

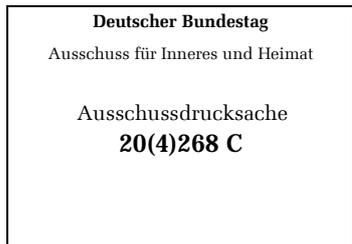
**Prof. Dr. Meinhard Schröder**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht  
und Informationstechnologierecht



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Herrn stv. Vorsitzenden  
Prof. Dr. Lars Castellucci

- per Email -



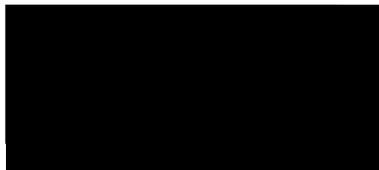
Telefon	Prof. Dr. Meinhard Schröder 0851 509-2381
Telefax	0851 509-2382
E-Mail	Meinhard.Schroeder @uni-passau.de
Datum	30.6.2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des  
ausländerrechtlichen Dokumentenwesens (BT-Drucksache 20/6519 u.a.)**

Sehr geehrter Herr Professor Castellucci,

als Anlage übersende ich die erbetene Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen



# **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens**

*Prof. Dr. Meinhard Schröder, Universität Passau*

## Vorbemerkung

Der Entwurf enthält eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die (abgesehen von der thematischen Verknüpfung) nichts miteinander zu tun haben. Aufgrund der kurzfristigen Anfrage war eine detaillierte Auseinandersetzung mit allen aufgeworfenen rechtlichen Problemen nicht möglich und die folgenden Ausführungen beschränken sich auf einige zentrale Aspekte.

## Zur Abschaffung des Kinderreisepasses – BT-Drs. 20/6519

**Die Gesetzesbegründung geht in mindestens zwei Punkten von falschen Voraussetzungen aus und verschleiert damit einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Ein- und Ausreisefreiheit sowie in die europäischen Freizügigkeitsrechte, insbesondere die Grundfreiheiten. Sie erhöht zudem die Rechtsunsicherheit über die Gültigkeit von Kinderpässen.**

Im Abschnitt „Folgenabschätzung“ wird zunächst behauptet, dass bei der Antragstellung „beide Sorgeberechtigten anwesend sein [müssen]“ (BT-Drs. 20/6519, S. 21). Das ist schlicht falsch; Ziff. 6.1.3.1. PassVwV führt dazu aus: „Die Antragstellung kann durch lediglich einen Elternteil erfolgen, wenn dabei das Vorliegen des Einverständnisses des anderen Elternteils schriftlich bestätigt wird und Zweifel an der Richtigkeit dieser Angabe nicht bestehen. Die Unterschrift des anderen Elternteils soll anhand einer Ausweiskopie oder durch Unterlagen aus dem Passregister überprüft werden.“ Die Berechnung des derzeitigen Aufwands unter Einbeziehung des Aufwands für die Anwesenheit beider Elternteile ist daher offensichtlich fehlerhaft und überhöht.

Weiter erklärt die Gesetzesbegründung: „Dadurch, dass keine Kinderreisepässe mehr ausgegeben werden, wird angenommen, dass stattdessen reguläre Personalausweise oder Reisepässe beantragt werden. Die Anträge werden nicht jährlich wie beim Kinderreisepass gestellt, sondern für Kinder unter 24 Jahren nur noch jedes sechste Jahr“ (BT-Drs. 20/6519, S. 21). Diese Sichtweise übersieht, dass die Gültigkeit eines Passes nicht nur durch das Verfalldatum begrenzt ist, sondern auch endet, wenn dieser „eine einwandfreie Feststellung der Identität des Paßinhabers nicht zuläßt“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PaßG). Dies ist der Fall, wenn die Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes der Person im Abgleich mit dem Lichtbild eine eindeutige Identifizierung nicht mehr ermöglicht; das Schrifttum geht zu Recht davon aus, dass im Zweifelsfall der Pass angesichts der tatbestandlichen Formulierung „einwandfrei“ ungültig ist.<sup>1</sup> Gerade bei Kleinkindern wird es aufgrund der schnellen Entwicklung häufig zu solchen Situationen kommen (siehe auch BT-Drs. 20/7076, S. 4), so dass die sechsjährige Gültigkeit des Passes in vielen Fällen rein theoretisch ist und in Wahrheit in regelmäßigen Abständen ein neuer (regulärer) Reisepass beantragt werden muss. Hinzu kommt, dass für die Eltern Rechtsunsicherheit besteht, ob das Kind noch erkennbar und der Pass damit noch gültig ist, während dies bei einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr in aller Regel anzunehmen war.

Insofern sei auch daran erinnert, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs zur (europarechtlich geforderten<sup>2</sup>) Verkürzung der Geltungsdauer des Kinderreisepasses auf ein Jahr (BT-

---

<sup>1</sup> Beimowski/Gawron, Passgesetz/Personalausweisgesetz, 1. Auflage 2018, § 11 Rn. 9.

<sup>2</sup> Art. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten.

Drs. 19/21986, S. 25) noch ausgeführt wurde: „Bürgerinnen und Bürger, die künftig anstatt eines Kinderreisepasses einen elektronischen Pass beantragen, zahlen für diesen eine um 24,70 Euro höhere Gebühr. Bisher wurden jährlich ca. 950 000 Kinderreisepässe beantragt. Da der Kinderreisepass künftig nur noch eine Gültigkeit von einem Jahr haben wird und zudem anders als der elektronische Reisepass die Einreise in viele Länder nicht ermöglicht, wird davon ausgegangen, dass etwa 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Reisepass für ihre Kinder beantragen werden. Somit ergeben sich geschätzt jährlich weitere Kosten in Höhe von 18,7 Millionen Euro“.

Insgesamt erscheint daher die Aussage der Gesetzesbegründung „Des Weiteren führt die Abschaffung des Kinderreisepasses zu einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, speziell bei den Sachkosten“ (BT-Drs. 20/6519, S. 4) höchst zweifelhaft.

Die Belastung ist verfassungsrechtlich und europarechtlich rechtfertigungsbedürftig. Die Passpflicht stellt (in ihrer jeweils konkreten Ausgestaltung) einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Ein- und Ausreisefreiheit dar.<sup>3</sup> Dieser kann zwar im Prinzip gerechtfertigt werden, aber nur, wenn der Eingriff verhältnismäßig ist, d.h. zur Erreichung eines verfassungslegitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist. Der Entwurf lässt das Ziel der Abschaffung nicht klar erkennen; einiges spricht dafür, dass es darum geht, die Behörden von Passanträgen zu entlasten. Ob die Änderung hierzu geeignet ist, erscheint zumindest bis zu einem gewissen Alter der Kinder zweifelhaft (s.o.). Zudem bestehen angesichts des grundsätzlich bewährten Systems des Kinderreisepasses Zweifel an der Erforderlichkeit, gerade auch vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Gültigkeit (s.o.). Hinsichtlich der Angemessenheit sind die Belastungen der Eltern durch die immer wieder notwendige Beantragung kostspieligerer, aber weiterhin nur relativ kurz gültiger Pässe zu berücksichtigen. Zwar besteht gem. § 17 PassV die Möglichkeit, die Gebühr zu ermäßigen oder von ihrer Erhebung abzusehen, wenn die Person, die die Gebühren schuldet, bedürftig ist. Wann dies der Fall ist, ist aber umstritten;<sup>4</sup> Streitigkeiten darüber würden zudem den Zweck der Entlastung der Behörde konterkarieren.

Hinzu kommt, dass mit höheren Anforderungen an Reisepässe auch die Ausübung der Freizügigkeit in Europa erschwert wird. Gemäß Art. 5, 6 der Richtlinie 2004/38/EG sind Einreise und Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat vom Vorhandensein eines Personalausweises oder Reisepasses abhängig. Die höheren Kosten für die Ausstellung von Reisepässen für Kinder halten möglicherweise vom Gebrauch des allgemeinen Freizügigkeitsrechts oder der Grundfreiheiten ab. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt sich aber, „daß nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.“<sup>5</sup> Gefordert ist also auch europarechtlich die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Insoweit gilt im Grundsatz das oben Gesagte, wobei die Frage ist, ob eine (vielleicht nicht einmal eintretende) Reduzierung des Verwaltungsaufwands einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ darstellt.

---

<sup>3</sup> Zur Ausreisefreiheit als Element der Handlungsfreiheit siehe schon BVerfGE 6,32. Vgl. auch Gamp, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Teil I Rn. 388.

<sup>4</sup> Dazu Gamp, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Teil I Rn. 424 f.

<sup>5</sup> EuGH, Urt. v. 30.11.1995, Rs. C-55/94 – Gebhart, ECLI:EU:C:1995:411, Rn. 37.

Zur Erweiterung der Passversagungsgründe in § 7 PaßG – BT-Drs. 20/6519

**Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.**

Gegen die Einführung eines neuen Passversagungsgrundes für Fälle, in denen „bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, daß der Passbewerber ... im Ausland eine in den §§ 174, 176, 176a, 176b, 176c, 176d oder 182 des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung vornehmen wird“, bestehen keine Bedenken. Im Vollzug wird wie bei allen in § 7 Abs. 1 PaßG normierten Gründen im Einzelfall zu prüfen sein, wann hinreichende Tatsachen für die Annahme vorliegen. Die in der Gesetzesbegründung genannten strafrechtlichen Verurteilungen können jedenfalls als Anknüpfungspunkt für die Gefahrenprognose dienen.<sup>6</sup>

Zum automatisierten Lichtbildabruf – BT-Drs. 20/6519 und BT-Drs. 20/7676

**Gegen den Vorschlag bestehen keine durchgreifenden Bedenken.**

Die geplanten Änderungen in § 22a PaßG und § 25 PAuswG normieren im jeweiligen Abs. 3 analog zum Doppeltürprinzip für Datenübermittlungen<sup>7</sup> auch eine technische Ermöglichungspflicht für die Bereitstellungsverpflichteten. Die jeweiligen Abs. 4 und 5 dienen der Daten und IT-Sicherheit, wenngleich die entsprechenden Vorgaben weitgehend schon aufgrund der unmittelbar geltenden DSGVO bzw. der bundes- oder landesrechtlichen Umsetzungsvorschriften zur JI-Richtlinie zu beachten wären; der Ertrag der Wiederholung erscheint zweifelhaft. Das Landesdatenschutzrecht sollte wie vom Bundesrat vorgeschlagen erwähnt werden, da für die Sicherheitsbehörden der Länder die landesrechtlichen Umsetzungsgesetze der JI-Richtlinie gelten.

Zur Befugnis zur Weiterverarbeitung von Daten nach Identitätsfeststellungen – BT-Drs. 20/6519 und BT-Drs. 20/7676

**Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.**

§ 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E, § 16 Abs. 2 S. 1 PAuswG-E (und indirekt § 16b Abs. 2 PaßG-E und § 17 Abs. 2 PAuswG-E) knüpfen an andere Befugnisnormen für die Datenverarbeitung an. Diese müssen jeweils den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben für behördliche Datenverarbeitung genügen, insbesondere (im weiten datenschutzrechtlichen Verständnis) hinreichend bestimmt sein. Da § 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E eine Weiterverarbeitung durch dieselbe Stelle betrifft, die die Daten ausgelesen hat, kommt auch nicht etwa das Doppeltürprinzip zur Anwendung, nach dem eine doppelte Rechtsgrundlage erforderlich ist; stattdessen ist es eine rein regelungstechnische Frage, wo die datenschutzrechtlichen Vorgaben normenklar realisiert werden. Eine solche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung unterstellt, bestehen gegen die automatisierte Übernahme der aus dem Chip ausgelesenen Daten keine Bedenken, es handelt sich letztlich nur um eine Vereinfachung der Dateneingabe. Geregelt wird in § 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E letztlich nur eine Ausnahme von der in § 16a Abs. 2 S. 2 PaßG-E normierten Löschungspflicht, die hinsichtlich aller Daten eingreift, für die eine spezielle Rechtsgrundlage für die Weiterverarbeitung nicht besteht.

Biometrische Daten sollen nach dem Entwurf nicht erfasst werden (§ 16a Abs. 2 S. 1 PaßG-E, § 16 Abs. 2 S. 1 PAuswG-E), was der Bundesrat zu ändern vorschlägt. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die Verarbeitung biometrischer Daten datenschutzrechtlich besonderen Anforderungen unterliegt. Diese unterscheiden sich allerdings je nach Verarbeitungskontext: die besonderen strengen Anforderungen des Art. 9 DSGVO, insbesondere Art. 9 Abs. 2 lit. g) DSGVO, gelten gemäß Art. 2 Abs. 2

<sup>6</sup> Beimowski/Gawron, Passgesetz/Personalausweisgesetz, 1. Auflage 2018, § 7 Rn. 19.

<sup>7</sup> BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – NJW 2016, S. 1781 (1803).

lit. d) DSGVO nicht für Datenverarbeitungen durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.<sup>8</sup> Hier greifen stattdessen die tendenziell großzügigeren Vorgaben des Art. 10 DSGVO, die in nationales Recht umzusetzen sind und bei Umsetzungsspielräumen zusätzlich den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen müssen. Daher bedarf es gegebenenfalls einer differenzierten Regelung. Auch für die biometrischen Daten genügt es aber, wenn die Rechtsgrundlage ihrer Verarbeitung den allgemeinen (strengeren) Anforderungen genügt, eine doppelte Regelung, einmal in der Rechtsgrundlage selbst und ein weiteres Mal im Kontext der Weichenstellung zwischen Löschung und Weiterverwertung erscheint hypertroph.

#### Zum Datenschutzcockpit – Entschließungsantrag 20(4)258:

##### **Die Vorschläge sind weitgehend zu begrüßen.**

Die Vorschläge dienen der Stärkung der grundrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerten informationellen Selbstbestimmung.<sup>9</sup> Das im OZG vorgesehene „Daten-Cockpit“ bietet die erforderliche Transparenz („wer weiß was über mich?“<sup>10</sup>) und kompensiert damit, dass (unabhängig von der Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer) der alte, in der DSGVO nicht mehr ausdrücklich enthaltene datenschutzrechtliche Grundsatz der Direkterhebung weniger Beachtung als früher findet.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge weitgehend begrüßenswert, teilweise aber bereits geltendes (Datenschutz-)Recht (etwa hinsichtlich Ziff. 2 zur IT-Sicherheit); insofern handelt es sich vor allem um Vollzugshinweise. Dass verhindert werden soll, dass die Steueridentifikationsnummer „bei telefonischen Auskünften oder elektronischer Kommunikation außerhalb des vorgesehenen sicheren und transparenten Verfahrens als Authentifizierungsmerkmal verwendet wird“ (Ziff. 3), ist allerdings in dieser Pauschalität nicht überzeugend und erscheint auch verfassungsrechtlich nicht geboten.

#### Zum Umgang mit Passversagungsgründen – Entschließungsantrag 20(4)259:

##### **Der Vorschlag erscheint ohne Rechtsverstöße umsetzbar.**

Der Antrag zielt erstens auf eine Änderung der PassVwV und zweitens auf die Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Sicherheits- und Passbehörden ab.

Zum ersten Punkt ist darauf hinzuweisen, dass sich Verwaltungsvorschriften als „Innenrecht“ der Verwaltung im durch das PaßG gesetzten Rahmen halten müssen. Dass „bei einer beabsichtigten Teilnahme [einer Person] an extremistischen Veranstaltungen im Ausland, die inhaltlich im Widerspruch zu den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes stehen, eine Gefährdung des internationalen Ansehens der Bundesrepublik Deutschland und somit eines sonstigen erheblichen Belangs der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 PaßG anzunehmen ist“ (Entschließungsantrag 20(4)259, S. 2), lässt sich mit der in der Rechtsprechung anerkannten Auslegung dieser Norm<sup>12</sup> vereinbaren.

<sup>8</sup> Zur Abgrenzung vgl. Schröder, Datenschutz-Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL), in: BeckOK Sicherheits- und Polizeirecht (verschiedene Bundesländer), Rn. 21 ff. und 45.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>11</sup> Dazu schon Schröder, ZdiW 2022, 269 (273).

<sup>12</sup> VGH Mannheim, B. vom 18.05.1994 - 1 S 667/94, NVwZ-Beil. 1994, 69.

Zum zweiten Punkt, der Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Pass- und Sicherheitsbehörden, kann aufgrund der sehr allgemeinen Formulierung des Vorschlags nur darauf hingewiesen werden, dass die allgemeinen Anforderungen, also insbesondere verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Vorgaben für einen solchen Datenaustausch einzuhalten sein werden.

#### Zur Verschiebung des Doktorgrads in ein eigenes Feld – Entschließungsantrag 20(4)260

##### **Der Vorschlag ist unter den geltenden europarechtlichen Vorgaben nicht umsetzbar.**

Der Doktorgrad ist kein Namensbestandteil, wird in Ausweisdokumenten aber (teilweise) praktisch wie ein solcher behandelt. Rechtlich ergibt sich aus § 4 Abs. 1 PaßG, dass Name und Doktorgrad unterschiedliche Kategorien sind, praktisch erscheint der Doktorgrad im Dokument hingegen im Feld „Name“ zusammen mit dem Namen (Ziff. 4.1.3. der PassVwV). Das gilt allerdings nur im „klassischen Abschnitt“ des Passes; in der maschinenlesbaren Zone des Passes wird der Doktorgrad weggelassen (Nichterwähnung in § 4 Abs. 2 PaßG).

Angesichts der zunehmenden primären Nutzung der maschinenlesbaren Zone (und des Chips) des Passes im internationalen Reiseverkehr erscheint fraglich, ob die praktischen Schwierigkeiten, die der Entschließungsantrag für Passinhaber mit eingetragenem Doktorgrad sieht, überhaupt (noch) so gravierend sind, dass überhaupt Handlungsbedarf besteht; der Unterzeichner hatte beispielsweise bei seinen Auslandsreisen noch nie Probleme.

Die vorgeschlagene Lösung stößt zudem auf rechtliche Bedenken, da für die Gestaltung des Passes europarechtliche Vorgaben bestehen. Die „Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Juni 1981“ (Amtsblatt Nr. C 241 vom 19/09/1981 S. 1 ff., geändert durch Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 10. Juli 1995, Amtsblatt Nr. C 200 vom 04/08/1995 S. 1) über die Einführung eines nach einheitlichem Muster gestalteten Passes normiert unter E. die Inhalte der kunststoffbeschichteten Seite des Passes. Es sind dies 1. Name, 2. Vornamen, 3. Staatsangehörigkeit, 4. Geburtsdatum, 5. Geschlecht, 6. Geburtsort, 7. Ausstellungsdatum, 8. Verfalldatum, 9. Behörde, 10. Unterschrift des Inhabers. Weitere Inhalte sind nicht vorgesehen, auch nicht optional, wie sich im Umkehrschluss aus Buchstabe F. ergibt („Folgende Seite – Die Staaten können auf dieser Seite Vermerke über 11. den Wohnort, 12. die Größe, 13. die Augenfarbe, 14. die Verlängerung des Passes vorsehen“).

Ein eigenes Feld für den Doktorgrad kann daher nicht eingeführt werden. Zulässig wäre nur die völlige Streichung des Doktorgrads aus dem Pass, oder die Fortführung der bisherigen Praxis, den Doktorgrad in einem für einen anderen Inhalt vorgesehenen Feld hinzuzufügen und ihn damit europarechtlich als Namensbestandteil zu werten.

Passau, den 30. Juni 2023

gez. Prof. Dr. Meinhard Schröder