

15.02.19

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 974. Sitzung am 15. Februar 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 eIDKG)

Der Bundesrat erachtet es für erforderlich, die für den Vollzug des vorliegenden eID-Karte-Gesetzentwurfs zuständigen Behörden flächendeckend mit Dokumentenprüfgeräten auszustatten. Neben den Ausländerbehörden betrifft dies auch die Personalausweisbehörden. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung zu prüfen, wie im Fall der Zuständigkeit der Personalausweisbehörden eine Ausstattung dieser Behörden mit Dokumentenprüfgeräten durch den Bund erfolgen kann und ihm über das Ergebnis dieser Prüfung zu berichten.

Begründung:

Nach § 8 Absatz 3 eIDKG-E ist die Ausstellung einer eID-Karte abzulehnen, wenn Zweifel über die Identität der antragstellenden Person bestehen. Nach der Gesetzesbegründung hierzu können sich Zweifel über die Identität der antragstellenden Person, die nach § 8 Absatz 3 eIDKG-E zur Ablehnung führen, auch aus Zweifeln an der Echtheit des vorgelegten Dokuments ergeben. Dies kann insbesondere bei ausländischen Personalausweisen der Fall sein. Da die Identitätsprüfung das gleiche Sicherheitsniveau wie bei der Ausstellung eines Personalausweises erreichen muss, ist ein persönliches Erscheinen zur Identifizierung zwingend notwendig.

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollen bei ungeklärter Identität die behördlichen Möglichkeiten zu deren Feststellungen erweitert und Identitätstäuschungen wirksamer begegnet werden (Zeile 5003 f. des Koalitionsvertrags).

§ 6 Absatz 1 Nummer 1 eIDKG-E stellt es den Ländern frei, die eID-Karte-Behörden zu bestimmen. Es dürfte sich anbieten, die Pass- beziehungsweise Personalausweisbehörden oder Ausländerbehörden als sachlich zuständige Behörde zu bestimmen, da beiden Behörden die dafür notwendige technische Infrastruktur zum Personalausweis oder zum elektronischen Aufenthaltstitel vorliegt.

Soweit die Ausländerbehörden nach dem Asylgesetz und dem Aufenthaltsgesetz die Verpflichtung haben, Ausländer erkennungsdienstlich zu behandeln beziehungsweise deren Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern, wurden ihnen vom Bund Personalisierungsinfrastrukturkomponenten bis Mitte 2020 kostenfrei zur Verfügung gestellt. Allerdings haben die Ausländerbehörden außer der Mitteilung der Meldebehörde keinen Kontakt mit EU-Bürgern. Da in Bezug auf Unionsbürger verstärkt Dokumentenfälschungen zu verzeichnen sind und sich Unionsbürger mittels verschiedener eID-Karten identifizieren können, besteht ein vorrangiges Bedürfnis, auch die Personalausweisbehörden kostenfrei mit Dokumentenprüfgeräten auszustatten.

2. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 1 Satz 2 – neu –, § 10 Absatz 2 Satz 2, 3 – neu –, § 13 Absatz 2 Satz 1, § 19, § 26 eIDKG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem § 8 Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Jugendliche, die mindestens 16 Jahre alt sind, dürfen Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz vornehmen.“

b) In § 10 Absatz 2 ist Satz 2 durch folgende Sätze zu ersetzen:

„Sie hat Informationsmaterial bereitzustellen, in dem auch auf die Möglichkeit einer Sperrung hingewiesen wird. Die antragstellende Person ist auf das vorhandene Informationsmaterial hinzuweisen.“

c) In § 13 Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter „amtlichen Ausweises“ durch das Wort „Personalausweises“ zu ersetzen.

d) § 19 ist wie folgt zu ändern:

aa) In der Überschrift, in Absatz 1, 2 Satz 1, Absatz 3, 4 ist jeweils das Wort

„eID-Karten-Register“ durch das Wort „eID-Karte-Register“ zu ersetzen.

bb) In Absatz 2 Satz 2 ist das Wort „eID-Karten-Behörden“ durch das Wort „eID-Karte-Behörden“ zu ersetzen.

e) § 26 ist zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Es handelt sich um eine gesonderte Klarstellung dahingehend, dass Jugendliche, die mindestens 16 Jahre alt sind, ohne ihren gesetzlichen Vertreter Verfahrenshandlungen nach dem eID-Karte-Gesetz vornehmen dürfen. Die Formulierung entspricht der des § 9 Absatz 2 Satz 3 PAuswG.

Zu Buchstabe b:

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der eID-Karte-Behörde, der antragstellenden Person die Übergabe von Informationsmaterial anzubieten, setzt voraus, dass dieses in Papierform vorhanden ist. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Festlegung des Designs und der Kostentragung für die Erstellung des Informationsmaterials auf. Da die Beantragung einer eID-Karte freiwillig erfolgt und, anders als beim Personalausweis, keine Besitzpflicht besteht, erscheint es angemessen, der jeweiligen eID-Karte-Behörde das „Wie“ der Information zu überlassen. Andernfalls würde die Bereitstellung des Informationsmaterials über das Internet (beispielsweise auf der Homepage der Behörde) von vornherein ausgeschlossen. Angesichts der angestrebten Digitalisierung der Verwaltung kann dies nicht gewollt sein, zumal davon ausgegangen werden kann, dass die eine eID-Karte beantragenden Personen über einen Internetzugang verfügen.

Zu Buchstabe c:

Es handelt sich um eine Anpassung an die in § 8 Absatz 2 Satz 3 eIDKG-E vorgenommene Ersetzung des Begriffs „amtlicher Ausweis“ in „Personalausweis“. Die Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten in § 8 Absatz 2 Satz 3 und § 13 Absatz 2 Satz 1 eIDKG könnte zu Rechtsunsicherheit führen, da der Eindruck entsteht, es würden verschiedene Anforderungen gestellt und in der Folge die Frage aufkäme, was als „amtlicher Ausweis“ jenseits des Personalausweises zu qualifizieren ist.

Zu Buchstabe e:

Die Notwendigkeit der Übergangsvorschrift, wonach bis zum 31. Oktober 2021 abweichend von § 6 Absatz 1 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 eIDKG-E diejenige Behörde im Inland nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 eIDKG-E zuständig ist, in deren Bezirk sich die antragsberechtigte Person vorübergehend aufhält – auch wenn es nur zum Zwecke der Antragstellung ist – erschließt sich nicht. Die eID-Karte-Behörden müssten durch diese Regelung den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes mitübernehmen, was einen erheblichen Mehraufwand bedeutete. Für Antragstellungen von im Ausland lebenden Personen ist gemäß des Gesetzentwurfs die jeweilige Auslandsvertretung zuständig. Es ist nicht ersichtlich, warum diese – zu Lasten der Behörden im Inland – nach Inkrafttreten des Gesetzes zunächst von ihrer Aufgabe entbunden sein sollten. Die Vorschrift ist daher ersatzlos zu streichen.

3. Zu Artikel 1 (§ 19 eIDKG-E)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit ein aufgrund § 19 eIDKG-E neu zu schaffendes Register im Hinblick auf die angestrebte Registermodernisierung tatsächlich erforderlich ist und ob mögliche Alternativen zu einem eigenen eID-Karte-Register existieren.

Begründung:

In Anlehnung an das Personalausweisregister sollen die eID-Karte-Behörden gemäß § 19 eIDKG-E ein Register über die ausgegebenen eID-Karten führen. Dies erscheint zur Durchführung des Gesetzes und aufgrund des Umstands, dass die Ausstellung einer eID-Karte nicht an die Anmeldung im Sinne des § 17 Absatz 1 BMG geknüpft ist, zunächst erforderlich. Jedoch stellt sich im Zuge der angestrebten Registermodernisierung die Frage, ob die Schaffung eines weiteren Registers, welches ebenso wie das Personalausweis- und das Passregister bei einem Umzug des Karteninhabers nicht mitzieht, tatsächlich sinnvoll oder ob nicht eine andere Lösung vorzugswürdig ist. Die Bundesregierung wird daher gebeten, weitere, im Einklang mit der Registermodernisierung stehende Lösungsansätze zu erwägen. Gegebenenfalls könnte dann die aufgrund der in § 19 Absatz 2 Satz 2 eIDKG-E vorgesehene Datenübermittlung zwischen den eID-Karte-Behörden gegebenenfalls notwendige Schaffung eines eigenen Standards obsolet werden.

4. Zu Artikel 1 (§ 23 Absatz 3, § 25 eIDKG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, rechtzeitig vor Inkrafttreten des Gesetzes die in § 23 Absatz 3 und § 25 eIDKG-E vorgesehenen Rechtsverordnungen vorzulegen.

Begründung:

Bisher hat sich die Bundesregierung weder zu den gemäß § 23 Absatz 3 eIDKG-E für den Bereich der Landesverwaltung durch Rechtsverordnung zu bestimmenden gebührenpflichtigen Tatbeständen, die Gebührenhöhe und die Auslagererstattung, noch zu den gemäß § 25 eIDKG-E durch Rechtsverordnung zu regelnden Einzelfragen (zum Beispiel Muster, Aushändigung und Versand der eID-Karte, Änderung der Daten) verhalten. Entsprechende Verordnungsentwürfe wurden noch nicht vorgelegt.

Eine vollständige und transparente Gebührenkalkulation ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht erfolgt. Eine erst nach Inkrafttreten des eID-Karte-Gesetzes erfolgende Regelung der Gebühren und Auslagen durch Rechtsverordnung birgt für die Länder das Risiko, dass – wie bereits bei der Gebührenkalkulation für den Personalausweis – der tatsächliche kommunale Aufwand nicht vollständig in der Gebührenbemessung abgebildet wird, um die Kosten für die Beantragung möglichst gering zu halten. Daher muss die auf der Basis der Verordnungsermächtigung in § 23 Absatz 3 eIDKG-E zu erlassende Rechtsverordnung zu den Gebühren und Auslagen spätestens bis zum Inkrafttreten des eID-Karte-Gesetzes in Kraft getreten sein.

Ebenso sollte die in § 25 eIDKG-E vorgesehene Regelung der dort aufgeführten Einzelfragen durch Rechtsverordnung bereits vor Inkrafttreten des eID-Karte-Gesetzes erfolgen, damit dessen Umsetzung durch die eID-Karte-Behörden ab Inkrafttreten ungehindert verlaufen kann.

5. Zu Artikel 6 Absatz 1 (Inkrafttreten)

In Artikel 6 Absatz 1 ist die Angabe „2019“ durch die Angabe „2020“ zu ersetzen.

Begründung:

Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzentwurfs sieht die Ausgabe der eID-Karte durch die eID-Karte-Behörden (Artikel 1) und die Eintragung der Auslandsadresse in den Personalausweis durch die Personalausweisbehörden (Artikel 3) ab dem 1. November 2019 vor.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung des Inkrafttretens berücksichtigt die auf Landesebene vorzunehmenden gesetzlichen und technischen Anpassungen nicht.

Die vorgesehene Zeitspanne reicht nicht aus, um nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und Erlass von Rechtsverordnungen gemäß § 23 Absatz 3, § 25 eIDKG-E die IT-Fachverfahren zu entwickeln und organisatorische Vorbereitungen zu treffen.

Die Umsetzung der vorgesehenen Regelung ist bis zum 1. November 2019 nicht realisierbar, so dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens angepasst werden muss. Dies gilt insbesondere auch, um den Fachverfahrensherstellern ausreichend Zeit zu geben, die technischen Systeme entsprechend anzupassen.

Den Fachverfahrensherstellern muss eine ausreichende Zeit eingeräumt werden, um die IT-Fachverfahren zu entwickeln und technisch umzusetzen. Hierfür sollte ihnen zumindest ein Zeitraum von neun Monaten eingeräumt werden.

Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die eID-Karte-Behörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens ausnahmslos Dokumentenprüfsysteme nutzen können. Laut Zwischenbericht der Bund-Länder-AG „Flächendeckendes Dokumentenprüfsystem“ vom 6. September 2018 ist die flächendeckende Ausstattung der Kommunen mit Dokumentenprüfsystemen bis Ende 2019 unrealistisch.