



03.07.2023

## Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 31. März 2023, dem Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und der FDP im 4. Ausschuss (Innenausschuss) des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 20. Juni 2023 sowie dem Entschließungsantrag zur Passversagung bei Teilnahme an ausländischen Veranstaltungen, deren Inhalte im Widerspruch zu den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes stehen

von Kai Dittmann,  
Leiter Politik der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Der nunmehr vorliegende Regierungsentwurf zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sieht entscheidende Änderungen vor, die den automatisierten Datenabruf von biometrischen Lichtbildern durch eine Vielzahl von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in der Praxis flächendeckend ermöglichen. Dies verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Zu begrüßen ist das grundsätzliche Ziel des Entwurfes, Verwaltungsabläufe zu modernisieren, den Aufwand für Behörden und Bürger\*innen zu verringern sowie die Sicherheit und Integrität der Daten in Pässen, Personalausweise und elektronischen Aufenthaltstiteln zu gewährleisten. Gleichwohl werden gerade in den Bereichen der Übermittlung und Speicherung von (insb. biometrischen) Daten Befugnisse erweitert, die die Sicherheit und Integrität dieser sensiblen Daten gefährden. Stattdessen müssten die Befugnisse eingeschränkt werden, um einen möglichst umfassenden Schutz zu gewährleisten.

Aus grundrechtlicher Perspektive von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit zur anonymen Nutzung des digitalen Raumes. In dieser Hinsicht ist die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen im Innenausschuss vorgesehene Beibehaltung des Mindestalters für elektronische Identitätsnachweise von 16 Jahren entsprechend den Regelungen der DSGVO zu begrüßen.

Darüber hinaus ist es aus grundrechtlicher Perspektive geboten, in § 4 Satz 5 und 6 PassG Änderungen vorzunehmen, um den bezweckten Schutz vor Diskriminierung von trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, tatsächlich zu gewährleisten.

Dem Entschließungsantrag zur Passversagung auf Grundlage des Passgesetzes bei Teilnahme an ausländischen Veranstaltungen, deren Inhalte den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes widersprechen, stehen wir kritisch gegenüber. Eine Anknüpfung an die inhaltliche Ausrichtung einer Versammlung oder an einen undefinierten Extremismusbegriff ist jedenfalls bei Versammlungen unzulässig: Eine Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen.“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08)

Im Folgenden werden daher Vorschläge zur Anpassung des Regierungsentwurfes in Verbindung mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen unterbreitet.

### **1. Keine flächendeckende, automatisierte Übermittlung biometrischer Daten**

(§ 22a Abs. 3 PassG-E sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG-E)

§ 22a Abs. 3 PassG-E sowie § 25 Abs. 3 PAuswG-E implementieren die Änderungen des § 22a PassG sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 07. Juli 2017 flächendeckend in der Praxis. Diese ermöglichen den nahezu voraussetzungslosen Lichtbildabruf im automatisierten Verfahren durch eine Vielzahl von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, insbesondere auch die Nachrichtendienste, nach § 22a Abs. 2 Satz 5 PassG bzw. § 25 Abs. 2 Satz 4 PAuswG. Die zuvor geltenden Einschränkungen, dass ein solcher Abruf nur zum Zwecke der Strafverfolgung und nur dann automatisiert möglich sein soll, wenn die Personalausweis- oder Passbehörde auf andere Weise nicht erreichbar war und weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährdet hätte, sind 2017 entfallen. Seitdem ist der automatisierte Lichtbildabruf schlicht zur „Erfüllung der Aufgaben“ der ermächtigten Behörde möglich. Wir sind der Überzeugung, dass diese Regelung verfassungswidrig ist.

In der Praxis hat sich die in der gesetzlichen Grundlage angelegte Gefahr der Einrichtung einer Schattendatenbank von sensiblen biometrischen Daten nur begrenzt realisiert. Da es keine bundesgesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung eines automatisierten Lichtbildabrufs gibt, ist dieser in der Landes- und Kommunalverwaltung nach wie vor nicht oder nur sehr begrenzt möglich. Bisher bieten lediglich zwei Bundesländer einen automatisierten Lichtbildabruf an, und auch das nur für interne Zwecke in ihrem jeweiligen Land.

Der vorliegende Gesetzesentwurf baut nun auf dieser zweifelhaften Gesetzesgrundlage auf und nimmt in § 22a Abs. 3 PassG-E und § 25 Abs. 3 PAuswG-E Veränderungen vor, um eben dieses Umsetzungsdefizit zu beheben. Diese flächendeckende Einführung einer Schattendatenbank aus sensiblen biometrischen Daten ist grundrechtswidrig. Der automatisierte Abruf biometrischer Passbilder durch diverse Behörden zu anderen Zwecken als der Strafverfolgung, das heißt auch ohne konkreten Verdacht gegen eine Person, wird der Sensibilität dieser Daten nicht gerecht und ist unverhältnismäßig.

**i. Intensiver Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Der automatisierte Lichtbildabruf, welcher nun erstmals flächendeckend und umfassend in der Praxis etabliert werden soll, stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Dies ergibt sich aus verschiedenen Aspekten:

Zunächst ergibt sich eine hohe Eingriffsintensität aus dem Umfang und der Art der abgerufenen Daten. Biometrische Lichtbilder sind personenbezogene Daten von besonderer Sensibilität. Sie erlauben Rückschlüsse auf verschiedene Informationen wie Alter, Geschlecht, Herkunft, Gesundheitszustand<sup>1</sup> oder sexuelle Orientierung<sup>2</sup>. Zudem bieten sie vielfältige Verwendungsmöglichkeiten, wie beispielsweise die Authentifizierung, den Einsatz in intelligenten Kamerasystemen oder den automatisierten Abgleich mit anderen Datenbanken. Angesichts der Gefahren, die mit der Sammlung biometrischer Daten einhergehen, hat der Gesetzgeber explizit den Aufbau bundesweiter biometrischer Datenbanken ausgeschlossen (vgl. § 26 Abs. 3 PAuswG und § 4 Abs. 3 Satz 3 PassG). Gleichzeitig wird mit der nun eingeführten Bereitstellungspflicht (§ 22a Abs. 3 PassG sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG) funktional eine bundesweite Datenbank für biometrische Merkmale errichtet – dies unterläuft das Verbot der Errichtung solcher Datenbanken in seinem Sinngehalt.

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Art und Weise, in der die Daten erhoben und abgerufen werden. Der Ausgangspunkt des Abrufs ist die flächendeckende, verpflichtende Erhebung von biometrischen Daten nahezu aller Deutschen. Diese Erhebung erfolgt unabhängig von einem konkreten Straftatverdacht oder einer Gefahrenlage und dient rein vorsorglich der Identitätsfeststellung. Es handelt sich somit um eine anlasslose vorsorgliche Totalerhebung. Bei der zweckändernden Verwendung solcher Daten, die vorsorglich und anlasslos erhoben wurden, sind grundsätzlich besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Des Weiteren sind die möglichen belastenden Folgen des Lichtbildabrufs für den Betroffenen zu berücksichtigen. Die Schwere des Eingriffs nimmt zu, wenn die abgerufenen Daten für weitere

---

<sup>1</sup> Vgl. Kruszka u.a., *American Journal of Medical Genetics Part A* 2017, 2323.

<sup>2</sup> Vgl. Wang/Kosinski, *Journal of Personality and Social Psychology* 2018, 246.

Maßnahmen genutzt werden können. Die Aufnahme des Lichtbildes in die Dateien der abrufberechtigten Stellen kann zur Grundlage für weitere Untersuchungen genutzt werden und erhöht somit die Wahrscheinlichkeit solcher Maßnahmen.

Ein besonders gewichtiger Faktor ist die Heimlichkeit der Maßnahme, insbesondere beim Abruf durch Nachrichtendienste. Ein heimlicher Eingriff entzieht dem\*r Betroffenen effektiven Rechtsschutz, da er\*sie im Vorhinein, währenddessen und auch im Nachhinein nichts von dem Eingriff weiß. Nachträglicher Rechtsschutz wird dadurch ebenfalls erheblich erschwert. Heimliche staatliche Informationseingriffe haben auch Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten in der Gesellschaft insgesamt, da sie Verunsicherung und Störungspotenzial hinsichtlich der Grundrechtsausübung mit sich bringen.

In diesem Fall verstärkt sich die Belastungswirkung, da nicht nur der Eingriff selbst verdeckt geschieht, sondern auch nahezu die gesamten Aktivitäten der Nachrichtendienste geheim ablaufen.

## **ii. Baustein staatlicher Dateninfrastruktur**

Die Verstärkung des automatisierten Bildabrufs steht im Zusammenhang mit dem schrittweisen Aufbau einer staatlichen Datenarchitektur und dem fortschreitenden Abbau von Informationsgrenzen zwischen Sicherheitsbehörden, Nachrichtendiensten und anderen staatlichen Stellen. Vor diesem Hintergrund bergen effiziente Umsetzungen zusätzliche Risiken für die Grundrechte der Bürger\*innen, da umfangreiche Möglichkeiten entstehen, biometrische Daten mit anderen Datensätzen zu verknüpfen. Insbesondere die Verknüpfung von Daten mithilfe entsprechender Analysetechnologien ermöglicht Erkenntnisse, die über die einzelnen Informationen hinausgehen.

Zum Beispiel kann der automatisierte Abgleich mit den internen Bilddatenbanken der Nachrichtendienste nicht nur Aufschluss darüber geben, ob die betreffende Person dort bereits abgebildet ist, sondern auch Informationen über mögliche Verwandtschaftsverhältnisse zu anderen abgebildeten Personen liefern.

Angesichts der Schwere dieser Grundrechtseingriffe bedürfte es einer Vorschrift, die erhöhte Anforderungen an den Abrufanlass und den Nutzungszweck aufstellt. Dem wird jedoch weder das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 7. Juli 2017 noch die nun darauf aufbauenden Vorschriften des § 22a Abs. 3 PassG-E sowie des § 25 Abs. 3 PAuswG-E gerecht. Für aufgaben- und bereichsspezifische Voraussetzungen, die es in diesem Kontext bedürfte, fehlt es an Regelungen, unter welchen Umständen ein hinreichender Anlass für den Eingriff bestehen soll, welchem Zweck die Erhebung dient und inwieweit sich die weitere Verwendung auf diesen Zweck zu beschränken hat.

Stattdessen sind Polizeibehörden des Bundes und der Länder, der Militärischen Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die

Steuerfahndungsdienststellen der Länder, der Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämtern allesamt zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“ zum Abruf von Lichtbildern berechtigt.

Dieses Gesetz bietet eine gute Gelegenheit zu einer Abkehr von der Linie der vorherigen Bundesregierungen, die sich zu oft lediglich an einem grundrechtlichen Minimum (oder weniger) orientierte, und einem Bekenntnis dazu, Bürger\*innenrechten Ausdruck zu verleihen. Die Rücknahme der entsprechenden Änderungen des § 25 Abs. 2 Sätze 4, 5, 7 und 9 des Personalausweisgesetzes und § 22a Abs. 2 Sätze 5, 6, 8 und 10 des Passgesetzes durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises von 2017 wäre der richtige Schritt in diese Richtung.

## **2. Keine Verarbeitung von Daten aus Identitätsprüfung ohne enge Zweckbindung**

(§ 16a Abs. 2 PassG-E und § 16 Abs. 2 PAuswG-E)

Die Verarbeitung biometrischer Daten stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen dar. Die Rechtfertigung einer solchen Verarbeitung bedarf daher Gründe von erheblichem öffentlichem Interesse (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO). So ist die Möglichkeit der Verarbeitung der auf den Chips gespeicherten Daten nur solchen Stellen zu gewähren, die Aufgaben in erheblichem öffentlichem Interesse wahrnehmen und einen solchen Zugriff zur Erfüllung dieser Aufgaben zwingend benötigen.

Die vorliegenden Vorschriften sollen es den in § 16a Abs. 1 PassG-E bzw. § 16 Abs. 1 PAuswG-E genannten Behörden ermöglichen, die bei einer Identitätsprüfung aus dem Chip ausgelesenen Daten medienbruchfrei in anderen Datenverarbeitungssystemen weiterzuverarbeiten, sofern dies durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes legitimiert ist. Die vorgeschlagenen Bestimmungen erfüllen nach unserer Einschätzung nicht die Anforderungen der DSGVO in Bezug auf den Zweckbindungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 lit. b, Art. 6 Abs. 4 DSGVO,) und das Prinzip der Datenminimierung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO).

Die vorliegenden Bestimmungen legen keinerlei Einschränkungen für die fortgesetzte Verarbeitung der Daten fest. Insbesondere gibt es keine Vorgaben in Bezug auf den Zweck und die Dauer der Speicherung. Zur rechtskonformen Speicherung und Weiterverarbeitung der Daten, die im Rahmen der Identitätsfeststellung erhoben wurden, sollten mindestens die folgenden Aspekte berücksichtigt werden: Neben einer expliziten Rechtsgrundlage, Zweckbindung, einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zwischen Identitätsfeststellung und Folgemaßnahme sowie der klaren Beschränkung der elektronischen Weiterverarbeitung auf zwingend erforderliche Daten, ist der\*die Betroffene über die weitere Verarbeitung seiner\*ihrer Daten zu informieren.

Ziel der engeren Zweckbindung ist es auch hier, auszuschließen, dass Schattendatenbanken entstehen, in denen Daten aus Identitätsfeststellungen ohne klare Zweckbindung für mögliche zukünftige Datenverarbeitungen gespeichert werden.

### 3. Streichung der Absenkung des Mindestalters auf 13 Jahre

(§ 10 Abs. 2 und Abs. 3 PAuswG-E)

Wir begrüßen ausdrücklich die Streichung der vorgesehenen Senkung des Mindestalters für die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises von 16 auf 13 Jahre, die der Regelung der Einwilligungsfähigkeit nach der DSGVO grundsätzlich entspricht, die mit 16 Jahren beginnt. Die ursprünglich vorgesehene Senkung des Mindestalters für die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises von 16 auf 13 Jahre hätte folgende Probleme aufgeworfen:

Erstens birgt die potenzielle und wahrscheinliche Nutzung des elektronischen Personalausweises durch Kommunikationsanbieter erhebliche Risiken für die Datensicherheit, insbesondere in Bezug auf junge Menschen. Dies gewinnt an Bedeutung vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen auf EU-Ebene zur Verordnung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (Chatkontrolle-Verordnung). Obwohl das Verfahren der Authentifizierung durch den elektronischen Personalausweis selbst vergleichsweise datenschutzfreundlich ausgestaltet werden kann, besteht die Gefahr, dass Anbieter über die reine Altersverifikation hinausgehen und zusätzliche persönliche Daten der Jugendlichen abfragen.

Zweitens gefährdet diese Art der Verifikation das Recht auf Anonymität im Internet. Die Möglichkeit der Altersverifikation über den elektronischen Identitätsnachweis birgt die Gefahr, dass Jugendliche sich ständig im Netz identifizieren müssen und dabei ihre persönlichen Daten angeben. Eine Altersverifikation geht zwangsläufig mit der Verifikation aller Nutzer\*innen einher, was grundlegend das Recht auf Anonymität im Internet bedroht. Dieses Recht ist von entscheidender Bedeutung für unsere Demokratie und steht im Widerspruch zum Bekenntnis der die Regierung tragenden Parteien im Koalitionsvertrag, die „anonyme und pseudonyme Online-Nutzung“ zu schützen sowie ihrer generellen Ablehnung einer Identifizierungspflicht (S. 18). Insbesondere Gruppen, die auf anonyme Online-Nutzung angewiesen sind, wie Whistleblower\*innen, Opfer von Stalking und politisch Verfolgte, würden in erheblichem Maße in ihren Nutzungsmöglichkeiten von Online-Diensten eingeschränkt.

Drittens könnte diese Form der Altersverifikation als Nebeneffekt dazu führen, dass Menschen ohne Ausweisdokumente von der Nutzung von Kommunikationsdiensten ausgeschlossen würden. Dadurch würden ihnen essenzielle Informations- und Teilhabemöglichkeiten verwehrt.

### 4. Verbesserung der passrechtlichen Situation von trans\*Personen

(§ 4 Abs. 1 Sätze 5 und 6 PassG)

Die Änderung von § 4 PassG sollte zum Anlass genommen werden, auch dessen Sätze 5 und 6 PassG anzupassen, um den Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten und den Lebensrealitäten von trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, gerecht zu werden.

In Satz 5 sollte die Formulierung Passbewerber\*innen ist [...] „ein Pass mit der Angabe *des anderen, von dem Geburteneintrag*abweichenden Geschlechts auszustellen“ in die Formulierung Passbewerber\*innen ist [...] „ein Pass mit der Angabe *eines von dem Melderegister*abweichenden Geschlechts auszustellen“ abgeändert werden. Diese Änderung ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. Dritten Option zur Anerkennung geschlechtlicher Identitäten jenseits der binären Geschlechter männlich und weiblich geboten. Die bisherige Formulierung des „anderen“ beruht auf einer binären Vorstellung von Geschlecht, die der Vielfalt geschlechtlicher Identitäten nicht gerecht wird. Zudem sollte die antragstellende Person mitbestimmen können, welcher Eintrag statt des im Melderegister dokumentierten gewählt wird. Dies ist zum bestmöglichen Diskriminierungsschutz notwendig, da sich nicht bei allen Menschen, die ihren Geschlechtseintrag entsprechend ihrer Geschlechtsidentität ändern, ihr Erscheinungsbild ändert. Die gegenwärtige rechtliche Situation gibt Anlass zur Sorge, gerade für trans\* und intergeschlechtlichen Personen sowie Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht, die keine geschlechtsangleichenden Veränderungen vorgenommen haben und deren äußeres Erscheinungsbild sich nicht mit Angleichung der Geschlechtsidentität ändert.

So könnte eine trans\* Person, die ihren Geschlechtseintrag über das TSG geändert hat und bei Geburt als ‚männlich‘ eingetragen wurde, nur einen weiblichen Geschlechtseintrag wählen – unabhängig davon, ob die Person sich weiblich verortet und wie die Person wahrgenommen wird. Das würde in einem Fall, in dem eine Person beispielsweise keine geschlechtsangleichenden Maßnahmen anstrebt und im Alltag daher häufig als ‚Mann‘ wahrgenommen wird, zu Irritationen und damit verbundenen Diskriminierungen führen.<sup>3</sup>

In Satz 6 sollte die Formulierung Passbewerber\*innen kann (...) „auch ein Pass mit der Angabe *des vorherigen Geschlechts* ausgestellt werden, *wenn die vorherige Angabe männlich oder weiblich war*“ abgeändert werden in Passbewerber\*innen kann (...) „auch ein Pass mit der Angabe *eines von dem Melderegister abweichenden Geschlechts* ausgestellt werden“. Diese Änderung ist wichtig, denn auch für antragstellende Menschen, deren Angabe zum Geschlecht nach § 45b des Personenstandsgesetzes geändert wurde, sollte es mehr Entscheidungsspielraum bezüglich der Möglichkeiten, welcher abweichende Geschlechtseintrag gewählt werden kann, geben. Denn auch hier ist die Wahl des Geschlechtseintrages, der am meisten Diskriminierungsschutz bietet, sehr individuell. Dem sollte Rechnung getragen werden, um dem Zweck der Norm umfassende Wirkung zu verleihen und so die Grund- und Menschenrechte der antragstellenden Personen zu schützen.

Die aktuelle Formulierung würde dazu führen, dass zum Beispiel bei einer trans\* Person, die bei Geburt den Geschlechtseintrag weiblich erhalten hat, und weder männlich noch weiblich ist und dies durch eine Geschlechtseintragsänderung über § 45b PStG in ‚divers‘ oder gestrichen ändert, wäre nur eine Eintragung des vorherigen, weiblichen Geschlechts möglich. Wenn diese Person nun aber von außenstehenden Personen häufig als ‚Mann‘ gelesen wird, kann ihnen der Rückgriff auf den

---

<sup>3</sup> Beispiel aus der [Stellungnahme des Bundesverbands Trans\\*](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 09.02.2023

vorherigen Geschlechtseintrag wenig Schutz bieten, im Einzelfall würde beispielsweise ein männlicher Geschlechtseintrag ggfs. den wirksameren Schutz gegen Diskriminierung darstellen.<sup>4</sup>

## 5. Entschließungsantrag zu Ausreiseverboten

Den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen bezüglich 1. der Konkretisierung der Passverwaltungsvorschrift des § 7 PassG und 2. des besseren Informationsflusses von Sicherheitsbehörden zu Passbehörden halten wir auf mehreren Ebenen für problematisch.

Obwohl das Ansinnen auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheint, sehen wir unter Gesichtspunkten des umfassenden Grundrechtsschutz grundsätzliche Probleme mit der zugrundeliegenden Norm und deren Auslegung, die durch den Entschließungsantrag nicht ent-, sondern noch verschärft würden. Sie ist weder für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit, noch für die der Teilnahme an „extremistischen“ Veranstaltungen geeignet. Sofern die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, kann nach (Landes-)Polizeirecht dagegen vorgegangen werden.

### a. Rechtsgrundlage des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG zu weit und unbestimmt

Die Ausreisefreiheit ist ein international anerkanntes Menschenrecht, zu dessen Einhaltung sich Deutschland verpflichtet hat (Art. 2 Abs. 3 des 4. Zusatzprotokoll zur EMRK, sowie Art. 12 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Ausreise zwar nicht vom Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG, aber von der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Daneben können Ausreiseverbote in spezielle Grundrechte, wie etwa die Meinungs- oder Versammlungsfreiheit eingreifen. Die Ausreise in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist schließlich durch die europäische Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV geschützt.

Nach all diesen Gewährleistungen darf in die Ausreisefreiheit nur unter bestimmten Voraussetzungen eingegriffen werden. Insbesondere bedarf es einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Die aktuelle Rechtslage wird dem nicht gerecht.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG ist der Pass zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Unter denselben Voraussetzungen kann nach § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG die Ausreise untersagt werden.

Das Schutzgut der „sonstigen erheblichen Belange“ ist zu unbestimmt und weit. Für Bürger\*innen ist nicht erkennbar, was unter dem Begriff der „sonstigen erheblichen Belange“ zu verstehen ist. Der Begriff ist so weit und abstrakt gefasst, dass es nicht vorhersehbar ist, welche Belange neben der

---

<sup>4</sup> Beispiel aus der [Stellungnahme des Bundesverbands Trans\\*](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 09.02.2023

äußeren und inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland unter den Tatbestand fallen sollen. Diese Unbestimmtheit wird dadurch verschärft, dass ausreichend sein soll, dass „Tatsachen die Annahme begründen“, dass die sonstigen Belange gefährdet werden. Damit genügt ein bloßer Gefahrenverdacht.

ii. Insbesondere die Auslegung der „sonstigen erheblichen Belange“ als „Ansehen der Bundesrepublik“ ist schon aus verfassungsrechtlicher Sicht, aus Gründen der Rechtssicherheit und in Hinblick auf die unionsrechtlich garantierte Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV höchst zweifelhaft.

Die Auslegung ersetzt einen unbestimmten Rechtsbegriff durch einen anderen unbestimmten Begriff und hält dabei nicht das Erfordernis der vergleichbaren Erheblichkeit des Belanges wie die der äußeren und inneren Sicherheit ein. Darüber hinaus knüpft der Begriff an subjektive Wertungen Dritter an und macht es für Bürger\*innen erst recht unmöglich, zu verstehen, was darunter zu verstehen ist und wo die Grenzen zulässigen Handelns liegen.

iii. Besonders problematisch ist § 7 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG, wenn die Norm genutzt wird, um die Teilnahme an Versammlungen im Ausland zu verhindern.<sup>5</sup> Solche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur unter gesteigerten Voraussetzungen zulässig. Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine unmittelbar bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu fordern. Dies setzt wiederum eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit („fast mit Gewissheit“) zu einem Schaden führt. § 7 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG wird dem nicht gerecht.

#### **b. Vorgeschlagene Konkretisierung verfassungswidrig**

Die vorgeschlagene „Konkretisierung“ verschärft die an sich schon problematischen Auslegung der „sonstigen erheblichen Belange“.

Das Abstellen auf das Inhalts-Kriterium einer Veranstaltung steht in Widerspruch zur Verfassung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Wunsiedel-Entscheidung betont, dass Art. 5 Abs. 1 GG auch Meinungen schützt, die auf eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen. Das Grundgesetz vertraut auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Das Grundgesetz kennt auch kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip, das ein Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch nationalsozialistischen Gedankenguts schon in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts erlaubt. Art. 5 Abs. 1 und 2 GG erlaubt nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigt erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen

---

<sup>5</sup> Vgl. taz vom 7.3.2023, Ausreiseverbot für Antifaschisten, <https://taz.de/Vorsitzender-der-VVN-BdA/!5920739/>.

umschlagen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, Rn. 49 und 67).

Speziell für Versammlungen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkende Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist (BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08). Mit diesen Grundsätzen wäre es unvereinbar, Ausreiseuntersagung allein darauf zu stützen, dass die Veranstaltung im Ausland „extremistisch“ ist. Dies kann auch nicht mit dem Ansehen der Bundesrepublik gerechtfertigt werden. Das Ansehen einer liberalen Demokratie kann keinen Schaden annehmen, wenn diese nichts anderes tut, als die Grundrechte ihrer Bürger\*innen zu achten.

### **c. Verwaltungsvorschrift für „Konkretisierung“ des Gesetzes ungeeignet**

Die Konkretisierung über den Weg einer Verwaltungsvorschrift ist angesichts der intensiven Eingriffe in Grund- und Menschenrechte nicht der richtige. Verwaltungsvorschriften sind nicht dazu geeignet grundsätzliche Fragen des Anwendungsumfangs einer Befugnisnorm zu klären, da eine Änderung dieser die Gerichte schon nicht bindet. Sofern der Gesetzgeber mit Blick auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Änderungsbedarf sieht, müsste das Gesetz grundrechtskonform geändert werden.

### **d. Mögliches Vorgehen nach (Landes-)Polizeirecht**

Für eine Ausweitung der Passversagungsgründe besteht nach unserer Auffassung keine Notwendigkeit. Unter bestimmten Voraussetzungen kann schon jetzt nach den Polizeigesetzen der Länder gegen die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland vorgegangen werden. So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Polizei gegen Personen, bei denen die konkrete Gefahr besteht, dass sie sich während einer bevorstehenden Versammlung im Ausland gewalttätig verhalten werden, eine Meldeauflage verhängen darf, um sie an der Ausreise aus dem Bundesgebiet und damit an der Begehung von Straftaten zu hindern (Urteil vom 07. September 2022 – Az 6 K 1945/19). Ob nach (Landes-)Polizeirecht auch gegen die Teilnahme an rechtsextremen Kampfsportveranstaltungen im Ausland vorgegangen werden kann, bedarf der Prüfung im Einzelfall. Bei einer vergleichbaren Kampfveranstaltung im Inland hat das Verwaltungsgericht Dresden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bejaht (Urteil vom 07. September 2022 – Az 6 K 1945/19). Begründet wurde dies nicht (alleine) mit der inhaltlichen Ausrichtung der Veranstaltung, sondern damit, dass die Teilnehmenden dort Erkenntnisse gewinnen würden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit und absehbar genutzt werden könnten, um gewalttätigen Widerstand gegen Funktionsträger des Staates zu leisten und zu gewaltsamen Handeln gegen Andersdenkende anzuleiten.

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.