

# **Bericht**

## **des Ausschusses für innere Angelegenheiten**

**über den Antrag 269/A der Abgeordneten Günter Kößl, Otto Pendl, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Passgesetz 1992, das Gebührengesetz 1957 und das Konsulargebührengesetz 1992 geändert werden**

Die Abgeordneten Günter Kößl, Otto Pendl, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Initiativantrag am 10. Dezember 2008 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

### **„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 eine strenge Zweckbindung sichergestellt werden.

Dem Personalausweis kam von jeher mehr Bedeutung zu als nur als Passersatz Verwendung zu finden. Personalausweise dienen 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 und 26):**

Hier wird vorgeschlagen, der Änderung der Ministeriumsbezeichnung durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 6/2007 für das Passgesetz zum Durchbruch zu verhelfen.

**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, der bei der Einbringung der Daten durch die Österreichische Staatsdruckerei aktiviert wird. 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, diese Daten müssen aber auch 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 (§ 3 Abs. 5a):**

Die näheren Regelungen betreffend die Abnahme der Papillarlinienabdrücke der Finger, wie die Regelung der Reihenfolge der Fingerabdrücke, Ersatzvornahme, Hinderungsgründe usw. wird auf dem Verordnungsweg festgelegt. Jedenfalls soll klargestellt werden, dass die Papillarlinienabdrücke nicht konventionell, etwa durch Einfärben der Finger und Abdruck auf Papier abgenommen werden sollen, sondern ausschließlich mit Hilfe von Scannern, die die Daten unmittelbar in die Datenanwendung übertragen.

**Zu Z 4 (§ 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, dem Passwerber bis zum Wegfall des Hinderungsgrundes einen so genannten Notpass auszustellen. Ist die Unmöglichkeit der Abnahme von Fingerabdrücken von Dauer (länger als drei Monate), wird dennoch ein gewöhnlicher Reisepass auszustellen sein, der in diesem Ausnahmefall über keine oder nur die Fingerabdrücke einer Hand gespeicherten Fingerabdrücke verfügen wird; siehe dazu auch § 14 Abs. 4.

**Zu Z 5 (§ 8 Abs. 1):**

Die Ergänzung soll klarstellen, dass eine Zustimmung des gesetzlichen Vertreters zur Antragstellung bewirken soll, dass auch andere Verfahrenshandlungen 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 6 (§ 9 Abs. 5 Z 1):**

Diese Bestimmung dient der Klarstellung. Nach der derzeit bestehenden Rechtslage sind in Reisepässen, deren Gültigkeitsdauer nicht länger als fünf Jahre abgelaufen ist, die Miteintragung von Minderjährigen für ungültig zu erklären, wenn für den mit eingetragenen Minderjährigen ein eigener Reisepass ausgestellt wird. Nunmehr wird klargestellt, dass davon nicht der gewöhnliche Reisepass für bestimmte Anlassfälle (Notpass) umfasst ist.

**Zu Z 7 (§ 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 8 (§ 14 Abs. 1 Z 1):**

Da für die Abnahme der Fingerabdrücke eine über die Beibringung erforderlicher Dokumente und Nachweise hinausgehende Mitwirkung erforderlich ist und die Behörden für die Ausstellung des Dokuments auf diese Mitwirkung angewiesen sind (eine zwangsweise Abnahme der Fingerabdrücke kommt hier wohl nicht in Betracht), war eine Regelung vorzusehen, die die notwendigen Konsequenzen vorsieht, wenn der Antragsteller dazu nicht bereit ist.

Die genaue Art der Mitwirkung wird dabei von den technischen Gegebenheiten, die in der Verordnung gemäß § 3 Abs. 5a festzulegen sein werden, abhängen.

**Zu Z 9 (§ 14 Abs. 4):**

Ist dem Passwerber auf Grund dauernder Hinderungsgründe (länger als drei Monate) die Abgabe von Fingerabdrücken nicht möglich (z. B. Fehlen einer Hand, dauerhafte Verletzung, Missbildung), so ist ihm dennoch ein vollgültiges Reisedokument ohne diesem biometrischen Merkmal auszustellen. Die Gültigkeitsdauer bemisst sich nach den Bestimmungen des gewöhnlichen Reisepasses bzw. Dienst- oder Diplomatenpasses. Die Bestimmung korrespondiert mit § 4a Abs. 1 Z 4, nach der in Fällen vorübergehender Hinderungsgründe ein Notpass auszustellen ist.

**Zu Z 10 (§ 15 Abs. 2 Z 1):**

Grundsätzlich ist ein Reisepass zu entziehen, wenn anlässlich einer passbehördlichen Amtshandlung festgestellt wird, dass der Reisepass die Identität des Passinhabers nicht mehr wiedergibt. Da auch das biometrische Merkmal eines Fingerabdrucks, neben dem Gesichtsbild, die Identität einer Person wiedergibt, stellt diese Bestimmung klar, dass in Fällen in denen der Passinhaber einen Reisepass mit dem biometrischen Merkmal des Fingerabdruckes besitzt, ein nachträglicher Verlust von Gliedmassen an Fingern, von welchen die Fingerabdrücke gespeichert sind, nicht zur Entziehung seines Reisepasses führt.

**Zu Z 11 und Z 12 (§ 15 Abs. 2a und Abs. 3):**

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 13 (§ 16 Abs. 1 und 2):**

Mit dieser Änderung wird vorgeschlagen, die bisherige, wenig übersichtliche Aufzählung der einzelnen Amtshandlungen zusammen zu fassen und so eine klar gefasste Bestimmung zu schaffen. Inhaltlich kommt es nur insoweit zu einer Änderung als sich die Zuständigkeit für Miteintragungen an den allgemeinen Regelungen orientieren soll. Die Neuformulierung des Abs. 2 soll ebenfalls der Klarheit dienen und keine Änderung gegenüber der geltenden Rechtslage bringen. Die Aufzählung der Amtshandlungen (z.B. die Ausstellung, die Erweiterung des Geltungsbereiches), die auch bei einer anderen sachlich zuständigen Behörde vorgenommen werden können, umfasst nämlich alle jene, die auf Antrag zu erfolgen haben. Entziehungen bleiben so aber in der Regel weiterhin bei der nach dem Hauptwohnsitz zuständigen Behörde. Weiters soll mit dieser Bestimmung Auslandsösterreichern, die sich nur vorübergehend in Österreich aufhalten, ermöglicht werden, eine passbehördliche Amtshandlung bei einer sachlich zuständigen Inlandsbehörde zu beantragen. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem Aufenthalt des Betroffenen.

**Zu Z 14 (§ 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 Legimitationen 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 15 (§ 16 Abs. 5):**

Vielfach stellt für Passwerber im Ausland die Einbringung des Passantrages einen erheblichen Aufwand dar. Dies zuletzt nicht deshalb, weil er nur bestimmte Vertretungsbehörden für die passbehördliche Amtshandlung aufsuchen kann, obwohl in vielen Fällen ein örtlich näher gelegenes Konsulat ebenso diese Tätigkeiten übernehmen könnte. Um für diese Personen ihren Aufwand zu minimieren wird mit dieser Bestimmung der Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten ermächtigt, auch andere als in Abs. 4 genannte Vertretungsbehörden zur Vornahme antragsbedürftiger passbehördlicher Amtshandlungen zu bestimmen, wenn dies aus praktischen Gründen erforderlich ist. Dies wird etwa dann der Fall sein, wenn für österreichische Bürger, die in einem Staat ansässig sind, die Vertretungsbehörde des Nachbarstaates leichter zu erreichen ist, als die in ihrem Wohnsitzstaat.

**Zu Z 16 (§ 17 Abs. 1):**

In der Praxis hat die Formulierung des letzten Satzteiles des § 17 Abs. 1 zu Rechtsunsicherheiten geführt, 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 17 (§ 19 Abs. 3):**

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 18 (§ 19 Abs. 5):**

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

**Zu Z 19 (§ 19 Abs. 7 und 8):**

Personalausweise unterfallen dem gleichen Regime wie Reisepässe (vgl. § 19 Abs. 2). Insofern sollen auch vollstreckbar entzogene Personalausweise nicht mehr ausgefolgt werden, was insbesondere die Entziehungsgründe des § 15 Abs. 2 angebracht erscheinen lassen. Das Argument, dass der entwertete Personalausweis weiterhin zum Nachweis der Identität herangezogen werden könnte, kann im Lichte dieser Regelungen nicht länger aufrechterhalten werden.

**Zu Z 20 bis 23 (§ 22a Abs. 1, 3 und 5a 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 Papillarlinienabdrücke ausschließlich für die Vollziehung des Passgesetzes verwendet werden. Dies wird durch die Neufassung des Einleitungssatzes in § 22b Abs. 1 nochmals deutlich gemacht.

Die Papillarlinienabdrücke werden zum Zweck der Ausstellung des Reisedokuments lokal gespeichert und spätestens nach vier Monaten nach Versendung des Dokuments gelöscht. Wird der Antrag zurückgezogen, sind mit diesem Zeitpunkt die Papillarlinienabdrücke zu löschen. Wird der Antrag von der Behörde zurück- oder abgewiesen, so sind die Papillarlinienabdrücke mit Rechtskraft der Entscheidung zu löschen. Die viermonatige lokale Speicherung der Papillarlinienabdrücke ergibt sich aus der Tatsache, dass diese Daten zur Dokumentation für etwaige Reklamationszwecke benötigt werden. Wird einem Passwerber, aus welchen Gründen auch immer, das beantragte Reisedokument trotz Versendung nicht zugestellt, kann innerhalb dieser vier Monate noch auf die gespeicherten Papillarlinienabdrücke zurückgegriffen werden.

**Zu Z 24 (§ 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 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, muss das Bundesministerium für Inneres diesen Staaten entsprechende Zertifikate zur Verfügung stellen.

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 25 (§ 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. 3 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.“

Der Ausschuss für innere Angelegenheiten hat den gegenständlichen Initiativantrag in seiner Sitzung am 14. Jänner 2009 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Mag. Johann **Maier**, die Abgeordnete Tanja **Windbüchler-Souschill** sowie die Bundesministerin für Inneres Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Günter **Köbl**, Otto **Pendl**, Kolleginnen und Kollegen einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

**„Zu Z 1:**

Papillarlinienabdrücke dürfen zwar zum Zweck der Ausstellung des Reisedokuments lokal gespeichert werden, sind aber danach wieder zu löschen. Nunmehr wird vorgesehen, dass die gespeicherten Papillarlinienabdrücke für Reisepässe, die im Inland zugestellt werden, bereits spätestens zwei Monate nach Versendung des Dokuments zu löschen sind. Lediglich für Reisepässe die im Ausland zugestellt werden sollen (zB.: Passantragstellung von Auslandsösterreichern) beläuft sich die Lösungsfrist auf vier Monate.

**Zu Z 2:**

Um klar zu stellen, dass die Ermächtigungen des Passgesetzes nicht über die von der VO 2252/2004 genannten Zwecke hinaus geht, wird nunmehr vorgeschlagen, die Zurverfügungstellung von Zertifikaten, die zum Auslesen der in den Reisepässen enthaltenen Datenträger notwendig sind, an Sicherheitsbehörden ausdrücklich für die Fälle der Prüfung der Authentizität des Dokuments und der Überprüfung der Identität des Inhabers vor zu sehen. Immer dann, wenn sich den Sicherheitsbehörden eine Aufgabe zur Feststellung der Identität oder der Überprüfung der Authentizität des Reisedokumentes stellt, dürfen sie mit Hilfe des Zertifikates auf im Reisepass gespeicherte Papillarlinienabdrücke zugreifen. Davon unberührt bleiben Ermächtigungen zur Verwendung erkennungsdienstlicher Daten auf Grund anderer Rechtsvorschriften, wie etwa des SPG oder der StPO.

**Zu Z 3 bis 5:**

Hierbei werden lediglich legistische Korrekturen vorgenommen.“

Bei der Abstimmung wurde der Gesetzentwurf in der Fassung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Günter **Köbl**, Otto **Pendl**, Kolleginnen und Kollegen teils einstimmig, teils mit Stimmmehrheit angenommen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für innere Angelegenheiten somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2009 01 14

**Mag. Johann Maier**

Berichterstatter

**Otto Pendl**

Obmann