

I. Allgemeines

Während § 21 Einrichtung und Inhalt des Passregisters regelt, bestimmt 1 die Vorschrift Verarbeitungs- und Nutzungsbefugnisse, insbesondere zu den **praktisch bedeutsamen Übermittlungen** an andere Behörden. Vom Erlass des PassG 1986 bis zur Novelle 2009 war sie nicht verändert worden. Mit dieser wurden einige Änderungen an der Norm vorgenommen. Abs. 1 enthielt bis dahin neben den Varianten des Erhebens, Verarbeitens und Nutzens auch die der Übermittlung. Da diese gemäß § 3 Abs. 4 BDSG jedoch ein Unterfall des Verarbeitens ist, wurde sie zu Recht als überflüssig gestrichen. Die sprachliche Abweichung zu § 24 Abs. 1 PAuswG („erheben oder verwenden“) ist inhaltlich bedeutungslos, da der Begriff des Verwendens in der datenschutzrechtlichen Terminologie das Verarbeiten und Nutzen einschließt (s. die Begründung. BT-Drs. 16/10489, S. 45). Das ändert nichts daran, dass die unterschiedliche Fassung das offenbare Bemühen um eine einheitliche Begriffsverwendung konterkariert. 2009 wurden überdies Abs. 3 Satz 4 sprachlich angepasst und um die Landesbehörden für Verfassungsschutz erweitert sowie Abs. 5 und Abs. 6 neu angefügt.

II. Umgang mit personenbezogenen Daten (Abs. 1)

Für die Passbehörden bestimmt Abs. 1 eine grundsätzliche Verwendungs- 2 sperre für personenbezogene Daten, die nur auf der Basis von Gesetzen (insbesondere des PassG selbst) oder Rechtsverordnungen erhoben, verarbeitet und genutzt werden dürfen. Dies stellt insofern eine **Einschränkung des allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatzes** des § 4 Abs. 1 BDSG dar, als damit eine Datenverwendung auf Basis einer **Einwilligung** – die ansonsten im Datenschutzrecht üblicherweise neben einer normativen Ermächtigung Datenverwendungsvorgänge legitimiert – **unzulässig** ist (*Hornung* 2005, S. 48 f. für das Personalausweiswesen). So dürften beispielsweise auch mit einer solchen Einwilligung keine zusätzlichen Daten im Pass aufgenommen (s. § 4 Rn. 4) und die erhobenen Daten nicht über die im Gesetz normierten Verwendungszwecke hinaus verwendet werden.

Neben den Verwendungsregelungen des Gesetzes kommen ausdrücklich 3 auch **Befugnisse nach anderen Gesetzen** in Betracht. Ein Beispiel hierfür ist die Mitteilung über vollziehbare oder unanfechtbare Passversagungen und -beschränkungen sowie beider Wegfall gemäß § 20 i. V. m. § 10 und § 19 BZRG (s. Nr.7.2.2 PassVwV).

Soweit das Gesetz keine speziellen datenschutzrechtlichen Bestimmungen 4 enthält, findet gemäß § 1 Abs. 2 und Abs. 3 BDSG das **BDSG**, im Anwendungsbereich der **LDSG** diese Gesetze Anwendung. Das gilt etwa für die in Abs. 1 verwendeten Begriffe der personenbezogenen Daten (§ 3 Abs. 1 BDSG) und ihres Erhebens, Verarbeitens und Nutzens (s. die Legaldefinitionen in § 3 Abs. 3 bis 5 BDSG, näher *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 3 Rn. 100 ff.). Hinzu treten beispielsweise die Rechte der Betroffenen nach § 19 ff. BDSG und den entsprechenden Normen der LDSG. So hat der

Passinhaber insbesondere gemäß § 19 BDSG das Recht auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten (s.a. Nr. 22.2.3 PassVwV; *Bartels/Dube*, S. 14).

III. Übermittlung an andere Behörden (Abs. 2)

- 5 Abs. 2 enthält eine **Ermächtigungsgrundlage für die Datenübermittlung** aus dem Passregister an andere Behörden. Die Regelung ist abschließend; aus ihr wird deutlich, dass das Passregister, anders als das Melderegister, kein Auskunftsregister ist (s. die Begründung, BT-Drs. 10/3303, S. 17). Neben der Vorschrift ist insbesondere **kein Raum für die Anwendung der allgemeinen Übermittlungsvorschrift der § 15 und § 16 BDSG** (s.a. Nr. 22.2.1 PassVwV; unzutreffend *Sißmuth/Koch*, § 22 Rn. 2a und § 21 Rn. 5, wo überdies der Unterschied zwischen § 15 und § 16 BDSG übersehen wird).
- 6 „Übermitteln“ ist gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG „das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener personenbezogener Daten an einen Dritten“, das durch zwei Varianten erfolgen kann: entweder durch Weitergabe der Daten an den Dritten oder indem der Dritte zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsieht oder abrufft. Abs. 2 Satz 1 schränkt die Übermittlung aus dem Passregister allerdings auf die erste dieser beiden Varianten ein. Formelle Voraussetzung ist nämlich ein Ersuchen der anfragenden Behörde. Damit sind **automatisierte Abrufverfahren** i.S.v. § 10 BDSG **im Grundsatz unzulässig** (zutreffend *AG Stuttgart*, DuD 2003, 649, 651; aufgehoben durch *OLG Stuttgart*, NJW 2004, 83). Dies ergibt sich auch aus dem **Umkehrschluss aus § 22a Abs. 2**, der den automatisierten Abruf (nur) des Lichtbildes ausschließlich unter den dort normierten Voraussetzungen zulässt (s. § 22a Rn. 10 ff.).
- 7 Abs. 2 Satz 2 enthält **drei kumulative materielle Voraussetzungen** für die Übermittlung. Zunächst muss die ersuchende Behörde selbst – gewissermaßen spiegelbildlich – auf Grund von Gesetzen oder Rechtsverordnungen **berechtigt sein, die Daten zu erhalten** (Abs. 2 Satz 2 Nr. 1). Dies betrifft insbesondere Auskunftsverlangen im Strafverfahren nach § 161 StPO, der gemäß § 46 Abs. 1 OWiG überdies entsprechend im Ordnungswidrigkeitenverfahren anzuwenden ist. Daneben verfügen die in Abs. 3 Satz 4 genannten Behörden über entsprechende Befugnisse. So darf das Bundesamt für Verfassungsschutz gemäß § 18 Abs. 4 BVerfSchG bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BVerfSchG sowie bei der Beobachtung terroristischer Bestrebungen amtliche Register einsehen. Für den Militärischen Abschirmdienst gilt § 10 Abs. 3 MADG, für den Bundesnachrichtendienst § 8 Abs. 3 BNDG. Die Länder haben entsprechende Befugnisse für ihre Landesbehörden für Verfassungsschutz normiert (s. auf Basis der damaligen Rechtslage *Huber*, CR 1988, 1030 ff.).
- 8 Des Weiteren darf die anfragende Behörde ohne Kenntnis der Daten nicht in der Lage sein, eine ihr obliegende Aufgabe zu erfüllen (Abs. 2 Satz 2 Nr. 2). Die Datenübermittlung muss mit anderen Worten dem **Verfassungsgebot der Erforderlichkeit** genügen.

Schließlich normiert Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 einen Spezialfall des **datenschutzrechtlichen Prinzips der Direkterhebung** beim Betroffenen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 BDSG, s. *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 4 Rn. 19 ff.). Die Übermittlung ist danach nur zulässig, wenn die Daten bei diesem nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erhoben werden können oder nach der Art der Aufgabenerfüllung der ersuchenden Stelle von einer Direkterhebung abgesehen werden muss. Letzteres betrifft etwa laufende Ermittlungsmaßnahmen, die dem Betroffenen nicht bekannt werden dürfen.

Für die **Daten, die auch im Melderegister** enthalten sind (dies betrifft alle Daten außer Lichtbild, Unterschrift, Größe und Augenfarbe, s. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3 MRRG), bestimmt Abs. 2 Satz 3 weitere Einschränkungen. Insofern gelten auch die Beschränkungen der Meldegesetze. Dies bezieht sich etwa auf die Regelung in § 18 MRRG und die entsprechenden Vorschriften der Meldegesetze der Länder. Gemäß § 18 Abs. 6 Satz 1 MRRG dürfen die Datenempfänger die Daten und Hinweise insbesondere, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur für die Zwecke verarbeiten oder nutzen, zu deren Erfüllung sie ihnen übermittelt oder weitergegeben wurden (Zweckbindung; s.a. *Süßmuth/Koch*, § 22 Rn. 16 f.).

Das **Hauptbeispiel** für die Übermittlung von Daten aus dem Pass- und Personalausweisregister ist die **Lichtbildanforderung der Strafverfolgungsbehörden** im Rahmen der Ermittlung bei Straßenverkehrsdelikten (s.a. Kommentierung zu § 22a und *Pätzl*, DuD 1998, 188 f.; *Wollweber*, in: *Rofnagel* 2003, Kap. 8.5 Rn. 33 f.). Die Anforderung eines Passbildes ist insofern eine Ermittlungstätigkeit im Rahmen der allgemeinen Befugnisnorm des § 161 Abs. 1 StPO (*BayObLG*, JZ 2003, 1124; *LG Rostock*, StV 2008, 627, 628) und somit grundsätzlich zulässig. Allerdings ist die **Erforderlichkeit** (Abs. 2 Satz 2 Nr. 2) nicht gegeben, wenn keine konkreten Anzeichen dafür erkennbar sind, dass irgendwelche näheren Erkenntnisse durch Vorlage des Passbildes und seine Verwendung etwa im Rahmen einer Wähllichtbildvorlage (also der Vorlage mehrerer Bilder gegenüber Zeugen) gewonnen werden könnten (*LG Rostock*, StV 2008, 627, 629).

In der Praxis kommt es offenbar zu Verstößen gegen die in Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und in § 24 Abs. 2 Nr. 3 PAuswG festgelegten Übermittlungsvoraussetzungen, weil die Behörden teilweise **standardmäßig das Lichtbild** anfordern, anstatt **zunächst andere Ermittlungsmittel** durchzuführen. So dürfte es zumindest bei räumlicher Nähe regelmäßig zumutbar sein, den Betroffenen zum Zwecke der Identifizierung wenn schon nicht aufzusuchen (abl. *Pätzl*, DuD 1998, 188 f.), so doch zumindest vorzuladen (*OLG Frankfurt*, NJW 1997, 2963; *Süßmuth/Koch*, § 22 Rn. 12). Ein Übermittlungersuchen kommt frühestens in Betracht, wenn der Betroffene seine Mitwirkung bei der Fahrerermittlung verweigert (*Ehmann/Brunner*, § 21 Rn. 5). Erfolgt dies nicht, so ist die Datenübermittlung wegen des Verstoßes gegen das Erforderlichkeitsprinzip rechtswidrig (a. A. nur *OLG Stuttgart*, DAR 2002, 566; *OLG Stuttgart*, NJW 2004, 83; *AG Schleiden*, DAR 2001, 232). Dies führt allerdings nach der einhelligen **obergerichtlichen Rechtsprechung nicht zu einem Beweisverwertungsverbot** in einem späteren Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahren (*OLG Frankfurt*, NJW 1997, 2963; *OLG Hamm*, Beschl. v. 3.4.1997, 3 Ss OWi 248/97; *BayObLG*, NJW 1998, 3656; *dass.*,

JZ 2003, 1124; *Brandenburgisches OLG*, VRS 105, 221; *OLG Stuttgart*, NJW 2004, 83; *OLG Bamberg*, DAR 2006, 336; ebenso *Pätzl*, DuD 1998, 188, 189; ein Verwertungsverbot nehmen dagegen an *Nobis*, DAR 2002, 299, 300 f.; *Schäpe*, DAR 2002, 568 – anders noch *Schäpe*, DAR 1999, 186 f. –; kritisch zu den Übermittlungsregeln schon *Bäumler*, CR 1986, 284, 285).

- 13 In jedem Fall ist es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten **unzulässig**, im Wege der Datenübermittlung nach der Vorschrift **eine Erhebung beim Betroffenen selbst zu umgehen**, die aus Rechtsgründen lediglich verzögert wird. So dürfen Polizeibehörden die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs gegen die Anordnung der Duldung einer erkennungsdienstlichen Maßnahme nach § 81b StPO nicht dadurch umgehen, dass stattdessen das Lichtbild bei der Passbehörde angefordert wird (*LG Rostock*, StV 2008, 627).
- 14 **Übermittelt** werden dürfen **alle Daten des Passregisters**, neben den Angaben aus § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 16 also auch die vor der dortigen Nr. 1 genannten Lichtbilder, die Unterschrift des Passinhabers und die verfahrensbedingten Bearbeitungsvermerke. Diese Vermerke sind nicht „zusätzlich“ (missverständlich *Sißmuth/Koch*, § 22 Rn. 13) zu den Passregisterdaten zu übermitteln, sondern gemäß der Legaldefinition in § 21 Abs. 2 Teil des Registers. Weitere etwa bei der Passbehörde gespeicherte personenbezogene Daten können nicht nach der Vorschrift, sondern nur nach anderen Bestimmungen übermittelt werden. Über die Art der Übermittlung gibt die Norm keine Auskunft. Sie kann gemäß § 22a Abs. 1 Satz 1 auch durch Datenübertragung erfolgen (s. § 22a Rn. 8).

IV. Verantwortlichkeit und Aufzeichnung über Übermittlungen (Abs. 3)

- 15 Die **Verantwortung** für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 2 liegt nach gemäß Abs. 3 Satz 1 nicht bei der Passbehörde, sondern **bei der ersuchenden Behörde**. Das bedeutet, dass die Passbehörde (wie nach § 24 Abs. 3 Satz 1 PAuswG die Personalausweisbehörde und anders als die Meldebehörde) von der Pflicht entbunden ist, die Notwendigkeit der Datenübermittlung zu prüfen (*Bayerischer VGH*, Beschl. v.7.3.2006, 5 ZB 05.856). Dementsprechend gibt es auch **keine Pflicht** der ersuchenden Behörde, das Ersuchen **zu begründen** (s. die Begründung, BT-Drs. 10/3303, S. 17; *Ordemann* 1988, S. 33; *Bergmann/Korth* 1990, S. 49; der Vorschlag des Bundesrates, dies ausdrücklich zu normieren wurde nicht für erforderlich gehalten, s. BT-Drs. 10/3303, S. 22). Allerdings hat die Passbehörde dennoch zumindest die **Plausibilität des Ersuchens zu prüfen** (s. *Sißmuth/Koch*, § 22 Rn. 23; *Bartels/Dube*, S. 14). Diese kann im Einzelfall für einzelne Angaben, etwa die Augenfarbe (*Neidert*, in: *Schliesky* 2009, § 24 Rn. 3) zu verneinen sein.
- 16 Die Verantwortungsverteilung gilt **auch** für Anfragen einer funktional anderen Behörde **derselben organisatorischen Verwaltungseinheit** (z. B. Gemeinde), s. Nr. 22.2.2 PassVwV und *OLG Stuttgart*, NJW 2004, 83. Auch hier hat also die anfragende Behörde gemäß Abs. 2 Satz 1 die Verantwortung.

Abs. 3 Satz 2 enthält eine Vorgabe für das Verwaltungsverfahren im Rahmen der Anfrage an die Passbehörde. Das Ersuchen nach Abs. 2 Satz 1 darf nicht von jedem Bediensteten der anfragenden Behörde gestellt werden, sondern nur durch vom Behördenleiter hierfür **eigens ermächtigte Personen** (kritisch *Ordemann* 1988, S. 33). Dies lässt eine Ermächtigung für eine Vielzahl von Ersuchen zu (*Süßmuth/Koch*, § 22 Rn. 25).

Der Anlass des Ersuchens und die Herkunft der übermittelten Daten sind gemäß Abs. 3 Satz 3 bei der **ersuchenden Behörde aktenkundig zu machen**. Von einer Dokumentation der Anfragen bei den Passbehörden (so noch der Regierungsentwurf 1986, s. BT-Drs. 10/3303, S. 9) hat der Gesetzgeber mit Absicht abgesehen, weil dadurch eine umfassende Aufzeichnung aller Anfragen entstehen würde, die gerade bei Übermittlungen an Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden unabhängig vom Ergebnis der weiteren Datenverarbeitung bei diesen Stellen für die Betroffenen belastend wäre (s. den Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 10/5128, S. 6; s.a. den Bericht des Innenausschusses zum PersAuswG 1986, BT-Drs. 10/5129, S. 5). Mit dem Begriff „**aktenkundig**“ wird ausgedrückt, dass eine Dokumentation in der konkreten Verfahrensakte erfolgen muss, also nicht in einer separaten Liste, s. *AG Stuttgart*, DuD 2003, 649, 650.

Eine **abweichende Regelung** hiervon besteht gemäß Abs. 3 Satz 4 für Anfragen von Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst, Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt oder Generalbundesanwältin) sowie der Landesbehörden für Verfassungsschutz. Diese haben Familiennamen, Vornamen und Anschrift des Betroffenen sowie den Anlass der Übermittlung zu dokumentieren, und diese Dokumentation **nicht in der Verfahrensakte**, sondern **gesondert** aufzubewahren. Für die Aufzeichnungen gelten gemäß Abs. 3 Satz 5 besondere Schutzmaßnahmen: Sie sind zu sichern und am Ende des Jahres nach der Übermittlung zu löschen. Einige Länder haben für Anfragen weiterer Landesbehörden Regelungen getroffen, die Abs. 3 Satz 4 und 5 entsprechen, sodass auch diese Behörden ihre Anfragen entsprechend dokumentieren, sichern und vernichten müssen (*Süßmuth/Koch*, § 22 Rn. 31).

Die Initiative des Bundesrates, die gesonderte Dokumentation **über die Landesbehörden für Verfassungsschutz hinaus** auf Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften, Gerichte und Justizvollzugsbehörden auszudehnen (BT-Drs. 16/10489, S. 54 f.), wurde durch die Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 16/10489, S. 58) und im Innenausschuss des Bundestages (BT-Drs. 16/11419, S. 11) mit der Begründung **abgelehnt**, die eingeschränkte Dokumentation sei nur bei besonderen Geheimhaltungsinteressen der ersuchenden Stellen sachgerecht, welche sich aus der Wertung des § 19 Abs. 3 BDSG ergebe. Dies ist mit Blick auf die **Rechtsschutzmöglichkeiten** der Betroffenen zu **begrüßen**, weil sich die Kenntnis von den Registeranfragen regelmäßig nur aus der Einsicht der konkreten Verfahrensakte ergibt (*Neidert*, in: *Schliesky* 2009, § 24 Rn. 10). Die Begründung von Bundesregierung und Innenausschuss ist aber wenig überzeugend, weil die eingeschränkten Dokumentationspflichten auf Bundesebene auch für das Bundeskriminalamt und

den Generalbundesanwalt oder die Generalbundesanwältin gelten, die in § 19 Abs. 3 BDSG nicht genannt sind.

V. Gegenseitige Berichtigung zwischen Pass- und Melderegister (Abs. 4)

- 21 Eine Verwendung der Registerdaten ist nach Abs. 4 außerdem zur Berichtigung des Melderegisters zulässig. Diese Übermittlung erfolgt **von Amts wegen**, d.h. unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen der Abs. 2 und 3 (*Stißmuth/Koch*, § 22 R.n. 33). Übermittelt werden dürfen allerdings nur die zur Berichtigung erforderlichen Daten. Dies sind nur diejenigen, die **in beiden Registern** vorhanden sind, also insbesondere nicht das Lichtbild, die Unterschrift, die Größe und die Augenfarbe, die ausschließlich Inhalt der Pass- und Personalausweisregister sind (s. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3 MRRG zum Inhalt des Melderegisters).
- 22 Abs. 4 lässt daneben auch die **umgekehrte Datenverwendung der Melderegisterdaten** zur Berichtigung des Passregisters zu. Dies ist für die Meldebehörden eine „regelmäßige Datenübermittlung“ nach § 18 Abs. 4 MRRG (*Stißmuth/Koch*, § 22 R.n. 34).

VI. Unterrichtung über Abhandenkommen von Pässen (Abs. 5)

- 23 Der 2009 neu angefügte Abs. 5 normiert Unterrichtungspflichten für den Fall des Abhandenkommens eines Passes. Die Verwaltungspraxis war insoweit bisher uneinheitlich; nunmehr werden die entsprechenden **Benachrichtigungen zur Rechtspflicht**. Abs. 5 Satz 1, 1. HS betrifft Passbehörden, die bei Kenntnis vom Abhandenkommen eines Passes die zuständige und die ausstellende Passbehörde (falls diese nicht miteinander oder mit der Kenntnis erlangenden Behörde identisch sind), sowie eine Polizeibehörde in Kenntnis zu setzen haben. Abs. 5 Satz 1, 2. HS verpflichtet umgekehrt Polizeibehörden zur Unterrichtung der beiden Passbehörden. **Inhalt der Benachrichtigung** „soll“ nach Abs. 5 Satz 2 Familiennamen, Vornamen, Seriennummer, ausstellende Behörde, Ausstellungsdatum und Gültigkeitsdauer umfassen. Das bedeutet, dass die Angaben zwingend zu machen sind, sofern dies möglich ist.
- 24 Die unverzügliche gegenseitige Information ist Voraussetzung dafür, dass Angaben über die abhanden gekommenen Dokumente schnell in der **polizeilichen Sachfahndung** gespeichert werden, um kurzfristig eine missbräuchliche Verwendung abhanden gekommener Pässe zu verhindern (s. die Begründung, BT-Drs. 16/10489, S. 49). Dementsprechend verpflichtet Abs. 5 Satz 3 die Polizeibehörde – unabhängig davon, ob sie von einer Passbehörde oder auf anderem Wege Kenntnis vom Abhandenkommen erlangt hat – dazu, die Einstellung in die polizeiliche Sachfahndung vorzunehmen.

VII. Unterrichtung bei Ausstellung durch nicht zuständige Passbehörde (Abs. 6)

Im Rahmen der Ausstellung eines Passes durch eine nicht zuständige Behörde nach § 19 Abs. 4 (s. § 19 Rn. 12 ff.) verpflichtet der neue Abs. 6 diese dazu, der zuständigen Passbehörde Familiennamen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, ausstellende Passbehörde, Ausstellungsdatum, Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Passes zu übermitteln. Dies dient der **Information der zuständigen Passbehörde**, um den Meldedatenbestand hinsichtlich der ausgegebenen Pässe zu aktualisieren (s. die Begründung, BT-Drs. 16/10489, S. 49). Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 17 MRRG haben die Meldebehörden Ausstellungsbehörde, Ausstellungsdatum, Gültigkeitsdauer und Seriennummer des Personalausweises und des Passes der Einwohner im Melderegister zu registrieren. 25

§ 22a Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern

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

(2) ¹Im 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 sowie an die Steuerfahndungsstellen der Länder und an die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten kann der Abruf des Lichtbildes im automatisierten Verfahren erfolgen. ²Der Abruf ist nur zulässig, wenn die Passbehörde nicht erreichbar ist und ein weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährden würde. ³Zuständig für den Abruf sind die Polizeivollzugsbehörden auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, die durch Landesrecht bestimmt werden. ⁴Die abrufende Behörde trägt die Verantwortung dafür, dass die Voraussetzungen der Absätze 1 und 2 Satz 2 vorliegen. ⁵Über alle Abrufe sind von den beteiligten Behörden Aufzeichnungen zu fertigen, die eine Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe ermöglichen. ⁶Die 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.

Übersicht

	R.n.
I. Allgemeines	1
II. Gesetzgebungsverfahren	2
III. Übermittlung durch Datenübertragung (Abs. 1)	8
IV. Automatisiertes Abrufverfahren (Abs. 2)	10

I. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift knüpft an die Übermittlungsbefugnisse in § 22 Abs. 2 an und normiert die Zulässigkeit der Einrichtung technischer Verfahren zu ihrer Umsetzung. Sie ist nicht etwa „Ausdruck eines tiefen Misstrauens gegen eine moderne, zeitgemäße EDV im Passwesen“ (so aber *Ehmann/Brunner*, § 22a Rn. 2), sondern dient in **Umsetzung des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebots** dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung der Passinhaber. Mit der Schaffung einer bereichsspezifischen Regelung (statt eines Verweises auf das BDSG) wollte der Gesetzgeber sowohl den Interessen der Anwenderfreundlichkeit, als auch denen der Passinhaber dienen (s. die Begründung, BR-Drs. 16/07, S. 46).

II. Gesetzgebungsverfahren

- 2 Die Regelung wurde mit der Novelle 2007 eingeführt und war **im Gesetzgebungsverfahren umstritten**. Der Entwurf der Bundesregierung beschränkte die automatisierten Verfahren nach Abs. 2 noch auf die Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, enthielt jedoch weder die Subsidiaritätsklausel in Abs. 2 Satz 2 noch die Zuständigkeitsregelung in Abs. 2 Satz 3 (s. BR-Drs. 16/07, S. 11). Außerdem fehlte die Einschränkung auf „Passbehörden gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1“, und die Protokollierungspflicht in Abs. 2 Satz 5 war noch auf die abrufende Behörde beschränkt.
- 3 Der **Bundesrat** schlug mehrere Änderungen vor (BR-Drs. 16/1/07, S. 5 f.; s.a. *Dencker*, zfs 2008, 423, 424 f.): Neben den Lichtbildern sollten auch die übrigen Daten des Passregisters in automatisierten Verfahren abrufbar sein. Außer für Verkehrsordnungswidrigkeiten wurde die Nutzung auch für Straftaten gefordert, da andernfalls ein Wertungswiderspruch vorläge. Überdies sollten nicht nur Polizei- und Ordnungsbehörden auf die Daten zugreifen, sondern automatisierte Verfahren immer dann eingerichtet werden können, „soweit das Bereithalten der Daten zum sofortigen Abruf durch die empfangende Stelle unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen und der beteiligten Stellen erforderlich ist“. Dieser Vorschlag war an der allgemeinen Regelung für automatisierte Verfahren in § 10 BDSG angelehnt (s. BR-Drs. 16/1/07, S. 6).
- 4 Von diesen Forderungen wurde in den **Beratungen des Innenausschusses** lediglich die Erstreckung auf die Verfolgung von Straftaten übernommen (BT-Drs. 16/5445, S. 12). Umgekehrt wurden die Beschränkungen in Abs. 2 Satz 2 und 3 aufgenommen, die eine wesentliche Erschwerung des Abrufs