

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts

A. Zielsetzung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts werden diverse durch Zeitablauf notwendig gewordene Anpassungen durchgeführt und Regelungen mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung geändert.

Der Gesetzentwurf bezweckt auch die Bekämpfung des Rowdytums im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen.

Aufgrund der in der Vergangenheit aufgetretenen gewalttätigen Ausschreitungen von deutschen so genannten Hooligans im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen im Ausland ergibt sich die Notwendigkeit, derartigen auch zukünftig zu besorgenden Straftaten wirksam entgegenzutreten. Die bisherigen passrechtlichen Regelungen zur Passbeschränkung haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um die Ausreise von potenziellen Straftätern zu verhindern. Dadurch wurde dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland schwerer Schaden zugefügt, was es in Zukunft zu verhindern gilt.

Bei der für diese Fälle zulässigen Passbeschränkung gibt es bisher keine adäquate Sanktion, da nach geltendem Recht nur die verbotswidrige Ausreise bei Passversagung strafbewehrt ist. Die Strafbewehrung soll auf verbotswidrige Ausreisen bei Passbeschränkungen ausgedehnt werden, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Darüber hinaus wird dadurch eine Bestrafungsmöglichkeit eröffnet, da die bei solchen Ausschreitungen typischerweise begangenen Auslandstaten strafrechtlich in Deutschland nicht ohne weiteres verfolgt werden können. Dies dient einer schnellen und damit besonders wirksamen Durchführung des Strafverfahrens.

Die Gesetzesvorlage dient entsprechend einem Wunsch der Innenministerkonferenz der Verbesserung des gesetzlichen Instrumentariums insbesondere zur Bekämpfung des Fußballrowdytums, kann jedoch nur Teil eines koordinierten Vorgehens der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern sein.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht zur Erreichung der oben genannten Ziele die Aufnahme der entsprechenden Befugnisnormen, die Aufhebung einzelner Normen sowie die erforderlichen redaktionellen Änderungen vor.

Im Einzelnen:

- Einführung unmissverständlicher, klarer Regelungen über das Eigentum der Bundesrepublik Deutschland am Pass und Personalausweis,
- Aufhebung der gesetzlich festgelegten Gebührenobergrenzen für die Ausstellung von Grenzübertrittspapieren,
- Strafbewehrung der passbeschränkenden Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PassG,
- Aufhebung gegenstandlos gewordener Regelungen und redaktionelle Änderungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand
Aus den Gesetzesänderungen ergeben sich keine Kosten.
2. Vollzugsaufwand
Aus den Gesetzesänderungen ergibt sich kein Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Die Wirtschaft wird von den Regelungen nicht berührt.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
022 (133) – 213 02 – Pa 18/99

Berlin, den 18. Februar 2000

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und
Personalausweisrechts

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 26. Januar 2000 als besonders eilbedürftig zu-
geleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auf fassung der
Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachge-
reicht.

Gerhard Schröder

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts

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

Artikel 1

Änderung des Passgesetzes

Das Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), zuletzt geändert durch Artikel 3 § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.
2. In § 1 Abs. 3 wird das Wort „bleibt“ durch das Wort „ist“ ersetzt.
3. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 wird Nummer 5 aufgehoben; die bisherigen Nummern 6 bis 12 werden die Nummern 5 bis 11.
 - b) Absatz 4 wird aufgehoben; der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.
 - c) In dem neuen Absatz 4 Satz 1 werden
 - aa) die Worte „Dienst-, Ministerial- und Diplomatpässe (amtliche Pässe)“ durch die Worte „amtlichen Pässe“ und
 - bb) die Worte „der Bundesminister“ durch die Worte „das Bundesministerium“ ersetzt.
4. In § 7 werden Absatz 1 Satz 2 und Absatz 5 aufgehoben.
5. In § 16 Abs. 3 wird in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort „Bundesdruckerei“ die Angabe „GmbH“ eingefügt.
6. In § 19 Abs. 1 Satz 1 werden das Semikolon und die Worte „die für das Land Berlin getroffene Sonderregelung bleibt unberührt“ gestrichen.
7. § 20 Abs. 2 Satz 3 wird aufgehoben.
8. § 23 Abs. 2 wird aufgehoben.

9. In § 24 Abs. 1 Nr. 1 werden nach den Worten „vollziehbare Anordnung nach“ die Worte „§ 7 Abs. 2 dieses Gesetzes oder nach“ eingefügt.

10. § 27 wird wie folgt gefasst:

„§ 27

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Das Auswärtige Amt erlässt allgemeine Verwaltungsvorschriften über das Ausstellen amtlicher Pässe.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 3 § 6 des Gesetzes vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 3 wird Nummer 4 aufgehoben; die bisherigen Nummern 5 bis 10 werden die Nummern 4 bis 9.
 - c) In Absatz 5 werden
 - aa) die Worte „der Bundesminister“ durch die Worte „das Bundesministerium“ ersetzt und
 - bb) folgender Satz angefügt:

„Der Personalausweis ist Eigentum der Bundesrepublik Deutschland“.
2. In § 3 Abs. 3 wird in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort „Bundesdruckerei“ die Angabe „GmbH“ eingefügt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Im Wesentlichen unverändert sind die zu ändernden Gesetze, das Passgesetz seit 1. Januar 1988 und das Gesetz über Personalausweise seit 1. April 1987, in Kraft.

Im Bereich des Passwesens steht dem Bund nach Artikel 73 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Im Bereich des Ausweiswesens verfügt der Bund nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 5 GG über das Recht, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Das Änderungsgesetz regelt das Verwaltungsverfahren der Länder. Aus diesem Grunde bedarf das Änderungsgesetz nach Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Der aktuelle Gesetzgebungsbedarf ergibt sich insbesondere aus der Notwendigkeit, den in neuerer Zeit sich verschärfenden Gewaltphänomenen im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen in Anwendung aller einschlägiger Rechtsnormen entgegen zu treten. Insbesondere mit Blick auf die Fußballeromeisterschaft im Jahr 2000 und auf die zukünftig einzurichtende europäische Liga im Fußball gilt es, ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Verhinderung der Ausreise einschlägig bekannter Gewalttäter zu schaffen, um so die Begehung von Straftaten durch diese Personen im Ausland zu verhindern. Passrechtliche Normdefizite wurden vor allem am Rande der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich deutlich. Im Rahmen der Bewertung der gewalttätigen Auseinandersetzungen – etwa in Lens – sind deutsche Hooligans in einer das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland schädigenden Weise durch besonders brutale Gewalttaten auffällig geworden. Im Rahmen der Bewertung dieser Ereignisse drängte sich die Frage auf, wie in Zukunft die Ausreise derartig bekannter gewalttätiger Personen unter dem Gesichtspunkt Gefahrenabwehr verhindert werden kann. Im Rahmen der Auswertung der Erfahrungen aus der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich hat die Innenministerkonferenz (IMK) beschlossen, dass passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PassG strafbewehrt werden sollten. Dieses Gesetz führt die geforderte Strafbewehrung ein.

Bei Gelegenheit der vor genannten gesetzgeberischen Maßnahmen wird das PassG von obsoleten Vorschriften bereinigt und den Erfordernissen moderner und effektiver Gestaltung von Personaldokumenten angepasst (z. B. Reduzierung der gesetzlich geforderten Angaben und der Passmuster).

II. Zu den Einzelvorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 1 Satz 3)

Die Aufhebung betrifft eine durch Zeitablauf im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Übergangslösung bezüglich der Fortgeltung von zur Personenfeststellung bestimmten Ausweisen der ehe-

maligen DDR, die gemäß Einigungsvertrag längstens bis zum 31. Dezember 1995 gültig waren.

Zu Nummer 2 (§ 1 Abs. 3)

Die eigentumsrechtliche Zuordnung von Pass und Personalausweis soll unmissverständlich geregelt werden. Nach der Umwandlung der Bundesdruckerei von einer Bundesoberbehörde in eine juristische Person des privaten Rechts – jetzt Bundesdruckerei GmbH – ist die eigentumsrechtliche Zuordnung der Ausweisdokumente (Pass und Personalausweis) nach der bestehenden Regelung unklar. § 1 Abs. 3 PassG a. F. lautet: „Der Pass (...) bleibt Eigentum der Bundesrepublik Deutschland.“ Mit der Umwandlung der Bundesdruckerei entsteht das Eigentum des Bundes an den Passdokumenten nicht mehr im Rahmen der Produktion. Nach § 1 Abs. 3 PassG n. F. geht das Eigentum an den Passdokumenten durch Gesetz auf den Bund über. Pass im Sinne dieser Vorschrift ist das ausgestellte Dokument. Ausgestellt ist das Personaldokument nach Personalisierung und Siegelung durch die zuständige Behörde. Die eigentumsrechtliche Zuordnung der Passvordrucke oder Vordrucke bleibt von dieser Vorschrift unberührt.

Zu Nummer 3

a) § 4 Abs. 2 n. F.

Im internationalen Verkehr bereitet die dem Namen vorangestellte Angabe des Doktorgrades in der Zone für das automatische Lesen Schwierigkeiten, da die Angabe an dieser Stelle nicht dem internationalen Standard der ICAO (International Civil Aviation Organization) entspricht, womit das automatische Abfertungsverfahren erschwert wird. Die Aufhebung der Angabe in der Zone für das automatische Lesen wird daher zukünftig auch die Grenzabfertigung, insbesondere im Flugverkehr, erleichtern.

b) § 4 Abs. 4 a. F.

§ 4 Abs. 4 PassG verweist in der bisherigen Form auf bereits überholte Entschließungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zur Passgestaltung. Die Aufhebung der Verweisklausel dient der Optimierung der Gesetzgebung. Vor allem vor dem Hintergrund des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union ergibt sich ansonsten relativ häufig gesetzlicher Anpassungsbedarf, denn die Entschließungen beziehen sich in der Regel auf sprachliche Erweiterungen des Passmusters.

c) § 4 Abs. 4 Satz 1 n. F.

Die gesetzlich normierte Festlegung auf drei verschiedene Muster (Dienstpass, Ministerialpass und Diplomatenpass) amtlicher Pässe wird mit dem Ziel der Vereinfachung aufgehoben, womit es dem Vordruckherstellungsbereich überlassen bleibt, die Anzahl der Muster amtlicher Pässe zu reduzieren. Die unterschiedliche Ausstattung Dienstreisen-

der (schwarzer Ministerialpass ab der Besoldungsgruppe A 16, roter Dienstpasse für sonstige Dienstreisende) er scheint in der Sache nicht hilfreich und nicht mehr zeitgemäß. Die Unterscheidung entspricht auch nicht internationalen Usancen und ist deshalb entbehrlich.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um Sonderregelungen mit Bezug zum besonderen Status von Berlin (West) und zum Reiseverkehr mit der ehemaligen DDR, die nunmehr als gegenstandslos aufzuheben sind.

Zu Nummer 5

Die ehemalige Bundesdruckerei (Bundesoberbehörde) firmiert seit ihrer Privatisierung als Bundesdruckerei GmbH, so dass der Gesetzestext insoweit zu berichtigen ist.

Zu Nummer 6

Mit der Streichung des Halbsatzes wird eine nach der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Sonderregelung für das Land Berlin aufgehoben.

Zu Nummer 7

Die seit Anfang 1988 gesetzlich festgelegten Gebühreobergrenzen für Amtshandlungen nach dem Passgesetz, Passausstellung und die Ausstellung von für mehrere Personen geltenden Passersatzpapieren (Sammellisten für Reisegruppen) werden aufgehoben, um dem Verordnunggeber künftig eine flexible Bestimmung und Anpassung der Gebühren an die gestiegenen Herstellungs- und Verwaltungskosten zu ermöglichen. Diese Rechtsänderung wurde von den Ländern im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 1999 gefordert.

Zu Nummer 8

Eine nach der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Sonderregelung für das Land Berlin wird aufgehoben.

Zu Nummer 9

Die Gesetzesänderung dient der Umsetzung eines entsprechenden Beschlusses der IMK zur Schließung der in § 24 Abs. 1 Nr. 1 a. F. i. V. m. § 7 PassG bestehenden Strafbareitslücke. Nach altem Recht sind Zuwiderhandlungen gegen Passversagungen nach § 7 Abs. 1, nicht jedoch Zuwiderhandlungen gegen passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 (Einschränkung des Geltungsbereiches und der Gültigkeitsdauer eines Passes) mit Strafe bedroht.

Die Beschränkung auf die im Vergleich zur (dauerhaften) Passversagung nach § 7 Abs. 1 weniger einschneidenden (vorübergehenden) passbeschränkenden Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 begründet sich nicht durch die geringere Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts oder der zu besorgenden Schadensschwere oder einer geringeren sozialethischen Verwerflichkeit des verbotenen Tuns. Der Adressatenkreis von Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 und 2 unterscheidet sich

nicht durch eine unterschiedliche Gefährlichkeit, sondern nur dadurch, dass die Tatgelegenheit entweder unbefristet (Passversagung) oder wie bei Sportveranstaltungen zeitlich befristet und räumlich eingegrenzt besteht (Passbeschränkung). Der Verstoß gegen eine passbeschränkende Maßnahme ist wegen des gleichen Unrechtsgehaltes ebenso wie der Verstoß gegen eine an gleich hohe Voraussetzungen geknüpfte Passversagung unter Strafe zu stellen. Die bisherige Differenzierung der Strafbewehrung zwischen § 7 Abs. 1 und 2 ist also nicht gerechtfertigt.

Eine passbeschränkende Maßnahme gemäß § 7 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 2. Alternative kann auch im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung nur anlassbezogen, also zeitlich und räumlich befristet ausgesprochen werden, wenn eine erhebliche Gefährdung sonstiger Belange der Bundesrepublik Deutschland vorliegt. Dies ist bei dem Auftreten gewaltbereiter deutscher Hooligans im Ausland der Fall. Die Anordnung der Passbeschränkung setzt darüber hinaus eine konkrete Gefährdungslage voraus. Es müssen also Tatsachen vorliegen, die auf eine Gefährlichkeit des Betroffenen schließen lassen und aufgrund derer damit zu rechnen ist, dass er bei dem bevorstehenden Anlass erneut gewalttätig wird. Der Betroffene muss als gewaltbereiter Hooligan bekannt sein und in jüngerer Zeit, d. h. innerhalb der letzten zwölf Monate im Zusammenhang mit Gewalttaten oder als Teilnehmer an gewalttätigen Ausschreitungen aufgefallen sein.

Die weitergehende Strafbewehrung trägt auch dazu bei, potenzielle Gewalttäter davon abzuhalten, entgegen passbeschränkenden Verfügungen auszureisen. Außerdem eröffnet die Regelung Repressionsmöglichkeiten gegenüber dem oben genannten Personenkreis, dessen typische Auslandstaten im Inland nicht ohne weiteres verfolgt werden können.

Zu Nummer 10

Einfachgesetzliche Ermächtigungen – wie die vorliegend aufzuhebende – zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Artikel 84 GG) durch einzelne Ressortminister sind nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE – 2 BvF 1/94 – vom 2. März 1999) nicht verfassungskonform. Deshalb wird die Ermächtigung bei Gelegenheit dieser Gesetzesänderung aufgehoben. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Artikel 83, 84 GG) wird künftig unmittelbar auf Artikel 84 Abs. 2 GG, soweit die Verwaltungsvorschriften zusätzlich an Bundesbehörden gerichtet sind, zusätzlich auf Artikel 86 GG gestützt.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1

a) § 1 Abs. 1 Satz 3

Die Aufhebung betrifft eine durch Zeitablauf im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung gegenstandslos gewordene Übergangslösung bezüglich der Fortgeltung von zur Personenfeststellung bestimmten Ausweisen der ehe-

maligen DDR, die gemäß Einigungsvertrag längstens bis zum 31. Dezember 1995 gültig waren.

b) § 1 Abs. 3 Nr. 4

Die Änderung bezweckt die Kongruenz von Passkarte und Personalausweis, weil Pass und Personalausweis in erster Linie gleichermaßen sowohl als Grenzübergangspapier als auch als bloßes Identitätspapier gegenüber den zur Personenfeststellung ermächtigten Behörden fungieren. Im Übrigen gelten die zu Artikel 1 Nr. 3a) ausgeführten sachlichen Gründe entsprechend.

c) § 1 Abs. 5

Die eigentumsrechtliche Zuordnung des Personalausweises wird aus Gründen der Rechtsklarheit erstmals gesetzlich normiert.

Zu Nummer 2

Die ehemalige Bundesdruckerei (Bundesbehörde) firmiert seit ihrer Privatisierung als Bundesdruckerei GmbH, so dass der Gesetzestext insoweit zu berichtigen war (siehe auch Begründung zu Artikel 1 Nr. 1).

