

BUNDESKANZLERAMT  **VERFASSUNGSDIENST**

GZ • BKA-600.907/0001-V/5/2008
ABTEILUNGSMAIL • V@BKA.GV.AT
BEARBEITER • DR BRIGITTE OHMS
MAG ALEXANDER FLENDROVSKY
PERS. E-MAIL • BRIGITTE.OHMS@BKA.GV.AT
ALEXANDER.FLENDROVSKY@BKA.GV.AT
TELEFON • 01/53115/2462
01/53115/2836
IHR ZEICHEN • BMI-LR1370/0003-III/1/2008

An das

Bundesministerium für
Inneres

Herrengasse 7
1014 Wien

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

[mailto: bmi-III-1@bmi.gv.at](mailto:bmi-III-1@bmi.gv.at)

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Passgesetz 1992,
das Gebührengesetz 1957 und das Konsulargebührengesetz 1992
geändert werden;
Begutachtung; Stellungnahme

Zum mit der do. oz. Note übermittelten Gesetzesentwurf samt Beilagen nimmt das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines:

1. Zu **legistischen Fragen** darf allgemein auf die Internet-Adresse
<http://www.bundeskanzleramt.at/legistik> hingewiesen werden, unter der insbesondere

- die [Legistischen Richtlinien 1990](#) (im Folgenden zitiert mit „[LRL](#) ...“),
- das [EU-Addendum](#) zu den Legistischen Richtlinien 1990 (im Folgenden zitiert mit „[RZ .. des EU-Addendums](#)“),
- der - für die Gestaltung von Erläuterungen weiterhin maßgebliche - Teil IV der [Legistischen Richtlinien 1979](#),
- die Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten ([Layout-Richtlinien](#)) und
- verschiedene, legistische Fragen betreffende Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst

zugänglich sind.

2. Die eingeräumte Begutachtungsfrist von gerade vier Wochen ist einer fundierten
Auseinandersetzung mit dem Entwurf abträglich. Es darf daran erinnert werden, dass

den begutachtenden Stellen eine Frist von wenigstens sechs Wochen zur Verfügung stehen sollte (vgl. insbesondere die Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst GZ 44.863-2a/70 und GZ 53.567-2a/71 betreffend die Festsetzung angemessener Begutachtungsfristen). Nach der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999, ist zwingend eine Begutachtungsfrist von wenigstens vier Wochen einzuhalten (vgl. Art. 1 Abs. 4 Z 1 der Vereinbarung).

II. Zum Gesetzesentwurf:

Zum Inhaltsverzeichnis:

Es erhebt sich die Frage, ob einer leicht überschaubaren Sammelnovelle mit drei zu novellierenden Bundesgesetzen ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt werden sollte.

Zur Promulgationsklausel:

Dem Gesetzestext ist (nach dem jeweiligen Titel und vor einem allfälligen Inhaltsverzeichnis) eine Promulgationsklausel („Der Nationalrat hat beschlossen:“) voranzustellen.

Zu Art. 1 (Änderung des Passgesetzes 1992)

Grundsätzliches:

1. Ungeachtet dessen, dass die Gemeinschaftsrechtskonformität des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes vornehmlich vom do. Bundesministerium zu beurteilen ist, erlaubt sich das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst die für den Entwurf wesentlichen gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen in Erinnerung zu rufen:

Mit Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. Nr. L 385 vom 29.12.2004 S. 1, wurden Mindestsicherheitsnormen für von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, eingeführt. In diesen Dokumenten sind neben einem Gesichtsbild „Fingerabdrücke in interoperabler Form“ in ein Speichermedium aufzunehmen, das geeignet ist, „die Integrität, die

Authentizität und die Vertraulichkeit der Daten sicherzustellen“ (Art. 1 Abs. 2). Ausdrücklich von der Verordnung ausgenommen sind Personalausweise sowie vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von zwölf Monaten oder weniger (Art. 1 Abs. 3). Für den Druck dieser Dokumente darf pro Mitgliedstaat nur eine zuständige Stelle benannt werden (Art. 3 Abs. 2). Im Wege der Komitologie sollen zusätzliche Sicherheitsmerkmale und –anforderungen sowie technische Spezifikationen für das Medium zur Speicherung der biometrischen Daten und – für den vorliegenden Gesetzesentwurf ganz bedeutsam – Qualitätsanforderungen und gemeinsame Normen für Gesichtsbild und Fingerabdrücke festgelegt werden (Art. 2 und 3 Abs. 1). Die Verordnung räumt Reisepassinhabern das Recht ein, die personenbezogenen Daten in ihrem Dokument zu überprüfen und gegebenenfalls eine Berichtigung oder Löschung zu betragen (Art. 4 Abs. 1). Die Dokumente dürfen nur maschinenlesbare Informationen enthalten, die in der Verordnung selbst angeführt oder „wenn dies vom ausstellenden Mitgliedstaat gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften in dem Pass oder Reisedokument vermerkt ist“ (Art. 4 Abs. 2).

Hervorzuheben ist iZm. dem vorliegenden Entwurf, dass „für die Zwecke dieser Verordnung“ biometrische Daten in Pässen und Reisedokumenten nur verwendet werden dürfen, „um a) die Authentizität des Dokuments zu prüfen, b) die Identität des Inhabers durch direkt verfügbare abgleichbare Merkmale zu überprüfen, wenn die Vorlage eines Passes oder eines anderen Reisedokuments gesetzlich vorgeschrieben ist“ (Art. 4 Abs. 3).

Soweit ersichtlich, wurden außer den im Anhang der Verordnung angeführten Mindestsicherheitsnormen zu dem bei der Herstellung von Pässen und Reisedokumenten zu verwendenden Material, zur Anwendung zu bringenden Druck- und Kopierschutztechniken etc., noch keine weiteren gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Wege der Komitologie erlassen.

2. Gemeinschaftsrechtliche Verordnungen entfalten unmittelbare Geltung. Die Mitgliedstaaten sind daher nur befugt und verpflichtet, die erforderlichen Organisations- und Verfahrensvorschriften zu schaffen, um den Vollzug der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung sicherzustellen. Das sich daraus für den nationalen Gesetzgeber ergebende Durchführungs- und Wiederholungsverbot greift bloß bei „hinkenden“ Verordnungen nicht.

Der oben zusammenfassend dargestellte Inhalt der Verordnung (EG) 2252/2004 dürfte begleitender nationaler Regelungen bedürfen, um einem Vollzug zugänglich zu sein, die allerdings die Verordnung in ihrer Tragweite weder ändern noch sie auslegen oder verändern dürfen.

3. Insgesamt fällt auf, dass im vorliegenden Gesetzesentwurf nähere Regelungen über die Gewinnung der Fingerabdrücke bzw. über die nachfolgende Behandlung der Schablonen weitgehend fehlen. Schon die naheliegende Frage, wie und welche beiden Finger im Einzelfall gewählt werden, ist nicht geregelt (vgl. demgegenüber § 4 Abs. 4 des deutschen Paßgesetzes, BGBl. I S. 537, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 26.2.2008, BGBl. I S 215; in einer Pressekonferenz anlässlich der Aussendung des Entwurfes sprach Herr Bundesminister für Inneres Platter davon, dass es sich um „Flachfingerabdrücke der Zeigefinger“ handeln solle).

Lediglich die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Erläuterungen geben dahingehend Auskunft, dass Fingerabdrücke nicht nur auf dem Chip im Reisedokument, sondern auch lokal bei der Passbehörde zu speichern seien, „um sie bei einer weiteren Antragstellung für Vergleichszwecke zur Verfügung zu haben“: Diese Ausführungen erscheinen allerdings insoweit nicht nachvollziehbar, als § 22a Abs. 1 des Passgesetzes 1992 idgF eine Verarbeitung der Daten bloß *zum Zwecke der Einbringung dieser Daten in den Reisepass oder Personalausweis* zulässt. Die in den Erläuterungen angesprochene Aufbewahrung für eine allfällige weitere Antragstellung geht über den gesetzlich vorgesehenen Zweck jedoch hinaus. Schließlich scheint eine Vorratshaltung von Fingerabdrücken auf lokaler Ebene auch schon insoweit schwer verständlich, als das Passgesetz 1992 die Verlängerung eines „gewöhnlichen Reisepasses“ nicht zulässt, sodass bei Ablauf eines Reisepasses ohnehin ein neuer Reisepass, wohl unter neuerlicher Abgabe von Fingerabdrücken, auszustellen sein wird. In diesem Verfahren kann eine Abgleichung der Fingerabdrücke, soweit überhaupt erforderlich, ohnehin anhand des Chip des abgelaufenen Passes erfolgen. Hinzugefügt sei, dass auch nach dem deutschen Passgesetz die bei der Passbehörde gespeicherten Fingerabdrücke spätestens nach Aushändigung des Passwerbers an den Passwerber zu löschen sind (§ 16 Abs. 2 letzter Satz leg.cit.).

Im Hinblick auf die Eingriffsnähe (vgl. VfSlg. 10.737/1985, 15.633/1999 ua.) einer verpflichtenden Erfassung biometrischer Daten, auf die Rechtsfolgen einer Verweigerung der erforderlichen Mitwirkung des Antragstellers und die Intention der Verord-

nung (EG) 2254/2004, *eine verlässliche Verbindung zwischen dem Dokument und dessen rechtmäßigem Inhaber herzustellen*, sollte die Abnahme von Fingerabdrücken hinreichend determiniert werden; so sollte etwa sichergestellt werden, dass allfällige Schablonen sofort nach Übernahme in den Chip auf dem Reisepass zu vernichten sind. Auch eine Aufbewahrung in Papierakten sollte ausdrücklich ausgeschlossen werden. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass nicht nur die obligatorische Erfassung sondern auch eine Vorratshaltung biometrischer Daten generell verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und einer besonderen Begründung bedürfte; auf die Verordnung (EG) 2254/2004 könnte sich eine von den Mitgliedstaaten angeordnete Vorratshaltung wohl nicht stützen. Insoweit ist der vorliegende Entwurf nur konsequent, wenn er die Verarbeitung von Fingerabdrücken in einer zentralen Evidenz ausdrücklich ausschließt (siehe Z 15 der Novellierungsanordnungen zu § 22b des Passgesetzes 1992; wohl in Anlehnung an § 4 Abs. 3 letzter Satz des deutschen Paßgesetzes).

Zum Einleitungssatz:

Zusätzlich zur letzten formellen Novellierung wäre auch die Bundesministeriengesetz-Novelle 2007, BGBl. I Nr. 6, zu zitieren, da dieser zufolge auch im durch das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz geänderten Bundesgesetz enthaltene Ministerialbezeichnungen als geändert gelten (vgl. Pkt. 1.3.6. des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 1. März 2007, [GZ BKA-601.876/0006-V/2/2007](#), betreffend Bundesministeriengesetz-Novelle 2007; legislative Implikationen).

Zu Z 2 und 22 (§ 3 Abs. 5; § 22d):

Es ist unklar, ob der Begriff „Zertifikat“ denselben Inhalt hat wie in § 2 Z 8 des Signaturgesetzes. Weiters wären gesetzliche Anforderungen an die Qualität des Zertifikats wünschenswert, um die – nicht zuletzt auch von der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 intendierte - Sicherheit der im Pass verarbeiteten Fingerabdrücke zu gewährleisten.

Im Sinn der LRL 122 (Grundsatz der Änderung vollständiger Gliederungseinheiten) wird zur Erwägung gestellt, den Absatz zur Gänze neu zu fassen. Gleiches gilt für den im Entwurf vorliegenden § 16 Abs. 3.

Zu Z 3 (§ 4a Abs. 1):

Die Novellierungsanordnung sollte dahingehend präzisiert werden, dass der Punkt am Ende der Z 3 ersetzt wird.

Zum Inhalt darf bemerkt werden, dass die Verordnung (EG) 2252/2004 vorläufige Pässe und Reisedokumente „mit einer Gültigkeitsdauer von zwölf Monaten oder weniger“ ausdrücklich aus ihrem Anwendungsbereich ausnimmt. Die österreichische Regelung schöpft daher den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen, von der Aufnahme biometrischer Daten in Reisedokumente *abzusehen*, nicht zur Gänze aus.

Zu Z 4 (§ 8 Abs. 1):

Die Novellierungsanordnung lässt die korrekte Setzung des Punktes am Ende eines Satzes außer Betracht.

Zu Z 6 (§ 14 Abs. 1):

Auch hier wäre im Hinblick auf die Rechtsfolgen zur Klarstellung näher zu regeln, an welche Form der „Mitwirkung“ der Gesetzgeber denkt.

Zu Z 7 (§ 15):

Auf den neuen Abs. 2a wäre wohl in Abs. 3 Bedacht zu nehmen.

Zu Z 10 (§ 19):

Es wird angeregt, den in Aussicht genommenen Abs. 2a aus systematischen Gründen dem § 3 zuzuordnen. In inhaltlicher Hinsicht erhebt sich die Frage, warum sich angesichts des in den Erläuterungen angegebenen Zwecks dieser Bestimmung (Erkennbarkeit des Alters „auf den ersten Blick“) die Farbgebung nach der *Ausstellung* des Personalausweises richten soll.

Zu Z 14 (§ 22a Abs. 3):

Die Zweckbestimmung sollte in Anlehnung an Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 präziser gefasst werden, der Verwendungszweck also auf die Prüfung der Authentizität des Passes und die Überprüfung der Identität des Passinhabers eingeschränkt werden.

Zu Z 15 (§ 22b):

Da es sich eben nicht um einen Einleitungssatz handelt, der hier geändert werden soll, wird angeregt, von „Wortfolgen“ zu sprechen. Weiters wäre die Paragraphenbezeichnung zu streichen.

Zu Z 16 (§ 22d):

In Abs. 2 sollte nicht der datenschutzrechtlich besetzte Begriff „überlassen“ verwendet werden (vgl. § 4 Z 5 DSG 2000). Stattdessen könnte von „weitergeben“ bzw. „zur Verfügung stellen“ gesprochen werden.

Zu Z 17 (§ 25):

Auch § 4a Abs. 1 Z 3 sollte in einer Inkrafttretens-Bestimmung angeführt werden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Technik, das Inkrafttreten eines Bundesgesetzes an den Abschluss eines Vertrages anzuknüpfen, verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen könnte (vgl. *Thiener* in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 62 zu Art. 48, 49 B-VG mwH). Es wird daher angeregt, im vorliegenden Fall, in dem sich ein Inkrafttretensdatum doch relativ leicht bestimmen lassen sollte, eine andere Regelung zu treffen.

Da in weiterer Folge ein Sonderregime für einen „Testbetrieb“ vor Inkrafttreten der Novelle („mit Kundmachung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. XX/2008“) geschaffen werden soll, wären hier jedenfalls auch weitere Details dieses „Testbetriebes“ zu regeln, da andernfalls ein solcher Testbetrieb – noch dazu auf unbestimmte Zeit (s.o.) – im weitgehend rechtsfreien Raum erfolgte. Dabei wird nicht übersehen, dass die Schaffung der technischen Voraussetzungen für den Vollzug des geplanten Gesetzes Problemen begegnet, wie dies die Erfahrungen Deutschlands mit dem am 1. November 2007 in Kraft getretenen Passgesetz zeigen.

Zu Art. 2 (Änderung des Gebührengesetzes 1957)

Novellierungsanordnungen sollten ihrerseits nicht in literae untergliedert werden. Gleiches gilt sinngemäß für die Änderung des Konsulargebührengesetzes 1992.

In § 37 Abs. 21 sollte es lauten: „§ 14 Tarifpost ..., tritt ... mit Passgesetz 1992 ... in Kraft“. Auch in § 17 Abs. 10 des Konsulargebührengesetzes 1992 wäre die Jahreszahl dem Passgesetz anzufügen.

III. Zu den Erläuterungen:

1. Zum Allgemeinen Teil der Erläuterungen:

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre auch anzugeben, worauf sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Neuregelungen gründet ([Legistische Richtlinien 1979](#), Pkt. 94).

Als Angabe der Kompetenzgrundlage(n) genügt nicht die jeweilige, mehrere Kompetenztatbestände umfassende Ziffer des Art. 10 Abs. 1 B-VG, vielmehr ist auch der Wortlaut des in Anspruch genommenen Kompetenztatbestandes zu nennen ([Legistische Richtlinien 1979](#), Pkt. 94).

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre auch zusammengefasst und (für Zwecke der Gestaltung des Stirnbalkens im Bundesgesetzblatt) unter Angabe der CELEX-Nummer anzugeben, welche Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften durch das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz umgesetzt werden sollen (vgl. das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 10. Juni 1992, GZ 671.804/10-V/8/92).

Gemäß § 14 Abs. 1 BHG ist jedem Entwurf für (ua.) ein Bundesgesetz von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insbesondere hervorzugehen hat, wie hoch die durch die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich verursachten Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden. Eine solche Darstellung kann dem vorliegenden Entwurf nicht entnommen werden.

Auf die finanziellen Folgen einer Missachtung von Verpflichtungen nach der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, [BGBl. I Nr. 35/1999](#), muss hingewiesen werden.

2. Zum Besonderen Teil der Erläuterungen:

Die Erläuterungen zu einer Anzahl von Bestimmungen bestehen lediglich aus Inhaltsangaben. Angesichts der Sensibilität der Materie wären jedoch aussagekräftige Begründungen für die einzelnen Regelungen wünschenswert.

IV. Zum Layout:

Die Übereinstimmung mit den Layout-Richtlinien wäre für die Behandlung im Ministerrat sicherzustellen (siehe den Beschluss der Bundesregierung vom 6. Juni 2001, Beschlussprotokoll Nr. 60/9, betreffend Elektronischer Rechtserzeugungsprozess, Projekt „E-Recht“); auf die zur Verfügung stehenden automatischen Formatierungsinstrumente wird hingewiesen.

Diese Stellungnahme wird im Sinne der Entschließung des Nationalrates vom 6. Juli 1961 u.e. auch dem Präsidium des Nationalrats zur Kenntnis gebracht.

9. Mai 2008
Für den Bundeskanzler:
Georg LIENBACHER

Elektronisch gefertigt