

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pass- und Personalausweisrechts – Drucksache 14/2726 –

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 748. Sitzung am 25. Februar 2000 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 3a – neu – (§ 6 Abs. 1 und 2 PassG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen:

„3a. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Pass wird auf Antrag ausgestellt. In dem Antrag sind alle Tatsachen anzugeben und alle Nachweise zu erbringen, die zur Feststellung der Person des Passbewerbers und seiner Eigenschaft als Deutscher notwendig sind.“

b) Absatz 2 wird aufgehoben.“

Begründung

Die Regelungen in § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 sind insbesondere auf Grund der Änderungen des Sorgerechts durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2942) überarbeitungsbedürftig. Das Passgesetz würde überfrachtet, müssten darin alle Fälle der Passbeantragungsbefugnis entsprechend den in Betracht kommenden Sorgerechtsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs aufgeführt werden. Es erscheint jedoch insgesamt entbehrlich, einschlägige Regelungen des BGB in § 6 PassG zu konkretisieren; dieses kann vielmehr in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Passge-

setzes und ggf. ergänzend in Verwaltungsvorschriften der Länder geschehen.

Demgemäß wird auf die Regelung von Einzelheiten zur Antragsbefugnis in § 6 verzichtet. Die Bestimmungen des § 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 werden in einem neuen Absatz 1 zusammengefasst.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4a – neu – (§ 9 PassG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 4 folgende Nummer 4a einzufügen:

„4a. In § 9 werden nach den Wörtern „nach § 7 Abs. 1“ die Wörter „oder 2“ eingefügt.“

Begründung

Auch die Speicherung von Passbeschränkungen nach § 7 Abs. 2 im polizeilichen Grenzfindungsbestand erscheint erforderlich, um entsprechende gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen zu ermöglichen oder zu erleichtern. § 10 Abs. 1 Satz 1 wird auf Grund der Nummer 4b entsprechend ergänzt.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4b – neu – (§ 10 Abs. 1 Satz 1 PassG)

In Artikel 1 ist folgende Nummer 4b einzufügen:

„4b. In § 10 Abs. 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „ein Pass versagt“ die Wörter „ , nach § 7 Abs. 2 ein Pass beschränkt“ eingefügt.“

Begründung

Die Änderung korrespondiert mit der Änderung auf Grund der Nummer 4a. Da in diesen Fällen bereits die Passbehörde eine Entscheidung nach § 7 Abs. 2 getrof-

fen hat, kann die Ausreise ohne weitere Prüfung untersagt werden. Einer eigenen Entscheidung der für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörde nach § 10 Abs. 1 Satz 3 bedarf es nicht; die Anwendung des § 10 Abs. 1 Satz 3 ist insoweit ausgeschlossen. Die Handlungsmöglichkeiten nach § 10 werden damit verbessert.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4c – neu – (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 PassG)

In Artikel 1 ist folgende Nummer 4c einzufügen:

„4c. In § 13 Abs. 1 Nr. 2 werden nach den Wörtern „§ 7 Abs. 1 vorliegen“ die Wörter „oder passbeschränkende Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 ergangen sind“ eingefügt.“

Begründung

§ 13 regelt die Sicherstellung von Pässen zur Verhinderung einer unbefugten Passbenutzung. Durch die vorstehende Regelung wird die Möglichkeit der Passsicherstellung auch für die Anordnung passbeschränkender Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 PassG eröffnet. Dies ermöglicht u. a. die vorübergehende Sicherstellung eines Passes zum Zwecke der Erteilung eines räumlich beschränkten und befristeten Ausreiseverbots, z. B. zur Verhinderung von Ausschreitungen polizeibekannter Gewalttäter bei im Ausland stattfindenden Fußballspielen.

Die wesentlich auch dem Verfahrensrecht zuzuordnende Sicherstellung zur Ermöglichung passbeschränkender Maßnahmen erfordert das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 und bewirkt im Verhältnis dazu keine Verschärfung materiellrechtlicher Art. Sie muss ebenso möglich sein wie die nach der geltenden Fassung des § 13 Abs. 1 Nr. 2 zulässige Sicherstellung zur Ermöglichung einer Passentziehung nach § 8 im Blick auf Passversagungsgründe nach § 7 Abs. 1.

Die Änderung entspricht der in Artikel 1 Nr. 4 des Referentenentwurfs vom 15. November 1999 vorgesehenen Regelung.

5. Zu Artikel 1 Nr. 6

(§ 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 – neu – PassG)

Artikel 1 Nr. 6 ist wie folgt zu fassen:

„6. § 19 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden ... (weiter wie Regierungsvorlage)
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„In besonderen Ausnahmefällen können vorläufige Reisepässe und Kinderausweise von den für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden und Dienststellen ausgestellt werden.“

Begründung

Auslandsreisen, die kein gültiges Grenzüberttrittspapier mit sich führen, kann von den Grenzkontrollbehörden ein Reiseausweis als Passersatz ausgestellt werden. Für Reisen in Staaten, für die ein Pass erforderlich ist, ist die

kurzfristige Ausstellung eines vorläufigen Reisepasses bzw. Kinderausweises erforderlich. Da diese bislang nur von den Passbehörden – in der Regel die Gemeinden – ausgestellt werden dürfen, müssen sich die Reisenden an eine Gemeinde in der Nähe des Flughafens wenden. Dies führt insbesondere außerhalb der allgemeinen Dienststunden und an Wochenenden zu erheblichen Belastungen für die Reisenden und die Anliegergemeinden.

Da die Grenzkontrollbehörden derzeit schon Passersatzpapiere ausstellen, erscheint es sinnvoll, ihnen auch die Befugnis einzuräumen, in besonderen Ausnahmefällen vorläufige Reisepässe und Kinderausweise ausstellen zu dürfen. Die generelle Zuständigkeit der Gemeinden für die Passausstellung bleibt unberührt.

Mit der vorgeschlagenen Regelung könnte unvorschriftsmäßig ausgewiesenen Auslandsreisenden – insbesondere auf Flughäfen – in dringenden Notfällen, in denen von der Regelung des § 19 Abs. 4 PassG nicht Gebrauch gemacht werden kann, kurzfristig wirksam geholfen und die Weiterreise ermöglicht werden. Ferner würden dadurch die an Flughäfen angrenzenden Gemeinden erheblich entlastet.

6. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG)

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Strafbewehrung von Verstößen gegen passbeschränkende Maßnahmen. Sie kann dazu beitragen, die Ausreise gewaltbereiter Personen zu verhindern. Für eine wirksame Unterbindung von Ausschreitungen deutscher Hooligans im Ausland ist es daneben aber unerlässlich, dass alle nach länderpolizeilichen Vorschriften zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Verhinderung der Ausreise, insbesondere die Erteilung von Meldeauflagen und die Ingewahrsamnahme, konsequent ausgeschöpft werden.

Begründung

Dem in neuerer Zeit sich verschärfenden Gewaltphänomenen im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen muss mit größter Entschiedenheit entgegengetreten werden. Die Strafbewehrung von Verstößen gegen Passbeschränkungen ist dazu ein geeigneter Schritt. Allerdings können passrechtliche Maßnahmen alleine die Ausreise gewaltbereiter Hooligans nicht im erforderlichen Maße unterbinden. Passrechtliche Maßnahmen müssen durch die konsequente Ausschöpfung der in den Ländergesetzen eingeräumten polizeirechtlichen Möglichkeiten ergänzt werden. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass passrechtliche Maßnahmen neben polizeirechtlichen Maßnahmen nach Landesrecht rechtlich zulässig sind.

7. Zu Artikel 2 Nr. 1a – neu –

(§ 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 Gesetz über Personalausweise)

In Artikel 2 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

„1a. In § 2 Abs. 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Von der Anordnung nach Satz 1 ist abzusehen, wenn sie unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn die Anordnung genügt, dass der Personalausweis

nicht zum Verlassen des Gebietes des Geltungsbereichs des Grundgesetzes über eine oder mehrere bestimmte Auslandsgrenzen berechtigt. Eine Anordnung nach Satz 1 oder 2 ist auf die erforderliche Dauer zu beschränken, wenn sie nicht auf unbestimmte Zeit erforderlich ist.“

Begründung

Nach § 7 Abs. 3 PassG gilt § 7 Abs. 2 PassG mit dem Verbot unbeschränkter Passversagung in Fällen, in denen nur eine Passbeschränkung verhältnismäßig ist, auch für die Versagung eines ausschließlich als Passersatz bestimmten amtlichen Ausweises. Die Regelung betrifft nicht den Personalausweis, der nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 DVPassG ebenfalls als Passersatz zugelassen ist. Eine direkte Anwendung des § 7 Abs. 2 PassG kommt bezüglich des Personalausweises der Sache nach nicht in Betracht, weil in dem insgesamt kunststoffbeschichteten Personalausweis eine Beschränkung des Geltungsbereichs oder der Gültigkeitsdauer nicht vermerkt werden kann. Aus diesem Grund ist eine Regelung im Personalausweisgesetz erforderlich, die nicht nur dem § 7 Abs. 1 PassG, sondern auch dem § 7 Abs. 2 PassG entspricht, soweit es die Besonderheiten des Personalausweisrechts zulassen.

Die Sätze 2 und 3 in § 2 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise (PauswG) schließen die im Blick auf § 7 Abs. 2 PassG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestehende Regelungslücke und tragen dem Gebot möglichst einheitlicher Handhabung bezüglich aller Passersatzpapiere Rechnung. Andernfalls könnte mit unbeschränkten Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PauswG geltender Fassung das Gebot des § 7 Abs. 2 PassG, von Passversagungen abzusehen, wenn Passbeschränkungen genügen, prinzipiell unterlaufen werden.

Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PauswG können grundsätzlich gegenüber allen Deutschen ab Vollendung des 16. Lebensjahres ergehen, auch gegenüber Passinhabern oder Passbegehrenden. Zum Zwecke einer möglichst lückenlosen Gefahrenabwehr sollten deshalb Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PauswG regelmäßig mit einer korrespondierenden Maßnahme nach dem Passgesetz verbunden werden (vgl. auch Medert/Süßmuth, Pass- und Personalausweisrecht, Band 1, 3. Aufl., § 2 PauswG Rn. 12).

Die derzeitige Rechtslage, nach der unbeschränkte Anordnungen nach § 2 Abs. 2 PauswG nicht mit einer nur beschränkten Anordnung nach § 7 Abs. 2 PassG verbunden werden können, korrespondiert nicht mit § 7 Abs. 2. Es geht jedoch nicht an, bei ein und demselben Sachverhalt weiterhin eine verhältnismäßige Maßnahme nach § 7 Abs. 2 PassG sowie eine dieser gegenüber nicht verhältnismäßige Maßnahme nach § 2 Abs. 2 PauswG geltender Fassung (unbeschränkte Ausreiseuntersagung) zuzulassen.

Satz 3 trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Anlehnung an § 7 Abs. 2 PassG in zeitlicher Hinsicht Rechnung und erweitert das Gebot zeitlicher Beschränkung in Fällen, in denen die (nur) erforderliche Dauer der Maßnahme absehbar ist, auf die Fälle des Satzes 1.

Die Neuregelung bewirkt, dass auch beschränkte Anordnungen im Sinne des Satzes 2 nach Absatz 3 im polizeilichen Grenzfahndungsbestand gespeichert werden dürfen. Insoweit werden zudem Untersagungen nach § 10 Abs. 1 Satz 1 PassG, in dem auf § 2 Abs. 2 PauswG Bezug genommen wird, ermöglicht. Schließlich erstreckt sich der Straftatbestand des § 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG infolge der dortigen Verweisung auf § 2 Abs. 2 PauswG auch auf beschränkte Anordnungen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 PauswG.

Insgesamt wird damit das ausweisrechtlich mögliche Höchstmaß effektiver Gefahrenabwehr in Bezug auf Ausreiseverbote und -beschränkungen gewährleistet. Eines derart in sich geschlossenen Regelungssystems bedarf es insbesondere im Blick auf zur Gewalt bei Sportveranstaltungen im Ausland entschlossene deutsche Hooligans.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Artikel 1 Nr. 3a – neu – (§ 6 Abs. 1 und 2 PassG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die angesprochene Sorgerechtsänderung bedingt nicht eine Änderung des Passrechts auf gesetzlicher Ebene. Die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf die Antragstellung bei Ausstellung eines Passes sind im Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Passgesetz (BR-Drucksache 44/00) enthalten.

Zu Artikel 1 Nr. 4a – neu – (§ 9 PassG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Artikel 1 Nr. 4b – neu – (§ 10 Abs. 1 Satz 1 PassG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist entbehrlich, da bei Vorliegen einer passbeschränkenden Maßnahme bereits nach geltendem Recht gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz die Ausreise untersagt werden kann.

Zu Artikel 1 Nr. 4c – neu – (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 PassG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist entbehrlich. Die Wirksamkeit passbeschränkender Maßnahmen ist nicht davon abhängig, dass der Pass vorgelegt wird und die Maßnahmen eingetragen werden. Durch die Ergänzung von § 9 ist gewährleistet, dass die für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden Kenntnis von solchen Maßnahmen erhalten und deshalb einen Verstoß gegen diese Maßnahmen auch feststellen können, ohne dass die Maßnahmen in den Pass eingetragen sind. Im Übrigen lässt sich die Auffassung vertreten, dass die Sicherstellung eines Passes zur Eintragung passbeschränkender Maßnahmen bereits nach geltendem Recht möglich ist. § 13 Passgesetz ist gemäß Absatz 1 Ziffer 2 unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Passgesetz anwendbar. Diese Voraussetzungen müs-

sen auch im Falle passbeschränkender Maßnahmen nach § 7 Abs. 2 Passgesetz gegeben sein. Wenn eine Anordnung nach § 7 Abs. 2 Passgesetz ergehen kann, ist folglich zugleich die Sicherstellung des Passes nach § 13 möglich.

Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 – neu – PassG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Er begegnet verfassungsrechtlichen und rechtssystematischen Bedenken. Das laufende Gesetzgebungsverfahren einigt sich wegen seiner Eilbedürftigkeit nicht für den Änderungsvorschlag, der einer gründlichen Prüfung bedarf.

Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Artikel 2 Nr. 1a – neu –

(§ 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 Gesetz über Personalausweise)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab, da er entbehrlich ist. Bereits nach geltendem Recht kann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei einer Anordnung nach § 2 Abs. 2 Personalausweisgesetz (Anordnung, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen des Bundesgebietes berechtigt) dadurch Rechnung getragen werden, dass dem Betreffenden gleichzeitig ein entsprechend beschränkter vorläufiger Reisepass erteilt wird.