



Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)265

Andrea Voßhoff

Bundesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT

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

An den Vorsitzenden
des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Bosbach
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100

TELEFAX (0228) 997799-550

E-MAIL ref4@bfdi.bund.de

INTERNET www.datenschutz.bund.de

DATUM Bonn, 03.03.2015

GESCHÄFTSZ. IV-206-6/002#0003

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

Innenausschuss

Eingang mit Anl. am 04.03.15
(1939)

1. Vors. m.d.B. um
Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben
an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____

3. Wv _____ *AB*

4. z.d.A. (alphab.-Gesetz- BMI)

Key 413

BETREFF

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes (BT-Drs. 18/3831; BR-Drs. 21/15)

HIER

Datenschutzrechtliche Bedenken

ANLAGEN

-1-

Sehr geehrter Herr Bosbach,

der von der Regierungskoalition eingebrachte Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes ist durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Januar 2015 an den Innenausschuss überwiesen worden. Ein gleichlautender Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt derzeit dem Bundesrat vor. Leider habe ich vor dessen Verabschiedung durch das Kabinett keine Stellung nehmen können, da ich durch das Bundesministerium des Innern entgegen § 21 Abs.1 der GGO der Bundesministerien nicht beteiligt worden bin. Daher möchte ich Ihnen als Vorsitzendem des Innenausschusses auf diese Weise meine Bedenken gegen den Gesetzentwurf zukommen lassen.



Durch den Gesetzentwurf sollen Reisen bestimmter Personen verhindert werden. Hintergrund der Regelung sind vor allem sog. Dschihadisten, die mittels des Personalausweises z.B. über die Türkei nach Syrien ausreisen, dort Straftaten begehen und ggf. mit der Absicht nach Deutschland zurückkehren, hier weitere Straftaten zu begehen. Die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Pass zu entziehen, besteht bereits, hilft aber in den Fällen nicht weiter, in denen auch der Personalausweis zur Einreise in bestimmte Länder berechtigt.

1. Stigmatisierungswirkung

Nach derzeitiger Rechtslage besteht auch jetzt schon die Möglichkeit, im Einzelfall unter den Voraussetzungen, unter denen auch ein Reisepass versagt werden könnte, eine vollziehbare Anordnung auszusprechen, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt (§ 6 Abs. 7 PAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG). Allerdings wird nach dieser Regelung der Personalausweis nicht eingezogen, da der Gesetzgeber davon ausging, der Betroffene müsse weiterhin seiner Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG nachkommen können. Die Vorschrift stammt aus einer Zeit, in der der Personalausweis noch in „Buchform“ ausgegeben wurde. Die Eintragung eines Sperrvermerks in einem solchen Ausweis wäre zwar tatsächlich einfacher möglich gewesen als dies heute beim Chipkartenausweis der Fall ist. Um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu wahren, hat der Gesetzgeber damals aber auf die Eintragung eines Sperrvermerks verzichtet (BT-Drs. 8/3129, S. 6). Stattdessen kann die Ausreiseuntersagung im polizeilichen Grenzfahrtungsbestand gespeichert werden (§ 6 Abs. 8 PAuswG). Die Ausstellung eines Ersatzdokuments hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit nicht erwogen.

Von dieser Auffassung soll mit dem vorliegenden Entwurf abgewichen werden. Offenbar wird davon ausgegangen, die Speicherung im polizeilichen Grenzfahrtungsbestand, d.h. in nationalen Informationssysteme wie auch im Schengen-Informationssystem (SIS) biete keine ausreichende Gewähr dafür, die entsprechenden Personen an der Ausreise zu hindern.

Die Stigmatisierungswirkung des Ersatz-Personalausweises wird erheblich sein, schon weil er optisch anders gestaltet ist als der „normale“ Personalausweis oder auch der vorläufige Personalausweis. Er wird einzig zu dem Zweck ausgestellt, dem Inhaber die Erfüllung der Ausweispflicht zu ermöglichen, ohne ihn ausreisen zu lassen. Das Problem der Ausreise von Terroristen bzw. Dschihadisten ist in der Öffentlichkeit bereits diskutiert worden, so dass im Privatverkehrsverkehr eine Person, der das Ersatz-Dokument vorgelegt wird, im Regelfall weiß, was dem Inhaber ungefähr vorgeworfen wird. Zwar ist die Ausreisebeschränkung nur auf der Rückseite sichtbar, dies kann aber nur theoretisch den Eingriff abmildern. Sowohl die Existenz des Ersatzdokuments selbst als auch die lebensfremde Annahme, der Inhaber könne die



Einsichtnahme auf die Dokumenteninnenseite begrenzen, führen dazu, dass die Stigmatisierung letztlich nicht anders zu bewerten ist als wenn der Personalausweis selbst einen entsprechenden Vermerk enthalten würde. Die Inhaber solcher Dokumente werden also mit erheblichen Schwierigkeiten im Alltag zu rechnen haben, z.B. beim Abschluss von Verträgen. Die Voraussetzungen, unter denen ein solches Dokument ausgestellt wird, müssen deswegen strikt auf die Personengruppe beschränkt bleiben, von der prognostisch tatsächlich eine entsprechende Gefahr ausgeht.

2. Tatbestandsvoraussetzungen

Der Entzug bzw. die Versagung des Personalausweises und die Ausstellung eines Ersatzdokumentes stellen einen deutlich intensiveren Eingriff in die Rechte des Betroffenen dar als der Entzug des Reisepasses, da der Personalausweis im Alltag vielfältig zur Identifizierung genutzt wird und erst in zweiter Linie auch ein Reisedokument darstellt. Daher begrüße ich es, wenn die Voraussetzungen, unter denen der Personalausweis entzogen/versagt werden kann, deutlich enger sind als diejenigen, die zur Versagung/Entziehung des Reisepasses berechtigen (§ 7 Abs. 1 PassG im Verhältnis zu § 6a PAuswG-E i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 10 PassG). Angesichts der Schwere des Eingriffs habe ich allerdings Zweifel, ob die Voraussetzungen streng genug formuliert sind. Nach § 6a Abs. 1 PAuswG-E kann der Personalausweis entzogen/versagt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Ausweisbewerber gefährde die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland dergestalt,

- dass er einer terroristischen Vereinigung nach § 129a oder §§, 129a, 129b Abs. Satz 1 StGB mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehört oder diese unterstützt,
- dass er rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwendet oder eine solche Gewaltanwendung unterstützt oder vorsätzlich hervorruft, oder
- dass der Ausweisbewerber eine in § 89a StGB beschriebene Handlung vornehmen wird (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat).

§ 6a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PAuswG-E knüpft mit seinem Wortlaut nicht unmittelbar an einen Straftatbestand an. Es besteht daher die Gefahr, die Auslegungsmöglichkeiten könnten weitergehender sein, als bei den anderen beiden Alternativen. Gerade Unterstützungshandlungen sind hier kritisch zu sehen.

Ebenso problematisch ist § 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG-E i.V. mit § 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG. Bereits die bestehende Fassung von § 89a StGB wird in der Literatur als zu unbestimmt angesehen. Vom BGH wurde die Norm nicht dem BVerfG vorgelegt, er



hielt aber eine verfassungskonforme Auslegung für erforderlich. Bei § 89a StGB handelt es sich um eine Vorschrift, die tatbestandlich eine Vorbereitungshandlung zu einer Gewalttat unter Strafe stellt. Dazu ist wiederum Beihilfe möglich. Damit handelt es sich um eine Norm der Vorfeldstrafbarkeit, die wiederum als "Türöffner" für Ermittlungseingriffe dient. § 89a StGB soll mit dem am 4. Februar 2015 vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf nochmals erweitert werden. § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 PassG knüpft seinerseits – nochmals – an das Vorfeld an, in dem er formuliert: "vornehmen wird". Durch die geplanten Änderungen im Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Straftaten (GVVG-ÄndG), das am 4. Februar 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde (BR-Drs. 36/15), wird die Vorfeldstrafbarkeit nochmals erweitert und knüpft insbesondere an – für sich gesehen neutrale – Finanzierungshandlungen an. So kann zum Beispiel möglicherweise schon derjenige dem Anschein der Terrorismusfinanzierung unterliegen, der bei einem Terrorverdächtigen einen Gebrauchtwagen kauft. Der Käufer, bei dem der Anfangsverdacht einer Beihilfe zu einer Vorbereitungshandlung besteht, wird ein Ermittlungsverfahren sowie strafprozessuale Begleitmaßnahmen über sich ergehen lassen müssen. Erst viel später stellt sich möglicherweise heraus, dass die subjektive Tatseite gar nicht vorlag. Dies habe ich bereits während der Ressortabstimmung zu dem genannten Gesetzesentwurf gegenüber dem federführenden BMJV kritisiert. Unter welchen Voraussetzungen einer solchen Person ggf. dann auch der Personalausweis entzogen und ein Ersatzdokument ausgestellt wird, wird mit der Formulierung „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ erst recht unbestimmt. Denn die Formulierung lässt darauf schließen, dass hier eine noch geringere Verdachtsschwelle genügt als der Anfangsverdacht, der Voraussetzung für die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens ist.

3. Verfahren

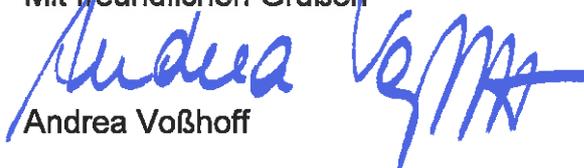
Es ist unklar, woher die zuständigen Personalausweisbehörden ihre Informationen erhalten sollen. Maßgeblich kommen dafür nur Polizei und Nachrichtendienste in Betracht. Es stellt sich insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen und aus welchem konkreten Anlass diese Informationen an die Ausweisbehörden senden sollen. Hier fehlt es an konkreten Regelungen. Nicht nur in Bezug auf das vorliegende Gesetzgebungsverfahren ist eine Neuregelung der Übermittlungsvorschriften von Polizei und Nachrichtendiensten dringend geboten. Darauf hat bereits die 86. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer Entschließung vom 1. Oktober 2013 hingewiesen (Anlage). Neuregelungsbedarf ergibt sich insbesondere nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Antiterrordateigesetz.



SEITE 5 VON 5

Ich würde mich freuen, wenn meine Bedenken im weiteren Verlauf der parlamentarischen Beratungen Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen


Andrea Voßhoff

Entschließung

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 01. Oktober 2013

Handlungsbedarf zum Datenschutz im Bereich der Öffentlichen Sicherheit in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sieht für die kommende Legislaturperiode dringenden datenschutzrechtlichen Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Die technische Entwicklung der Datenverarbeitung droht praktisch alle Bereiche unseres Lebens offenzulegen. Ungeheuer große Datenmengen können inzwischen in Echtzeit verknüpft und ausgewertet werden. Bei der weitgehend heimlich durchgeführten anlass- und verdachtslosen Datenauswertung rücken zunehmend auch Menschen in den Fokus von Nachrichtendiensten und Ermittlungsbehörden, die selbst keinerlei Anlass für eine Überwachung gegeben haben. Hieran können weitere Maßnahmen anknüpfen, die für die Betroffenen erhebliche Folgen haben. Dies gefährdet die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung, auf Fernmeldegeheimnis und auf Gewährleistung des Schutzes der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.

Die internationalen Überwachungsaktivitäten von Nachrichtendiensten machen dies deutlich. Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, sich dagegen zu wenden und auf europäischer und internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass es keine umfassende Überwachung gibt. Hierzu hat die Konferenz bereits die Entschließung "Keine umfassende und anlasslose Überwachung durch Nachrichtendienste! Zeit für Konsequenzen" verabschiedet. Die Konferenz erwartet von der Bundesregierung außerdem, dass sie sich für die Aufhebung der EU-Richtlinie zur anlasslosen Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten einsetzt.

Die Übertragung weiterer, mit Grundrechtseingriffen verbundener, Kompetenzen an EU-Agenturen ist nach deutschem Verfassungsrecht nur vertretbar, wenn ein vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Die Konferenz fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich für entsprechende Nachbesserungen des von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurfs einer Europol-Verordnung einzusetzen.

Auch auf nationaler Ebene besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Antiterrordatei müssen für Maßnahmen, die intensiv in Grundrechte eingreifen, hinreichend bestimmte Schranken festgelegt werden. Sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem informationellen Trennungsprinzip und dem Kernbereichsschutz privater Lebensgestaltung stärker als bisher Rechnung tragen. Gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Konferenz insbesondere für gemeinsame Dateien und Zentren von Polizeien und Nachrichtendiensten, die nicht individualisierte Funkzellenabfrage, die strategische Fernmeldeüberwachung und für den Einsatz umfassender Analysesysteme.

Der Gesetzgeber muss zudem für wirksame rechtsstaatliche Sicherungen sorgen. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes setzt größtmögliche Transparenz der Datenverarbeitung und grundsätzlich Benachrichtigungen der Betroffenen voraus. Unverzichtbar ist die umfassende Kontrolle auch durch unabhängige Datenschutzbeauftragte. Die Sicherheitsbehörden müssen ihnen dazu alle notwendigen Informationen frühzeitig zur Verfügung stellen.