



Gesetzentwurf

—

Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Aufbau und Betrieb eines Zentralen Lichtbildbestands in Sachsen-Anhalt

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 5. Dezember 2023 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zum Aufbau und Betrieb eines Zentralen Lichtbildbestands in Sachsen-Anhalt

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung

Rainer Robra
Staatsminister und Minister für Kultur

Vorblatt

A. Zielsetzung

Nach § 22a Abs. 2 Satz 5 des Passgesetzes (PassG) und § 25 Abs. 2 Satz 4 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) dürfen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die Steuerfahndungsstellen der Länder, der Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämter zur Erfüllung ihrer Aufgaben Lichtbilder aus den Pass- und Personalausweisregistern im automatisierten Verfahren abrufen. Eine Verpflichtung für die Pass- und Personalausweisbehörden, Lichtbilder zum Abruf bereitzuhalten, ergibt sich hieraus nicht.

Nachdem der Bund die technischen Grundlagen des Abrufverfahrens, die Standards für die Kommunikation (XLichtbild), die Voraussetzungen des Abrufs und die Auswahldaten verbindlich festgelegt hat, soll im Rahmen einer künftigen Novellierung des Pass- und des Personalausweisgesetzes „eine § 39 Abs. 3 des Bundesmeldegesetzes vergleichbare rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Lichtbildern zum automatisierten Abruf“ geschaffen werden.

Im Vorgriff darauf soll - wie im Melderecht, wo der Zentrale Meldedatenbestand des Landes den jederzeitigen automatisierten Abruf von Meldedaten sicherstellt - auch der automatisierte Lichtbildabruf effizient und zuverlässig aus einem Zentralen Lichtbildbestand (ZLB) umgesetzt werden.

Der ZLB soll wie im Rahmen der bestehenden Kooperation im Melderecht mit den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein durch die AÖR Dataport umgesetzt werden.

B. Lösung

Aufbau und Betrieb eines ZLB zur Sicherstellung des automatisierten Lichtbildabrufs.

C. Alternativen

Solange es noch keine bundesrechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung eines automatisierten Lichtbildabrufs gibt, könnte auf den Aufbau und Betrieb eines ZLB auf Landesebene verzichtet werden. In diesem Fall bliebe es daher bei der bisherigen manuellen Verfahrensweise mit dem dargelegten Zeit- und Kostenaufwand sowohl bei den Polizeibehörden und der Abteilung Verfassungsschutz des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) als auch bei den Pass- und Personalausweisbehörden. Eine Vereinfachung des derzeitigen personalintensiven Ablaufprozesses wäre nicht mehr gegeben und würde damit der Zielsetzung einer durchgängigen Digitalisierung entgegenstehen.

Alternativ könnte jede einzelne der 122 Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den automatisierten Lichtbildabruf in eigener Verantwortung schaffen. Angesichts dessen und in Betrachtung der betrieblichen und nutzerbezogenen Aspekte (u. a. bei der Verwaltung der Administratorenrechte) dürfte eine Umsetzung des Lichtbildabrufs durch die Pass- und Personalausweisbehörden mit Blick auf das Konnexitätsprinzip deutlich teurer werden.

Die vom Land angestrebte Lösung bietet demgegenüber auch den Vorteil, dass die in den Pass- und Personalausweisregistern gespeicherten Lichtbilder seitens der abrufenden Behörden zentral von einer Stelle abgerufen werden können und jederzeit verfügbar sind, was den abrufenden Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung einen schnellen Zugriff ermöglicht und zu einer einheitlichen Handhabung führt.

Der Aufbau und Betrieb eines ZLB des Landes stellt daher die wirtschaftlichste Variante dar.

D. Kosten

Dem Land entstehen anteilige Kosten für den Aufbau und den anschließenden Betrieb des Zentralen Lichtbildbestands, der in Kooperation mit den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein durch die AÖR Dataport aufgebaut und betrieben werden soll. Die voraussichtlichen Kosten belaufen sich auf einmalig rund 315.000 Euro, der jährliche laufende Aufwand wird rund 133.000 Euro betragen.

Die hierfür benötigten Haushaltsmittel sind für das Haushaltsjahr 2024 im Einzelplan 19, Kapitel 19 09, angemeldet worden und dort teilweise im Haushaltsplanentwurf 2024 im Titel 682 65 vorgesehen. Die restlichen Haushaltsmittel können aus dem Deckungskreis der Titelgruppe 65 bzw. dem Deckungskreis des Einzelplans 19 erbracht werden.

Die Realisierung eines automatisierten Lichtbildabrufs aus einem ZLB trägt wesentlich zu einer Vereinfachung der derzeitigen Arbeitsabläufe sowohl bei den abrufenden Behörden als auch bei den Pass- und Personalausweisbehörden (Gemeinden) bei. Die angestrebte durchgängige Digitalisierung des jetzigen manuellen Verfahrens schafft die Grundlage für eine effiziente und medienbruchfreie Kommunikation, weil künftig alle in § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG aufgeführten Behörden - auch die Polizeibehörden und die Abteilung Verfassungsschutz des MI - die Lichtbilder und die in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs aufgeführten Daten automatisiert abrufen können. Eine solche Abrufmöglichkeit trägt der Zielsetzung des Landes, personalintensive Ablaufprozesse durchgehend zu digitalisieren und damit zu verschlanken, in besonderem Maße Rechnung.

Den Pass- und Personalausweisbehörden (Gemeinden) entstehen durch den Gesetzentwurf keine signifikanten Kosten. Die Kommunikation zwischen den Pass- und Personalausweisbehörden und dem ZLB soll - wie bereits bei der Datenübermittlung der Meldebehörden an

den Zentralen Meldedatenbestand des Landes - automatisiert und unter Verwendung der in § 3 PPDAV aufgeführten Standards (das Datenaustauschformat XLichtbild und das Übermittlungsprotokoll OSCI-Transport) erfolgen, die seitens der Fachverfahrenshersteller bereits zur Implementierung in die jeweiligen Fachverfahren der Pass- und Personalausweisbehörden zur Verfügung stehen. Da diese Implementierung grundsätzlich im Leistungsumfang der Wartungsverträge der Pass- und Personalausweisbehörden mit ihren Fachverfahrensherstellern enthalten sein dürfte, sind zudem keine signifikant zusätzlichen technischen und organisatorischen Investitionen zu erwarten. Der Anschaffung kostenintensiver Software durch die Gemeinden bedarf es für die Kommunikation mit dem ZLB ebenfalls nicht.

E. Anhörung

Dem Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt, dem Landkreistag Sachsen-Anhalt sowie dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt ist Gelegenheit gegeben worden, sich zum Gesetzentwurf zu äußern.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt hat keine Anmerkungen, Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge zum Gesetzentwurf vorgetragen, aus seiner Sicht richtet sich das Hauptaugenmerk der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit auf die praktische Umsetzung des ZLB bei der AÖR Dataport.

Da die Landkreise durch den Gesetzentwurf nicht betroffen sind, hat der Landkreistag Sachsen-Anhalt auf eine Stellungnahme verzichtet.

Seitens des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf, das schließt den finanziellen Aufwand der Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden ein.

Entwurf

**Gesetz zum Aufbau und Betrieb eines
Zentralen Lichtbildbestands in Sachsen-Anhalt.****§ 1****Zentraler Lichtbildbestand des Landes**

Für automatisierte Abrufe des Lichtbilds aus dem Pass- oder Personalausweisregister durch die in § 22a Abs. 2 Satz 5 des Passgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 291) sowie in § 25 Abs. 2 Satz 4 des Personalausweisgesetzes vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 271), genannten Behörden wird ein Zentraler Lichtbildbestand des Landes eingerichtet.

§ 2**Aufgaben des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes**

- (1) Der Zentrale Lichtbildbestand des Landes stellt sicher, dass die in § 22a Abs. 2 Satz 5 des Passgesetzes und § 25 Abs. 2 Satz 4 des Personalausweisgesetzes genannten Behörden das Lichtbild jederzeit aus dem Zentralen Lichtbildbestand des Landes abrufen können.
- (2) Die Pass- und Personalausweisbehörden sind damit von der Pflicht zur Sicherstellung des automatisierten Abrufs des Lichtbildes befreit.

§ 3**Inhalt des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes**

- (1) Im Zentralen Lichtbildbestand des Landes dürfen neben dem Lichtbild nur die in § 4 Abs. 1 der Pass-, Personalausweis- und eID-Karte-Datenabrufverordnung vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3682), geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 30. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 290), aufgeführten Daten gespeichert werden, die als Auswahldaten für Abrufe nach § 1 verwendet werden können. Die Speicherung erfolgt nach Pass- und Personalausweisbehörden getrennt.
- (2) Der Zentrale Lichtbildbestand des Landes darf die nach Absatz 1 gespeicherten Daten nur zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 Abs. 1 verarbeiten.
- (3) Für die Speicherung und Löschung von Daten im Zentralen Lichtbildbestand des Landes gelten § 21 Abs. 4 des Passgesetzes und § 23 Abs. 4 des Personalausweisgesetzes entsprechend.

§ 4

Datenübermittlung der Pass- und Personalausweisbehörden an den Zentralen Lichtbildbestand des Landes

(1) Zur Inbetriebnahme des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes haben die Pass- und Personalausweisbehörden zu einem von dem für Pass-, Ausweis- und Melderecht zuständigen Ministerium zu bestimmenden Stichtag aus den in ihren Pass- und Personalausweisregistern gespeicherten Daten die Lichtbilder und die in § 3 Abs. 1 aufgeführten Daten zu übermitteln.

(2) Zur Fortschreibung des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes übermitteln die Pass- und Personalausweisbehörden Änderungen bei den in den Pass- und Personalausweisregistern gespeicherten Lichtbildern und den in § 3 Abs. 1 aufgeführten Daten spätestens mit Ablauf des Tages, an dem die Änderungen gespeichert wurden.

(3) Vor Übernahme in den Zentralen Lichtbildbestand des Landes werden die von den Pass- und Personalausweisbehörden übermittelten Daten auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Sind diese unrichtig oder unvollständig, ist die betroffene Pass- und Personalausweisbehörde unverzüglich hiervon zu unterrichten. Die Pass- und Personalausweisbehörde hat die Daten nach Prüfung zur Fortschreibung des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes erneut zu übermitteln.

(4) Für die Richtigkeit und Aktualität der zur Fortschreibung des Zentralen Lichtbildbestandes des Landes übermittelten Lichtbilder und die in § 3 Abs. 1 aufgeführten Daten sind die Pass- und Personalausweisbehörden verantwortlich.

§ 5

Automatisierter Datenabruf aus dem Zentralen Lichtbildbestand des Landes

Für den automatisierten Abruf des Lichtbilds über die Schnittstelle eines Fachverfahrens oder unter Nutzung einer zentralen Internetseite haben sich die in § 22a Abs. 2 Satz 5 des Passgesetzes und § 25 Abs. 2 Satz 4 des Personalausweisgesetzes genannten Behörden einmalig bei dem für Pass-, Ausweis- und Melderecht zuständigen Ministerium zu registrieren.

§ 6

Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz wird das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und des Artikels 6 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eingeschränkt.

§ 7
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Mai 2024 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Die Pass- und Personalausweisbehörden dürfen anderen Behörden auf deren Ersuchen hin nach § 22 Abs. 2 des Passgesetzes (PassG) und § 24 Abs. 2 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) bereits jetzt Daten aus dem Pass- und Personalausweisregister übermitteln. Eine Datenübermittlung ist dabei auch die Bereitstellung von Daten zur Einsichtnahme, zu den zu übermittelnden Daten gehört auch das Lichtbild der Dokumenteninhaberin bzw. des Dokumenteninhabers.

Nach § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG dürfen die dort abschließend aufgeführten Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Lichtbilder aus den Pass- und Personalausweisregistern im automatisierten Verfahren abrufen. Es handelt sich dabei um die Polizeibehörden des Bundes und der Länder, den Militärischen Abschirmdienst, den Bundesnachrichtendienst, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die Steuerfahndungsstellen der Länder, den Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämter (abrufende Behörden). Mit § 22a Abs. 2 Satz 9 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 8 PAuswG wird zudem klargestellt, dass die abrufenden Behörden die Abrufe zu protokollieren haben.

Der automatisierte Lichtbildabruf ist bislang jedoch nur als Erlaubnisnorm ausgestaltet, was insbesondere dem Fehlen bundeseinheitlicher Kommunikationsstandards geschuldet war. Die Pass- und Personalausweisbehörden sind deshalb gegenwärtig nicht verpflichtet, Lichtbilder zum Abruf bereitzuhalten.

Mit der am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Verordnung zu automatisierten Datenabrufen aus den Pass- und Personalausweisregistern (Pass- und Personalausweisdatenabrufverordnung - PPDAV) hat der Bund die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und insbesondere die technischen Grundlagen des Abrufverfahrens, die Standards für die Kommunikation (XLichtbild), die Voraussetzungen des Abrufs und die Auswahldaten verbindlich festgelegt. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat im Rahmen einer künftigen Novellierung des Pass- und des Personalausweisgesetzes vor, „eine § 39 Abs. 3 des Bundesmeldegesetzes vergleichbare rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Lichtbildern zum automatisierten Abruf“ zu schaffen.

Da die technische Umsetzung der angestrebten jederzeitigen Abrufmöglichkeit (24 Stunden/7 Tage) die Pass- und Personalausweisbehörden (Gemeinden) vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten stellen kann, haben die Länder mit § 27a PassG und § 34a PAuswG bereits jetzt die rechtliche Möglichkeit, den Lichtbildabruf auch über zentrale Lichtbildbestände der Länder zu ermöglichen.

Ausgehend von den bewährten Strukturen im Melderecht, wo der Zentrale Meldedatenbestand des Landes (ZMDB) den jederzeitigen automatisierten Abruf von Meldedaten durch die in § 34 Abs. 4 Satz 1 des Bundesmeldegesetzes aufgeführten Behörden sicherstellt und damit die Meldebehörden (Gemeinden) von der Verpflichtung zur Schaffung entsprechender technischer Infrastruktur entlastet, soll in Sachsen-Anhalt auch der automatisierte Lichtbildabruf im Vorgriff auf eine bundesgesetzliche Vorgabe effizient und zuverlässig aus einem zentralen Lichtbildbestand ermöglicht werden.

Der automatisierte Lichtbildabruf soll daher - vorbehaltlich der Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel - wie im Rahmen der bestehenden Kooperation im Melderecht mit den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein durch die AÖR Dataport umgesetzt werden, um Synergieeffekte nutzen zu können und die für die Errichtung eines Zentralen Lichtbildbestands (ZLB) entstehenden einmaligen und laufenden Kosten auf mehrere Kostenträger zu verteilen.

Beim automatisierten Lichtbildabruf ist dabei zwischen dem Backend-Verfahren, das die Befüllung des ZLB durch die Pass- und Personalausweisverfahren und den Lichtbildabruf aus einem Fachverfahren heraus ermöglicht, und dem optionalen Frontend-Verfahren zum Lichtbildabruf über eine vorgeschaltete grafische Benutzeroberfläche für Abrufe, die nicht aus einem Fachverfahren heraus erfolgen, zu unterscheiden. Da nicht alle abrufenden Behörden ein eigenes Fachverfahren nutzen und deshalb ein Frontend-Verfahren zum Lichtbildabruf benötigen, soll für Sachsen-Anhalt - wie in Schleswig-Holstein auch - eine solche Abrufmöglichkeit geschaffen werden.

II. Haushaltsmäßige Auswirkungen

Dem Land entstehen anteilige Kosten für den Aufbau und den anschließenden Betrieb des ZLB, der in Kooperation mit Hamburg und Schleswig-Holstein durch die AÖR Dataport aufgebaut und betrieben werden soll.

Für Sachsen-Anhalt belaufen sich die voraussichtlichen Kosten ausweislich der „Information über den voraussichtlichen Aufwand XLightbild“ der AÖR Dataport vom 18. Oktober 2022 wie folgt:

a) Einmaliger Aufwand:

Herstellung eines Backend-Verfahrens (Zentraler Lichtbildbestand - ZLB) zur Annahme und zentralen Speicherung von Lichtbildern aus den kommunalen Pass- und Personalausweisregistern sowie zur Bereitstellung der Lichtbilder zum Abruf aus einem Fachverfahren heraus mit einer einmaligen Obergrenze in Höhe von 225.000 Euro. Für die Herstellung eines zusätz-

lichen Frontend-Verfahrens zum Lichtbildabruf über einen vorgeschalteten Online-Dienst entstehen zusätzliche Kosten in Höhe von rund 90.000 Euro:

Summe insgesamt rund 315.000 Euro

b) Jährlicher (laufender) Aufwand:

Betriebskosten des Nachrichtenbrokers, im Rechenzentrum sowie für den Fachbereich und Entwicklung (Front- und Backend)

Summe rund 133.000 Euro

Die hierfür benötigten Haushaltsmittel sind für das Haushaltsjahr 2024 im Einzelplan 19, Kapitel 19 09, angemeldet worden und dort teilweise im Haushaltsplanentwurf 2024 im Titel 682 65 vorgesehen. Die restlichen Haushaltsmittel können aus dem Deckungskreis der Titelgruppe 65 bzw. dem Deckungskreis des Einzelplans 19 erbracht werden.

Die Realisierung eines automatisierten Lichtbildabrufs aus einem ZLB trägt wesentlich zu einer Vereinfachung der derzeitigen Arbeitsabläufe sowohl bei den abrufenden Behörden als auch bei den Pass- und Personalausweisbehörden (Gemeinden) bei. Die angestrebte durchgängige Digitalisierung des jetzigen manuellen Verfahrens schafft die Grundlage für eine effiziente und medienbruchfreie Kommunikation, weil künftig alle in § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG aufgeführten Behörden - auch die Polizeibehörden und die Abteilung Verfassungsschutz des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) - die Lichtbilder und die in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs aufgeführten Daten automatisiert abrufen können. Eine solche Abrufmöglichkeit trägt der Zielsetzung des Landes, personalintensive Ablaufprozesse durchgehend zu digitalisieren und damit zu verschlanken, in besonderem Maße Rechnung.

Der automatisierte Lichtbildabruf wird deshalb - ausgehend von der Beschlusslage in den Arbeitskreisen II und IV der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - von den Polizeibehörden und der Abteilung Verfassungsschutz des MI nachdrücklich gefordert und insbesondere mit

- dem Wegfall von Wartezeiten durch die Hochverfügbarkeit der Lichtbilder auch außerhalb der Bürostunden der Pass- und Personalausweisbehörden, was gerade bei eilbedürftigen Einsätzen, z. B. bei der Suche nach vermissten Personen im Rahmen der unmittelbaren Gefahrenabwehr, unerlässlich ist,
- einem effizienteren Verwaltungshandeln,
- freiwerdenden Personalkapazitäten durch Reduzierung des manuellen Aufwandes und
- einer Kostenreduzierung bei den Sachkosten (Porto, Papier, Toner usw.)

begründet.

Da nicht alle Länder den angestrebten automatisierten Lichtbildabruf ohne eine bundesrechtliche Vorgabe im Pass- und Personalausweisrecht zeitnah umsetzen werden, ist davon auszugehen, dass sich die aufgezeigten Vorteile und Einsparungen beim Zeit- und Arbeitsaufwand zunächst noch nicht in vollem Umfang realisieren lassen, weil Übermittlungsersuchen an Pass- und Personalausweisbehörden in anderen Ländern nach wie vor manuell gestellt werden müssen. Dies hat somit auch Auswirkungen auf den künftigen Aufwand bei den Polizeibehörden und der Abteilung Verfassungsschutz des MI.

Inwieweit dies auch Auswirkungen auf die Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt haben wird, ist derzeit nicht absehbar, weil keine Kenntnisse darüber vorliegen, ob die Polizei- und Verfassungsschutzbehörden aus anderen Ländern technisch in der Lage sind, Lichtbilder unmittelbar beim ZLB des Landes automatisiert abzurufen.

Der derzeitige Aufwand stellt sich wie folgt dar:

a) Aufwand bei den Polizeibehörden des Landes:

Die Anzahl der Datenübermittlungsersuchen bzw. die tatsächlichen Einsichtnahmen in die kommunalen Pass- und Personalausweisregister in Sachsen-Anhalt werden von den Polizeibehörden des Landes nicht statistisch auswertbar erfasst.

Eine Bewertung des gegenwärtigen finanziellen Aufwands erfolgt daher nach polizeilichen Erfahrungswerten auf Grundlage der im Jahr 2022 in der polizeilichen Kriminalstatistik des Landes Sachsen-Anhalt erfassten 178.450 Ermittlungsverfahren. Dabei wurden 63.758 Personen ermittelt, die teilweise mehrfach in insgesamt 97.486 Ermittlungsverfahren als Tatverdächtige erfasst wurden. Grundsätzlich kommt bei jeder Person das Überprüfen der Lichtbilder in Betracht. Die Prüfung der Lichtbilder kann dabei sowohl der Ermittlung einer tatverdächtigen Person dienen, als auch dazu beitragen, Personen als tatverdächtig auszuschließen. Davon ausgehend, dass lediglich bei der Hälfte der tatverdächtigen Personen eine Übermittlung des Lichtbilds durch die Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt erforderlich gewesen ist, kann von folgendem Arbeitsaufwand (Personalkosten ohne Sachaufwand) ausgegangen werden:

Bei 31.879 tatverdächtigen Personen in den polizeilichen Ermittlungen 2022 sind Polizeivollzugsbeamte der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, oder der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, mit der Aufgabe betraut gewesen, Lichtbilder bei den Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt anzufordern bzw. einzusehen und abzugleichen. Hierfür wird als Mittelwert im Weiteren 30 Minuten je Vorgang angenommen.

Nach § 3 Abs. 1 der Allgemeinen Gebührenordnung der Landes Sachsen-Anhalt (AllGO LSA) beträgt die Gebühr nach Zeitaufwand, vorbehaltlich besonderer Regelungen, 46 Euro pro

Stunde für Beamte der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, sowie 57 Euro pro Stunde für Beamte der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt. In Annahme eines ausgewogenen Verhältnisses von Beamten der beiden Laufbahngruppen wird insofern ein Mittelwert von 50 Euro pro Stunde als Kosten angesetzt. Demzufolge wurden zu 31.879 Personen Lichtbilder mit einem Zeitaufwand von jeweils 30 Minuten abgefordert oder durch Einsichtnahme mit den Pass- und Personalausweisregistern abgeglichen, so dass sich rund 15.900 Stunden an Arbeitsaufwand ergeben haben. Bei einem angesetzten Mittelwert von 50 Euro pro Stunde ergibt dies am Beispiel des Jahres 2022 reine Personalkosten für die Polizeibehörden des Landes in Höhe von rund 795.000 Euro.

b) Aufwand bei der Abteilung Verfassungsschutz des MI:

Die Abteilung Verfassungsschutz des MI hat im Jahr 2022 insgesamt 373 Lichtbilder von den Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt abgefordert, die entweder per Post, per Fax oder durch verschlüsselte E-Mails übermittelt worden sind. Der Aufwand wird dort insgesamt auf durchschnittlich 2,5 Stunden je abgefordertem Lichtbild geschätzt und beinhaltet derzeit insbesondere folgende Arbeitsschritte:

- Heraussuchen einer Kontaktmöglichkeit mit der zuständigen Pass- oder Personalausweisbehörde,
- Abforderung des Lichtbilds - je nach Eilbedürftigkeit und gewünschter Verfahrensweise der jeweils zuständigen Behörde per E-Mail, Post oder Telefon,
- bei Eilbedürftigkeit oder Ablauf einer üblichen Wartezeit wiederholtes Nachfragen bei zuständiger Behörde zum Sachstand der Bearbeitung,
- bei schlechter Bildqualität, bspw. bei Übersendung per Fax, Kontaktaufnahme und erneute Abforderung,
- Empfang des Lichtbilds und ggf. Entschlüsselung der übersandten Bilddatei sowie
- Einbindung des Lichtbilds in die internen Systeme des Verfassungsschutzes zur weiteren Verwendung.

Unter Zugrundelegung des üblichen Stundensatzes von 46 Euro für Beamte in der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, (vgl. § 3 Abs. 1 AllGO LSA) und dem o. g. Zeitaufwand sind 115 Euro als durchschnittlicher Kostenaufwand pro Lichtbild zu veranschlagen, mithin ist für 2022 von Kosten in Höhe von 42.895 Euro auszugehen.

c) Aufwand bei den Pass- und Personalausweisbehörden:

Auf der Grundlage einer Erhebung des Zeit- und Kostenaufwands in den Pass- und Personalausweisbehörden kann in Abhängigkeit von dem eingehenden Übermittlungersuchen und der Art der Übermittlung (schriftlich, persönlich durch Einsichtnahme oder per verschlüsselter E-Mail) von einem Mittelwert beim durchschnittlichen Arbeitsaufwand je übermitteltem Lichtbild von rund acht Minuten ausgegangen werden.

Die Bearbeitung von Übermittlungersuchen umfasst dabei in der Regel folgende Arbeitsschritte:

- Person im Fachverfahren suchen und aufrufen,
- Prüfung, ob Lichtbild im Pass- und Personalausweisregister vorliegt,
- aktuelles Dokument aufrufen,
- Lichtbild exportieren und zur Einsichtnahme bzw. zum Versand vorbereiten.

Davon ausgehend, dass die Übermittlungersuchen durch Beamte des mittleren Dienstes in der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, bis zum Amt der Besoldungsgruppe A 9 einschließlich sowie für Beschäftigte der Entgeltgruppen E 4 bis E 8 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst bearbeitet werden und diese mit einem durchschnittlichen Stundensatz von 46 Euro (vgl. § 3 Abs. 1 ALLGO LSA) pro Vorgang im Mittel acht Minuten zur Bearbeitung benötigen, kann von Personalkosten je bearbeitetem Lichtbildvorgang in Höhe von 6,13 Euro ausgegangen werden.

Da die Pass- und Personalausweisbehörden die Anzahl der Übermittlungersuchen in der Regel nicht statistisch erfassen, haben nur 44 von den 122 Pass- und Personalausweisbehörden in Sachsen-Anhalt konkrete Angaben zur Anzahl der bearbeiteten Übermittlungersuchen gemacht. Danach sind im Jahr 2022 rund 21.000 Übermittlungersuchen der in § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG aufgeführten Behörden bearbeitet worden. Legt man dabei die durchschnittliche Bearbeitungszeit von acht Minuten je bearbeitetem Lichtbildvorgang zugrunde, entstehen bei den vorgenannten Pass- und Personalausweisbehörden somit reine Personalkosten in Höhe von rund 128.000 Euro.

Bei den Sachkosten haben die Pass- und Personalausweisbehörden insbesondere auf das Porto bei postalischem Versand sowie auf die Kosten für Papier, Toner usw. hingewiesen, die sich in der Regel jedoch nicht näher verifizieren lassen.

Durch den Wegfall manuell zu bearbeitender Lichtbildübermittlungersuchen bzw. erbeter Einsichtnahmen in die Pass- und Personalausweisregister werden die Gemeinden daher sowohl beim personellen Aufwand als auch bei den Sachkosten für die Datenübermittlung entlastet.

d) Kosten bei den Pass- und Personalausweisbehörden durch den Gesetzentwurf:

Den Pass- und Personalausweisbehörden (Gemeinden) entstehen durch den Gesetzentwurf keine signifikanten Kosten. Die Kommunikation zwischen den Pass- und Personalausweisbehörden und dem ZLB soll -wie bereits bei der Datenübermittlung der Meldebehörden an den Zentralen Meldedatenbestand des Landes - automatisiert und unter Verwendung der in § 3 PPDAV aufgeführten Standards (das Datenaustauschformat XLichtbild und das Übermitt-

lungsprotokoll OSCI-Transport) erfolgen, die seitens der Fachverfahrenshersteller bereits zur Implementierung in die jeweiligen Fachverfahren der Pass- und Personalausweisbehörden zur Verfügung stehen. Da diese Implementierung grundsätzlich im Leistungsumfang der Wartungsverträge der Pass- und Personalausweisbehörden mit ihren Fachverfahrensherstellern enthalten sein dürfte, sind zudem keine signifikant zusätzlichen technischen und organisatorischen Investitionen zu erwarten. Der Anschaffung kostenintensiver Software durch die Gemeinden bedarf es für die Kommunikation mit dem ZLB ebenfalls nicht.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Zentraler Lichtbildbestand des Landes

§ 1 greift die Regelungsbefugnis aus den §§ 27a PassG und 34a PAuswG auf, nach der die Länder zentrale Pass- und Personalausweisregisterdatenbestände für die Durchführung eines automatisierten Abrufs des Lichtbilds einrichten und betreiben sowie deren Aufgabenumfang bestimmen können, um die künftigen bundesrechtlichen Anforderungen an die jederzeitige Verfügbarkeit von Lichtbildern und den datenschutzgerechten automatisierten Abruf sicher, effizient und kostengünstig erfüllen zu können. Die §§ 27a PassG und 34a PAuswG legen zudem fest, welche Regelungen des PassG und des PAuswG auch für zentrale Lichtbildbestände der Länder Anwendung finden. Eine Aufnahme entsprechender Regelungen in das Landesrecht ist daher entbehrlich.

Für die Umsetzung zentraler IKT-Projekte steht in Sachsen-Anhalt der IKT-Dienstleister der Landesverwaltung, die AÖR Dataport, zur Verfügung, die in Kooperation mit den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein nicht nur die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen gemeinsamen zentralen Lichtbildbestand zu schaffen, sondern ab 1. Mai 2024 für Sachsen-Anhalt auch den laufenden Betrieb sicherzustellen hat.

Zu § 2

Aufgaben des Zentralen Lichtbildbestands des Landes

Absatz 1 stellt klar, dass der ZLB zu gewährleisten hat, dass Lichtbilder durch die in § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG aufgeführten Behörden auch über die normalen Bürozeiten hinaus jederzeit abrufbar sind. Die Pass- und Personalausweisbehörden sind insoweit nach Inbetriebnahme des ZLB von der Pflicht, eigenständig einen automatisierten Lichtbildabruf sicherzustellen, befreit (Absatz 2).

Zu § 3

Inhalt des Zentralen Lichtbildbestands des Landes

Absatz 1 legt den Umfang der neben dem Lichtbild im ZLB zu speichernden Daten fest und verweist dabei auf die in § 4 Abs. 1 PPDAV bestimmten Grunddaten, die als Auswahldaten für die Lichtbildabrufe verwendet werden können. Dabei handelt es sich um den Familiennamen, die Vornamen, den Tag der Geburt und den letzten Tag der Gültigkeit des Passes oder des Personalausweises.

Die Speicherung der Lichtbilder und der in § 4 Abs. 1 PPDAV aufgeführten Daten im ZLB erfolgt aus datenschutzrechtlichen Gründen jeweils getrennt nach Pass- und Personalausweisbehörden.

Absatz 2 enthält eine Regelung zur Zweckbindung und stellt klar, dass die im ZLB gespeicherten Lichtbilder und Daten nur für die Sicherstellung des automatisierten Abrufs durch die nach § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG hierzu berechtigten Behörden verarbeitet werden dürfen. Für die Führung der Pass- und Personalausweisregister - und damit auch für die im ZLB gespeicherten Lichtbilder und die in § 4 Abs. 1 PPDAV aufgeführten Daten - gelten, soweit das PassG und das PAuswG keine speziellen Regelungen getroffen haben, im Übrigen die Beschränkungen und Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung, des Bundesdatenschutzgesetzes bzw. des Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt über technische und organisatorische Maßnahmen (vgl. Artikel 24, 25 und 32 der Datenschutz-Grundverordnung).

Absatz 3 stellt klar, dass die Regelungen des § 21 Abs. 4 PassG und des § 23 Abs. 4 PAuswG für die Speicherung und die Löschung von Daten Anwendung finden. Damit wird sichergestellt, dass bei den kommunalen Pass- und Personalausweisregistern und dem ZLB die gleichen Regelungen gelten.

Zu § 4

Datenübermittlung der Pass- und Personalausweisbehörden an den Zentralen Lichtbildbestand des Landes

Grundlage des ZLB ist ein von den Pass- und Personalausweisbehörden zu liefernder Initialdatenbestand (Erstbefüllung). Absatz 1 legt dabei fest, dass der Initialdatenbestand an einem noch festzulegenden Stichtag aus den kommunalen Pass- und Personalausweisregistern erstellt wird und die zu diesem Zeitpunkt dort elektronisch gespeicherten Lichtbilder und die in § 4 Abs. 1 PPDAV aufgeführten Daten umfasst.

Mit Absatz 2 wird geregelt, dass die Aktualisierung des ZLB mit den sich in den kommunalen Pass- und Personalausweisbehörden ergebenden Änderungen (beispielsweise bei der Ausstellung neuer Personaldokumente) mindestens einmal täglich erfolgt.

Die von den Pass- und Personalausweisbehörden eingehenden Änderungsmitteilungen bzw. Datensätze sind nach Absatz 3 vor Integration in den ZLB automatisiert auf Vollständigkeit

und mit Blick auf die zu dieser Person bereits gespeicherten Daten auf Plausibilität zu prüfen. Wird dabei festgestellt, dass die von der Pass- und Personalausweisbehörde übermittelten Daten unvollständig, fehlerhaft oder unplausibel sind oder nicht eindeutig einer Person zugeordnet werden können, sind diese zurückzuweisen und der Pass- und Personalausweisbehörde unter Angabe des Fehlers bzw. des festgestellten Problems zurückzugeben. Die Pass- und Personalausweisbehörde, die die Änderungsmitteilung erstellt und an den ZLB übermittelt hat, ist in diesem Fall verpflichtet, diese unverzüglich zu prüfen. Nach Klärung des Sachverhalts ist eine korrigierte Änderungsmitteilung zu übermitteln.

In Absatz 4 wird klargestellt, dass es sich bei den im ZLB gespeicherten Lichtbildern und den in § 4 Abs. 1 PPDAV aufgeführten Daten lediglich um eine Spiegelung aus den kommunalen Pass- und Personalausweisregistern handelt und ausschließlich die Pass- und Personalausweisbehörden für die Richtigkeit und Aktualität der zur Fortschreibung des ZLB übermittelten Daten verantwortlich sind. Daraus ergibt sich zudem, dass im ZLB keine Speicherungen, Änderungen oder Löschungen vorgenommen werden, die nicht von den Pass- und Personalausweisbehörden initiiert wurden.

Zu § 5

Automatisierter Datenabruf aus dem Zentralen Lichtbildbestand des Landes

Ziel des automatisierten Lichtbildabrufs ist es, die Verwaltungsabläufe bei den abrufenden Behörden durch eine schnellere Kommunikation und die jederzeitige landesweite Verfügbarkeit von Lichtbildern zu harmonisieren und somit zu einer effizienten Aufgabenerledigung beizutragen. Der automatisierte Lichtbildabruf ist dabei über eine von der abrufenden Behörde betriebene Schnittstelle eines dort eingesetzten Fachverfahrens (Backend) oder verfahrensunabhängig über eine vorgeschaltete grafische Benutzeroberfläche für Abrufe des Landes möglich (Frontend).

§ 5 legt fest, dass sich die abrufenden Behörden unabhängig von der Nutzung des Back- oder des Frontends einmalig registrieren lassen müssen. Die Registrierung erfolgt dabei über ein Web-Portal des Landes und bedarf der einmaligen Zulassung durch das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Protokollierung der Datenabrufe aus dem ZLB bestimmt sich im Übrigen nach § 22a Abs. 2 Satz 9 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 8 PAuswG. Dort wird klargestellt, dass die Protokollierung ausschließlich den abrufenden Behörden als Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts obliegt. Zu protokollieren sind regelmäßig die folgenden, in § 22a Abs. 2 Satz 10 PassG und § 25 Abs. 2 Satz 9 PAuswG abschließend aufgeführten Daten:

1. Vor- und Familiennamen sowie Tag und Ort der Geburt der Person, deren Lichtbild abgerufen wurde,
2. Tag und Uhrzeit des Abrufs,

3. die Bezeichnung der am Abruf beteiligten Stellen,
4. die Angabe der abrufenden und verantwortlichen Person sowie
5. das Aktenzeichen.

Einer weitergehenden datenschutzrechtlichen Regelung zur Protokollierung bedarf es im Gesetzentwurf insbesondere auch aus Gründen der Normensparsamkeit somit nicht mehr. Sofern die abrufenden Behörden die ihnen nach § 22a Abs. 2 Satz 9 PassG bzw. § 25 Abs. 2 Satz 8 PAuswG obliegende Verpflichtung zur Protokollierung nicht vollumfänglich automatisiert sicherstellen können, ist eine manuelle Protokollierung nach den Vorgaben des § 22a Abs. 2 Satz 10 PassG bzw. § 25 Abs. 2 Satz 9 PAuswG vorzunehmen.

Zu § 6

Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz wird das Recht auf Schutz personenbezogener Daten der Einwohnerinnen und Einwohner im Sinne des Artikels 6 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt berührt. Die Vorschrift entspricht dabei dem Zitiergebot nach Artikel 20 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

Zu § 7

Inkrafttreten

§ 7 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.