

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Verfassungsbeschwerde

des [...]

Ich beantrage,

die §§ 21, 22 und 22a des Passgesetzes vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20.07.2007 (BGBl. I S. 1566) für unvereinbar mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes und nichtig zu erklären.

Inhaltsübersicht

1	TATBESTAND.....	3
2	ZULÄSSIGKEIT DER VERFASSUNGSBESCHWERDE.....	3
3	BEGRÜNDETHEIT DER VERFASSUNGSBESCHWERDE	5
3.1	Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.....	7
3.2	Eingriff	8
3.3	Rechtfertigung	8
3.3.1	Verhältnismäßigkeitsgebot.....	8
3.3.1.1	Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs	9
3.3.1.2	Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs.....	14
3.3.1.3	Ergebnis	17
3.3.1.4	Rechtsprechung	18
4	ANNAHMEVORAUSSETZUNGEN	19

1 Tatbestand

Der Beschwerdeführer ist deutscher Staatsbürger und verfügt über einen gültigen Reisepass der Bundesrepublik mit der Nr. [...]. Die im Pass enthaltenen Daten über den Beschwerdeführer einschließlich seines Fotos sind in einem Passregister der ausstellenden Gemeinde gespeichert.

2 Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Der Beschwerdeführer ist von § 21 PassG selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen. Aufgrund von § 21 PassG werden die im Pass enthaltenen personenbezogenen Daten des Beschwerdeführers in einem Passregister vorgehalten. Aus dieser Speicherung resultiert die ständige Gefahr legaler und illegaler Zugriffen auf die Daten des Beschwerdeführers zu unterschiedlichsten Zwecken. Der Beschwerdeführer hat weder Kontrolle über die Verwendung dieser Daten, noch ist gesichert, dass Zugriffe zur Kenntnis des Beschwerdeführers gelangen.

Gegen die unmittelbar durch Gesetz erfolgte Grundrechtsverletzung ist der Rechtsweg nicht zulässig. Der Beschwerdeführer hat auch sonst keine andere Möglichkeit, gegen die Grundrechtsverletzung vorzugehen. Insbesondere können die Fachgerichte Rechtsschutz nicht gewähren, weil die Datenspeicherung unmittelbar durch Gesetz angeordnet ist. Effektiven Rechtsschutz kann in diesem Fall nur das Bundesverfassungsgericht gewähren. Es ist dem Beschwerdeführer nicht zumutbar, jahrelang den Instanzenweg zu beschreiten, der Rechtsschutz nicht gewähren kann. Dies entspricht der Rechtsprechung des Hohen Gerichts. So sind die Beschwerdeführer im Fall der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten nicht darauf verwiesen worden, vor den Fachgerichten auf Unterlassung der Speicherung ihrer Daten zu klagen.¹

Das Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften trat am 1. November 2007 in Kraft, so dass die bis zum 1. November 2008 laufende Beschwerdefrist des § 93 BVerfGG gewahrt ist. Zwar richtet sich die Beschwerde mit § 21 PassG gegen eine Norm, die nicht unmittelbar Gegenstand des vorbezeichneten Änderungsgesetzes gewesen ist. Das Änderungsgesetz hat aber mit § 22a PassG eine Rechtsgrundlage für den Aufbau eines zentral vernetzten elektronischen Abrufsystems für die bislang dezentral in den örtlichen Passregistern gespeicherten Daten einschließlich der Passfotos geschaffen. Hierdurch hat das Änderungsgesetz mittelbar die Bedeutung des

¹ BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 133 ff.

§ 21 PassG derart grundlegend verändert, dass quasi die „Geschäftsgrundlage“ für die bisherige Speicherung der Passdaten entfallen ist. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seiner Rechtsprechung an, dass die mittelbare Veränderung des Bedeutungsgehalts einer Norm einen Neubeginn der Frist des § 93 BVerfGG auslösen kann.² So hat das Hohe Gericht entschieden:³

Eine neue Frist beginnt zwar dann nicht, wenn ein bereits bestehendes Gesetz unverändert neu bekannt gemacht, nur berichtigt, lediglich in der Paragraphenzählung neu gefasst, mit kleinen Änderungen an andere Vorschriften angepasst oder sonst wie in einer so unbedeutenden Weise geändert wird, dass keine neue Beschwer entsteht (vgl. BVerfGE 12, 139 <141>; 17, 364 <369>; 43, 108 <115 f.>; 79, 1 <14>; 80, 137 <149>). Die Frist wird aber durch ein Änderungsgesetz erneut in Lauf gesetzt, wenn es rechtlich stärker belastende Wirkungen als bisher verursacht und deshalb einen neuen Inhalt gewonnen hat (vgl. BVerfGE 78, 350 <356>).

Eben dies ist bei § 21 PassG der Fall. Die Vorschrift verursacht durch die Einführung eines zentral vernetzten elektronischen Abrufsystems für die bislang dezentral in den örtlichen Passregistern gespeicherten Daten einschließlich der Passfotos eine rechtlich ungleich stärker belastende Wirkung der Passregister als bisher und hat auf diese Weise einen neuen Inhalt gewonnen.

Dass § 22a Abs. 2 PassG den automatisierten Zugriff auf Registerdaten nur bei Gefahr im Verzug zulässt, ändert nichts daran, dass die Vorschrift den Bedeutungsgehalt des § 21 PassG grundlegend verändert hat. Ein sehr schwerwiegender Grundrechtseingriff ist bereits, dass überhaupt die elektronische Vernetzung der Passregister erlaubt wird. Dadurch wird quasi ein zentrales Register anstelle der bisher tausenden von örtlichen Registern geschaffen.⁴ Die Erfahrung der letzten Jahre zwingt zu der Prognose, dass der Gesetzgeber die einschränkende Voraussetzung der Gefahr im Verzug schon in wenigen Jahren aufgeben wird. Die Unionsfraktion hat dies bereits gefordert mit dem Argument, es könne keinen Unterschied machen, ob ein Passfoto per Telefax oder elektronisch übermittelt werde. Im Übrigen ist die Voraussetzung von Gefahr im Verzug leicht zu umgehen und wird nicht wirksam kontrolliert. Eine Umgehung ist möglich, indem die Eingriffsbehörde mit der Abfrage abwartet, bis das Meldeamt geschlossen hat. Dass ein Abwarten des nächsten Tages den Ermittlungszweck gefährden könnte,

² BVerfG, 2 BvE 1/02 vom 26.10.2004, Absatz-Nr. 108 ff. m.w.N.

³ BVerfG, 1 BvR 630/93 vom 29.11.2000, Absatz-Nr. 20.

⁴ Vgl. Busch, IN-Protokoll Nr. 16/37, 10; Hilbrans, IN-Protokoll Nr. 16/37, 14 und 32; Schaar, IN-Protokoll Nr. 16/37, 17.

ist nie auszuschließen und wird nicht kontrolliert. Die mit einem elektronischen Abruf verbundene Bequemlichkeit wird Konsequenzen haben. So hat das automatisierte Abrufverfahren des § 112 TKG dazu geführt, dass anstelle von vorher einigen tausend Abfragen im Jahr heute mehrere Millionen Datenabfragen jährlich erfolgen, mit weiter ansteigender Tendenz. Schon die zu erwartende zahlenmäßige Vervielfachung der Abfragen ändert die Bedeutung des Passregisters grundlegend.

Die §§ 22, 22a PassG sind Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, weil sie ohne die Einrichtung von Passregistern (§ 21 PassG) gegenstandslos sind.

3 Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, weil § 21 PassG mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) unvereinbar ist und die §§ 22, 22a PassG ohne § 21 PassG gegenstandslos sind.

Die §§ 21-22a PassG lauten:

§ 21 Paßregister

(1) Die Paßbehörden führen Paßregister.

(2) Das Paßregister darf neben dem Lichtbild und der Unterschrift des Paßinhabers sowie verfahrensbedingten Bearbeitungsvermerken ausschließlich folgende Daten enthalten:

- 1. Familienname und ggf. Geburtsname,*
 - 2. Vornamen,*
 - 3. Doktorgrad,*
 - 4. (weggefallen)*
 - 5. Tag und Ort der Geburt,*
 - 6. Geschlecht,*
 - 7. Größe, Farbe der Augen,*
 - 8. gegenwärtige Anschrift,*
 - 9. Staatsangehörigkeit,*
 - 10. Seriennummer,*
 - 11. Gültigkeitsdatum,*
 - 12. (weggefallen)*
 - 13. Familienname, Vornamen, Tag der Geburt und Unterschrift von gesetzlichen Vertretern,*
 - 14. ausstellende Behörde,*
 - 15. Vermerke über Anordnungen nach den §§ 7, 8 und 10,*
-

16. Angaben zur Erklärungspflicht des Ausweisinhabers nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.

(3) Das Paßregister dient

1. der Ausstellung der Pässe und der Feststellung ihrer Echtheit,
2. der Identitätsfeststellung der Person, die den Paß besitzt oder für die er ausgestellt ist,
3. der Durchführung dieses Gesetzes.

(4) Personenbezogene Daten im Paßregister sind mindestens bis zur Ausstellung eines neuen Passes, höchstens jedoch bis zu fünf Jahren nach dem Ablauf der Gültigkeit des Passes, auf den sie sich beziehen, zu speichern und dann zu löschen. Für die Paßbehörden im Ausland bei der Wahrnehmung konsularischer Aufgaben beträgt die Frist 30 Jahre.

§ 22 Verarbeitung und Nutzung der Daten im Paßregister

(1) Die Paßbehörden dürfen personenbezogene Daten nur nach Maßgabe dieses Gesetzes, anderer Gesetze oder Rechtsverordnungen erheben, übermitteln, sonst verarbeiten oder nutzen.

(2) Die Paßbehörden dürfen anderen Behörden auf deren Ersuchen Daten aus dem Paßregister übermitteln. Voraussetzung ist, daß

1. die ersuchende Behörde auf Grund von Gesetzen oder Rechtsverordnungen berechtigt ist, solche Daten zu erhalten,
2. die ersuchende Behörde ohne Kenntnis der Daten nicht in der Lage wäre, eine ihr obliegende Aufgabe zu erfüllen und
3. die Daten bei dem Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erhoben werden können oder nach der Art der Aufgabe, zu deren Erfüllung die Daten erforderlich sind, von einer solchen Datenerhebung abgesehen werden muß.

Hinsichtlich der Daten, die auch im Melderegister enthalten sind, finden außerdem die in den Meldegesetzen enthaltenen Beschränkungen Anwendung.

(3) Die ersuchende Behörde trägt die Verantwortung dafür, daß die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Ein Ersuchen nach Absatz 2 darf nur von Bediensteten gestellt werden, die vom Behördenleiter dafür besonders ermächtigt sind. Die ersuchende Behörde hat den Anlaß des Ersuchens und die Herkunft der übermittelten Daten und Unterlagen aktenkundig zu machen. Wird die Paßbehörde von dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt oder dem Generalbundesanwalt um die Übermittlung von Daten ersucht, so hat die ersuchende Behörde den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlaß der Übermittlung aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Übermittlung folgt, zu vernichten.

(4) Die Daten des Paßregisters und des Melderegisters dürfen zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwandt werden.

§ 22a Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern

(1) In den Fällen des § 22 Abs. 2 kann die Übermittlung auch durch Datenübertragung erfolgen. § 6a Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(2) Im Fall der Übermittlung von Lichtbildern durch Passbehörden gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 an die Polizei- und Ordnungsbehörden im Rahmen der Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten kann der Abruf des Lichtbildes im automatisierten Verfahren erfolgen. Der Abruf ist nur zulässig, wenn die Passbehörde nicht erreichbar ist und ein weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährden würde. Zuständig für den Abruf sind die Polizeivollzugsbehörden auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, die durch Landesrecht bestimmt werden. Die abrufende Behörde trägt die Verantwortung dafür, dass die Voraussetzungen der Absätze 1 und 2 Satz 2 vorliegen. Über alle Abrufe sind von den beteiligten Behörden Aufzeichnungen zu fertigen, die eine Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe ermöglichen. Die Aufzeichnungen enthalten:

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.

§ 22 Abs. 3 Satz 5 gilt entsprechend.

3.1 Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung

Das aus der Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG und dem Schutz der Menschenwürde des Art. 1 GG folgende allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen seine persönliche Lebenssachverhalte erhoben, gespeichert, verwendet oder weiter gegeben werden.⁵ Ein persönlicher Lebenssachverhalt liegt bereits dann vor, wenn die Verknüpfung des Lebenssachverhalts mit der zugehörigen Person möglich ist.⁶ Die im Passregister gespeicherten Daten geben Auskunft etwa über den Namen, die Anschrift, das Geburtsdatum und das Aussehen der Betroffenen. Mithin ist der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffen.

⁵ St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

⁶ BVerfGE 65, 1 (42 und 49); BVerfGE 67, 100 (143); BVerfGE 77, 1 (46); BVerfGE 103, 21 (33); zu Art. 10: BVerfGE 100, 313 (366).

3.2 Eingriff

§ 21 PassG greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, denn die Vorschrift ermächtigt zur Speicherung der dort genannten Angaben, ohne dass der Betroffene über die Speicherung selbst bestimmen kann. Eine zumutbare Ausweichmöglichkeit besteht nicht, denn ein Reisepass ist in der Praxis Voraussetzung dafür, von dem Grundrecht auf Bewegungsfreiheit (Art. 2 GG) in Form der Ausreisefreiheit Gebrauch zu machen.

3.3 Rechtfertigung

Gerechtfertigt ist dieser Eingriff nur, wenn § 21 PassG mit dem Grundgesetz vereinbar und daher Teil der verfassungsmäßigen Ordnung ist (Art. 2 Abs. 1 GG). Dies ist jedoch nicht der Fall:

3.3.1 Verhältnismäßigkeitsgebot

Es liegt ein Verstoß gegen das aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit abzuleitende Verbot der Speicherung personenbezogener Daten ins Blaue hinein vor. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen darf, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.⁷ Jede Grundrechtsbeschränkung muss durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein,⁸ so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genügt.⁹

Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist für die Abwägung das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Bei deren Gewichtung kommt es unter anderem darauf an, wie groß die Gefahren sind, denen mit Hilfe der Eingriffe begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich deren Eintritt ist.¹⁰

Auf Seiten der Freiheitsinteressen ist das Gewicht eines Eingriffs der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge danach zu bemessen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig sind, welche und wie viele Grundrechtsträger von ihnen betroffen sind und wie intensiv die Grundrechtsträger beeinträchtigt werden.¹¹ Zu berücksichtigen ist auch, ob und in welcher Zahl Personen mit betroffen werden, die für

⁷ BVerfGE 100, 313 (375 f.).

⁸ St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (44, 46); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 100, 313 (375 f.); BVerfGE 109, 279 (376).

⁹ EGMR, Klass u.a.-D (1978), EuGRZ 1979, 278 (285), Abs. 49; SächsVerfGH, JZ 1996, 957 (965); Minderheitenvotum in BVerfGE 30, 1 (46): „Die ‚Staatsraison‘ ist kein unbedingt vorrangiger Wert.“

¹⁰ BVerfGE 100, 313 (376).

¹¹ BVerfGE 109, 279 (353).

den Eingriff keinen Anlass gegeben haben.¹² Die Eingriffsintensität hängt bei Informationseingriffen unter anderem von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie von der Gefahr ihres Missbrauchs ab.¹³ Bei der Feststellung der Möglichkeiten zur Verwendung erlangter Daten ist zu berücksichtigen, ob die Betroffenen anonym bleiben und welche Nachteile ihnen aufgrund der Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.¹⁴ Bei der Gewichtung möglicher Nachteile ist die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten maßgeblich, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit, dass die Daten mit anderen Daten kombiniert und dadurch weitergehende Kenntnisse gewonnen werden können.¹⁵

3.3.1.1 Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs

Das Gemeinwohlinteresse an der Führung von Passregistern ist gering. Die gespeicherten Daten werden für Zwecke der Allgemeinheit nicht benötigt:

Zur **Herstellung** des Reisepasses (§ 21 Abs. 3 Nr. 1 Var. 1 PassG) ist die Speicherung der Angaben des Inhabers in Passregistern nicht erforderlich. Denn spätestens mit der Ausgabe des Passes ist der Zweck erfüllt, zu dem die Angaben von dem Betroffenen erhoben worden sind, nämlich zur Ausstellung des Reisedokuments.

Die Speicherung der Angaben in Registern ist nicht damit zu rechtfertigen, dass die Angaben zur Ausstellung eines weiteren Passes benötigt werden könnten, etwa bei **Verlust** des Passes durch den Inhaber. Denn der Inhaber kann seine Daten unschwer erneut angeben. Tatsächlich wird dies auch in der Praxis von ihm verlangt und nicht die Registerdaten genutzt. Ohnehin muss der Inhaber erneut erscheinen, um seine Fingerabdrücke abzugeben, die im Passregister nicht gespeichert werden. Auch ein neues Foto muss ohnehin angefertigt und eingereicht werden, weil nur aktuelle Fotos akzeptiert werden. Die Passregister dienen mithin nicht dem Zweck, weitere Pässe ausstellen zu können; jedenfalls sind sie zu diesem Zweck nicht erforderlich. Zumindest würde es als milderes Mittel genügen, dem jeweiligen Antragsteller freizustellen, ob er eine Speicherung seiner Daten für den Ersatzfall wünscht oder nicht.

Die Speicherung der Angaben in Registern ist nicht damit zu rechtfertigen, dass sie zur **Identifizierung** des Inhabers erforderlich seien (§ 21 Abs. 3 Nr. 2 PassG). Denn zur

¹² BVerfGE 109, 279 (353).

¹³ BVerfGE 65, 1 (46).

¹⁴ BVerfGE 100, 313 (376).

¹⁵ BVerfGE 65, 1 (45).

Identifizierung genügen bereits die Angaben im Pass selbst.¹⁶ Mehr ist im Passregister auch nicht gespeichert. Der Zweck eines Reisepasses liegt gerade darin, dass er seinen Inhaber legitimiert. Als öffentliche Urkunde erbringt der Reisepass Beweis für die Richtigkeit der darin enthaltenen Angaben.

Die Speicherung der Angaben in Registern ist ferner nicht damit zu rechtfertigen, dass sie erforderlich seien, um die **Echtheit** vorgelegter Reisepässe zu prüfen (§ 21 Abs. 3 Nr. 1 Var. 2 PassG).

Wollte man ein elektronischer Register zur fälschungssicheren Identifikation von Bundesbürgern einrichten, so bedürfte es Ausweisdokumenten überhaupt nicht mehr, sondern nur noch der elektronischen Datenbank. Die Ausweisdokumente dienen aber gerade dazu, den Inhaber ohne solche Rückfragen zu identifizieren. Als öffentliche Urkunde erbringen sie im Rechtsverkehr Beweis für die darin enthaltenen Angaben.

Ein Register zum Aufdecken von Fälschungen ist auch deswegen nicht erforderlich, weil deutsche Reisepässe fälschungssicher sind,¹⁷ wie die Bundesregierung und die Bundesdruckerei selbst seit Jahren angeben. So hat die Bundesregierung am 03.01.2005 mitgeteilt:¹⁸

Der deutsche Reisepass gilt – wie auch der Personalausweis – in Bezug auf Fälschungssicherheit als eines der hochwertigsten Dokumente der Welt.

Reisepässe enthalten eine Vielzahl von Sicherheitsmerkmalen. Der inzwischen zusätzlich aufgenommene RFID-Chip mit den darauf gespeicherten Gesichts- und Fingerabdruckdaten ist ebenfalls praktisch nicht fälschbar. Zwar ist es technisch möglich, einen RFID-Chip zu duplizieren. Ein solches „Klonen“ von Reisepässen kann mit Passregistern aber nicht aufgedeckt werden, weil die geklonten Daten im Passregister verzeichnet sind.

Auch aus der Praxis wird die Bundesregierung keinen Fall nennen können, in dem die Abfrage eines Passregisters einen gefälschten deutschen Reisepass mit den üblichen Sicherheitsmerkmalen aufgedeckt hat, der nicht von vornherein als Fälschung erkennbar war. Die Passregister dienen also auch in der Praxis nicht zur Aufdeckung gefälschter Reisepässe.

¹⁶ Ebenso Bericht des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 21. 10. 2004, BT-Drs. 15/4000, 52.

¹⁷ Schabhüser, IN-Protokoll Nr. 16/37, 18.

¹⁸ BT-Drs. 15/4616.

Die Bundespolizei hat im Zeitraum 2001 bis 2006 insgesamt 344 Verfälschungen und 6 Fälschungen deutscher Pässe festgestellt.¹⁹ Dies entspricht 60 Fällen pro Jahr. Es ist nicht ersichtlich, dass zur Feststellung der Fälschungen Passregister erforderlich waren. Fälschungen lassen sich anhand des Dokuments selbst oder durch einen Vergleich mit den im RFID-Chip gespeicherten, fälschungssicheren Daten aufdecken. Zudem ist ein Rückgriff auf das Melderegister möglich. Jedenfalls ist es nicht verhältnismäßig, alle 28 Mio. Passinhaber²⁰ zu katalogisieren, nur weil 0,0003% von ihnen ge- oder verfälschte Pässe verwenden.

Nur hilfsweise wird darauf hingewiesen, dass jedenfalls ein milderer Mittel zur Speicherung der Registerdaten im Volltext existiert. Es stehen inzwischen technische Verfahren zur Verfügung, um aus den in Reisepässen optisch und elektronisch gespeicherten Daten eine unverwechselbare Prüfsumme zu generieren, die eine Rekonstruktion der Daten selbst nicht zulässt, aber eine Echtheitsprüfung ermöglicht (sog. Hash-Verfahren). Die Prüfsumme jedes ausgegebenen Reisepasses könnte in einem Register gespeichert werden, so dass festgestellt werden könnte, ob ein vorgelegter Reisepass ausgegeben worden ist oder nicht. Einer Speicherung der enthaltenen Daten selbst bedarf es zu diesem Zweck nicht.

Schließlich rechtfertigen Zwecke der **Verfolgung von Straftaten** und Ordnungswidrigkeiten, Gefahrenabwehr oder des sonstigen Gesetzesvollzugs die Einrichtung von Passregistern nicht.

Soweit es für Eingriffsbehörden im Einzelfall nützlich ist, Name, Anschrift, Wohnort und Geburtsdatum einer Person zu ermitteln, stehen ihnen bereits die Melderegister zur Verfügung, ohne dass an dieser Stelle erörtert werden müsste, ob die Melderegister selbst vor der Verfassung Bestand haben. Gegenwärtig jedenfalls bietet das Passregister allenfalls im Hinblick auf das Passfoto einen Mehrwert gegenüber den Melderegistern. Sollte die Bundesregierung eine höhere Aktualität oder Richtigkeit der Passdaten behaupten, so würde es genügen, bei der Ausgabe eines Passes die Meldedaten des Inhabers zu aktualisieren (§ 22 Abs. 4 PassG), anstatt ein neues Register anzulegen.

Dass die Daten in Passregistern im Einzelfall zu vielfältigen staatlichen Zwecken nützlich sein könnten, rechtfertigt nicht die erforderlichkeits- und verdachtslose Katalogisierung sämtlicher Passinhaber auf Vorrat.²¹ Jedes personenbezogene Datum kann im

¹⁹ Bundesregierung, BT-Drs. 16/5507.

²⁰ Bundesregierung, BT-Drs. 16/5507.

²¹ Ebenso Bericht des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 21. 10. 2004, BT-Drs. 15/4000, 52.

Einzelfall dem Staat einmal nützlich werden. Demgegenüber beruhen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wie auch die anderen Grundrechten des Grundgesetzes gerade auf der Erkenntnis, dass dem Wohl einer demokratischen und lebendigen Gesellschaft langfristig am besten gedient ist, wenn der gesetzestreue Bürger sich frei von staatlicher Registrierung und Überwachung entfalten kann. Die Aufnahme personenbezogener Daten in ein Register ist deswegen nicht schon dadurch gerechtfertigt, dass sie in Zukunft einmal nützlich sein könnten, sondern nur dann, wenn ein konkreter, aktueller oder zumindest wahrscheinlicher, abzusehender Bedarf nach den Daten besteht.²² Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden.²³ Wenn unterschiedslos die Daten ganzer Bevölkerungsgruppen auf Vorrat gespeichert werden, die in über 99% der Fälle nie benötigt werden, ist diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt.

Historisch hat es während des Deutschen Reiches zunächst keinen Passzwang gegeben. Das Gesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 bestimmte ausdrücklich: „Bundesangehörige bedürfen zum Ausgange aus dem Bundesgebiet, zur Rückkehr in dasselbe, sowie zum Aufenthalte und zu Reisen innerhalb desselben keines Reisepapiers.“ Vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit waren die Passregister damals weniger problematisch, zumal ihre Führung nicht vorgeschrieben war.

Erst unter nationalsozialistischer Herrschaft wurden dann

- das Gesetz über das Paß-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11. Mai 1937 (RGBl. I. S. 589)
- die Verordnung über das Meldewesen vom 6. Januar 1938 (RGBl. I. S. 13)
- die Verordnung über die Meldepflicht der deutschen Staatsangehörigen im Ausland vom 3. Februar 1938 (RGBl. I. S. 113)
- die Verordnung über Kennkarten vom 22. Juli 1938 (RGBl. I. S. 913)
- die Verordnung über die Errichtung einer Volkskartei vom 21. April 1939 (RGBl. I. S. 823) und
- die Verordnung über den Paß- und Sichtvermerkszwang sowie über den Ausweiszwang vom 10. September 1939 (RGBl. I. S. 1739)

²² Vgl. BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 136 f.; BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 168 f.

²³ BVerfG a.a.O.

erlassen. Erst damit begann die systematische Registrierung aller Bürger und Ausweisinhaber. Es handelt sich mithin um ein Relikt des Nationalsozialismus.

In der Bundesrepublik wurde erst in den 80er Jahren die Einrichtung von Pass- und Personalausweisregistern gesetzlich vorgeschrieben. In der Gesetzesbegründung heißt es lapidar, die schon bestehenden Register würden nunmehr gesetzlich geregelt. Über die Erforderlichkeit dieser Register hat sich der Gesetzgeber hingegen seit dem Untergang des Dritten Reiches keine Gedanken mehr gemacht. Was damals der Zweck der Errichtung dieser Register gewesen ist, liegt auf der Hand. Diese Motive können in einer demokratischen, freiheitlichen Gesellschaft aber keinen Bestand haben.

Im Ausland erfolgt vielfach keine Registrierung von Passinhabern, so etwa in Großbritannien. In Frankreich gibt es zwar Passregister. In diesen wird aber immerhin nicht das Lichtbild des Inhabers gespeichert. Auch der Passhersteller hat das Lichtbild nach höchstens drei Monaten zu löschen. Europarechtlich gibt es ebenfalls keine Vorschriften, die die Aufbewahrung und Vorhaltung von Passdaten außerhalb des Reisepasses selbst vorsehen.

Was die Verfolgung von **Ordnungswidrigkeiten** anhand von Lichtbildern anbelangt, so sind die alltäglichen Verkehrsverstöße Bagatelldelikte, deren Verfolgung die Einrichtung eines allgemeinen Lichtbildregisters nicht rechtfertigt. Verkehrskontrollen finden verbreitet mit dem Ziel der Einnahmeerzielung statt, ohne der Verhinderung von Verkehrsverstößen zu dienen. Es ist insbesondere nicht empirisch belegt, dass die Zugriffsmöglichkeit auf Lichtbilder zu einem Rückgang von Verkehrsverstößen geführt hätte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der präventive Effekt der Verfolgung von Gesetzesverstößen dann ausgeschöpft ist, wenn die Betroffenen überhaupt damit rechnen müssen, entdeckt zu werden. Dieses Risiko besteht auch ohne Lichtbildregister. Es ist nämlich möglich, verdächtige Personen aufzusuchen bzw. vorzuladen, um sie anhand der Bildaufnahmen zu identifizieren. Das Kfz-Kennzeichen ist immerhin bekannt, so dass der Kreis möglicher Täter regelmäßig überschaubar ist. Auch können persönliche polizeiliche Verkehrskontrollen durchgeführt werden, um die betroffenen Fahrzeuge sogleich anzuhalten und die Fahrer zu identifizieren.

Als milderer Mittel kommt ferner in Betracht, nur von (mutmaßlichen) Verkehrssündern Lichtbilder vorzuhalten, etwa bei Wiederholungsverstößen, ab einem gewissen Punktestand oder nach Anordnung der Führung eines Fahrtenbuchs (vgl. auch § 81 StPO mit ähnlichen Voraussetzungen einer vorbeugenden Registrierung). Als milderer Mittel kommt auch eine Verlängerung der kurzen Verjährungszeit von drei Monaten in Betracht.

Es ist jedenfalls nicht hinnehmbar, dass alle Passinhaber darunter leiden sollen, dass einige Menschen Verkehrsverstöße begehen. Der Beschwerdeführer etwa ist weder

Eigentümer noch Halter noch Benutzer eines Kraftfahrzeugs. Schon deswegen kann die Vorhaltung seines Lichtbilds nicht erforderlich sein, um ihm Verkehrsverstöße nachzuweisen.

Eine Gefährdung der Allgemeinheit oder der physischen Sicherheit einzelner Bürger wird mittels eines Lichtbildabgleichs nur in seltenen Ausnahmefällen abgewehrt werden können. Eingetrieben werden können folglich vorwiegend Bußgelder. Es handelt sich mithin um einen Zweck von vergleichsweise geringem Gewicht.

3.3.1.2 Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs

Dem sehr beschränkten Nutzen allgemeiner Passregister steht aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle ein schwerwiegender Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger gegenüber.

Zwar beeinträchtigt die Aufnahme in ein Passregister die Handlungs- oder Bewegungsfreiheit der Betroffenen nicht unmittelbar und bleibt für sie meist folgenlos. Dies trifft aber auf jede automatisierte Datenverarbeitung zu einschließlich etwa der Rasterfahndung, der Videoüberwachung und der Telefonüberwachung. Dass derartige Eingriffe gleichwohl nicht „belanglos“ sind, ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil allgemein anerkannt. Maßgeblich ist im vorliegenden Zusammenhang die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und nicht die Frage, ob die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen unmittelbar beeinträchtigt wird.

Die Betroffenen wissen zudem nicht, ob und wann ihre Daten abgefragt werden. Wegen der §§ 22, 22a PassG muss jeder Passinhaber damit rechnen, dass seine Daten einschließlich des Lichtbilds jederzeit abgefragt und abgeglichen werden können.

Im Rahmen der grundrechtlichen Abwägung sind nicht nur die den Betroffenen tatsächlich drohenden Nachteile zu berücksichtigen, sondern auch die Nachteile, die von den Betroffenen nicht ohne Grund befürchtet werden.²⁴ Wer wegen § 21 PassG damit rechnen muss, dass er auf öffentlichen Straßen oder auf Demonstrationen anhand seines Lichtbilds identifiziert werden kann, der wird sein Verhalten entsprechend anpassen. Der durch die §§ 21 ff. PassG erzeugte psychische Druck kann mittelbar zu Störungen der Handlungs- und Bewegungsfreiheit führen.

²⁴ BVerfGE 100, 313 (376).

Die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungs-
urteil²⁵ treffen auf die allgemeine Registrierung von Passinhabern in besonderer Weise
zu:

Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.

Wer alleine die Auswirkungen der Registrierung von Passdaten auf den einzelnen Betroffenen betrachtet, verkennt mithin die abschreckende Wirkung, die die Einrichtung von Pass- und Personalausweisregistern auf unsere Gesellschaft insgesamt hat, insbesondere aufgrund der Registrierung von Lichtbildern.

Die hohe Eingriffstiefe der Passregister ergibt sich aus den folgenden Umständen:

- Nicht nur einzelne Personen, sondern grundsätzlich jeder Passinhaber ist von der Aufzeichnung seiner Daten betroffen. Der Zugriff auf die Daten unterliegt keinen nennenswerten Eingriffsschwellen und wird inzwischen sogar automatisiert zugelassen (§§ 22, 22a PassG).
- Jeder Bundesbürger ist verpflichtet, einen Personalausweis oder Reisepass zu besitzen (§ 1 PassG). Dementsprechend kann einer Erfassung der eigenen Daten einschließlich des Lichtbilds nicht entgangen werden; die gesamte Bevölkerung wird erfasst.
- Nicht nur vermutete Straftäter oder Störer oder deren vermutete Kontaktpersonen sind betroffen, sondern jeder Passinhaber, ohne dass er einen Grund für seine Registrierung geliefert hat oder in einer besonderen Nähebeziehung zu kriminellem Verhalten steht. Die Registrierung von Passinhabern ist weder sachlich auf gefahrenträchtige Situationen noch zeitlich auf Sondersituationen noch auf Fälle begrenzt, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen oder Bestehen einer konkreten Straftat oder Gefahr gegeben sind. Die Aufnahme von Personen in Register kann in

²⁵ BVerfGE 65, 1 (43).

Abwesenheit eines konkreten Bedarfs allenfalls in Sondersituationen verhältnismäßig sein, nie aber als generelle und lageunabhängige Massenregistrierung der Bevölkerung.

- Jeder Antrag auf Ausstellung eines Reisepasses wird erfasst, ohne dass es eine Eingriffsschwelle gibt. Eine Einzelfallprüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle findet nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle wird nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt.
- Erfasst werden nicht etwa nur öffentlich zugängliche Daten oder Adresdaten, sondern auch Geburtsdatum, Geburtsort und das Lichtbild des Einzelnen. Die Verwendungsmöglichkeiten dieser Daten sind hoch. Eine missbräuchliche Auswertung kann großen Schaden anrichten, etwa im Rahmen eines Identitätsdiebstahls. In den USA wird immer wieder bekannt, dass sich Straftäter als andere Personen ausgegeben haben und dadurch Unschuldige festgenommen oder inhaftiert worden sind.
- Die Registerdaten werden nicht mehr in Akten geführt sondern in elektronischer, maschinenlesbarer Form gespeichert. Sie könnten daher potenziell unbegrenzt gespeichert, abgerufen, übermittelt, vervielfältigt oder mit anderen Daten verknüpft werden.
- Die Registerdaten werden nicht anonym oder nur zur statistischen Nutzung gespeichert, sondern sie sind dazu bestimmt, für den Verwaltungsvollzug eingesetzt zu werden. Ihre Speicherung und staatliche Verwendung kann daher einschneidende Folgen für die Betroffenen haben, unter Umständen auch zuunrecht aufgrund eines falschen Verdachts.
- Mit der Sammlung und zunehmend erleichterten Abfrage von Lichtbildern sind Änderungen und Einschränkungen grundrechtlich geschützten Verhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig sind. Diese Personen müssen nämlich eine staatliche Überwachung ihres Verhaltens aufgrund einer Ausschreibung zur Beobachtung samt Lichtbild befürchten. Insoweit kann auch ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) vorliegen. Wer etwa damit rechnen muss, auf einer Demonstration anhand seines Lichtbilds identifiziert zu werden, wird unter Umständen darauf verzichten, von seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen.

Die Einrichtung vernetzter Register mit personenbezogenen Daten letztlich über die gesamte Bevölkerung schafft bereits die Infrastruktur für eine generelle Bewegungsüberwachung unter Verwendung von Gesichtserkennungssystemen. Die Erfahrung zeigt, dass eine einmal vorhandene Überwachungsinfrastruktur schon bald immer

intensiver und von immer mehr Stellen genutzt wird. Der Bundesrat hat bereits im Jahr 2007 gefordert, die Pass- und Personalausweisregister elektronisch zu vernetzen und den Eingriffsbehörden uneingeschränkten, direkten, automatisierten Zugriff darauf zu gewähren.²⁶ Schon aufgrund § 22a PassG bedarf es nur kleiner technischer Änderungen, um alle elektronisch gespeicherten Lichtbilder mit Fahndungsfotos abzugleichen. Die elektronisch gespeicherten Lichtbilder können auch in Echtzeit mit Videobildern abgeglichen und damit Bewegungsprofile von Personen erstellt werden. Weiter ermöglicht der elektronische Zugriff auf Fotos beispielsweise eine Selektion des farbigen Anteils der Bevölkerung.²⁷ Nur angedeutet werden sollen auch die durch § 21 PassG gegebenen Missbrauchs- und Irrtumsgefahren einer automatisierten Überwachung anhand biometrischer Daten. Eine generelle, einzelfallunabhängige, rein vorsorgliche Kontrolle der Bürger birgt stets die Gefahr von Fehlern und Missbräuchen. Die Gesichtserkennung ist in besonderem Maße fehlerträchtig, wie ein entsprechender Feldversuch des Bundeskriminalamts gezeigt hat:²⁸ 23mal an jedem Betriebstag wurden Passanten von den Systemen als gesucht gemeldet, die in Wahrheit nicht gesucht waren (Fehlmeldung).²⁹ Hätte der Vergleichsdatenbestand mehr als 200 Fotos umfasst, wäre noch mit sehr viel häufigerem Fehlalarm zu rechnen gewesen. Fehlmeldungen können zu falschen Verdächtigungen führen mit gravierenden Folgen für die Betroffenen (z.B. Identifizierung, Datenabgleich, Vernehmung, Durchsuchung, Verhaftung).

3.3.1.3 Ergebnis

Wägt man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Erkenntnisse gegeneinander ab, so ergibt sich, dass der Nutzen einer situations- und verdachtsunabhängigen Registrierung von Passinhabern in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt steht. Während der drohende Schaden für die Betroffenen groß ist, ist der Zusatznutzen einer allgemeinen Erfassung der Bevölkerung in Pass- und Personalausweisregistern insgesamt gering. Eine situations- und verdachtsunabhängige Aufnahme personenbezogener Daten in Passregister dient dem Schutz von Rechtsgütern nur in regelmäßig wenig bedeutenden Einzelfällen, ohne dass von einer dauerhaften Stärkung des Sicherheitsniveaus ausgegangen werden kann. Erfolge in Einzelfällen genügen aber

²⁶ BR-Drs. 16/07(B), 5 ff.

²⁷ Schaar, IN-Protokoll Nr. 16/37, 50.

²⁸ BKA, Abschlussbericht vom Februar 2007, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/fotofahndung/pdf/fotofahndung_abschlussbericht.pdf.

²⁹ BKA, Abschlussbericht vom Februar 2007, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/fotofahndung/pdf/fotofahndung_abschlussbericht.pdf.

nicht zur Legitimation des schweren Grundrechtseingriffs, der mit der allgemeinen Registrierung von Passinhabern und ihrer Lichtbilder verbunden ist.

Selbst wenn der Zugriff auf die Registerdaten abweichend von den §§ 22, 22a PassG normenklar und restriktiv geregelt wäre, bliebe es bei der Unverhältnismäßigkeit einer allgemeinen, grundlosen Führung von Registern aller Passinhaber. Die Erfahrung zeigt, dass sämtliche Datenbestände Begehrlichkeiten wecken und der Gesetzgeber Zugriffsregelungen sukzessive schleift und lockert. Infolgedessen muss schon die Ansammlung nicht aktuell erforderlicher Daten ins Blaue hinein unterbunden werden. Eine allgemeine, verdachtslose Katalogisierung von Identität und Körpermerkmalen der Bürger beeinträchtigt ihre Unbefangenheit und damit die Funktionsfähigkeit unseres demokratischen Staatssystems in nicht hinnehmbarer Art und Weise.

3.3.1.4 Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht formulierte diesen Gedanken treffend wie folgt: *„Ausgangspunkt hat die Feststellung zu sein, daß nach dem Menschenbild des Grundgesetzes die Polizeibehörde nicht jedermann als potenziellen Rechtsbrecher betrachten und auch nicht jeden, der sich irgendwie verdächtig gemacht hat (,aufgefallen ist‘) oder bei der Polizei angezeigt worden ist, ohne weiteres ,erkennungsdienstlich behandeln‘ darf. Eine derart weitgehende Registrierung der Bürger aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung widerspräche den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.“*³⁰

Für den Bereich des Polizeirechts bekräftigte dies das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: *„Der Freiheitsanspruch des Einzelnen verlangt, daß er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleibt, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts oder eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert sind. Anderenfalls wird gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verbot unnötiger Eingriffe (BVerfGE 17, 306, 313 f., 30, 250, 263) verstoßen. [...] Ebenso wie im Rechtsstaat nicht jedermann als potentieller Verbrecher behandelt werden darf (BVerwGE 26, 169, 170), darf im Polizeirecht die Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern nicht nivelliert werden (vgl. Sächs-VerfGH, LVerfGE 4, 303, 349 f.)“*³¹

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Rasterfahndung geurteilt: *„Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer*

³⁰ BVerwGE 26, 169 (170 f.); vgl. dazu Hohmann-Schwan, Freiheitssicherung durch Datenschutz, 276 (298): „Dies gilt selbstverständlich nicht nur für die Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen, sondern auch für die Speicherung aller anderen personenbezogenen Daten“.

³¹ MVVerfG, LKV 2000, 149 (153).

hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden. Auch muss als Voraussetzung eines schweren Grundrechtseingriffs gewährleistet bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen besitzen. Insbesondere lässt die Verfassung grundrechtseingreifende Ermittlungen ‚ins Blaue hinein‘ nicht zu“.³² „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt dazu, dass der Gesetzgeber intensive Grundrechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorsehen darf [...] Verzichtet der Gesetzgeber auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung und sieht er gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von erheblichem Gewicht vor, genügt dies dem Verfassungsrecht nicht.“³³

Mit diesen Grundsätzen ist eine allgemeine, verdachtslose Erfassung sämtlicher Inhaber von Reisepässen nicht vereinbar. § 21 PassG sieht keinerlei Voraussetzungen vor, die die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Gefahr oder eines sonstigen Bedarfs begründen. Die bloße Benutzung eines Reisepasses begründet eine solche Wahrscheinlichkeit nicht. § 21 PassG setzt auch keinen „konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen“ voraus, sondern legitimiert eine Datenspeicherung „ins Blaue hinein“.

4 Annahmeveraussetzungen

Der Verfassungsbeschwerde kommt grundsätzliche Bedeutung zu, weil sie verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lassen und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gelöst sind. Dass die aufgeworfenen Fragen über den Einzelfall hinaus für alle Inhaber von Reisepässen – und Personalausweisen – in der Bundesrepublik dauerhaft von Bedeutung sind, liegt auf der Hand.

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist daneben auch zur Durchsetzung der verletzten Grundrechte angezeigt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität ein besonderes Gewicht.

Sollte das Hohe Gericht wegen fehlender Ausführungen oder wegen mangelnder Substantiierung des Vortrags des Beschwerdeführers eine rechtlich nachteilhafte Entscheidung beabsichtigen, so wird um vorherige Gewährung rechtlichen Gehörs gebeten, also um einen Hinweis und um Einräumung einer Gelegenheit zur Ergänzung der Ausführungen.

³² BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 136.

³³ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 137.

09.05.2008

Datum

Unterschrift
