

Vorblatt

Problem:

In der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten ist vorgesehen, dass in Reisedokumenten, die ab dem 28. Juni 2009 ausgestellt werden, auch die Abdrücke zweier Finger in elektronischer Form gespeichert werden müssen. Die dafür notwendigen Rahmenbedingungen bestehen im österreichischen Passgesetz noch nicht.

Jugendliche, die nicht im Besitz einer Lenkberechtigung für ein Kraftfahrzeug sind, verfügen mit Ausnahme von nicht für Legitimationszwecke gedachten Schülerausweisen zumeist über kein eigenes amtliches Lichtbilddokument; jedenfalls über keines, aus dem leicht erkennbar das Alter des Jugendlichen abgelesen werden kann.

Ziel:

Schaffung der innerstaatlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, um den verpflichtenden Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten gerecht werden zu können. Der vorliegende Gesetzentwurf soll auch die Einführung farblich unterschiedlicher Personalausweise und damit die Einführung von eigenen Jugendpersonalausweisen ermöglichen, bei dem zum einen eine leichte Kontrolle der Altersgrenze von 16 Jahren ermöglicht und zum anderen eine Minimierung der finanziellen Belastung von Familien berücksichtigt wird. Letzteres soll seinen Niederschlag in einer Änderung des Gebührengesetzes finden, in dem für den Personalausweis für Jugendliche, ein gegenüber der sonst für Personalausweise zu entrichtenden Gebühr von €56,70 deutlich verringelter Satz in der Höhe von €26,30 vorgesehen werden soll.

Alternativen:

Hinsichtlich der Aufnahme von Fingerabdrücken in Reisepässen keine.

Hinsichtlich der Personalausweise für Jugendliche die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine.

Auswirkungen auf Verwaltungskosten von Unternehmungen:

Keine.

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten entstehen aufgrund der zu erhöhenden Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit den von der Europäischen Union vorgegebenen Maßnahmen zum Schutz der auf dem Chip des Reisepasses gespeicherten Fingerabdruckdaten vor unauthorisiertem Lesezugriff. Dies beinhaltet sowohl die Anpassung des Systems zur Generierung von digitalen Schlüsseln auf dem Reisepasschip als auch den Aufbau eines Systems zur Erzeugung und Bereitstellung von Leseberechtigungszertifikaten. Diese Kosten belaufen sich auf ca. € 700.000,-- und sind vom Bund zu tragen. Weiters sind Änderungen im Identitätsdokumentenregister (IDR) für die Erfassung der Fingerabdrücke erforderlich. Dafür entstehen Kosten von ungefähr € 300.000,-- welche nach dem Länderschlüssel zwischen Bund, Länder und Magistraten aufgeteilt werden. Weil auch künftig ermächtigte Gemeinden, so wie bisher, Anträge entgegennehmen und an die Passbehörde weiterleiten dürfen, ist dafür eine technische Unterstützung zur Abnahme der Fingerabdrücke erforderlich. Definierte Personendaten (Name, Geburtsdatum und Geburtsort) und die Fingerabdrücke werden dazu mit Hilfe einer eigenen EDV-Anwendung erfasst und an die Passbehörde, inkl. dem Antragsformular, weitergeleitet. Zur effizienten Bearbeitung der Anträge ist auch ein eingeschränkter Zugriff auf definierte Daten der Person im IDR vorgesehen. Dafür werden ungefähr €80.000,-- an Kosten anfallen. Das Passbuch wird künftig um ca. €2,-- je Stück mehr kosten. Dies führt zu entsprechenden Mindereinnahmen für die das Reisedokument ausstellende Behörde.

Betreffend der Jugendpersonalausweise wird es zu ca. 80.000,-- Euro Mindereinnahmen für den Bund kommen, weil der Bund zur Gänze auf seinen Gebührenanteil verzichtet.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Der Entwurf steht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil:

Die Europäische Union hat zum Schutz vor Fälschungen von Reisedokumenten Mindestsicherheitsnormen entwickelt und damit einheitliche höhere Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente festgelegt. Der Entwurf schlägt daher vor, die innerstaatlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten entsprechen zu können.

Das Vorhaben ist von der Intention getragen, die Sicherheit der Reisedokumente weiter zu erhöhen und eine verlässliche Zuordnung zwischen dem Inhaber und dem Dokument herzustellen. Demnach sollen künftig neben dem Gesichtsbild als biometrisches Merkmal auch Fingerabdrücke auf dem Datenträger gespeichert werden. Die Bedeutung einer solchen Maßnahme für die Ausstellung der Dokumente zeigt sich in der Praxis mehr als deutlich, wenn Dokumente als verloren oder gestohlen gemeldet werden und versucht wird, Ersatzdokumente mit Lichtbildern anderer Personen, die dem eigentlichen Inhaber ähnlich sehen, zu erlangen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Vorschlag zu sehen, die Fingerabdrücke nicht nur auf dem Chip, sondern auch lokal bei der Passbehörde zu speichern, um sie bei einer weiteren Antragstellung für Vergleichszwecke zur Verfügung zu haben. Dabei soll durch eine strenge Zweckbindung sichergestellt werden, dass diese Daten nur von der zuständigen Passbehörde für ausschließlich passbehördliche Zwecke verwendet werden dürfen.

Dem Personalausweis kam von jeher mehr Bedeutung zu als nur als Passersatz Verwendung zu finden. Personalausweise dienten auch der Ausweisleistung im Inland. Um Jugendlichen, die oftmals über kein eigenes Lichtbilddokument verfügen, mit dem sie sich zweifelsfrei legitimieren können, diese Ausweisleistung zu ermöglichen, soll eine „kostengünstige“ Variante zur Verfügung gestellt werden; die überdies eine in vielen Bereichen maßgebliche Altersgrenze leicht erkenn- und sichtbar macht. Reisepass und herkömmlicher Personalausweis sind vielfach keine Alternative, da diese Dokumente oft erst anlässlich einer Reise gelöst werden. Der Jugendpersonalausweis wird in Form und Inhalt dem herkömmlichen Personalausweis entsprechen, von dem er sich nur farblich unterscheidet.

Besonderer Teil:

Zu Artikel 1

Zu Z 1 (§§ 3 Abs. 2, 16 Abs. 1 Z 3 und 26):

Mit dieser Anpassung wird der Änderung der Ministeriumsbezeichnung (BGBl. I Nr. 6/2007) entsprochen.

Zu Z 2 (§ 3 Abs. 5):

Auf dem Datenträger des Reisepasses werden neben den bisher schon vorgesehenen Merkmalen, wie Namen, Geschlecht, Lichtbild usw. künftig auch die Papillarlinienabdrücke von zwei Fingern gespeichert werden. Anders als das Lichtbild, werden diese aber nicht in das Dokument hineingedruckt, sondern ausschließlich elektronisch auf dem Chip festgehalten.

Die Sensibilität dieser Information macht es auch erforderlich, dass für diese ein besonderer Schutzmechanismus greift. Will man diese Fingerabdrücke vom Chip auslesen, ist dazu ein besonderes Zertifikat erforderlich. Das Lichtbild und die bislang bereits im Chip gespeicherten Daten werden mit der gleichzeitig einzuführenden neuen Generation von Chips auf Grund verbindlicher Vorgaben ebenfalls mit erhöhten Sicherheitsvorkehrungen ausgestattet werden, doch werden sie von anderen Staaten unter Berücksichtigung der dafür vorgesehenen Sicherheitsschranken ausgelesen werden können. Nicht so die Fingerabdrücke; um auf diese zugreifen zu können, wird es erforderlich sein, über ein besonderes von Österreich ausgestelltes Zertifikat zu verfügen. Das Zertifikat stellt einen nationalen Schlüssel dar, der vom Bundesminister für Inneres unter strengen Sicherheitsvorkehrungen erzeugt und vergeben wird.

Zu Z 3 (§ 4a Abs. 1 Z 4):

Wenn die Abnahme der Fingerabdrücke, etwa auf Grund einer Verletzung, zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht möglich ist und der Betroffene dennoch einen Reisepass benötigt, ist es notwendig, ihm eine Alternative anzubieten. Es wird daher vorgeschlagen, ihm bis zum Wegfall des Hinderungsgrundes einen so genannten Notpass auszustellen. Ist die Unmöglichkeit der Abnahme von Fingerabdrücken von Dauer, wird dennoch ein gewöhnlicher Reisepass auszustellen sein, der diesfalls eben über keine Fingerabdrücke verfügen wird.

Zu Z 4 (§ 8 Abs. 1):

Die Ergänzung soll klarstellen, dass eine Zustimmung des gesetzlichen Vertreters zur Antragstellung auch bewirken soll, dass andere Verfahrenshandlungen auch gegenüber dem Jugendlichen vorgenommen werden können. Die Praxis hat nämlich gezeigt, dass hier Rechtsunsicherheit besteht, weil der Wortlaut des geltenden Gesetzes nur auf die Antragstellung Bezug nimmt und unklar bleibt, ob damit etwa auch die Ausstellung dem Jugendlichen gegenüber wirksam vorgenommen werden kann, ob er also auch hinsichtlich anderer Verfahrensschritte (z. B. für die Zustellung von Passversagungsbescheiden) prozessfähig ist.

Zu Z 5 (§ 11 Abs. 3):

Dieser Absatz kann aufgrund darin genannter, bereits abgelaufener Fristen entfallen. Es dürfen seit spätestens 1. Jänner 2007 keine Verlängerungen der Gültigkeitsdauer von Reisepässen mehr durchgeführt werden.

Zu Z 6 (§ 14 Abs. 1):

Da für die Abnahme der Fingerabdrücke jedenfalls die Mitwirkung des Antragstellers notwendig ist, erscheint es angezeigt, die Rechtsfolge mangelnder Bereitschaft zur Mitwirkung auf Gesetzesebene deutlich zu machen.

Zu Z 7 (§ 15 Abs. 2a):

Das Passgesetz sieht in der geltenden Fassung keinen Entziehungsgrund vor, wenn die Voraussetzungen, wie sie in den §§ 5 und 6 für die Ausstellung von Dienst- und Diplomatenpässen genannt werden, wegfallen. Es scheint jedoch angezeigt, solche Reisedokumente nicht mehr bei den Inhabern zu belassen, wenn sie den genannten Anforderungen nicht mehr entsprechen.

Zu Z 8 (§ 16 Abs. 3):

Legt eine Bezirksverwaltungsbehörde mittels Verordnung fest, dass Anträge auf Ausstellung, Erweiterung des Geltungsbereiches und Änderung eines gewöhnlichen Reisepasses auch beim Bürgermeister eingebracht werden können, muss dieser auch ermächtigt werden, alle für die Passausstellung notwendigen Legitimationen und Nachweise verlangen und auch die Fingerabdrücke abnehmen zu können. Den Bürgerinnen und Bürgern wird somit ermöglicht, einen gewöhnlichen Reisepass an Ort und Stelle zu beantragen, ohne diese gesetzliche Grundlage für die Bürgermeister müssten Passwerber für die Abnahme der Fingerabdrücke die Bezirksverwaltungsbehörden aufsuchen.

Zu Z 9 (§ 17 Abs. 1):

Die Praxis hat gezeigt, dass die Formulierung des letzten Satzteiles des § 17 Abs. 1 zu Rechtsunsicherheiten geführt hat, weil sie vom Wortlaut her nur auf die Rechtsfolgen des § 73 Abs. 2 AVG abstellt. Es wird daher vorgeschlagen, eindeutig klar zu stellen, dass § 73 Abs. 2 AVG seinem ganzen Inhalt nach gelten soll, wenn die Behörde nicht innerhalb der Entscheidungsfrist gehandelt hat.

Zu Z 10 (§ 19 Abs. 2a):

Minderjährige, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sollen hinkünftig Personalausweise erhalten, die sich farblich von anderen Personalausweisen unterscheiden. Der farblich anders gestaltete Personalausweis soll auf den ersten Blick über das Alter des Inhabers Auskunft geben.

Zu Z 11 (§ 19 Abs. 3):

Hinkünftig soll der Personalausweis den Wohnort nicht mehr ausweisen. Folglich kann dieser Hinweis an dieser Stelle entfallen.

Zu Z 12 (§ 19 Abs. 5):

Österreichische Staatsbürger haben auch im Ausland die Möglichkeit, einen Personalausweis zu beantragen.

Zu Z 13 bis 15 (§ 22a Abs. 1 und 3 und § 22b Abs. 1):

§ 22a bildet die Grundlage zur lokalen Verarbeitung bestimmter in Abs. 1 angeführter Daten. Eine Ergänzung findet bezüglich der abzunehmenden Fingerabdrücke statt. Künftig dürfen die Fingerabdrücke, wie auch die bereits in Abs. 1 erwähnten Daten, lokal verarbeitet werden. Selbstverständlich dürfen diese Papilliarlinienabdrücke ausschließlich für die Vollziehung des Passgesetzes verwendet werden. Dies wird durch die Neufassung des Einleitungssatzes in § 22b Abs. 1 nochmals deutlich gemacht.

Zu Z 16 (§ 22d):

§ 22d enthält die gesetzliche Grundlage für die Zurverfügungstellung der für das Auslesen der Fingerabdrücke notwendigen Zertifikate. Die Passbehörden müssen diese Daten nicht zuletzt deshalb

auslesen können, weil nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Personen die Möglichkeit zu bieten ist, die auf dem Chip gespeicherten Daten zu überprüfen und auch außerhalb eines datenschutzrechtlich vorgesehenen Verfahrens eine Berichtigung oder Löschung zu beantragen. Aus diesem Grund sind schon bisher die Passbehörden mit Passlesegeräten ausgestattet worden, um den Bürgerinnen und Bürgern dieses sich bereits aus der unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung ableitbare Recht gewähren zu können. Im Hinblick darauf, dass sich dieses Recht auch auf die Fingerabdrücke erstreckt, wird es es jedenfalls erforderlich sein, auch den Passbehörden das Auslesen der Fingerabdrücke zu ermöglichen.

Darüber hinaus müssen jedenfalls auch die mit der Kontrolle der Echtheit der Reisepässe betrauten Behörden, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Möglichkeit haben, dieses Sicherheitsmerkmal überprüfen zu können.

Um auch anderen Staaten das Auslesen der auf den Datenträgern gespeicherten Papillarlinienabdrücke der Finger zu ermöglichen, müssen diesen Staaten entsprechende Zertifikate zur Verfügung gestellt werden.

Auf EU-Ebene wird derzeit eine „Certificate Policy“ ausgearbeitet, der sich die Mitgliedstaaten zu unterwerfen haben, wollen sie die Zertifikate anderer Staaten erhalten, um auch die Fingerabdrücke aus dem Chip auslesen zu können. Nur jene Staaten, die die dort vorgesehenen Voraussetzungen mitbringen, sollen Zertifikate anderer Staaten erhalten können.

Die zulässige Zurverfügungstellung von Zertifikaten an andere als EU-Mitgliedstaaten soll nur dann möglich sein, wenn diese ein datenschutzrechtliches Mindestmaß erfüllen und sich hinsichtlich des Zertifikatsmanagements den innergemeinschaftlich vorgesehenen Rahmenbedingungen vergleichbaren Regelungen unterwerfen, und sich verpflichten, die Daten nur zur Grenzkontrolle zu verwenden. Die Einbindung des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten scheint deshalb angebracht, weil diesem die Beurteilung der tatsächlichen Einhaltung der datenschutzrechtlichen Standards im Wege der Vertretungsbehörden am besten möglich ist. Damit soll die Garantie eines hohen Standards im verantwortungsvollen Umgang mit diesen Daten gewährleistet werden.

Zu Z 17 (§ 25 Abs. 8 bis 11):

Aufgrund eines redaktionellen Versehens verfügt § 25 derzeit über zwei Abs. 8. Dieses Versehen soll korrigiert werden.

Zu Artikel 2

Zu Z 1 (§ 14 Tarifpost 9):

Personalausweise unterliegen derzeit einer Gebühr von € 56,70. Jugendpersonalausweise gemäß § 19 Abs. 2a Passgesetz sollen demgegenüber mit €26,30 zu vergebühren und somit kostengünstiger sein; der gesamte Gebührenbetrag soll jener Gebietskörperschaft zustehen, deren Behörden die Jugendpersonalausweise ausstellen.

Zu Artikel 3

Zu Z 1 (Tarifpost 6 in der Anlage zu § 1):

Künftig soll auch die Ausstellung von Personalausweisen bei den Vertretungsbehörden möglich sein. Eine entsprechende Regelung der Kosten erfolgt in dieser Tarifpost. Weil auch bei den Vertretungsbehörden die Ausstellung von Jugendpersonalausweisen günstiger sein soll als die Ausstellung von Personalausweisen für über 16-Jährige, war eine entsprechende Aufnahme von Kosten für die Personalausweise notwendig.