Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 19/8038 –

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

A. Problem

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wird der elektronische Personalausweis zu einem universellen, sicheren und mobil einsetzbaren Identifizierungsmedium. Weitere private und öffentliche Einsatzbereiche sollen erschlossen werden (Zeile 2035 ff. des Koalitionsvertrages). Allgemein sollen einfache und sichere Lösungen für die elektronische Identifizierung und die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für jedermann verfügbar werden (Zeile 1979 ff. des Koalitionsvertrages).

Diesen Zielen dient der vorliegende Gesetzentwurf. Bereits jetzt sind der deutsche Personalausweis und der elektronische Aufenthaltstitel (eAT) mit einer Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis ausgestattet. Die so genannte eID-Funktion (synonym: Online-Ausweisfunktion) ermöglicht dem Karteninhaber, seine Identität gegenüber Online-Diensten einfach und sicher nachzuweisen. Dies geschieht, indem der Karteninhaber seinen Ausweis oder seinen eAT auf ein Lesegerät, z. B. ein Smartphone mit der Fähigkeit zur Nahfeldkommunikation (Near-Field-Communication – NFC) mit dem Android-Betriebssystem, auflegt und auf Aufforderung seine persönliche Geheimnummer (PIN) eingibt. Durch die Kombination der beiden Faktoren Besitz (an der Karte) und Wissen (der PIN) wird ein sehr hohes Sicherheitsniveau erreicht, ähnlich wie bei einer Girocard (früher: EC-Karte).

Die eID-Funktion ist bislang nicht für jedermann zugänglich. Der deutsche Personalausweis wird nur an Deutsche ausgegeben; einen elektronischen Aufenthaltstitel bekommt nur, wer als Ausländer dem Aufenthaltsgesetz unterfällt und ein Aufenthaltsrecht hat. Insbesondere Unionsbürger haben somit keinen Zugang zur Online-Ausweisfunktion. Außerdem ist diese auch für deutsche Staatsangehörige, die im Ausland leben, in einem wesentlichen Punkt nicht zugänglich.

Denn nach gegenwärtiger Rechtslage wird eine Auslandsadresse nicht in den Personalausweis aufgenommen. Beiden Problemen hilft der vorliegende Gesetzentwurf ab.

Daneben enthält der Gesetzentwurf eine Reihe von Neuregelungen mit unterschiedlicher Zielrichtung, beispielsweise zur Anpassung des Pass- und Personalausweisgesetzes an die Datenschutz-Grundverordnung und zur Ermöglichung der Weitergabe von Passkopien bei der Beantragung von Visa.

B. Lösung

Um die eID-Funktion einem größeren Personenkreis zugänglich zu machen, wird eine eID-Karte auf freiwilliger Basis eingeführt. Sie kann von Unionsbürgern und Staatsangehörigen anderer Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums beantragt werden. Die eID-Karte ist kein Ausweispapier im klassischen Sinne, sondern eine einfache Chipkarte, auf der die wichtigsten Identifizierungsdaten (also insbesondere Name, Geburtsdatum und -ort, Adresse) abgespeichert sind. Damit erhalten die genannten Personenkreise die Möglichkeit, mittels der eID-Funktion deutsche E-Government-Dienstleistungen auf höchstem Vertrauensniveau abzuwickeln.

Ferner sieht der Gesetzentwurf vor, dass im Normalfall auch eine Auslandsadresse in den Personalausweis aufzunehmen ist. Gerade im Ausland wohnhafte deutsche Staatsangehörige haben ein berechtigtes Interesse daran, deutsche Verwaltungsdienstleistungen über das Internet in Anspruch zu nehmen, um so Zeit und lange Reisen zu sparen. Nach dem Gesetzentwurf werden sie in die Lage versetzt, ihre Adresse über die Online-Ausweisfunktion nachzuweisen.

Daneben enthält der Gesetzentwurf Änderungen und Korrekturen mit unterschiedlicher Zielrichtung. An dieser Stelle seien nur die folgenden Punkte genannt:

- Die Bußgeldvorschriften des Personalausweis- und des Passgesetzes werden an die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung angepasst.
- Ferner wird die Regelung zum Kopieren und Einscannen von Reisepässen dahingehend ergänzt, dass die Weitergabe einer (auch elektronischen) Passkopie zur Beantragung von Visa erlaubt wird.
- Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßgaben zu ergänzen:
- Möglichkeit der Vornahme von Verfahrensverhandlungen nach dem eID-Karte-Gesetz für Jugendliche ab 16 Jahren.
- Regelung zur Bereitstellung von Informationsmaterial durch die eID-Karte-Behörden.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind infolge der Durchführung des Gesetzes für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht für die Jahre von 2019 bis 2022 laufender Erfüllungsaufwand von 3.333 Stunden. Ab Ende 2022 steigt dieser auf 78.333 Stunden jährlich.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft an. Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 771.000 Euro für die Entwicklung und Produktion der eID-Karte. Den Ländern entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 500.000 Euro durch die Entwicklung neuer bzw. die Ergänzung bestehender IT-Fachverfahren.

Dem Bund entsteht durch eine Stelle des höheren Dienstes im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) laufender Erfüllungsaufwand von 104.640 Euro. Der Mehrbedarf beim BSI soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat ausgeglichen werden.

Den Ländern entsteht für die Jahre von 2019 bis 2022 laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 2 Mio. Euro. Ab Ende 2022 steigt der laufende Erfüllungsaufwand auf rund 4,4 Mio. Euro. Die Kosten entstehen durch Bearbeitung der Anträge auf eID-Karten sowie Pflege der IT-Infrastruktur.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8038 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Dem § 8 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
„Jugendliche, die mindestens 16 Jahre alt sind, dürfen Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz vornehmen.“
2. § 10 Absatz 2 Satz 2 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:
„Sie hat Informationsmaterial bereitzustellen, in dem auch auf die Möglichkeit einer Sperrung hingewiesen wird. Die antragstellende Person ist auf das vorhandene Informationsmaterial hinzuweisen.“
3. Die Überschrift des Abschnittes 5 wird wie folgt gefasst:

„Abschnitt 5
eID-Karte-Register“.

4. § 19 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift, in Absatz 1, 2 Satz 1 sowie in den Absätzen 3 und 4 wird jeweils das Wort „eID-Karten-Register“ durch das Wort „eID-Karte-Register“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „eID-Karten-Behörden“ durch das Wort „eID-Karte-Behörden“ ersetzt.

Berlin, den 3. April 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Josef Oster
Berichterstatter

Saskia Esken
Berichterstatterin

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Josef Oster, Saskia Esken, Dr. Christian Wirth, Manuel Höferlin, Ulla Jelpke und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/8038** wurde in der 86. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. März 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 19(4)221).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 43. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/8038 empfohlen.

Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)247 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)248 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 32. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/8038 empfohlen.

Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)247 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)248 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 30. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. und Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/8038 empfohlen.

Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)247 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. und Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(4)248 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. und Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Annahme empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf in seiner 47. Sitzung am 3. April 2019 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs auf **Drucksache 19/8038** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag auf **Ausschussdrucksache 19(4)247**, der zuvor von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Inneres und Heimat eingebracht und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Darüber hinaus hat der Ausschuss für Inneres und Heimat folgenden Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen auf **Ausschussdrucksache 19(4)248** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen:

I. Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages stellt fest:

Digitalisierung betrifft alle Lebensbereiche. Sie bietet Chancen und birgt Risiken. Der Anspruch, den Bürgerinnen und Bürger zu Recht an den Staat und an die Regierung haben, ist, dass der digitale Wandel aktiv gestaltet wird. Für den großen Bereich des E-Governments wird dies mit dem Online-Zugangsgesetzes angegangen, in dem 575 Dienstleistungen der öffentlichen Hand – Bund, Länder, Kommunen – bis 2022 digitalisiert sein sollen.

Eine wichtige Komponente für den Zugang zu digitalen Dienstleistungen ist dabei die Online-Identifizierung. Sie kann nicht den Internetkonzernen oder der Privatwirtschaft überlassen werden, da die personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger bestmöglich zu schützen sind. Es ist daher eine Kernaufgabe des Staates, das Thema der „Identifizierung im Internet“ als Aufgabe der Daseinsvorsorge in Angriff zu nehmen.

Mit dem Gesetzentwurf kommt die Bundesregierung der Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag nach, einfache und sichere Lösungen für die elektronische Identifizierung für jedermann verfügbar zu machen. Die erfolgreiche und europaweit anerkannte Lösung des deutschen Personalausweises und elektronischen Aufenthaltstitels zum elektronischen Identitätsnachweis (eID) wird damit auch den EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zur Verfügung gestellt.

Die Bürgerinnen und Bürger nutzen die Freizügigkeit, welche ihnen die Europäische Union bietet. Daher besteht ein entsprechender Bedarf an Identifikationsmitteln, welche unabhängig von der Nationalität eingesetzt werden können. Die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung soll dieses grenzüberschreitend sicherstellen. Sie regelt die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen eID-Lösungen, schafft jedoch keine Verpflichtung eine solche einzuführen. Die eID-Karte stellt ein Identifikationsmittel nach der Verordnung auch für die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland bereit, deren Heimatstaat keine eID bereitstellt.

Allerdings stellt sich die Frage, ob und wie rechtliche Vorgänge, denen besonders hohe Bedeutung zukommt und die daher einer notariellen Beurkundung bedürfen, digitalisiert werden können. Die sich aus diesen Anforderungen möglicherweise ergebenden Konsequenzen für das einzusetzende Identifizierungsmittel sollten bereits in der künftigen technischen Umsetzung berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Gesellschaftsgründungen, welcher bis 2021 auch für digitale Verfahren geöffnet werden soll.

II. Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages fordert die Bundesregierung auf:

1. bei der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 im Hinblick auf den Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht, mit deren Verabschiedung in Kürze zu rechnen ist, sicherzustellen, dass bei Onlineregistrierungen von Gesellschaften effektive präventive Kontrollen und zuverlässige Identitätsprüfungen vorausgesetzt werden, um die Richtigkeit der Eintragungen und den Vertrauensschutz öffentlicher Register zu gewährleisten;

2. hierbei eine Lösung zu finden, welche mit eID-Karte, elektronischen Aufenthaltstitel und Personalausweis gleichermaßen zum Einsatz kommen kann und dazu in weiteren Entwicklungsstufen gegebenenfalls etwa auch das Fernauslesen des auf dem Chip gespeicherten biometrischen Lichtbilds durch Notare zu ermöglichen;

3. bei der Produktion der eID-Karte bereits jetzt einen Chip einzusetzen, der eine solche Entwicklungsmöglichkeit nicht ausschließt und zum Chip in Personalausweis und elektronischen Aufenthaltstitel kompatibel ist.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/8038 verwiesen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)247 vom Ausschuss für Inneres und Heimat vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

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 Nummer 2

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der eID-Karte-Behörde, der an-tragstellenden Person die Übergabe von Informationsmaterial anzubieten, setzt voraus, dass dieses in Papierform vorhanden ist. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Festlegung der Gestaltung 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 den Nummern 3 und 4

Die Änderungen dienen der begrifflichen Vereinheitlichung im Gesetzentwurf. An sämtlichen anderen Stellen im Entwurf, an denen die in Rede stehende Behörde bezeichnet wird, wird sie „eID-Karte-Behörde“ (ohne „n“) genannt. Dies geht zurück auf die entsprechende Legaldefinition in § 6 Absatz 1 (unter Nummer 2). Aus dem gleichen Grund soll der Begriff „eID-Karten-Register“ (mit „n“) im gesamten Entwurf durch den Begriff „eID-Karte-Register“ (ohne „n“) ersetzt werden. Da hier eine dem Begriff der „eID-Karte-Behörde“ vergleichbare Wortzusammensetzung gebildet wurde, sollte – ebenfalls im Sinne der begrifflichen Einheitlichkeit – auch gleichlautend bezeichnet werden.

Berlin, den 3. April 2019

Josef Oster
Berichterstatter

Saskia Esken
Berichterstatterin

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter