke **Wohlstandsgefälle** zwischen **Herkunfts- und Zielländern**, insbesondere die persönliche Armut der Opfer und ihres Umfeldes in Verbindung mit einer geringen gesellschaftlichen Ächtung des Missbrauchs von Kindern (die **Einkünfte aus der sexuellen Ausbeutung** Minderjähriger sind nicht selten ein **wesentlicher Bestandteil des Einkommens ganzer Familien**) und
- der **tatsächliche bzw. vom Täter vermutete (nicht vorhandene) Strafverfolgungsdruck**.

**Fehlende rechtliche Instrumente, Korruption, fehlendes Problembewusstsein** oder sogar **bewusstes Wegsehen**, um keine Einbußen in der für die betroffenen Staaten oftmals unverzichtbaren Tourismusbranche hervorzurufen, werden von Straftätern wahrgenommen, in die Wahl des Reiseziels einbezogen und schaffen somit die entsprechenden Tatgelegenheiten.

Die weiter **fortschreitende Erschließung neuer Reiseländer** und die **Verbesserung der dortigen touristischen Infrastruktur** erhöhen das Potenzial neuer Tatgelegenheiten in immer neuen Zielländern.

**Eine Änderung des Passgesetzes zur Prävention von Sexualstraftaten zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen wird durch das Bundeskriminalamt als immanent wichtig angesehen.**

Nachdem **2016 ein mehrfach wegen Sexualstraftaten verurteilter, rückfallgefährdeter und unter Führungsaufsicht stehender deutscher Sexualstraftäter** nach Südostasien gereist war und dort wiederholt Sexualstraftaten an Kindern verübt hatte, hat sich das BKA in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Vertretern der Bundesländer kritisch mit der Problemstellung auseinandergesetzt und **Maßnahmen sowie Methoden entwickelt**, um zukünftig derartige Fälle zu verhindern.

Zwischenzeitlich wurden verschiedene Lösungsansätze erarbeitet, die darauf abzielen, verurteilte und rückfallgefährdete, reisende Sexualstraftäter an der Ausreise aus Deutschland bzw. an der Einreise in das entsprechende Zielland zu hindern oder diese zumindest zu erschweren. **Ziel der Maßnahmen ist es, mögliche Sexualstraftaten im Ausland zu verhindern.**

Die **Passversagung nach § 7 PassG sowie der Passentzug nach § 8 i. V. m. § 7 PassG** wurde als eine der wirkungsvollsten Möglichkeiten identifiziert, rückfallgefährdete, reisende Sexualstraftäter an der Ausreise aus Deutschland bzw. Einreise in entsprechende Zielländer zu hindern. Somit wäre bei Umsetzung dieser rein präventiv-polizeilichen Maßnahme grundsätzlich für den Sexualstraftäter **gar keine Tatgelegenheit** gegeben.

Die Möglichkeit des temporären Passentzuges bei reisenden Sexualstraftätern gem. § 8 i.V. m. § 7 PassG scheint **geeignet und gerechtfertigt, um die gefährdeten hohen Rechtsgüter der potentiellen Opfer wirksam zu schützen und Straftaten zu verhindern.**

So hätten die in dem beschriebenen Sachverhalt ausgeübten Sexualstraftaten zum Nachteil mehrerer Kinder in Südostasien verhindert werden können, wenn dem Probanden zuvor der Pass entzogen und er somit an der Einreise in die dortige Region – oder in andere Staaten – gehindert worden wäre.

Aktuell kann ein möglicher Passentzug für rückfallgefährdete, reisende Sexualstraftäter lediglich unter Bezugnahme auf die Norm des **§ 8 i. V. m. § 7 I Nr.1, II PassG** erwirkt werden. Dabei stellt die Variante des **§ 7 I Nr.1, II PassG einen Auffangtatbestand** dar, der voraussetzt, dass durch die drohenden sexuellen Gewaltstraftaten im Ausland eine Gefahr für „**sonstige erhebliche Belange**“ der **Bundesrepublik Deutschland** begründet wird.

Bisher liegen nur wenige Erfahrungswerte vor, wonach versucht wurde, eine Passversagung für rückfallgefährdete, reisende Sexualstraftäter nach § 8 i. V. m. § 7 I Nr.1, II PassG zu erwirken. Aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffes des § 8 i. V. m. § 7 I Nr.1, II PassG wurde jedoch festgestellt, dass nicht jede passausstellende Behörde – welche für die Einzelfallprüfung verantwortlich ist – die Einreise eines rückfallgefährdeten, reisenden Sexualstraftäters in ein entsprechendes Zielland unter den Begriff der Gefahr für „sonstige erhebliche Belange“ der Bundesrepublik Deutschland subsumiert und somit den Pass versagen bzw. entziehen wollte/konnte. Dies führt im Ergebnis zu einem **bundesweit heterogenen Vorgehen**, das sich negativ auf ein anzustrebendes **standardisiertes, bundeseinheitliches Vorgehen** und der damit einhergehenden **Rechtssicherheit** auswirkt, aber auch der beabsichtigten **Präventivwirkung** entgegenläuft.

Um diesem Umstand entgegen zu wirken, scheint eine Erweiterung des § 7 I PassG um eine Nummer 12 dringend erforderlich.

Der Entwurf der Änderung des Gesetzestextes lautet wie folgt

***„Der Pass ist zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber [...]***

***12. Im Ausland eine in den §§ 174, 176, 176a, 176b, 176c, 176d oder 182 des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung vornehmen wird.“***

Die Schaffung eines solchen Tatbestandsmerkmals würde im Ergebnis zu mehr Handlungs- und Rechtssicherheit auf Seiten der beteiligten Stellen führen.

Eine entsprechende Erweiterung des § 7 I PassG scheint, wie bereits festgestellt, auch im Sinne einer Güterabwägung geeignet und gerechtfertigt, um die gefährdeten hohen Rechtsgüter der potentiellen Opfer wirksam zu schützen und Sexualstraftaten zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen zu verhindern.

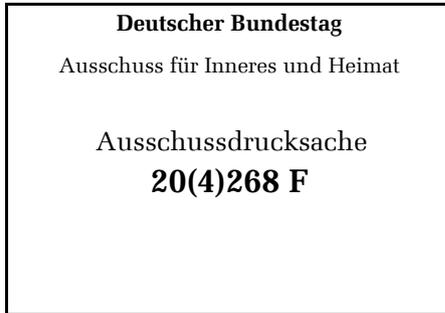
**Das Bundeskriminalamt hat eine klare Position zu der beabsichtigten Novellierung des Passgesetzes § 7 I Nr. 12:**

Wir haben die Pflicht, die **schwächsten Menschen in unserer Gesellschaft – die Kinder** – insbesondere auch diejenigen, die keinen Schutz durch Familie und Staat im Ausland aufgrund vielfältiger Ursachen erfahren, vor deutschen Staatsangehörigen, die mit dem alleinigen Ziel des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen ins Ausland reisen, **zu schützen**.

Im September 2022 fand eine Anhörung Deutschlands vor dem VN-Kinderrechteausschuss statt. Das Gremium würdigte zwar die zuletzt erreichten Fortschritte, um die VN-Kinderrechtskonvention in Deutschland vollständig umzusetzen, sah aber zugleich dringenden **Verbesserungsbedarf, unter anderem in den Handlungsfeldern Gewalt gegen Kinder und sexueller Missbrauch**, [...].

Das sogenannte Kindeswohlprinzip aus Artikel 3 ist ein zentrales Element der der VN-Kinderrechtskonvention.

Wir sollten den Schutzbedürftigen in unserer Gesellschaft eine Kindheit ohne traumatisierende Missbrauchshandlungen, begangen durch deutsche Sexualstraftäter, ermöglichen.



03.07.2023

## Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 31. März 2023, dem Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und der FDP im 4. Ausschuss (Innenausschuss) des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 20. Juni 2023 sowie dem Entschließungsantrag zur Passversagung bei Teilnahme an ausländischen Veranstaltungen, deren Inhalte im Widerspruch zu den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes stehen

von Kai Dittmann,  
Leiter Politik der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Der nunmehr vorliegende Regierungsentwurf zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sieht entscheidende Änderungen vor, die den automatisierten Datenabruf von biometrischen Lichtbildern durch eine Vielzahl von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in der Praxis flächendeckend ermöglichen. Dies verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Zu begrüßen ist das grundsätzliche Ziel des Entwurfes, Verwaltungsabläufe zu modernisieren, den Aufwand für Behörden und Bürger\*innen zu verringern sowie die Sicherheit und Integrität der Daten in Pässen, Personalausweise und elektronischen Aufenthaltstiteln zu gewährleisten. Gleichwohl werden gerade in den Bereichen der Übermittlung und Speicherung von (insb. biometrischen) Daten Befugnisse erweitert, die die Sicherheit und Integrität dieser sensiblen Daten gefährden. Stattdessen müssten die Befugnisse eingeschränkt werden, um einen möglichst umfassenden Schutz zu gewährleisten.

Aus grundrechtlicher Perspektive von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit zur anonymen Nutzung des digitalen Raumes. In dieser Hinsicht ist die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen im Innenausschuss vorgesehene Beibehaltung des Mindestalters für elektronische Identitätsnachweise von 16 Jahren entsprechend den Regelungen der DSGVO zu begrüßen.

Darüber hinaus ist es aus grundrechtlicher Perspektive geboten, in § 4 Satz 5 und 6 PassG Änderungen vorzunehmen, um den bezweckten Schutz vor Diskriminierung von trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, tatsächlich zu gewährleisten.

Dem Entschließungsantrag zur Passversagung auf Grundlage des Passgesetzes bei Teilnahme an ausländischen Veranstaltungen, deren Inhalte den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes widersprechen, stehen wir kritisch gegenüber. Eine Anknüpfung an die inhaltliche Ausrichtung einer Versammlung oder an einen undefinierten Extremismusbegriff ist jedenfalls bei Versammlungen unzulässig: Eine Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen.“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08)

Im Folgenden werden daher Vorschläge zur Anpassung des Regierungsentwurfes in Verbindung mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen unterbreitet.

### **1. Keine flächendeckende, automatisierte Übermittlung biometrischer Daten**

(§ 22a Abs. 3 PassG-E sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG-E)

§ 22a Abs. 3 PassG-E sowie § 25 Abs. 3 PAuswG-E implementieren die Änderungen des § 22a PassG sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 07. Juli 2017 flächendeckend in der Praxis. Diese ermöglichen den nahezu voraussetzungslosen Lichtbildabruf im automatisierten Verfahren durch eine Vielzahl von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, insbesondere auch die Nachrichtendienste, nach § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG bzw. § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG. Die zuvor geltenden Einschränkungen, dass ein solcher Abruf nur zum Zwecke der Strafverfolgung und nur dann automatisiert möglich sein soll, wenn die Personalausweis- oder Passbehörde auf andere Weise nicht erreichbar war und weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährdet hätte, sind 2017 entfallen. Seitdem ist der automatisierte Lichtbildabruf schlicht zur „Erfüllung der Aufgaben“ der ermächtigten Behörde möglich. Wir sind der Überzeugung, dass diese Regelung verfassungswidrig ist.

In der Praxis hat sich die in der gesetzlichen Grundlage angelegte Gefahr der Einrichtung einer Schattendatenbank von sensiblen biometrischen Daten nur begrenzt realisiert. Da es keine bundesgesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung eines automatisierten Lichtbildabrufs gibt, ist dieser in der Landes- und Kommunalverwaltung nach wie vor nicht oder nur sehr begrenzt möglich. Bisher bieten lediglich zwei Bundesländer einen automatisierten Lichtbildabruf an, und auch das nur für interne Zwecke in ihrem jeweiligen Land.

Der vorliegende Gesetzesentwurf baut nun auf dieser zweifelhaften Gesetzesgrundlage auf und nimmt in § 22a Abs. 3 PassG-E und § 25 Abs. 3 PAuswG-E Veränderungen vor, um eben dieses Umsetzungsdefizit zu beheben. Diese flächendeckende Einführung einer Schattendatenbank aus sensiblen biometrischen Daten ist grundrechtswidrig. Der automatisierte Abruf biometrischer Passbilder durch diverse Behörden zu anderen Zwecken als der Strafverfolgung, das heißt auch ohne konkreten Verdacht gegen eine Person, wird der Sensibilität dieser Daten nicht gerecht und ist unverhältnismäßig.

**i. Intensiver Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Der automatisierte Lichtbildabruf, welcher nun erstmals flächendeckend und umfassend in der Praxis etabliert werden soll, stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Dies ergibt sich aus verschiedenen Aspekten:

Zunächst ergibt sich eine hohe Eingriffsintensität aus dem Umfang und der Art der abgerufenen Daten. Biometrische Lichtbilder sind personenbezogene Daten von besonderer Sensibilität. Sie erlauben Rückschlüsse auf verschiedene Informationen wie Alter, Geschlecht, Herkunft, Gesundheitszustand<sup>1</sup> oder sexuelle Orientierung<sup>2</sup>. Zudem bieten sie vielfältige Verwendungsmöglichkeiten, wie beispielsweise die Authentifizierung, den Einsatz in intelligenten Kamerasystemen oder den automatisierten Abgleich mit anderen Datenbanken. Angesichts der Gefahren, die mit der Sammlung biometrischer Daten einhergehen, hat der Gesetzgeber explizit den Aufbau bundesweiter biometrischer Datenbanken ausgeschlossen (vgl. § 26 Abs. 3 PAuswG und § 4 Abs. 3 Satz 3 PassG). Gleichzeitig wird mit der nun eingeführten Bereitstellungspflicht (§ 22a Abs. 3 PassG sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG) funktional eine bundesweite Datenbank für biometrische Merkmale errichtet – dies unterläuft das Verbot der Errichtung solcher Datenbanken in seinem Sinngehalt.

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Art und Weise, in der die Daten erhoben und abgerufen werden. Der Ausgangspunkt des Abrufs ist die flächendeckende, verpflichtende Erhebung von biometrischen Daten nahezu aller Deutschen. Diese Erhebung erfolgt unabhängig von einem konkreten Straftatverdacht oder einer Gefahrenlage und dient rein vorsorglich der Identitätsfeststellung. Es handelt sich somit um eine anlasslose vorsorgliche Totalerhebung. Bei der zweckändernden Verwendung solcher Daten, die vorsorglich und anlasslos erhoben wurden, sind grundsätzlich besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Des Weiteren sind die möglichen belastenden Folgen des Lichtbildabrufs für den Betroffenen zu berücksichtigen. Die Schwere des Eingriffs nimmt zu, wenn die abgerufenen Daten für weitere

---

<sup>1</sup> Vgl. Kruszka u.a., *American Journal of Medical Genetics Part A* 2017, 2323.

<sup>2</sup> Vgl. Wang/Kosinski, *Journal of Personality and Social Psychology* 2018, 246.

Maßnahmen genutzt werden können. Die Aufnahme des Lichtbildes in die Dateien der abrufberechtigten Stellen kann zur Grundlage für weitere Untersuchungen genutzt werden und erhöht somit die Wahrscheinlichkeit solcher Maßnahmen.

Ein besonders gewichtiger Faktor ist die Heimlichkeit der Maßnahme, insbesondere beim Abruf durch Nachrichtendienste. Ein heimlicher Eingriff entzieht dem\*r Betroffenen effektiven Rechtsschutz, da er\*sie im Vorhinein, währenddessen und auch im Nachhinein nichts von dem Eingriff weiß. Nachträglicher Rechtsschutz wird dadurch ebenfalls erheblich erschwert. Heimliche staatliche Informationseingriffe haben auch Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten in der Gesellschaft insgesamt, da sie Verunsicherung und Störungspotenzial hinsichtlich der Grundrechtsausübung mit sich bringen.

In diesem Fall verstärkt sich die Belastungswirkung, da nicht nur der Eingriff selbst verdeckt geschieht, sondern auch nahezu die gesamten Aktivitäten der Nachrichtendienste geheim ablaufen.

## **ii. Baustein staatlicher Dateninfrastruktur**

Die Verstärkung des automatisierten Bildabrufs steht im Zusammenhang mit dem schrittweisen Aufbau einer staatlichen Datenarchitektur und dem fortschreitenden Abbau von Informationsgrenzen zwischen Sicherheitsbehörden, Nachrichtendiensten und anderen staatlichen Stellen. Vor diesem Hintergrund bergen effiziente Umsetzungen zusätzliche Risiken für die Grundrechte der Bürger\*innen, da umfangreiche Möglichkeiten entstehen, biometrische Daten mit anderen Datensätzen zu verknüpfen. Insbesondere die Verknüpfung von Daten mithilfe entsprechender Analysetechnologien ermöglicht Erkenntnisse, die über die einzelnen Informationen hinausgehen.

Zum Beispiel kann der automatisierte Abgleich mit den internen Bilddatenbanken der Nachrichtendienste nicht nur Aufschluss darüber geben, ob die betreffende Person dort bereits abgebildet ist, sondern auch Informationen über mögliche Verwandtschaftsverhältnisse zu anderen abgebildeten Personen liefern.

Angesichts der Schwere dieser Grundrechtseingriffe bedürfte es einer Vorschrift, die erhöhte Anforderungen an den Abrufanlass und den Nutzungszweck aufstellt. Dem wird jedoch weder das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 7. Juli 2017 noch die nun darauf aufbauenden Vorschriften des § 22a Abs. 3 PassG-E sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG-E gerecht. Für aufgaben- und bereichsspezifische Voraussetzungen, die es in diesem Kontext bedürfte, fehlt es an Regelungen, unter welchen Umständen ein hinreichender Anlass für den Eingriff bestehen soll, welchem Zweck die Erhebung dient und inwieweit sich die weitere Verwendung auf diesen Zweck zu beschränken hat.

Stattdessen sind Polizeibehörden des Bundes und der Länder, der Militärischen Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die

Steuerfahndungsdienststellen der Länder, der Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämtern allesamt zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“ zum Abruf von Lichtbildern berechtigt.

Dieses Gesetz bietet eine gute Gelegenheit zu einer Abkehr von der Linie der vorherigen Bundesregierungen, die sich zu oft lediglich an einem grundrechtlichen Minimum (oder weniger) orientierte, und einem Bekenntnis dazu, Bürger\*innenrechten Ausdruck zu verleihen. Die Rücknahme der entsprechenden Änderungen des § 25 Abs. 2 Sätze 4, 5, 7 und 9 des Personalausweisgesetzes und § 22a Abs. 2 Sätze 5, 6, 8 und 10 des Passgesetzes durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises von 2017 wäre der richtige Schritt in diese Richtung.

## 2. Keine Verarbeitung von Daten aus Identitätsprüfung ohne enge Zweckbindung

(§ 16a Abs. 2 PassG-E und § 16 Abs. 2 PAuswG-E)

Die Verarbeitung biometrischer Daten stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen dar. Die Rechtfertigung einer solchen Verarbeitung bedarf daher Gründe von erheblichem öffentlichem Interesse (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO). So ist die Möglichkeit der Verarbeitung der auf den Chips gespeicherten Daten nur solchen Stellen zu gewähren, die Aufgaben in erheblichem öffentlichem Interesse wahrnehmen und einen solchen Zugriff zur Erfüllung dieser Aufgaben zwingend benötigen.

Die vorliegenden Vorschriften sollen es den in § 16a Abs. 1 PassG-E bzw. § 16 Abs. 1 PAuswG-E genannten Behörden ermöglichen, die bei einer Identitätsprüfung aus dem Chip ausgelesenen Daten medienbruchfrei in anderen Datenverarbeitungssystemen weiterzuverarbeiten, sofern dies durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes legitimiert ist. Die vorgeschlagenen Bestimmungen erfüllen nach unserer Einschätzung nicht die Anforderungen der DSGVO in Bezug auf den Zweckbindungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 lit. b, Art. 6 Abs. 4 DSGVO,) und das Prinzip der Datenminimierung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO).

Die vorliegenden Bestimmungen legen keinerlei Einschränkungen für die fortgesetzte Verarbeitung der Daten fest. Insbesondere gibt es keine Vorgaben in Bezug auf den Zweck und die Dauer der Speicherung. Zur rechtskonformen Speicherung und Weiterverarbeitung der Daten, die im Rahmen der Identitätsfeststellung erhoben wurden, sollten mindestens die folgenden Aspekte berücksichtigt werden: Neben einer expliziten Rechtsgrundlage, Zweckbindung, einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zwischen Identitätsfeststellung und Folgemaßnahme sowie der klaren Beschränkung der elektronischen Weiterverarbeitung auf zwingend erforderliche Daten, ist der\*die Betroffene über die weitere Verarbeitung seiner\*ihrer Daten zu informieren.

Ziel der engeren Zweckbindung ist es auch hier, auszuschließen, dass Schattendatenbanken entstehen, in denen Daten aus Identitätsfeststellungen ohne klare Zweckbindung für mögliche zukünftige Datenverarbeitungen gespeichert werden.

### 3. Streichung der Absenkung des Mindestalters auf 13 Jahre

(§ 10 Abs. 2 und Abs. 3 PAuswG-E)

Wir begrüßen ausdrücklich die Streichung der vorgesehenen Senkung des Mindestalters für die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises von 16 auf 13 Jahre, die der Regelung der Einwilligungsfähigkeit nach der DSGVO grundsätzlich entspricht, die mit 16 Jahren beginnt. Die ursprünglich vorgesehene Senkung des Mindestalters für die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises von 16 auf 13 Jahre hätte folgende Probleme aufgeworfen:

Erstens birgt die potenzielle und wahrscheinliche Nutzung des elektronischen Personalausweises durch Kommunikationsanbieter erhebliche Risiken für die Datensicherheit, insbesondere in Bezug auf junge Menschen. Dies gewinnt an Bedeutung vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen auf EU-Ebene zur Verordnung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (Chatkontrolle-Verordnung). Obwohl das Verfahren der Authentifizierung durch den elektronischen Personalausweis selbst vergleichsweise datenschutzfreundlich ausgestaltet werden kann, besteht die Gefahr, dass Anbieter über die reine Altersverifikation hinausgehen und zusätzliche persönliche Daten der Jugendlichen abfragen.

Zweitens gefährdet diese Art der Verifikation das Recht auf Anonymität im Internet. Die Möglichkeit der Altersverifikation über den elektronischen Identitätsnachweis birgt die Gefahr, dass Jugendliche sich ständig im Netz identifizieren müssen und dabei ihre persönlichen Daten angeben. Eine Altersverifikation geht zwangsläufig mit der Verifikation aller Nutzer\*innen einher, was grundlegend das Recht auf Anonymität im Internet bedroht. Dieses Recht ist von entscheidender Bedeutung für unsere Demokratie und steht im Widerspruch zum Bekenntnis der die Regierung tragenden Parteien im Koalitionsvertrag, die „anonyme und pseudonyme Online-Nutzung“ zu schützen sowie ihrer generellen Ablehnung einer Identifizierungspflicht (S. 18). Insbesondere Gruppen, die auf anonyme Online-Nutzung angewiesen sind, wie Whistleblower\*innen, Opfer von Stalking und politisch Verfolgte, würden in erheblichem Maße in ihren Nutzungsmöglichkeiten von Online-Diensten eingeschränkt.

Drittens könnte diese Form der Altersverifikation als Nebeneffekt dazu führen, dass Menschen ohne Ausweisdokumente von der Nutzung von Kommunikationsdiensten ausgeschlossen würden. Dadurch würden ihnen essenzielle Informations- und Teilhabemöglichkeiten verwehrt.

### 4. Verbesserung der passrechtlichen Situation von trans\*Personen

(§ 4 Abs. 1 Sätze 5 und 6 PassG)

Die Änderung von § 4 PassG sollte zum Anlass genommen werden, auch dessen Sätze 5 und 6 PassG anzupassen, um den Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten und den Lebensrealitäten von trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, gerecht zu werden.

In Satz 5 sollte die Formulierung Passbewerber\*innen ist [...] „ein Pass mit der Angabe *des anderen, von dem Geburteneintrag*abweichenden Geschlechts auszustellen“ in die Formulierung Passbewerber\*innen ist [...] „ein Pass mit der Angabe *eines von dem Melderegister*abweichenden Geschlechts auszustellen“ abgeändert werden. Diese Änderung ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. Dritten Option zur Anerkennung geschlechtlicher Identitäten jenseits der binären Geschlechter männlich und weiblich geboten. Die bisherige Formulierung des „anderen“ beruht auf einer binären Vorstellung von Geschlecht, die der Vielfalt geschlechtlicher Identitäten nicht gerecht wird. Zudem sollte die antragstellende Person mitbestimmen können, welcher Eintrag statt des im Melderegister dokumentierten gewählt wird. Dies ist zum bestmöglichen Diskriminierungsschutz notwendig, da sich nicht bei allen Menschen, die ihren Geschlechtseintrag entsprechend ihrer Geschlechtsidentität ändern, ihr Erscheinungsbild ändert. Die gegenwärtige rechtliche Situation gibt Anlass zur Sorge, gerade für trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht, die keine geschlechtsangleichenden Veränderungen vorgenommen haben und deren äußeres Erscheinungsbild sich nicht mit Angleichung der Geschlechtsidentität ändert.

So könnte eine trans\* Person, die ihren Geschlechtseintrag über das TSG geändert hat und bei Geburt als ‚männlich‘ eingetragen wurde, nur einen weiblichen Geschlechtseintrag wählen – unabhängig davon, ob die Person sich weiblich verortet und wie die Person wahrgenommen wird. Das würde in einem Fall, in dem eine Person beispielsweise keine geschlechtsangleichenden Maßnahmen anstrebt und im Alltag daher häufig als ‚Mann‘ wahrgenommen wird, zu Irritationen und damit verbundenen Diskriminierungen führen.<sup>3</sup>

In Satz 6 sollte die Formulierung Passbewerber\*innen kann (...) „auch ein Pass mit der Angabe *des vorherigen Geschlechts* ausgestellt werden, *wenn die vorherige Angabe männlich oder weiblich war*“ abgeändert werden in Passbewerber\*innen kann (...) „auch ein Pass mit der Angabe *eines von dem Melderegister abweichenden Geschlechts* ausgestellt werden“. Diese Änderung ist wichtig, denn auch für antragstellende Menschen, deren Angabe zum Geschlecht nach § 45b des Personenstandsgesetzes geändert wurde, sollte es mehr Entscheidungsspielraum bezüglich der Möglichkeiten, welcher abweichende Geschlechtseintrag gewählt werden kann, geben. Denn auch hier ist die Wahl des Geschlechtseintrages, der am meisten Diskriminierungsschutz bietet, sehr individuell. Dem sollte Rechnung getragen werden, um dem Zweck der Norm umfassende Wirkung zu verleihen und so die Grund- und Menschenrechte der antragstellenden Personen zu schützen.

Die aktuelle Formulierung würde dazu führen, dass zum Beispiel bei einer trans\* Person, die bei Geburt den Geschlechtseintrag weiblich erhalten hat, und weder männlich noch weiblich ist und dies durch eine Geschlechtseintragsänderung über § 45b PStG in ‚divers‘ oder gestrichen ändert, wäre nur eine Eintragung des vorherigen, weiblichen Geschlechts möglich. Wenn diese Person nun aber von außenstehenden Personen häufig als ‚Mann‘ gelesen wird, kann ihnen der Rückgriff auf den

---

<sup>3</sup> Beispiel aus der [Stellungnahme des Bundesverbands Trans\\*](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 09.02.2023

vorherigen Geschlechtseintrag wenig Schutz bieten, im Einzelfall würde beispielsweise ein männlicher Geschlechtseintrag ggfs. den wirksameren Schutz gegen Diskriminierung darstellen.<sup>4</sup>

## 5. Entschließungsantrag zu Ausreiseverboten

Den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen bezüglich 1. der Konkretisierung der Passverwaltungsvorschrift des § 7 PassG und 2. des besseren Informationsflusses von Sicherheitsbehörden zu Passbehörden halten wir auf mehreren Ebenen für problematisch.

Obwohl das Ansinnen auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheint, sehen wir unter Gesichtspunkten des umfassenden Grundrechtsschutz grundsätzliche Probleme mit der zugrundeliegenden Norm und deren Auslegung, die durch den Entschließungsantrag nicht ent-, sondern noch verschärft würden. Sie ist weder für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit, noch für die der Teilnahme an „extremistischen“ Veranstaltungen geeignet. Sofern die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, kann nach (Landes-)Polizeirecht dagegen vorgegangen werden.

### a. Rechtsgrundlage des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG zu weit und unbestimmt

Die Ausreisefreiheit ist ein international anerkanntes Menschenrecht, zu dessen Einhaltung sich Deutschland verpflichtet hat (Art. 2 Abs. 3 des 4. Zusatzprotokoll zur EMRK, sowie Art. 12 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Ausreise zwar nicht vom Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG, aber von der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Daneben können Ausreiseverbote in spezielle Grundrechte, wie etwa die Meinungs- oder Versammlungsfreiheit eingreifen. Die Ausreise in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist schließlich durch die europäische Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV geschützt.

Nach all diesen Gewährleistungen darf in die Ausreisefreiheit nur unter bestimmten Voraussetzungen eingegriffen werden. Insbesondere bedarf es einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Die aktuelle Rechtslage wird dem nicht gerecht.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG ist der Pass zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Unter denselben Voraussetzungen kann nach § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG die Ausreise untersagt werden.

Das Schutzgut der „sonstigen erheblichen Belange“ ist zu unbestimmt und weit. Für Bürger\*innen ist nicht erkennbar, was unter dem Begriff der „sonstigen erheblichen Belange“ zu verstehen ist. Der Begriff ist so weit und abstrakt gefasst, dass es nicht vorhersehbar ist, welche Belange neben der

---

<sup>4</sup> Beispiel aus der [Stellungnahme des Bundesverbands Trans\\*](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 09.02.2023

äußeren und inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland unter den Tatbestand fallen sollen. Diese Unbestimmtheit wird dadurch verschärft, dass ausreichend sein soll, dass „Tatsachen die Annahme begründen“, dass die sonstigen Belange gefährdet werden. Damit genügt ein bloßer Gefahrenverdacht.

ii. Insbesondere die Auslegung der „sonstigen erheblichen Belange“ als „Ansehen der Bundesrepublik“ ist schon aus verfassungsrechtlicher Sicht, aus Gründen der Rechtssicherheit und in Hinblick auf die unionsrechtlich garantierte Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV höchst zweifelhaft.

Die Auslegung ersetzt einen unbestimmten Rechtsbegriff durch einen anderen unbestimmten Begriff und hält dabei nicht das Erfordernis der vergleichbaren Erheblichkeit des Belanges wie die der äußeren und inneren Sicherheit ein. Darüber hinaus knüpft der Begriff an subjektive Wertungen Dritter an und macht es für Bürger\*innen erst recht unmöglich, zu verstehen, was darunter zu verstehen ist und wo die Grenzen zulässigen Handelns liegen.

iii. Besonders problematisch ist § 7 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG, wenn die Norm genutzt wird, um die Teilnahme an Versammlungen im Ausland zu verhindern.<sup>5</sup> Solche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur unter gesteigerten Voraussetzungen zulässig. Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine unmittelbar bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu fordern. Dies setzt wiederum eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit („fast mit Gewissheit“) zu einem Schaden führt. § 7 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG wird dem nicht gerecht.

#### **b. Vorgeschlagene Konkretisierung verfassungswidrig**

Die vorgeschlagene „Konkretisierung“ verschärft die an sich schon problematischen Auslegung der „sonstigen erheblichen Belange“.

Das Abstellen auf das Inhalts-Kriterium einer Veranstaltung steht in Widerspruch zur Verfassung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Wunsiedel-Entscheidung betont, dass Art. 5 Abs. 1 GG auch Meinungen schützt, die auf eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen. Das Grundgesetz vertraut auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Das Grundgesetz kennt auch kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip, das ein Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch nationalsozialistischen Gedankenguts schon in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts erlaubt. Art. 5 Abs. 1 und 2 GG erlaubt nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigt erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen

---

<sup>5</sup> Vgl. taz vom 7.3.2023, Ausreiseverbot für Antifaschisten, <https://taz.de/Vorsitzender-der-VVN-BdA/!5920739/>.

umschlagen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, Rn. 49 und 67).

Speziell für Versammlungen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkende Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist (BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08). Mit diesen Grundsätzen wäre es unvereinbar, Ausreiseuntersagung allein darauf zu stützen, dass die Veranstaltung im Ausland „extremistisch“ ist. Dies kann auch nicht mit dem Ansehen der Bundesrepublik gerechtfertigt werden. Das Ansehen einer liberalen Demokratie kann keinen Schaden annehmen, wenn diese nichts anderes tut, als die Grundrechte ihrer Bürger\*innen zu achten.

### **c. Verwaltungsvorschrift für „Konkretisierung“ des Gesetzes ungeeignet**

Die Konkretisierung über den Weg einer Verwaltungsvorschrift ist angesichts der intensiven Eingriffe in Grund- und Menschenrechte nicht der richtige. Verwaltungsvorschriften sind nicht dazu geeignet grundsätzliche Fragen des Anwendungsumfangs einer Befugnisnorm zu klären, da eine Änderung dieser die Gerichte schon nicht bindet. Sofern der Gesetzgeber mit Blick auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Änderungsbedarf sieht, müsste das Gesetz grundrechtskonform geändert werden.

### **d. Mögliches Vorgehen nach (Landes-)Polizeirecht**

Für eine Ausweitung der Passversagungsgründe besteht nach unserer Auffassung keine Notwendigkeit. Unter bestimmten Voraussetzungen kann schon jetzt nach den Polizeigesetzen der Länder gegen die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland vorgegangen werden. So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Polizei gegen Personen, bei denen die konkrete Gefahr besteht, dass sie sich während einer bevorstehenden Versammlung im Ausland gewalttätig verhalten werden, eine Meldeauflage verhängen darf, um sie an der Ausreise aus dem Bundesgebiet und damit an der Begehung von Straftaten zu hindern (Urteil vom 07. September 2022 – Az 6 K 1945/19). Ob nach (Landes-)Polizeirecht auch gegen die Teilnahme an rechtsextremen Kampfsportveranstaltungen im Ausland vorgegangen werden kann, bedarf der Prüfung im Einzelfall. Bei einer vergleichbaren Kampfveranstaltung im Inland hat das Verwaltungsgericht Dresden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bejaht (Urteil vom 07. September 2022 – Az 6 K 1945/19). Begründet wurde dies nicht (alleine) mit der inhaltlichen Ausrichtung der Veranstaltung, sondern damit, dass die Teilnehmenden dort Erkenntnisse gewinnen würden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit und absehbar genutzt werden könnten, um gewalttätigen Widerstand gegen Funktionsträger des Staates zu leisten und zu gewaltsamen Handeln gegen Andersdenkende anzuleiten.

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

## Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des  
ausländerrechtlichen Dokumentenwesens  
BT-Drucksachen 20/6519, 20/7076

---

Die Bundesregierung hat dem deutschen Bundestag den „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens“ vorgelegt. Änderungen durch das Artikelgesetz sollen für das Passgesetz (Art. 1), Das Personalausweisgesetz (Art. 2), des eID-Karte-Gesetzes (Art. 3), des Aufenthaltsgesetzes (Art. 4) sowie des Beurkundungsgesetzes (Art. 5) erfolgen. Durch Änderungen im Europarecht zur Gültigkeitsdauer von Kinderreisepässen sind diesbezügliche Änderungen im Passgesetz erforderlich. Darüber hinaus sollen u.a. Änderungen vorgenommen werden, um rechtliche Voraussetzungen für Standardisierungen zur Kommunikation von Daten aus Identitätsdokumenten sowie um weitere Möglichkeiten zur Kontrolle und Weiterverarbeitung dieser Daten nach einer Identitätsfeststellung zu schaffen. Ziel des Gesetzes ist die Anpassung der Verfahren an die „Möglichkeiten der modernen Datenerfassung“.<sup>1</sup>

Zu dem Gesetzentwurf hat der Bundesrat und die Bundesregierung in einer Gegenäußerung Stellung genommen.<sup>2</sup> Zudem liegt ein Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und der FDP im 4. Ausschuss (Innenausschuss) des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens<sup>3</sup> sowie ein Antrag auf eine Entschließung des 4. Ausschusses für Inneres und Heimat<sup>4</sup> vor.

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf datenschutzrechtliche Aspekte und erfolgt angesichts der kurzen Frist thesenartig zusammengefasst:

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, BT-Drs. 20/6519, S. 2, 17.

<sup>2</sup> Drucksache 20/6519.

<sup>3</sup> Ausschussdrucksache 20(4)257.

<sup>4</sup> Ausschussdrucksache 20(4)258.

## **1. Verarbeitungsbefugnisse von personenbezogenen Daten aus Ausweisdokumenten eingrenzen**

Der vorgelegte Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Verarbeitungsbefugnisse von öffentlichen Stellen für die auf Pässen und Personalausweisen aufgedruckten und den im Chip der Dokumente gespeicherten Daten zu erweitern. Bisherige Beschränkungen sollen gelockert werden, um den Zugriff auf diese Daten für alle öffentlichen Stellen, und nicht nur für Echtheits- und Identifizierungszwecke, sondern auch für weitere Zwecke zu ermöglichen. Für eine solche Erweiterung der Befugnisse gilt grundsätzlich, dass nur solche Daten ausgelesen und gespeichert werden dürfen, die für die Zwecke der Aufgabenerfüllung erforderlich sind (Grundsatz der Zweckbindung, Art. 5 Abs. 1 lit. b, Art. 6 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 s. 2, Abs. 4 DSGVO). Kann technisch nicht sichergestellt werden, dass nur erforderliche Daten verarbeitet werden, weil nur ein kompletter Datensatz ausgelesen werden kann, ist sicherzustellen, dass zumindest eine Speicherung nicht erforderlicher Informationen unterbleibt.

Durch die Gesetzesänderung soll es den Polizeivollzugsbehörden, der Zollverwaltung sowie den Pass-, Personalausweis- und Meldebehörden sowie den öffentlichen Stellen mit Zustimmung der sich ausweisenden Person ermöglicht werden, die bei einer Identitätsfeststellung aus dem Chip erhobenen Daten aus Pässen und Personalausweisen automatisiert zu speichern und damit für eine weitere Verwendung zu übernehmen, ohne dass die gesetzlichen Regelungen die weitere Verwendung näher bestimmen oder einschränken. Der Grundsatz der Zweckbindung als Kernelement des Grundrechts auf Datenschutz aus Art. 8 GRCh verlangt jedoch stets eine hinreichend konkrete Beschreibung des Zweckes des Grundrechtseingriffs, d.h. der Verarbeitung personenbezogener Daten. Dies gilt gem. Art. 6 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 DSGVO auch für Regelungen durch die Mitgliedstaaten. Bereits der Bundesbeauftragte für Datenschutz hat in seiner Stellungnahme<sup>5</sup> darauf hingewiesen, dass weitergehende Regelungen hinsichtlich der Zwecke und Dauer der Verarbeitung erforderlich sind. So müssen insbesondere

- ausdrückliche gesetzliche Rechtsgrundlagen im Fachrecht vorliegen, die eine Erhebung und Weiterverarbeitung gestatten,
- die weiteren Zwecke unmittelbar vorliegen und es darf keine Verarbeitung auf Vorrat erfolgen,
- die erhobenen Daten für die weiteren Zwecke zwingend erforderlich sein und keine darüberhinausgehenden Daten verarbeitet werden,
- eine über die Dauer der weiteren Zwecke hinausgehende Verarbeitung ausgeschlossen werden und
- die betroffene Person über die weitere Verarbeitung informiert werden.

## **2. Keine Speicherung biometrischer Daten**

Die Ausnahme der Speicherung in § 16a Abs. 2 Satz 1 PassG-E und § 16 Abs. 2 PAuswG-E der im Chip gespeicherten biometrischen Daten ist zu begrüßen. Eine - wie vom Bundesrat vorgeschlagene - Streichung der Ausnahme der Speicherung biometrischer Daten hätte einen schweren Grundrechtseingriff zur Folge, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Gem. Art. 9 Abs. 2 DSGVO ist an die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener

---

<sup>5</sup> Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 2.06.2023.

Daten, zu denen die biometrischen Daten zählen, besonders hohe Anforderungen zu stellen. § 48 BDSG lässt eine solche Verarbeitung nur zu, wenn sie zur Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich ist. Der in der Begründung des Bundesrates genannte Beispielsfall (Vorliegen des Passes bei Nichtauffindbarkeit der Person) lässt eine Verhältnismäßigkeit des Eingriffs durch eine allgemeine Speicherbefugnis nicht erkennen.

### 3. Verarbeitung sicher gestalten

Es wird begrüßt, dass der Gesetzentwurf Echtheits- und Identitätskontrollen zumindest über **öffentliche Kommunikationswege ausgeschlossen** werden. Das Ansinnen des Bundesrates, Echtheits- und Identitätskontrollen auch über öffentliche, gesicherte Kommunikationswege zuzulassen, verkennt, dass dabei der für diese Daten notwendige hohe Schutzbedarf, bei der Nutzung von Smartphones und Apps nicht durchgängig gewährleistet werden kann. Auch eine Beschränkung auf die Nutzung von Diensttelefonen kann einen hohen Schutzbedarf insbesondere für die Vertraulichkeit und die Sicherstellung der Zugriffsberechtigung nicht gewährleisten.

Der Bundesrat möchte weitergehend auch eine sichere oder automatisierte Verarbeitung der Daten aus dem sichtbaren Bereich zulassen. Damit wären technische Möglichkeiten wie etwa das Scannen, Kopieren oder Fotografieren zulässig. Insofern wäre eine automatisierte Verarbeitung zumindest auf den maschinenlesbaren Bereich zu begrenzen. Weiterhin zu beachten ist, dass bei einem optischen Auslesen die Fehleranfälligkeit höher ist, als bei einem Auslesen aus dem Chip. Soll ein optisches Auslesen überhaupt zugelassen werden, fehlen an dieser Stelle, wie auch insgesamt, **Regelungen zur Intervention** durch die verarbeitende Stelle wie auch durch die Betroffenen selbst. Insbesondere Art. 25 DSGVO verlangt technische und organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung der Grundsätze aus Art. 5 Abs. 1 DSGVO i.V.m. Art. 16 DSGVO.

Anzumerken ist zudem, dass für die Sicherheit der Verarbeitung ein pauschaler Verweis auf die Art. 24, 25 und 32 DSGVO sowie auf Verschlüsselungs- und Pseudonymisierungsmaßnahmen unzureichend sind, um eine Gewährleistung des Grundrechtsschutzes im Anwendungsbereich der zu ändernden Gesetze sicherzustellen. Wünschenswert wäre die weitere Ermöglichung von **Wahrheitswertabfragen** in Ausweisdokumenten. Solche Abfragen (z.B. Altersverifizierungen) erlauben die Bestätigung (wahr/falsch) eines bereits bekannten Datums und sind daher besonders datensparsam. Informationen, die nicht benötigt werden oder nicht bekannt gegeben oder verwendet werden dürfen, wie etwa die Seriennummer, würden gar nicht erhoben und müssten dann auch nicht nachträglich gelöscht werden.

### 4. Kein automatisierter Lichtbildabruf für öffentliche Stellen

Der Gesetzentwurf soll es öffentlichen Stellen ermöglichen, auf das biometrische Lichtbild im Chip zuzugreifen, um die Identität der ausweisführenden Person zu prüfen, wenn dies durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes ermächtigt wird und die Pass- oder Personalausweisinhaberin dem zustimmt. Zwar liegt mit dem Pass- und Personalausweisdatenabrufverordnung ein einheitlicher Kommunikationsstandard vor, doch durften bislang nicht alle öffentlichen Stellen auch einen automatisierten Lichtbildabruf durchführen. Dies war bislang nur für bestimmte Sicherheitsbehörden zulässig, die dies zwingend für ihre Aufgabenerfüllung benötigten.

Eine Beschränkung des Online-Abrufs von Lichtbildern war einstmals eingeführt worden, um zu verhindern, dass die verpflichtend in Pässen und Personalausweisen aufgenommenen biometrischen Gesichtsbilder zur Massenüberwachung genutzt werden.<sup>6</sup> Schon bei der Einführung eines auf Sicherheitsbehörden begrenzten Zugriffs bestanden erhebliche **grundrechtliche Bedenken**. So führte beispielsweise Konstantin von Notz aus, dass die „Einführung des automatisierten Pass- bzw. Personalausweisphotoabgleichs durch alle bundesdeutschen Geheimdienste [...] nichts anderes als der offene Einstieg in eine bundesweite biometrische Bilddatenbank aller Bundesbürger“ sei.<sup>7</sup>

Biometriedaten enthalten Identifizierungsmerkmale, die mittels Gesichtserkennungssystemen für Überwachungsmaßnahmen besonders geeignet sind. In der Vergangenheit wurde wiederholt versucht, mit Hilfe von Videoüberwachungsanlagen und dem elektronischen Abgleich von Gesichtsbildern öffentlicher Raum großflächig zu kontrollieren.<sup>8</sup>

Die Verarbeitung biometrischer Daten stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Person dar. Daher müssen erhebliche öffentliche Interessen erfüllt sein, um einen solchen Zugriff zu rechtfertigen und besonders hohe technische Anforderungen an die Sicherheit der Übermittlung gestellt werden. Der Zugriff sollte insofern nur solchen Stellen gewährt werden, die klar geregelte gesetzliche Aufgaben von erheblichem öffentlichem Interesse wahrnehmen und dafür einen Zugriff auf biometrische Lichtbilder zwingend benötigen. Für andere öffentliche Stellen bietet der Personalausweis schon jetzt die Möglichkeit, eine Person zuverlässig zu identifizieren.

### 5. Einführung einer registerführenden Behörde

Bei Wohnungsumzügen in einen anderen räumlichen Zuständigkeitsbereich sind die bisherige sowie die neue Behörde über den neuen Wohnsitz zu informieren. Als sog. registerführende Behörde, soll nunmehr für Pass- Personalausweisangelegenheiten und eID-Karte diejenige Behörde zuständig sein, die das Ausweisdokument ursprünglich ausgestellt hat. Damit werden zukünftig nach einem Umzug die örtlich zuständige Behörde und die registerführende Behörde auseinanderfallen und eine **Doppelzuständigkeit** entstehen. Da die Register stets aktuell zu halten sind, macht diese Doppelzuständigkeit eine ganze Reihe von Übermittlungs- und Abrufvorgängen zwischen den Behörden notwendig, für die der Gesetzentwurf die rechtlichen Grundlagen schaffen soll. Die Gründe für diese Regelung sind aus praktischer Sicht wenig nachvollziehbar, da zum einen viele Übermittlungen auch zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit führen und zum anderen doch die Registermodernisierung gerade eine medienbruchfreie Kommunikation zwischen den Behörden sicherstellen soll. Es ist kaum zu erwarten, dass die technischen Voraussetzungen, die zur Umsetzung der Neuregelung erforderlich sind, schneller und fehlerfreier erfolgen kann, als die Registermodernisierung.

Auf lange Sicht würde eine solche Änderung dazu führen, dass die registerführende Behörde zukünftig die Behörde des Geburtsortes ist, bzw. die Behörde, bei der Eltern erstmalig einen Ausweis beantragen. Besonders schwerwiegend kann diese Regelung für Personen werden, die aufgrund einer Bedrohungssituation ihren ursprünglichen Heimatort verlassen müssen oder

---

<sup>6</sup> Peter Schaar, Mai 2017, <https://www.eaid-berlin.de/das-neue-big-brother-gesetz/>

<sup>7</sup> <https://netzpolitik.org/2017/morgen-im-bundestag-automatisierter-zugriff-auf-biometrische-passbilder-fuer-alle-geheimdienste/>

<sup>8</sup> Ibid.

aufgrund von Mißbrauchserfahrungen umziehen. Fälle, in denen in der Regel eine Auskunftssperre im Einwohnermelderegister eingetragen ist, werden zukünftig weiterhin im Register dieses Ursprungsortes geführt. Dies kann zu einer hohen psychischen Belastung der Betroffenen führen. Zudem könnte die Einführung einer registerführenden Stelle Marginalisierungen von Bevölkerungsgruppen verstärken, da über die registerführende Behörde zukünftig die Zugehörigkeit zu einer Volks- oder Gesellschaftsgruppe naheliegen könnte. **Intersektionale Benachteiligungen** würden so verstärkt werden.

Für den Informationsaustausch zwischen den Behörden fehlen bislang standardisierte Nachrichtenformate und standardisierte Kommunikationsprozesse. Standardisierungen im Bereich der Datenübermittlung sind im Rahmen der Registermodernisierung grundsätzlich zu begrüßen. Ein Augenmerk sollte hier auf **offene und verbindliche Standards** gelegt werden. Dies sowie die Einbindung in das Konzept der Registermodernisierung - hier vor allem dem Once-Only-Prinzip - lässt der Gesetzentwurf bislang nicht ausdrücklich erkennen. Insofern greift die Regelung der Registermodernisierung vor und schafft Grundlagen für zusätzliche Verarbeitungsvorgänge statt solche zu reduzieren.

Begrüßt wird der Ansatz zur Aufrechterhaltung einer **dezentralen, föderalen Registerstruktur**. Eine dezentrale Registerhaltung ist am ehesten geeignet, möglichen Angriffsszenarien<sup>9</sup> standzuhalten. Zum einen, sind kleine Registerbestände weniger attraktive Angriffsziele, weil ein möglicher Schaden nur begrenzte Auswirkungen hat. Andererseits können in einer föderalen Registerstruktur Register selektiv aus dem Verbund genommen werden und die Integrität des Verbundes sowie der einzelnen Register wirksamer und als Teil einer verwaltungskritischen Infrastruktur resilient geschützt werden.

## 6. Datenschutzcockpit als Steuerungswerkzeug

Zu begrüßen ist der Antrag der Regierungsparteien<sup>10</sup>, das Datenschutzcockpit nicht nur als Transparenz-, sondern auch als Steuerungswerkzeug für die Bürgerinnen auszubauen. Erst die Implementierung von Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten gewährleistet einen umfassenden Grundrechtsschutz und macht Betroffenen zu Akteuren. Dass diese Gewährleistung aber erst in einer dritten Ausbaustufe des Datenschutzcockpits erfolgen soll, erscheint zu spät. Das Grundrecht auf Datenschutz aus Art. 8 GRCh beinhaltet das durch das BVerfG konkretisierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Diesem Recht wird nur dann genüge getan, wenn einhergehend mit einer Vernetzung der Register und erweiterten digitalen Zugriffs- und Verarbeitungsfunktionalitäten der Verwaltung auch die Betroffenen über die Transparenz hinaus ebensolche Möglichkeiten erhalten, Verwaltungshandeln anzustoßen, zu kontrollieren und zu intervenieren.

<sup>9</sup> Die Prüfsteine aus der Zivilgesellschaft, Superr Lab, <https://feministtechpolicy.org/fallbeispiele/pruefsteine-regmod/>

<sup>10</sup> Ausschussdrucksache 20(4)258.



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Hausadresse:  
Eberhardstraße 39, Schwabenzentrum  
70173 Stuttgart

Postadresse:  
70161 Stuttgart

Per E-Mail:

<b>Deutscher Bundestag</b>
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
<b>20(4)268 H</b>

Fax (07 11) 2 16-95 91 690  
Telefon (07 11) 2 16-91 690  
GZ: 32-4

E-Mail: joost.raue@stuttgart.de

Stuttgart, 03.07.2023

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, BT-Drucksache 20/6519**

**Die Stadt Stuttgart dankt zunächst für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf. Vor dem Hintergrund der kurzen Ladungsfrist werden in dieser Stellungnahme ausschließlich wesentliche Änderungsbedarfe dargestellt.**

#### **Abschaffung des Kinderreisepasses (Artikel 1, Nr. 1 des GE)**

Der Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses wird hier ausdrücklich begrüßt. Die derzeit jährlich erforderliche Beantragung belastet Verwaltung und Erziehungsberechtigte gleichermaßen.

Die in der Gesetzesbegründung aufgeführte Aufwandsberechnung nimmt gleichwohl ein unrealistisches Entlastungspotential an. Gerade Kinder in den ersten Lebensjahren verändern ihr Erscheinungsbild in kurzen Zeiträumen. Ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein Kleinkind wird daher im Regelfall vor dem Ende seiner vorgesehenen Gültigkeitsdauer ungültig, so dass regelmäßig vor Ablauf der Gültigkeitsdauer von 6 Jahren eine Neuausstellung erforderlich sein wird.

Zur Vermeidung der stärkeren finanziellen Belastung für die Erziehungsberechtigten sollten hier weitere legislative Schritte unternommen werden. Vorstellbar wäre zum Beispiel die Abschaffung des Kinderreisepasses und die Einführung einer weiteren Gültigkeitsdauer von Reisepass und Personalausweis für Kinder unter 6 Jahren (mit entsprechender niedrigerer Gebühr). Denkbar wäre auch die Schaffung von erleichterten Voraussetzungen für die Ausstellung eines vorläufigen Reisepasses für Kinder bis zum 6. Lebensjahr. Eine Ausstellung wäre dann auch auf Wunsch möglich und nicht nur, entsprechend der aktuellen Regelung, wenn die Zeit für die Ausstellung eines Expressreisepasses nicht mehr ausreicht.

Vor dem Hintergrund des jährlichen Mehraufwandes wird für eine möglichst zeitnahe Umsetzung geworben.

#### **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern (Art. 1 Nr. 10 bzw. Art. 2 Nr. 4 des GE)**

Es wird vollumfänglich auf die Stellungnahme des Städtetages verwiesen. Die Schaffung einer klaren Zuständigkeitsregelung wird begrüßt.

#### **Speicherung der E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister (Art. 1 Nr. 12 lit.a GE bzw. Art. 2 Nr. 10 lit.b GE)**

Die Speicherung der E-Mail-Adresse kann eine gute, einfache und sinnvolle Kommunikation zwischen Kundschaft und Behörde ermöglichen. Berücksichtigt werden sollte hierbei aber, dass sichere Kommunikationswege genutzt werden, Löschrufen beachtet werden und die Verantwortung für Aktualisierungen bei der Kundschaft liegt.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte verpflichtend werden, damit der Zustelltermin ausschließlich über die E-Mail-Adresse erfolgen kann. Nur so können erfolglose Zustellversuche und dadurch entstehender Mehraufwand bei der Zustellung und bei der Pass- und Personalausweisbehörde vermieden werden.

#### **Neuer Passversagungsgrund zur Verhinderung weiterer Sexualstraftaten im Ausland (Artikel 1 Nr. 6 lit. b GE)**

Es wird vollumfänglich auf die Stellungnahme des Städtetages verwiesen.

Ausdrücklich wird auch hier darauf hingewiesen, dass ein ausreichender Informationsfluss von den Sicherheitsbehörden zur Passbehörde erforderlich ist um diese Vorschrift mit Leben zu

füllen. Die Passbehörden erhalten regelmäßig zu wenige Informationen zum Erlass einer gerichtsfesten Passversagung. Es gestaltet sich oft äußerst schwierig, an hinreichende Tatsachen/Informationen zu gelangen, um entsprechende Maßnahmen seitens der Passbehörde treffen zu können. Hier sind zwingend ergänzende konkrete Ausführungsvorschriften - auch für Sicherheitsbehörden - erforderlich.

Ziffer II des Antrags der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP wird daher unterstützt.

#### **Automatisierter Lichtbildabruf für Sicherheitsbehörden (Art. 1 Nr. 14 GE)**

Die durch Art. 1 Nummer 14 des Gesetzentwurfes vorgesehene Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden auf Grundlage der angepassten §§ 22 und 22a des Passgesetzes im Bedarfsfall jederzeit Lichtbilder abrufen können, ist eine Entlastung der Passbehörden. Eine Erweiterung auf Ordnungsbehörden wäre sinnvoll um weitere Entlastungen zu erreichen und Verfahren zu beschleunigen und dadurch schneller für Rechtsfrieden zu sorgen.

#### **Übergabe PIN-Brief und Einführung Direktversand (Art. 2 Nr. 6 GE)**

Mit dem Wegfall von § 13 des Personalausweisgesetzes entfällt künftig die Übermittlung des PIN-Briefes. Dieser soll im Zuge des in der Verordnung geregelten Direktversandes künftig von der Ausweisbehörde ausgegeben werden. Die Ausgabe des PIN-Briefes durch die Ausweisbehörde bedeutet dort erhöhten Aufwand. Die Blanko-PIN-Briefe müssen aufbewahrt werden (Lagerflächen), es sind ggf. weitere zusätzliche technische Geräte erforderlich (Scanner zur Verbindung des PIN-Briefes mit dem Personalausweis Antrag) und außerdem sind zusätzliche Arbeitsschritte bei der Verbindung von Antrag und PIN-Brief notwendig. Es wäre zielführender, den PIN-Brief wie z.B. von Kreditinstituten bei der Übersendung von Kreditkarte und PIN, getrennt voneinander weiterhin per Postversand vorzunehmen.

Der Direktversand wird schon lange und auch weiterhin gefordert, allerdings nicht in der derzeit vorgesehenen Form. Hier sind dringend Nachbesserungen erforderlich, damit diese Option von möglichst vielen Antragstellerinnen und Antragstellern wahrgenommen werden kann und angenommen wird. Aufgrund der bisher vorgesehenen Rahmenbedingungen rechnen wir mit sehr geringer Nachfrage. So ist geplant, dass noch ein gültiges Ausweisdokument vorhanden sein muss, es soll außerdem nur einen Zustellversuch an der Meldeadresse geben (Bei Unzustellbarkeit: Übergabe an PA/RP-Behörde) und für den Direktversand von Personalausweis und Reisepass sollen mit ca. 15,00 EUR fast dreifach erhöhte Gebühren fällig werden im Vergleich zum Direktversand des Führerscheins. Insofern ist der Direktversand in der aktuell

vorgesehenen Form weder für die Kundschaft noch für Passbehörden ein guter und entlastender Service. Wünschenswert wären in diesem Zusammenhang auch verbindliche Vorgaben für Aufstellung und Betrieb von Ausgabeterminals für Personaldokumente.

In Bezug auf die Identifizierung bei der Zustellung werden hier zwei der Alternativvorschläge des Städtetages unterstützt. So wäre zum Beispiel eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis möglich. Alternativ könnte es auch eine Möglichkeit sein, dass die zustellende Person den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Bezüglich erfolgloser Zustellversuche und der Höhe der Gebühr wird im Übrigen auf die Auffassung und Argumentation des Städtetages verwiesen.

#### **Eintragung des Doktorgrades (Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP - Ausschussdrucksache 20(4)260)**

Es wird vollumfänglich auf die Stellungnahme des Städtetages verwiesen. Die Eintragung akademischer Titel ist ein Mehraufwand der für Sicherheit und Funktionalität des Reisepasses keinen Mehrwert schafft.

Insbesondere die Prüfung der Eintragungsfähigkeit von im Ausland erworbenen Dokortiteln erfordert regelmäßig einen hohen Prüfaufwand bei den Passbehörden. Insofern wird die geforderte Nachweispflicht durch die Antragstellerin oder den Antragsteller (Vorlage einer Anerkennungsurkunde), sehr begrüßt. Dadurch könnte wenigstens der Prüfaufwand für die Passbehörden deutlich verringert werden.

#### **Beschränkung der Ausstellung von Aufenthaltstiteln nach einheitlichem Vordruckmuster (sog. „Klebeetiketten“) (Art. 4 Nr. 2 des GE)**

Die in Art. 4 Nr. 2 des GE vorgesehene Änderung des § 78a Abs.1 S.1 Aufenthaltsgesetzes wird hier - insbesondere vor dem Hintergrund des zeitnahes In-Kraft-Tretens - als problematisch angesehen. Die unteren Ausländerbehörden stehen dieser Tage unter enormem Druck.

Hohe Zahlen von Schutzsuchenden, der Fachkräftemangel und die legislativen Initiativen der Bundesregierung binden im Moment die vorhandenen Ressourcen. Die Belastung mit zusätzlichen Aufgaben (Notwendigkeit der zweiten Vorsprache zur Abholung des eAT, Mehraufwand beim eAT-Antrag) kommt zur Unzeit. Die vorhandenen Kapazitäten sollten so aufgewandt werden, dass sie den größten Mehrwert bringen und das ist sicherlich bei der Betreuung von Schutzsuchenden und von dringend benötigten Fachkräften der Fall.

Die Klebeetiketten bieten für die Kundschaft und auch für die Verwaltung ein höheres Maß an Flexibilität. So haben sich die Klebeetiketten zum Beispiel in der ersten Phase der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine – auch für längere Zeiträume – bewährt.

Beispielhaft seien auch noch weitere Konstellationen genannt, in denen die Erteilung des Aufenthaltstitels als Klebeetikett auch für längere Zeiträume ein Mehrwert ist:

- Kurzfristige Erwerbсаufenthalte im Bundesgebiet, etwa von Werkvertragsarbeitnehmern, deren Werkvertragsarbeitnehmerkarte als Grundlage für den Titel häufig nur wenige Wochen oder Monate gültig ist, so dass eine eAT-Ausstellung nicht "lohnt" daneben auch kurzfristige Studienaufenthalte (Programmstudierende)
- Erteilung in dringenden Fällen, etwa an Staatsangehörige der in § 41 AufenthV genannten Staaten, die klassischerweise kein Visumverfahren durchlaufen haben, sofern kurzfristige dringende Reisen erforderlich sind (Beispiel: Mitarbeiter eines internationalen Konzerns muss kurzfristig an anderen Standorten eingesetzt werden). Bzw. Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer samt Klebeetikette an anerkannte Flüchtlinge, die zur Erfüllung einer sittlichen Pflicht (z.B. Sterbefall) über Drittländer in ihren eigentlichen Verfolgerstaat reisen müssen.

Insofern wird der Vorschlag des Landkreistages begrüßt, auf europäischer Ebene für die weitere Akzeptanz der Klebeetiketten zu werben. Daneben wird appelliert, den vorliegenden Gesetzentwurf in Bezug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu ändern und den unteren Ausländerbehörden vor dem Hintergrund der aktuell widrigen Bedingungen Zeit zur Vorbereitung auf die veränderte Rechtslage zu geben.



Joost Raue, LL.M.  
Abteilung Einwohnerangelegenheiten  
Amt für Öffentliche Ordnung  
Landeshauptstadt Stuttgart

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.02.2023

## Stellungnahme

### **zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Pasdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften**

Grundsätzlich begrüßen wir die Entwürfe und bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Die signifikante Modernisierung sowie Digitalisierung von Geschäftsprozessen werden Bürgerinnen und Bürgern genauso wie die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten; gerade vor dem Hintergrund von fehlenden Personalressourcen ist dies erfreulich. Das gestaffelte Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen eröffnet Handlungsspielräume für die notwendigen organisatorischen und IT-technischen Anpassungen, die für eine gute Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung besonders wichtig sind. Allerdings erachten wir es als nicht zielführend, wenn uns für derart umfangreiche Änderungsvorhaben nur eine Frist zur Stellungnahme von drei Wochen eingeräumt wird. In dieser knappen Zeitvorgabe die Kommunen ausreichend zu beteiligen, so dass sie die Auswirkungen und den Kontext prüfen, bewerten und kommentieren können, ist leider nur eingeschränkt möglich gewesen. Das widerspricht nicht nur dem erst unlängst auf dem Flüchtlingsgipfel erklärtem Ziel einer Entlastung der Ausländerbehörden, vielmehr ist eine solch kurze Einbindung der Praxis der Entwicklung guter Gesetze nicht zuträglich. Im Folgenden werden wir auf die Änderungsvorhaben eingehen.

### **Kinderreisepass**

Den Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses und stattdessen die Möglichkeit der Beantragung eines Reisepasses auch für Kinder bewerten wir grundsätzlich positiv. Die weltweite Akzeptanz des Reisepasses ist ein deutlicher Vorteil, und auch die längere Gültigkeit und damit die selteneren Verwaltungskontakte für die Bürger sind Pluspunkte. Darüber hinaus entfallen durch den Wegfall der manuellen Eingabe und Befüllung diesbezügliche Fehler. Zusätzlich ist dadurch auch das Risiko von Manipulationen, etwa bezogen auf die Ausweisnummern, deutlich minimiert.

Allerdings ergeben sich aus dem Wegfall auch Fragen, die der Entwurf noch nicht ausreichend klärt:

Durch die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen für Kinder jeden Alters als neue Standarddokumente wird unseres Erachtens der Beratungsaufwand in den Behörden steigen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, warum der Kinderreisepass wieder abgeschafft worden ist. Zum anderen wird ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein (Klein-)Kind wahrscheinlich vor dem Ende seiner Gültigkeitsdauer ungültig und ist neu auszustellen, da sich die visuellen Merkmale von Kindern stark verändern. Dies ist gerade im Kleinkindalter der Fall und muss gegebenenfalls zur Neubearbeitung des Standarddokumentes innerhalb des 6-jährigen Gültigkeitszeitraumes führen. Dies muss ebenfalls erklärt werden; das Fehlen einer genauen Definition einer solchen „starken Veränderung“ und der Hinweis auf das Risiko bei der Kontrolle durch Grenzbehörden wird Nachfragen auslösen.

Um die sechsjährige Gültigkeitsdauer des Reisepasses auch für Kleinkinder zu realisieren, müsste deshalb möglichst eine Lösung für die Identifikation des Kindes anhand des im Reisepass befindlichen Lichtbildes gefunden werden, die auch Grenzbehörden als Identifikationsnachweis ausreichen sollte.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Lichtbilder ab 1. Mai 2025 nur noch als biometrische Bilder durch elektronische Übermittlung an die Pass- und Personalausweisbehörde erfolgen sollen. Das Verfahren für Säuglinge/Kleinkinder ist jedoch bislang noch nicht beschrieben.

Negativ bewerten wir zudem die deutliche längere Herstellzeit. Im Gegensatz zum sofort ausstellbaren Kinderreisepass beträgt die Zeit zwischen Beantragung und Abholung eines Reisepasses vier bis sechs Wochen und in der Zeit vor und in den Sommerferien oft noch länger, was ein hohes Konfliktpotential bei den Eltern in sich birgt.

Bei Bedarf einer kurzfristigen Passausstellung kann zwar ein vorläufiger Reisepass oder ein Reisepass im Expressverfahren beantragt werden, was jedoch im Vergleich mit der Gebühr für die Ausstellung eines Kinderreisepasses mit deutlich höheren Kosten verbunden ist.

Zu überlegen wäre deswegen auch, den Kinderreisepass für Kinder bis sechs Jahre beizubehalten. Damit würden einige der genannten Probleme gelöst.

Abgesehen davon ist für den Wegfall des Kinderreisepasses unbedingt ein ausreichender Vorlauf von möglichst einem Jahr vorzusehen, um Bestände aufzubrechen und die Öffentlichkeit entsprechend vorzubereiten.

Hinzuweisen wäre zudem, dass nach den vorliegenden Entwürfen § 4 Abs. 4a Passgesetz entfallen soll. Hier wäre zu bedenken, dass in dem Fall eine verpflichtende Angabe für den Umgang mit Fingerabdrücken und der Unterschrift von Kindern entweder erhalten oder an einer anderweitigen geeigneten Stelle ins Gesetz integriert werden sollte. Eine Altersgrenze wäre andernfalls nirgends hinterlegt.

## **Anpassung der Gebühr für den Reisepass**

Wir begrüßen die Gebührenerhöhung ausdrücklich und gehen davon aus, dass die Anhebung auch Folgen für die Kostenerstattung an die Kommunen hat. Die Erhöhung sollte entsprechend auch für Reisepässe für unter 24-jährige angepasst werden.

Darüber hinaus bleibt hinsichtlich des Entwurfs einer Passverordnung in Bezug auf § 5a offen, wie viel der erhobenen Gebühr nach Nr. 4 - § 15 Abs. 1 Nr. 3 an die Bundesdruckerei abzuführen ist. Sofern antragstellende Personen die Versendung des Passes an die jeweilige Wohnanschrift beantragen, erhebt die zuständige Meldebehörde die besagte Gebühr. Jedoch sind dem Verordnungsentwurf keine Angaben darüber zu entnehmen, wie viel davon an die Bundesdruckerei abzuführen wäre. Hierüber wäre zwingend Klarheit zu schaffen.

## **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern**

Die Modernisierung der Kommunikation zwischen der neu zuständigen Behörde und der ausstellenden Behörde ist dringend notwendig. Der bisherige Austausch per Fax und Freitextnachrichten des XInneres-Standards ist umständlich und wegen der manuellen Verarbeitung fehleranfällig. Eine automatisierte Einarbeitung der Nachrichten sorgt zudem dafür, dass das Pass- und Personalausweisregister zeitnah aktualisiert wird.

## **E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für - die bisher noch freiwillige - Speicherung von E-Mail-Adressen zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ist ein wichtiger Schritt, um die Digitalisierung auszuweiten und aktiv Prozesse zu gestalten.

Die Speicherung muss temporär für die Nutzung beim optionalen Direktversand und dauerhaft für Kundeninformationen/Serviceangebote (z. B. Information zum bevorstehenden Ablauf der Gültigkeit von Ausweisdokumenten) erfolgen. Hierzu sind einheitliche Vorgaben notwendig, die unter anderem eine datenschutzkonforme, sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zulassen. Diese sollten unter anderem folgende Sachverhalte regeln: schriftliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur E-Mail-Speicherung und Nutzung, Hinterlegung der Zustimmung im Fachverfahren, Mitwirkungspflichten der Bürgerinnen und Bürger bei Aktualisierung der E-Mail-Adressen, Verifizierung der E-Mail-Adressen, Vermeidung von Missbrauch, Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger keine Ansprüche aus nicht erfolgter E-Mail-Kommunikation ableiten können.

Im IT-Fachverfahren sind - entsprechend den rechtlichen Vorgaben - Datenfelder zu schaffen, um die Generierung personenbezogener Informationen per E-Mail an die Bürgerinnen und Bürger automatisiert zu ermöglichen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit ist darüber hinaus Rechnung zu tragen.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte möglichst verpflichtend werden. Über die E-Mail-Adresse erfolgt ausschließlich die Bekanntgabe des Zustelltermins. Das Risiko erfolgloser Zustellungen, Mehraufwand der Zusteller (die Zustellung

an die Passbehörde bindet Zeit) und Passbehörden (siehe vorhergehende Ausführungen) werden vermieden, wenn der antragstellenden Person der Zeitraum der Zustellung bekannt ist.

### **§ 7 PaßG Neuer Passversagungsgrund in bestimmten Fällen von Sexualstraftätern bei Verdacht auf Begehung weiterer Straftaten im Ausland**

Damit ist die Rechtsgrundlage geschaffen, um einen präventiven Schritt in Richtung Verhinderung von Sexualstraftaten im Ausland zu gehen, was wir begrüßen. Allerdings sind Pass- und Personalausweisbehörden keine Strafverfolgungs- oder Ermittlungsbehörden. Unseres Erachtens sollte diese Thematik im engen Zusammenhang mit Maßnahmen von Justizbehörden durch die zuständigen Justiz-/Ermittlungsbeamtinnen und -beamten bearbeitet werden. Pass- und personalausweisrechtliche Maßnahmen erscheinen nicht oder nur im begrenzten Maße das geeignete und verhältnismäßige Mittel, um diesen besonderen Problemstellungen zielgerichtet zu begegnen.

### **§ 15 VI PaßG Pflichten des Inhabers**

Wenn es zu Unstimmigkeiten im Versand von Pässen kommt, ist der Passinhaber verpflichtet, diese der Passbehörde anzuzeigen. Wir regen an, für die Kontaktaufnahme durch den Antragsteller ein Sammelpostfach einzurichten, und die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anzeigen sowie das weitere Vorgehen nach Eingang der Anzeigen zu klären.

### **§ 16 VIII PaßG Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Die Möglichkeit durch Auslesen der Chipdateien die Identität einer Person festzustellen, begrüßen wir im Kontext der Digitalisierung und Fernauthentifizierung.

### **§§ 22;22a PaßG Lichtbildabruf**

Die Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden jederzeit Lichtbilder abrufen können, setzt eine stetige Erreichbarkeit im automatisierten Abrufverfahren voraus, was derzeit nicht überall der Fall ist. Der automatisierte Abruf ist allerdings eine Entlastung der Mitarbeitenden und schon deshalb begrüßenswert. Eine Erweiterung wäre darüber hinaus sinnvoll. Ein weiterer Ausbau dieses „Abruf-Onlineservices“ bspw. der Berechtigung auf Ordnungsbehörden wäre darüber hinaus sehr wünschenswert. (§ 25 PAuswG Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern)

In der Praxis werden häufig Nachfragen der Sicherheitsbehörden zu Größe und Augenfarbe gestellt. Wir bitten daher, diese Informationen bei der automatisierten Auskunft ebenfalls zu berücksichtigen.

Es sollte zudem überdacht werden, ob nicht (analog der derzeitigen Verfahrensweise nach BMG) der Abruf der Daten über Spiegelregister beim Land im automatisierten Verfahren eingeführt werden könnte. Rein praktisch dürfte es auch für Sicherheitsbehörden schwer sein, die bereitgestellten Abrufverfahren einer Vielzahl von Kommunen zu überblicken. Zudem ist die technische Infrastruktur nicht jeder Kommunen so gegeben, dass der Datenabruf zu jeder

Zeit gewährleistet werden kann. Gerade kleinere Kommunen dürften hier an ihre Grenzen gelangen.

### **Übermittlung des Lichtbildes durch Dienstleister**

Dies Anpassung der Rechtsgrundlage ebnet den Weg der digitalen Fotoübermittlung durch einen Fotografen mit Hilfe einer Cloud. Hier ist aus unserer Sicht neben datenschutzrechtlichen Aspekten besonders auf einen reibungsfreien technischen Prozess zu achten, da im Störfall mit hohem Klärungsaufwand zu rechnen ist. Ob die vorgeschlagene Gebühr von 6 € kostendeckend sein wird, ist aktuell noch nicht beurteilbar.

In Zusammenhang mit der Übermittlung stellt sich die Frage bzgl. Lichtbildern aus den entsprechenden Terminals in den Meldeämtern. Wann genau sind die Lichtbilder zu löschen? Beispielsweise werden bei einigen bereits im Einsatz befindlichen Terminals die Bilder nach 84 Stunden gelöscht. Das ist der Zeitraum, der maximal zwischen zwei normalen Terminen (Wochenende) liegen kann, wenn der Nutzer beim ersten Termin z. B. unvollständige Unterlagen dabei hat. Damit wird vermieden, dass der Kunde zwei Mal Lichtbilder anfertigen muss.

Aus unserer Sicht ist es außerdem unbedingt erforderlich, dass die bereits vorhandenen Foto-Stationen vor Ort der verschiedenen Hersteller (z.B. Bundesdruckerei, Speed capture) rechtzeitig technisch an die digitale Fotoübermittlung angeschlossen und an die Anforderungen angepasst werden. In Anbetracht der Anzahl der in Betrieb befindlichen Geräte wird mit einem erheblichen Vorlauf gerechnet.

### **§ 10 PAuswG eID Altersabsenkung**

Die Möglichkeit bereits ab 14 Jahren die eID-Funktion zu nutzen, wird grundsätzlich befürwortet. Unserer Einschätzung nach wird die eID-Funktion jedoch nach wie vor eher zurückhaltend genutzt; auch nachträgliche Aktivierungsanträge sind nicht häufig. Von daher gehen wir nicht davon aus, dass die Herabsetzung des Alters zu einem deutlichen Nutzungszuwachs führt – zumal zahlreiche Behördenleistungen für 14-Jährige noch nicht relevant sind. Schwierig ist zudem, dass nun die Ausweispflicht ab dem 16. Lebensjahr nicht mehr mit den eID-Nutzungsmöglichkeiten übereinstimmt. Einheitliche Altersgrenzen sind auch für Bürgerinnen und Bürger besser nachvollziehbar und schaffen Transparenz und Verständnis. Aus diesem Grund sollte überprüft werden, ob möglicherweise auch die Ausweispflicht auf 14 Jahre gesenkt werden sollte.

### **§ 13 PAuswG Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkennwort**

Gemäß Satz 1 übergibt die Personalausweisbehörde der antragstellenden Person PIN und PUK. Es ist klarzustellen, in welcher Form PINs und PUKs, die bei der Antragstellung ausgehändigt werden, erstellt und bevorratet werden. Vor allem mit Blick auf den zukünftig beabsichtigten Postversand von Ausweisdokumenten ist eine eindeutige Prozessbeschreibung nötig. Durch die Verarbeitung der PIN-Briefe bei der Ausweisbehörde entsteht zusätzlicher Arbeitsaufwand, der zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht konkret eingeschätzt werden kann und nach unserer Einschätzung nur teilweise durch den wegfallenden Ausgabevorgang kompensiert

werden kann. Das Bürgerbüro München geht bspw. davon aus, dass sie voraussichtlich monatlich zwischen 10.000 bis 12.000 PIN-Brief-Vorlagen benötigt werden, die bestellt, sicher gelagert und verteilt werden müssen. Für gezielte Planungen im Rahmen der Dienststellenorganisation sind vor Einführung zwingend die Sicherheitsstandards für diese, gegebenenfalls überwachungspflichtigen Vordrucke zu klären, um gegebenenfalls eine lückenlos nachvollziehbare sowie revisionssichere Bestandsverwaltung und Dokumentation des PIN-Brief-Bestandes zu gewährleisten. Insgesamt erschließt sich nicht, warum beim Direktversand der PIN-Brief weiterhin durch die Bundesdruckerei übersandt werden soll, beim Prozess in der Behörde aber nicht.

Die IT-Fachverfahrenshersteller müssen darüber hinaus gewährleisten, dass die sichere Verknüpfung des PIN-Briefes mit dem Antragsdatensatz im Antragsprozess mit geringem Zeit- und Arbeitsaufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie problemlos möglich ist, um die Beantragung nicht unnötig zu verlängern. Vorstellbar wären beispielsweise die Beschaffung und der Einsatz von Barcodescannern zur Eingabeerleichterung und Fehlerminimierung bzw. die Verwendung von QR-Codes.

Weiterhin ist fraglich, aus welchem Grund die Aushändigung der Geheimnummer und Entsperrnummer grundsätzlich bei jeder Beantragung (unabhängig vom Alter des Antragstellers) eines PA, eID-Karte und eAT erfolgen soll, obwohl die Nutzung der eID auf 14 Jahre festgesetzt ist.

### **§18a PAuswG - Anregung einer ergänzenden Regelung**

Auch unter Bezugnahme auf den geplanten Direktversand möchten wir folgende Ergänzung anregen, um eine Dokumentenbox als eine alternative Abholmöglichkeit für einen möglichst großen Personenkreis anbieten zu können:

*„(3) Bei automatisierter und digitalisierter Auslieferung von Personalausweisen an einem Ausgabeautomaten, die von Behörden betrieben werden, kann das Auslesen der Daten automatisiert erfolgen. Durch den Vorgang dürfen keine Daten aus dem Personalausweis gespeichert werden.“*

### **§ 5a PassV Ausgabe des Passes (Direktversand)**

Wir befürworten, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein zweiter Gang zur ausstellenden Behörde erspart werden soll, indem das beantragte Dokument postalisch an die antragstellende Person versandt wird. Wir sehen hier zudem die Chance für eine dringend benötigte Entlastung der Pass- und Ausweisbehörden.

Problematisch beim Versand der Ausweisdokumente ist jedoch, dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, insbesondere an die **Vorlage eines gültigen Ausweisdokumentes** und an die Zustellung ausschließlich an die Meldeanschrift. Dies schränkt den in Frage kommenden Personenkreis erheblich ein und lässt auf eine geringe Nutzungsquote schließen. So wurde uns geschildert, dass Ausweisausgabeautomaten im Einsatz waren, die kaum genutzt wurden, da für die Nutzung des Abholautomaten eben die im Gesetzentwurf unter § 5a Abs. 2

S. 1 PassV genannten Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Die Nutzungsquote lag bei unter 2 Prozent der Kapazität der Ausgabeautomaten.

Aus unserer Sicht wäre es zielführender, wenn die einschränkende Bedingung zu Gunsten einer praktikableren Lösung ersetzt werden könnte. Möglich wäre z. B., wenn die Antragstellenden (zumindest im Bereich des Personalausweises) den alten Ausweis bei Antragstellung zwar abgeben müssen, für die Zeit bis zur Lieferung des neuen Ausweises einen vorläufigen Ausweis (mit ermäßigter Gebühr oder Gebührenbefreiung) erhalten würden. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis erfolgen kann. Eine dritte Möglichkeit könnte es sein, dass der Zusteller den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Weitere Probleme befürchten wir durch die **persönliche Zustellung**. Es ist davon auszugehen, dass die persönliche Zustellung sehr häufig nicht möglich ist und das Ausweisdokument zurück zur Ausweisbehörde gebracht werden muss – dies wiederum führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie einer weiteren Vorsprache seitens der Antragstellenden. Es sollte deswegen vorgesehen werden, dass zumindest zwei Zustellversuche erfolgen sollen, bevor das Dokument an die Behörde übergeben wird

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klärung, im Falle der **erfolglosen Zustellung** des Dokumentes und Rückversand an die Passbehörde. Hier ist mit einer erhöhten Beschwerdelage zu rechnen, da seitens der Bürger argumentiert wird, dass er doch zuhause war und der Zusteller nicht geklingelt hat und aufgrund dessen der Bürger seine 15 Euro zurückerstattet haben möchte, weil ihm die Dienstleistung nicht erbracht wurde.

Es darf auch nicht Zusatzaufgabe der Passbehörde sein, **Klärungen zum Verlust der Dokumente** herbeizuführen und Nachforschungsaufträge zu stellen. Die Gesetzesänderung sollte deswegen zwingend die Geschäftsprozesse zu einem möglichen Abhandenkommen von Ausweisdokumenten detailliert und rechtssicher festlegen, kommunizieren und zudem klarstellen, dass Probleme mit der Zustellung mit der Zustellungsfirma zu klären sind und eine erfolglose Zustellung nie zur Rückerstattung der Gebühr führt.

Als **Gebühr für den Direktversand** werden ca. 15 Euro genannt. Dies erscheint uns deutlich zu hoch; Erfahrungen in den Kommunen, z. B. mit der Zustellung von Dokumenten durch den Fahrradkurier, zeigen, dass Kosten über 5 Euro nicht akzeptiert werden. Dies wird gestärkt durch die gute Nutzungsquote des Führerscheindirektversandes, für den 5 Euro Gebühr entsteht. Daher wundern wir uns, warum die Gebühren für die Versendung von Pässen, Ausweisen und eID-Karten dreifach höher liegen. Im Ergebnis befürchten wir, dass zwar viele Antragstellende die Möglichkeit des Direktversands begrüßen, diesen jedoch ablehnen werden, wenn sie von der Höhe der zusätzlich anfallenden Gebühren Kenntnis erlangen.

Wichtig wäre es zudem, dass jederzeit lückenlos - gegebenenfalls über ein 24/7-live-Tracking - feststellbar ist, wo sich personalisierte Ausweisdokumente, auch im Zustellprozess, befinden. Die **Zustellinformationen** sollten automatisiert und in Echtzeit in das Fachverfahren eingespielt werden, ohne dass manuelles Nachbearbeiten nötig ist.

Schwierigkeiten befürchten wir auch, wenn **bei der Antragstellung geprüft wird, ob ein Direktversand gewünscht und auch möglich** ist. Dies erscheint umständlich, insbesondere die Klärung der Frage, ob ein weiteres Ausweisdokument vorhanden ist, um sich gegenüber dem Zustelldienst zu legitimieren. Wünschenswert wären hier transparente Informationen der Bundesdruckerei GmbH zum Direktversand, die den Antragstellenden bei Antragstellung zur Kenntnis gegeben werden können – am besten digital und mit einer zentralen Kontaktmöglichkeit bei Problemen.

Bedenklich erscheint im Hinblick auf den qualitativ sehr hohen Sicherheitsstandard deutscher Ausweisdokumente, dass die **Prüfung des direkt zugestellten neuen Dokumentes auf Richtigkeit und Vollständigkeit** auf die Bürgerinnen und Bürger verlagert wird, die zumeist nicht über die notwendige Expertise verfügen dürften. Die bisherige behördliche Qualitätssicherung inkl. Testung, ob der Chip funktioniert entfällt. Hier erscheinen daher zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen bei der Bundesdruckerei erforderlich.

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang auch die Beauftragung eines zuverlässigen, sicherheitsbewussten **Versanddienstleisters**, der entscheidende Anteil an einem funktionierenden Gesamtprozess, an der Akzeptanz dieser Dienstleistung bei den Bürgerinnen und Bürgern und seinem möglichen Ausbau haben wird. Fraglich ist, wie zuverlässig die zustellende Person die Identität der antragstellenden Person bei Übergabe prüfen kann, sowie welche Sicherheitsstandards die zustellende Firma vorweisen muss. Von Interesse wäre auch, ob für diesen Service eine Terminvereinbarung für Kundinnen und Kunden möglich sein wird und wie die Modalitäten des Bezahlprozesses für die Direktzustellgebühr aussehen werden (Rechnungsstellung durch Bundesdruckerei GmbH an zuständige Behörde o. ä.).

Ferner ist noch zu klären, wer die ordnungsgemäße **Nutzung und Löschung der E-Mail-Adresse** prüft, ferner wie der Versand nach Nichtzustellung des Dokumentes geregelt ist.

Unklar bleibt auch noch, was mit **noch gültigen Dokumenten** passieren soll, wenn ein Versand gewünscht ist. Erfahrungsgemäß beantragt der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Dokumente vor Ablauf der Gültigkeit des bisherigen Dokumentes bzw. lässt sich zusätzlich ein vorläufiges Ausweisdokument ausstellen. In diesen Fällen wäre ein Versand des neuen Ausweisdokumentes von vornherein ausgeschlossen.

Wir bitten bei dem unseren Mitgliedern so wichtigen Thema der Postzustellung mit Nachdruck um Nachbesserung, da wir sonst – ähnlich der eID-Funktion (aufgrund der vielen Hürden) – sehr wahrscheinlich nur einen kleinen Personenkreis ansprechen werden. Wir befürworten jedoch eine Standardlösung statt einer Alternative der Dokumentenübergabe.

Grundsätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass wenn das Passgesetz sowie das Gesetz über den Personalausweis und den elektronischen Identitätsnachweis geändert werden, es sinnvoll erscheint, in diesem Zuge auch den § 4 Passgesetz sowie den § 5 Personalausweisgesetz in Bezug auf die Deklaration „**Familienname**“ auf „Name“ zu ändern, da auf den produzierten Ausweisdokumenten nur die Bezeichnung „Name“ abgedruckt wird und nicht die Bezeichnung „Familienname“ wie in den jeweiligen Vorschriftstexten. Aufgrund dieser Differenz kommt es immer wieder vor, dass Bürgerinnen und Bürger den zuständigen Behörden ihre

produzierten Dokumente vorlegen, um darauf hinzuweisen, dass das Dokument fehlerhaft sei. Wir regen deshalb eine Angleichung an.

Darüber hinaus möchten wir eine bereits ältere Forderung einbringen, die leider weiter der Umsetzung harrt. Noch immer sieht der Gesetzentwurf den **Eintrag eines Doktorgrades** in Ausweisdokumenten vor. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit. Bei der Datenverarbeitung dürfen nur so viele personenbezogene Daten gesammelt werden, wie unbedingt notwendig. Die Aufnahme des Doktorgrades in Ausweisdokumenten ist nicht notwendig. Sie dienen nicht der Feststellung der Identität der Person, die den Ausweis oder Reisepass besitzt. Der Doktorgrad ist kein wesentlicher Bestandteil der Identität einer Person und trägt daher nicht zur Identifizierung bei. Es handelt sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht um einen Namensbestandteil. Daher ist der Doktorgrad auch nicht im Personenstandsregister erfasst. Insbesondere wird im Referentenentwurf zum Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens selbst darauf hingewiesen, dass zur Identifizierung einer Person das Lichtbild, Vornamen, Familienname, Tag der Geburt sowie diejenigen Daten, die zur Überprüfung der Echtheit des Dokuments erforderlich sind, aus dem Chip des Reisepasses durch öffentliche Stellen ausgelesen werden dürfen. Auch daraus lässt sich schließen, dass der Doktorgrad kein notwendiges Merkmal zur Identifizierung einer Person ist. Hier besteht u. E. Änderungsbedarf; insbesondere in Anbetracht des dahinterstehenden Verwaltungsaufwandes.

Zusammenfassend möchten wir darauf hinweisen, dass leider, anders als wahrscheinlich die Intention, viele Änderungen einen **Mehraufwand** bei den zuständigen Stellen bewirken werden. Die Abschaffung des Kinderreisepasses wird zwar wahrscheinlich zu weniger Antragstellungen führen. Dafür wird der Klärungsbedarf rund um das Thema Gültigkeit in Bezug auf die Veränderung des Aussehens von Kindern signifikant steigen. Auch bei der Direktzustellung der Ausweisdokumente ist statt mit einer Entlastung eher mit einer Belastung zu rechnen, da vermutlich nur wenige das Angebot nutzen werden, aber alle Antragstellenden darüber aufgeklärt werden müssen. Darüber hinaus wird die Verwaltung von Dokumenten, die nicht zugestellt werden konnten, in besonderem Umfang Zusatzarbeit bedeuten. Auch die Übermittlung der Geheim- und Sperrnummer bei Antragstellung von PA, eID-Karte und eAT stellt, je nachdem wie das Verfahren im Detail aussehen wird, eine deutliche Zusatzbelastung für die Behörden dar. Diese wird durch die begrüßenswerte Erhöhung der Gebühren für den Reisepass mit Sicherheit nicht aufzufangen sein.

Abschließend möchten wir anregen, dass für die Gesetzesänderungen zu den Themen, die für die Bürgerinnen und Bürger besonders relevant sind - insbesondere zur Abschaffung des Kinderreisepasses, zum optionaler Direktversand von Ausweisdokumenten und zur Lichtbildübermittlung durch Dienstleistende - eine gezielte **Öffentlichkeitsarbeit** durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat erfolgen möge, um bundesweit bei allen nachgeordneten Behörden die Informationsnotwendigkeiten zu reduzieren.

## **Änderung des Aufenthaltsgesetzes und Änderung der Aufenthaltsverordnung**

### **Expressversand**

Die Regelungen zum Expressversand des eAT werden begrüßt, da hierfür in der Praxis ein erheblicher Bedarf besteht. Besonders vor dem Hintergrund der im vorigen Jahr weggefallenen Möglichkeit in kurzfristigen, besonderen Härtefällen nach § 78a AufenthG vereinfacht Klebeetiketten auszustellen, ist die Möglichkeit des Expressversands für die antragstellenden Personen durchweg positiv zu werten. Die Gebühr i. H. v. 35 Euro ist - im Verhältnis zu der zusätzlich stets anfallenden Ausstellungsgebühr für die Verlängerung eines Aufenthaltstitels von i. d. R. 93 Euro - niedrig. Es wird damit gerechnet, dass dieser eher geringe Preis für diese besondere Leistung und für eine bevorzugte Bearbeitung des Aufenthaltstitels bei der Bundesdruckerei, zu einer hohen Anfrage nach dem Expressversand führen wird.

Im Gesetzesentwurf wurde geregelt, dass § 45b AufenthV - Gebühren für Aufenthaltstitel in Ausnahmefällen - auch auf den Expressversand anwendbar ist. § 45b AufenthV regelt die Gebühren für einen Aufenthaltstitel als Klebeetikett nach § 78a AufenthG, welches bei der Ausländerbehörde selbst gedruckt und direkt in den Pass geklebt wird. Der entsprechende Verweis führt daher ins Leere. Dies müsste überprüft werden.

Für Reiseausweise für Ausländer, Staatenlose oder Flüchtlinge ist nach dem Entwurf kein Expressversand vorgesehen. Nach dem Entwurf können nur Personen mit einem Nationalpass die Möglichkeit des Expressversandes nutzen. Es sollte geprüft werden, ob auch die Reiseausweise beim Expressversand mit einbezogen werden können. Für sie wäre sonst zwar die Erlangung eines elektronischen Aufenthaltstitels im Expressversand zugänglich - ohne entsprechenden Reiseausweis ist der elektronische Aufenthaltstitel jedoch nutzlos, da für die Wiedereinreise zwingend der Reiseausweis nötig ist.

### **Klebeetiketten - Änderungen § 78a AufenthG i. V. m. § 45b AufenthV**

Auch wenn die Änderung des § 78a AufenthG erst am 1. November 2023 zusammen mit dem Expressversand in Kraft tritt, dürfen die Ausländerbehörden bereits jetzt nur noch zum Zwecke der Verlängerung für max. 1 Monat und zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte Klebeetiketten nach § 78a AufenthG ausstellen. Daher stellt sich die Frage bzgl. der Gebührenregelung.

§ 45b AufenthV muss angepasst werden. Nach der geltenden Rechtslage bestehen zwei Möglichkeiten für die Gebührenerhebung: Entweder ist in den Fällen des § 78a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG (zur Verlängerung für 1 Monat) eine Gebühr i. H. v. 50 Euro zu erheben oder die Gebühr ist um 44 Euro zu ermäßigen, wenn die Verlängerung zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erfolgt. Da beide Fallvarianten zusammengelegt wurden, stellt sich die Frage, welche Gebühr zu erheben ist. Das muss geklärt werden.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Übertrag einer Niederlassungserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen (dringende Gründe zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte) auch unter § 78a AufenthG fallen darf. Grundsätzlich handelt es sich zwar um eine

Neuausstellung, da der eAT-Kartenkörper abgelaufen ist. Aber dadurch würden die Besitzer einer Niederlassungserlaubnis gegenüber den Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis schlechter gestellt werden. Daher würde es begrüßt, wenn die Übertragung der Niederlassungserlaubnis auch im Rahmen des § 78a AufenthG möglich wäre.

Im Übrigen spricht aus Sicht der Praxis nichts gegen entsprechend gesiegelte Klebeetiketten zur Entzerrung der Antragsflut. Dies kann in Massenverfahren auch weiterhin eine taugliche Maßnahme zur Verfahrenserleichterung sein. Daher sollte die Möglichkeit eröffnet bleiben, in besonderen Ausnahmefällen/Härtefällen auch Aufenthaltstitel in der Form von Klebeetiketten mit einer längeren Laufzeit (bis zu sechs Monaten oder ausnahmsweise bis zu zwölf Monaten) zu erteilen. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, sich auf europäischer Ebene für eine Rechtsänderung einzusetzen, die das möglich macht.

### **Direktversand**

Die neue Möglichkeit des Direktversandes verspricht eine enorme Erleichterung für die Ausländerbehörden, da dadurch ein Abholtermin wegfällt. Gut ist auch, dass direkt eindeutig geklärt wurde, dass ein eAT als Ausweisersatz sowie Passdokumente nicht per Post zugestellt werden dürfen und dass eine eindeutige Verfahrensweise festgelegt wurde. Ergänzend könnte noch klargestellt werden, dass eATs mit Zusatzblatt sich ebenfalls nicht für den Direktversand eignen. Darüber hinaus muss in der Umsetzung darauf geachtet werden, dass die Prüfung des zweifelsfreien Feststehens der Identität und des Nichtbestehens von Missbrauchs- und Sicherheitsbedenken nicht zu zusätzlichen und unangemessenen administrativen Anforderungen führt, die die Verwaltungserleichterungen des Direktversandes wieder konterkarieren würden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass die Ausländerbehörden einen Nachweis über die Zustellung des eAT erhalten haben.

Im Übrigen stellen sich hier ähnlicher Herausforderungen, wie sie oben im Zusammenhang des Direktversandes von Ausweispapieren geschildert wurden. Darauf wird verwiesen. Möglicherweise stellte es eine Lösung dar, wenn den Betroffenen bei Abgabe des alten Dokumentes eine formlose Bestätigung über den Aufenthaltsstatus auf der Basis eines einheitlichen Musters ausgestellt werden könnte.

Ergänzend noch der folgende Hinweis: Leider kommt es vereinzelt vor, dass der eAT falsch bestellt wurde (Gültigkeitsdauer, Fehler bei Passnummer oder Namensschreibweise). Diesbezüglich wäre es für die Praxis wichtig zu wissen, ob es eine Möglichkeit gäbe in Fällen, in denen der direkte Versand ausgewählt wurde, den Versand des fehlerhaften Dokuments zu verhindern.

Bisher läuft dies üblicherweise so ab, dass bei Feststellung des Fehlers eine Neubestellung ausgelöst, der fehlerhafte eAT vernichtet und der neue, richtige eAT später ausgehändigt wird. Dies erfolgt mehr oder minder unbemerkt vom Kunden, da die gleichen Biometriedaten erneut genutzt werden können.

Sollte kein „Rückruf“ der falschen Bestellung möglich sein, hätte dies zu Folge, dass der falsche eAT an den Kunden ausgehändigt wird. Davon abgesehen, dass dies nicht gewollt sein kann, führt dies dazu, dass die eine erneute Vorsprache für die Aufnahme neuer Biometriedaten

erforderlich sein dürfte, da die bisherigen mit Aushändigung gelöscht wurden. Zudem müsste der fehlerhafte eAT von den Ausländerbehörden vernichtet werden.

Insofern müsste ein „Rückruf“ bei der Bundesdruckerei möglich sein, damit keine fehlerhaften Dokumente an den Kunden gehen.

Die Verringerung der Durchlaufzeit zur eAT-Herstellung von 12 Tage auf 8 Tage wird ausdrücklich begrüßt.

### **Lagerung/Vorhaltung PIN-Briefe**

Gemäß der Gesetzesvorlage, sollen zukünftig Blanko PIN-Briefe bei der ABH vorgehalten werden. Diese sollen dann bei Antragstellung mit dem entsprechenden eAT verknüpft werden. Hier sehen wir vor allem Probleme bei den Lagerkapazitäten, da hierdurch zusätzlich Dokumente entsprechend gesichert gelagert werden müssen.

Die Notwendigkeit erschließt sich für uns nicht. Zumal an anderer Stelle bei der Ausgabe der eATs wieder von einer gleichzeitigen Ausgabe von eAT und PIN Brief bzw. Zustellung beider Dokumente bei Versand gesprochen wird. Dies ist in sich inkonsistent. Ein Beibehalten der bisherigen Verfahrensweise wäre daher aus unserer Sicht zielführend.

Vorsorglich möchten wir auch anmerken, dass die Zusendung der eATs und der PIN Briefe an die ABH zur gemeinsamen Aushändigung zu widersprechen ist. Bereits jetzt ist der Aufwand der Zuordnung und Lagerung der PIN Briefe in Fällen in denen diese nicht an den Kunden zugestellt werden konnte ein nicht geringes Problem. Die Vorstellung wir müssten zusätzlich zu allen unseren eATs (knapp 18000 in 2022) die dazugehörigen PIN Briefe sortieren und lagern ist rein logistisch nicht durchführbar.

### **Weitere Fragestellungen**

- Eine große Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel ist gemäß § 52 AufenthV gebührenbefreit. Da der Gesetzesentwurf keine Anpassung des § 52 AufenthV vorsieht, ist davon auszugehen, dass die Gebühren im Expressverfahren von den Antragstellenden immer selbst zu tragen sind und nicht unter die Gebührenbefreiungstatbestände fallen.
- Bezüglich des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften wird das neu eingeführte Verfahren für das Einbringen des Lichtbilds so verstanden, dass es Sachverhalte im Rahmen der Aufenthaltsgestattung und Duldung miterfasst. Diese Regelung ist sinnvoll und geboten, da sie einen Gleichlauf in den Verfahren herstellt.
- Hinsichtlich der Annahme, dass für kurzfristige Aufenthaltstitel sowie Reisepässe auf vorhandene Lichtbilder zurückgegriffen werden kann, ist anzumerken, dass sowohl der elektronische Aufenthaltstitel als auch der elektronische Reiseausweis nur mit vor Ort eingescanntem Lichtbild bestellt werden können. Hier würde eine entsprechende Verfahrensanpassung der Bundesdruckerei Abhilfe schaffen.

- Als weiteres Problem wird geschildert, dass EU-Bürger ihre Wohnadresse nicht mit der eID-Karte nachweisen können. Es wird angeregt, die eID-Karte entsprechend zu erweitern, so dass die Wohnadresse äußerlich sichtbar aufgeführt wird.
- Dringend regelungsbedürftig ist aus unserer Sicht auch die Problematik des Umgangs mit der Verlängerung von elektronischen Aufenthaltstitel bei ukrainischen Flüchtlingen. Aufgrund der Vielzahl von Fällen muss hierfür frühzeitig im Laufe des Jahres 2023 eine verbindliche Lösung geschaffen werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die in der Massenzustrom-RL vorgesehenen Gültigkeitsfristen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes um mindestens ein Jahr verlängert werden müssten. Angesichts der jüngsten Entwicklungen ist nicht von einer zeitnahen Beendigung des Krieges in der Ukraine und der Rückkehr zahlreicher Flüchtlinge in ihr Heimatland zu rechnen. Darüber hinaus wird aus der Praxis darauf hingewiesen, dass eine weitere biometrische Erfassung bei der Verlängerung der Aufenthaltstitel für die Ukraine-Flüchtlinge möglichst vermieden werden soll, wenn es bereits eine entsprechende Erfassung in der Vergangenheit gegeben hat. Ansonsten wäre das Verwaltungsverfahren bei den Ausländerbehörden mit einem erheblichen administrativen Mehraufwand verbunden.