



Bundespolizeipräsidium

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)273 B

**Präsident
Dr. Dieter Romann**

Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

www.bundespolizei.de

Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 16. März 2015

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur
Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes

vom 27. Januar 2015

Drucksache BT Drs. 18/3831

und

Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen

vom 6. März 2015

Innenausschuss Drs. 18(4)271



POSTANSCHRIFT Bundespoliciepräsidium
Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

Präsident Dr. Dieter Romann

Per mail

POSTANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

Innenausschuss des Deutschen Bundestages

TEL +49 331 97997-9000

FAX +49 331 97997-1010

E-MAIL bpolp.leitung@polizei.bund.de

INTERNET www.bundespolicie.de

DATUM Potsdam, 13. März 2015

AZ 31 - 11 08 03-0052

BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweis und zur Änderung des Passgesetz**

HIER Stellungnahme der Bundespolicie

BEZUG Einladung vom 18. Februar 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,
nachfolgend übermittle ich Ihnen meine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatzpersonalausweises und zur Änderung des Passgesetzes.

I. Lage:

Die nationalen und internationalen sicherheitspolitischen Bestrebungen sind nicht erst seit den Geschehnissen vom 24. Mai 2014 in Brüssel darauf ausgerichtet, phänomenspezifische Reisebewegungen des islamistischen Personenpotentials zu verhindern.

Nach dem Attentat im jüdischen Museum in Brüssel, bei dem ein Syrienrückkehrer vier Menschen ermordet hatte, wurden diese Bestrebungen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene nochmals verstärkt. So hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Mitgliedstaaten mit der Verabschiedung der Resolution 2178 (2014) in diesem Zusammenhang besondere Verpflichtungen auferlegt. Unter anderem beschloss er

"...dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht die Anwerbung, Organisation, Beförderung oder Ausrüstung von Personen, die in einen Staat reisen, der kein Staat ihrer Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit ist, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen, sowie die Finanzierung ihrer Reisen und Aktivitäten verhüten und bekämpfen...¹"

¹ VN Resolution 2178 (2014)

In Deutschland liegen derzeit Erkenntnisse zu mehr als 650 Angehörigen des islamistischen Personenpotentials vor, die in Richtung Syrien ausgereist sind, um dort an Kampfhandlungen teilzunehmen oder den Widerstand gegen das Assad-Regime in sonstiger Weise zu unterstützen. Die deutschen Sicherheitsbehörden sind bestrebt, möglichst viele dieser Ausreisepfanungen frühzeitig wahrzunehmen und deren Verwirklichung zu unterbinden.

Hierbei nutzen die beteiligten Behörden alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der in diesem Kontext in Deutschland bestehenden Gefahren, die durch das Bundeskriminalamt wie folgt bewertet werden:

"... Tatgelegenheiten könnten sich insbesondere ergeben, wenn sich westlich sozialisierte Personen nach einer ideologischen und paramilitärischen Schulung beim IS bereit erklären, in ihr Herkunftsland zurückzukehren und operativ tätig zu werden..."²

Gemäß §§ 19 Abs. 1 PaßG, 7 Abs. 1 PAuswG sind die von den Ländern bestimmten Behörden (Passbehörden, Personalausweisbehörden) für die Versagung (§ 7 Abs. 1 PaßG) und die Entziehung (§ 8 PaßG) des Passes ebenso zuständig wie für die räumliche Beschränkung des Personalausweises (§ 6 Abs. 7 PAuswG).

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 PaßG **untersagen** die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden (Bundespolizei, Wasserschutzpolizei Hansestadt Hamburg, Bayer. Landespolizei³ und die Bundeszollverwaltung) in den Fällen der mit ordnungsbehördlicher Verfügung erfolgten Versagung bzw. Entziehung des Passes und der räumlichen Beschränkung des Personalausweises **die Ausreise** des Betroffenen.

Ziel ist es, die Ausreise des islamistischen Personenpotentials in die Kriegs- und Krisengebiete mit diesen Instrumenten zu unterbinden.

II. Grenzpolizeiliche Zuständigkeit

Die Bundespolizei ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Bundespolizeigesetz (BPolG) für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständig. Dazu gehört auch die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2a BPolG).

Im Rahmen dieser Aufgabenwahrnehmung kann sie bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen Ausreisen untersagen.

² Aktualisierung Gefährdungslage islamistischer Terrorismus vor dem Hintergrund der Entwicklungen des ISLAMISCHEN STAATES (IS); BKA vom 29.09.2014

³ Die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr benannten Dienststellen

III. Ausreiseuntersagung und ihre Durchsetzung nach aktueller Rechtslage

1. Arten der Ausreiseuntersagung

Die Bundespolizei als für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständige Behörde muss bzw. kann unter verschiedenen Voraussetzungen Ausreiseuntersagungen aussprechen. Die Maßnahme kann sich gegen jeden Reisenden richten, das heißt Betroffene können neben deutschen Staatsangehörigen auch Freizügigkeitsberechtigte und Drittausländer sein.

Im Wesentlichen sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Ausreiseuntersagungen ohne Ermessen nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Passgesetz (PaßG) auf der Basis einer durch die zuständigen Landesbehörden bereits erlassenen ordnungsbehördlichen Verfügung.
- Ausreiseuntersagungen mit Ermessen gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 u. 3 PaßG, die von den für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehr zuständigen Behörden auf Basis einer eigenen Erkenntnislage ausgesprochen werden können.

1.1 Ausreiseuntersagung auf Basis einer ordnungsbehördlichen Verfügung

In dieser Fallkonstellation ist die Bundespolizei verpflichtet, eine Ausreise zu untersagen. Dabei wird die vorliegende ordnungsbehördliche Verfügung von der Bundespolizei praktisch durchgesetzt.

In der grenzpolizeilichen Praxis haben die zuständigen Passbehörden in diesen Fällen sowohl die Entziehung des Reisepasses gem. § 8 PaßG (bzw. dessen Versagung gem. § 7 PaßG) als auch eine räumliche Beschränkung der Gültigkeit des Personalausweises gem. § 6 Absatz 7 Personalausweisgesetz (PAuswG) erlassen. Dies bedeutet, dass die betroffene Person über keinen Reisepass verfügt. Hingegen wird nach derzeitiger Rechtslage der Personalausweis nicht eingezogen, er verbleibt demnach in der Verfügungsgewalt des Besitzers, ohne rechtlich Wirkung als Grenzübertrittsdokument zu entfalten (zu den hiermit verbundenen erheblichen Problemen vgl. die Ausführungen unter Ziffer III. 3).

Die zuständigen Pass- bzw. Personalausweisbehörden können ihre ordnungsbehördlichen Entscheidungen zu Passentziehungen (bzw. Passversagungen) und zur räumlichen Beschränkung des Personalausweises an die Bundespolizei übermitteln. Diese nimmt den Inhalt der Verfügungen in die grenzpolizeiliche Fahndungsdatei "Geschützter Grenzfehndungsbestand" auf (vgl. § 9 PaßG und § 6 Abs.8 PAuswG).

Sofern die Betroffenen trotz einer ordnungsbehördlichen Verfügung grenzüberschreitend reisen, liegt ein strafrechtlich vorwerfbares Verhalten nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 PaßG vor.

1.2 Ausreiseuntersagung auf der Basis einer eigenen Erkenntnislage

Das Passgesetz sieht in § 10 Abs. 1 Satz 2 u. 3 neben der verpflichtenden Ausreiseuntersagung zur Durchsetzung der ordnungsbehördlichen Verfügung eine weitere Möglichkeit vor, Ausreisen in das Ausland zu untersagen. Hierbei handelt es sich um die Fälle, in denen noch keine ordnungsbehördliche Verfügung ergangen ist oder ergehen konnte. Die Bundespolizei nimmt dabei die Prüfung der Voraussetzungen einer Passversagung/-entziehung bzw. der Beschränkung des Personalausweises für die Ordnungsbehörden wahr.

Unter folgenden Voraussetzungen kann dabei eine Ausreiseuntersagung erfolgen:

- Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Versagungsgrund nach § 7 Abs. 1 PaßG vorliegt (§ 10 Absatz 1, Satz 2, Halbsatz 1 PaßG).
- Wenn kein zum Grenzübertritt gültiger Pass oder Passersatz mitgeführt wird (§ 10 Absatz 1, Satz 2, Halbsatz 2 PaßG).
- Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Geltungsbereich oder die Gültigkeitsdauer des Passes nach § 7 Abs. 1 PaßG zu beschränken ist (§ 10 Absatz 1, Satz 3 PaßG).

2. Ausreisen trotz entgegenstehender ordnungsbehördlicher Verfügung

Im Kontext "Reisebewegungen des islamistischen Personenpotentials" hat die Bundespolizei im Zeitraum von September 2012 bis zum Februar 2015 in -100- Fällen Personen- und Dokumentendaten im Geschützten Grenzfahndungsbestand erfasst, bei denen entsprechende Verfügungslagen einer Passentziehung/-versagung bzw. Beschränkung des Personalausweises vorlagen.

Hierbei hat die Bundespolizei in -5- Fällen eine tatsächliche Ausreise relevanter Personen verhindert, gegen die eine entsprechende ordnungsbehördliche Verfügung ergangen war.

Gleichwohl ist zu Reisebewegungen trotz entgegenstehender ordnungsbehördlicher Verfügung ein erhebliches Dunkelfeld zu vermuten. Diese Vermutung wird unterstützt durch -12- Feststellungen der Bundespolizei, bei denen Rückkehrer aus dem Ausland erkannt wurden, für die eine Passversagung/ -entziehung bzw. Beschränkung des Personalausweises vorlagen. Alle Personen waren trotz bestehender ordnungsbehördlicher Verfügungslage unerkannt ausgereist.

Die folgenden exemplarisch ausgewählten Sachverhalte verdeutlichen die grenzpolizeiliche Realität bei Reisebewegungen trotz bestehender Ausreiseverbote. Dabei begründeten sich alle zugrundeliegenden ordnungsbehördlichen Verfügungen auf Erkenntnisse, wonach die Personen mit jihadistischer Motivation beabsichtigten in die Krisenregionen auszureisen:

Fall 1.

Am 4. März 2015 schoben die türkischen Behörden den deutschen Staatsangehörigen **B.** nach Deutschland zurück. Aufgrund eines am 20.01.2015 ergangenen europäischen Haftbefehls wegen des dringenden Tatverdachts sich dem Jihad und der ISIG (IS) angeschlossen zu haben, nahm die Bundespolizei den B. bei seiner Einreise fest.

Gegen **B.** bestanden schon seit dem 8. März 2012 eine Passversagung sowie eine Beschränkung des Bundespersonalausweises. Damit war er ab diesem Zeitpunkt rechtlich nicht mehr ausreiseberechtigt.

Gleichwohl reiste er schon einmal am 25. Januar 2014, aus Istanbul kommend, am Flughafen Düsseldorf ein. Bei der Kontrolle durch die Bundespolizei legte er dabei seinen deutschen Personalausweis vor. Nur durch eine Fahndungsüberprüfung - die für ihn als deutschen Staatsangehörigen nicht zwingend vorgeschrieben ist⁴ - erkannten die Kontrollbeamten aufgrund der Ausschreibung im Geschützten Grenzfahndungsbestand, dass für **B.** eine Passversagung sowie eine Beschränkung des Personalausweises vorlagen.

Darüber hinaus reiste der **B.** am 1. Juli 2014 erneut unter Nutzung seines BPA über den Flughafen Amsterdam nach Izmir aus.

Demnach konnte der **B.** wiederholt mit seinem BPA - verbotene - Reisebewegungen vornehmen, um sich in Syrien von der Terrororganisation IS ausbilden zu lassen und anschließend aktiv an Kampfhandlungen teilzunehmen.

Fall 2

Der deutsch-tunesische Staatsangehörige **T.** ist durch das Landeskriminalamt Berlin als Gefährder eingestuft. Seit 10. Februar 2010 ist der **T.** aufgrund einer ordnungsbehördlichen Verfügung zur Ausreiseuntersagung ausgeschrieben.

Am 6. November 2013 teilten die bulgarischen Grenzbehörden über die BKA-Sirene (SIS-Zentralstelle) dem Bundespolizeipräsidium mit, dass der **T.** an der bulgarisch-serbischen Grenze von der bulgarischen Grenzpolizei festgehalten wird.

T. wies sich bei der Kontrolle mit seinem Personalausweis aus.

Fall 3

Der deutsch-tunesische Staatsangehörige **E.** ist durch das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen als relevante Person eingestuft und seit 13. Juni 2013 als Betroffener einer passbeschränkenden Verfügung der zuständige Ordnungsbehörde zur Ausreiseuntersagung ausgeschrieben.

E. erschien am 27. Juni 2014 mit seinem Personalausweis am Flughafen Brüssel-Zaventem zur Ausreisekontrolle. Er gab an, wegen des Ramadan seine Familie in der Türkei besuchen zu wollen. Die belgischen Behörden gestattet dem **E.** die Ausreise in die Türkei.

3. Zentrale grenzpolizeiliche Problemstellungen

Die vorgenannten Beispiele zeigen, dass Reisebewegungen von Personen, die im Zusammenhang mit dem jihadistischen Terrorismus stehen, nur zum Teil unterbunden werden können.

Die hierfür maßgeblichen Gründe ergeben sich im Wesentlichen aus den rechtlichen Rahmenbedingungen und den darauf fußenden Kontrollabläufen.

Nationale und europäische Rechtsvorschriften legen dabei den Umfang sowie die Art und Weise der Grenzkontrollen und der Grenzfahndung fest.

⁴ gemäß Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex, vgl. im Folgenden die Ausführungen unter Ziffer III. 3.1

Bei der Umsetzung dieser Regularien in die konkrete Kontrollpraxis der Bundespolizei ergeben sich, in Bezug auf eine effektive Verhinderung der Ausreise des entsprechenden Personenkreises, zentrale Problemstellungen, die im Folgenden näher erläutert werden.

3.1 Grenzpolizeiliche Kontrolle von Personen, Artikel 7 Schengener Grenzkodex

Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex [SGK]) reglementiert verbindlich für alle Schengen-Mitgliedstaaten die Art und Weise sowie den Umfang von Grenzkontrollen.

Im Kapitel II des Schengener Grenzkodex sind die gemeinschaftlichen Regelungen für Grenzkontrollen an den Außengrenzen festgelegt.

Artikel 7 des SGK unterscheidet bei den reisenden Personen zwischen Drittstaatsangehörigen (Artikel 7 Absatz 3 ff. SGK) und Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr (Artikel 7 Absatz 2, Unterabsatz 2 SGK) genießen (Freizügigkeitsberechtigte und ihnen gleichgestellte Personen).

Deutsche Staatsangehörige gehören zu den Freizügigkeitsberechtigten.

Nach Art. 7 Abs. 2 SGK ist bei **allen** Reisenden über die Schengen-Außengrenzen eine **Mindestkontrolle** vorzunehmen.

Dabei handelt es sich um eine Sichtkontrolle. Diese beinhaltet

- die Feststellung der Identität anhand des vorgelegten Reisedokumentes,
- die Überprüfung der Echtheit und Gültigkeit des Reisedokumentes.

Die Mindestkontrolle lässt einen Abgleich des Reisedokumentes mit Sachfahndungsdateien⁵ zu.

Dieser Sachfahndungsabgleich ist grundsätzlich bei jedem Reisedokument zulässig, **schengenweit jedoch nicht verpflichtend**.

Ein Abgleich von freizügigkeitsberechtigten Personen mit nationalen und europäischen Datenbanken (Personenfahndungsabfragen) ist nur auf **nichtsystematische Weise**, das heißt nicht vollumfänglich bei allen die Schengen-Außengrenzen überschreitenden Reisebewegungen, zulässig.

Steht nach der Sichtkontrolle fest, dass es sich um einen **Freizügigkeitsberechtigten** handelt, wird diesem in der Regel **ohne weitere Fahndungs- und Kontrollmaßnahmen die Weiter-bzw. Ausreise gestattet**.

Im Unterschied zu den Freizügigkeitsberechtigten werden **Drittstaatsangehörige** bei der Ein- und Ausreise gemäß Art. 7 Abs. 3 SGK einer **eingehenden Kontrolle** unterzogen.

So ist bei Drittstaatsangehörigen eine **Personenfahndungsabfrage** bei der Einreisekontrolle obligatorisch (Art. 7 Abs. 3a Doppelbuchstabe iv SGK) und bei der Ausreisekontrolle fakultativ (Art. 7 Abs. 3c Dreifachbuchstabe iii SGK).

⁵ In diesen Sachfahndungsdateien sind Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhand-
gekommene und für ungültig erklärte Dokumente enthalten

Die eingehende Kontrolle umfasst über die Mindestkontrolle hinausgehend weitergehende Überprüfungen u.a. erforderlicher Aufenthaltsdokumente, wie z. B. Visa oder die Einhaltung der zulässigen Aufenthaltsdauer.

3.2 Ausschreibungen in nationalen und europäischen Datenbanken

INPOL-Zentral

Bei dieser Datenbank handelt es sich um eine Verbunddatei, die von allen INPOL-Teilnehmern (alle Landespolizeien, BKA, Bundeszollverwaltung, Bundespolizei) genutzt wird. Auf diese Datenbank haben alle Polizeivollzugsbeamte Zugriff, sie enthält jedoch nicht die Daten der Pass- und Personalausweisbehörden zur Passversagung /-entziehung, bzw. Beschränkung des Bundespersonalausweises.

Geschützter Grenzfehndungsbestand (GGFB)

Diese Fehndungsdatenbank ist ein Teil von INPOL-Zentral, der ausschließlich den national mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden (Bundespolizei, Wasserschutzpolizei Hansestadt Hamburg, Bayer. Landespolizei und Bundeszollverwaltung) zugänglich ist (§ 30 Absatz 4 BPolG). Damit geht einher, dass weder alle deutschen Polizeibeamte noch ausländische Behörden auf diesen Datenbestand zugreifen können, sondern nur die mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragten deutschen Behörden.

Grundsätzlich werden die Entscheidungen der Ordnungsbehörden zu Passversagungen bzw. Ausreiseuntersagungen dem Bundespolizeipräsidium zur Kenntnis gegeben. Hiermit verbunden ist die Erfassung der Maßnahme im GGFB der Bundespolizei. Die Speicherung der übermittelten Daten erfolgt

- gem. § 30 Abs. 2 Nr. 3 Bundespolizeigesetz (BPolG) im Falle einer Verfügung gegen einen Ausländer (Drittausländer und Freizügigkeitsberechtigte) sowie
- gem. § 30 Abs. 3 BPolG bei ordnungsbehördlichen Verfügungen gegen einen deutschen Staatsangehörigen.

Die Erfassung dieses Personenkreises im GGFB erfolgt mit der Zielrichtung, die Bundespolizei bei einem Abgleich des Dokumentes und/oder der Person mit den elektronischen Fehndungssystemen über die pass- und/oder personalausweisbeschränkenden Maßnahmen und der damit vorzunehmenden Ausreiseuntersagung zu informieren.

Schengener Informationssystem (SIS II)

Das SIS umfasst bisher keine Ausschreibungskriterien für Ausreiseuntersagungen.

Dies führt dazu, dass entsprechende Maßnahmen der deutschen Ordnungsbehörden nicht als Fehndungsnotierung in das SIS eingegeben werden können. Kontrollbeamte der Schengen-Mitgliedstaaten erhalten somit keine Kenntnis von passbeschränkenden Maßnahmen gegen diese Personen.

Die Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes haben sich nunmehr darauf verständigt, dass national ausgeschriebene Dokumente, die auf Grund einer ordnungsbehördlichen Verfügung nicht zur Ausreise berechtigen, künftig im SIS II auszuschreiben sind. Dabei handelt sich um

eine technische Erweiterung zur Umsetzung des bestehenden Rechts, da gemäß Art. 38 Abs. 2 Lit. e des SIS-II-Ratsbeschlusses (Beschluss 2007/533/JI vom 12. Juni 2007) alle gestohlenen, unterschlagenen, sonst abhanden gekommenen oder für ungültig erklärte Dokumente im Trefferfall nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts sicherzustellen sind.

Die technischen Voraussetzungen, die o. a. Sachfahndung von für ungültig erklärten Dokumenten im SIS II abzubilden, sind im Januar 2015 implementiert worden. Die Mitgliedstaaten, so auch Deutschland, schaffen zurzeit die technischen Voraussetzungen für diese Sachfahndungsausschreibungen auf nationaler Ebene als Grundlage für die Übernahme der Fahndungen in das SIS II. Die Umsetzung in Deutschland wird voraussichtlich noch im ersten Halbjahr erfolgen. Das hier in Rede stehende Problem der nicht systematischen Fahndung bei Freizügigkeitsberechtigten wird jedoch dadurch nicht gelöst (vergleiche die Darstellung im Folgenden).

3.3 Problemstellung national

Art. 7 SGK determiniert die polizeiliche Kontrollpraxis für den Schengen-Außengrenzverkehr. Die Ausreisekontrolle durch die Kontrollbeamten wird in Form der Sichtkontrolle mit dem Ziel durchgeführt, die Nationalität des zu Kontrollierenden festzustellen.

Erkennen die Kontrollbeamten im Rahmen der Mindestkontrolle (vergl. hierzu die Ausführungen unter Ziffer III.3.1), dass es sich bei der zu kontrollierenden Person um einen Freizügigkeitsberechtigten handelt, werden diese nach Abschluss der Mindestkontrolle die Weiterreise gestatten. Eine Fahndungsüberprüfung der Person oder der Dokumente erfolgt - soweit keine zusätzlichen Verdachtsmomente hinzukommen - grundsätzlich nicht.

Damit entfaltet die Versagung bzw. Einziehung des Reisepasses und die Beschränkung des Personalausweises und deren Speicherung im Geschützten Grenzfahndungsbestand, sowie die technische Erweiterung der Sachfahndung gemäß Artikel 38 Absatz 2 Lit. e des SIS-II-Ratsbeschluss bei Freizügigkeitsberechtigten keine Wirkung. Diese verfügen nach derzeitiger Rechtslage auch weiterhin über ihren Personalausweis, der den Kontrollbeamten anzeigt, dass sein Inhaber reiseberechtigt ist. Andere Möglichkeiten, die räumliche Beschränkung des vorgelegten Personalausweises zu erkennen, haben die Kontrollbeamten grundsätzlich nicht.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Personalausweis zu Reisen in folgende Staaten berechtigt:

- Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union
- Ägypten, Albanien, Andorra, Aruba, Bosnien, Herzegowina, Französisch-Guayana,
- Französische Karibikgebiete, Georgien, Gibraltar, Island, Kosovo, Liechtenstein,
- Mazedonien, Monaco, Montenegro, Montserrat, Norwegen, San Marino, Schweiz, Serbien,
- Tunesien, Türkei, Vatikan.

Nach alledem ist festzustellen, dass eine im Geschützten Grenzfahndungsbestand zur Ausreiseuntersagung ausgeschriebene Person deutscher Staatsangehörigkeit aufgrund des schengenweit vorgegebenen Kontrollstandards nach derzeitiger Rechtslage unter Vorlage seines Bundespersonalausweises in aller Regel ihre Reise fortsetzen bzw. ausreisen könnte.

3.4 Problemstellung international

Binnengrenzen im Schengen-Raum dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden. Artikel 20 SGK normiert die grundsätzliche Kontrollfreiheit beim Überschreiten der Binnengrenzen, jedoch lässt Artikel 21 SGK sonstige polizeiliche Kontrollen auch an Binnengrenzen zu, sofern sie nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen entfalten. Insoweit finden im Intra-Schengenverkehr keine Grenzkontrollen statt.

Dies führt dazu, dass Deutsche, die mit pass- und/oder personalausweisbeschränkenden Maßnahmen einer Ordnungsbehörde belegt sind, ohne grenzpolizeiliche Kontrollen in einen anderen Schengen-Mitgliedstaat reisen können.

Dies eröffnet nunmehr die Möglichkeit mit dem Bundespersonalausweis über diesen Mitgliedstaat in einen Drittstaat auszureisen. Die Kontrollmodalitäten bei der Ausreise sind schengenweit identisch, so dass lediglich eine Mindestkontrolle durch die Beamten erfolgen wird. Selbst ein Abgleich des Dokuments mit den nationalen (die des Mitgliedstaates) und europäischen Datenbanken würden den Kontrollbeamten des Mitgliedstaates zurzeit keine Erkenntnis über die deutsche ordnungsbehördliche Verfügung erbringen. Der Geschützte Grenzfangungsbestand und die dort gespeicherten Daten sind für den Mitgliedstaat nicht abrufbar. Im Schengener Informationssystem würde lediglich der Hinweis erscheinen, dass es sich bei diesem Dokument um ein gestohlenen, missbräuchlich verwendetes, abhanden gekommenes und für ungültig erklärtes Dokument handelt. Bei einer nachvollziehbaren und glaubwürdigen Einlassung des Kontrollierten ("Dokument als verloren oder gestohlen gemeldet und wiedererlangt/gefunden ohne die Behörde bisher unterrichtet zu haben") und der Feststellung des Beamten, dass der Ausweisinhaber rechtmäßiger Inhaber des Ausweises ist, würde die Weiterreise gestattet werden.

Die Tatsache, dass einem deutschen Staatsangehörigen nach derzeitiger Rechtslage der Bundespersonalausweis nicht entzogen werden kann, führt dazu, dass dieser trotz ordnungsbehördlicher Ausreiseuntersagung weitgehend frei sowohl aus Deutschland als auch aus anderen Schengenstaaten ausreisen kann. Dies gilt insbesondere für Reisen mit dem Personalausweis in die Türkei.

IV. Neue Rechtslage aufgrund der vorgelegten Gesetzentwürfe

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren zur Entziehung/Versagung des Personalausweises und Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises hätte unmittelbare Auswirkungen auf die oben dargestellte Kontrollpraxis.

Durch die Einziehung/Versagung des Personalausweises durch die Personalausweisbehörde wäre der Betroffene nicht mehr im Besitz eines Dokumentes, das Reiserechte beinhaltet und dieses den Grenzbeamten auch signalisiert.

Der ausgestellte Ersatz-Personalausweis räumt im Gegensatz zum Personalausweis selbst weder national noch international Reiserechte eines Freizügigkeitsberechtigten ein. Er ließe bei Grenzkontrollen unmittelbar erkennen, dass es sich um kein zugelassenes Grenzübertrittspapier handelt, eine Weiterreise/ Ausreise würde durch die Kontrollbeamten (national und international) untersagt. Damit bedürfte es zur Klärung des Reiserechtes zunächst keiner Abfrage in den nationalen und europäischen Datenbanken. Sie würde aber durch die entsprechende Signalwirkung beim Grenzbeamten veranlasst.

Im Ergebnis würde die geplante Gesetzesänderung zu einem deutlich verbesserten Erkennen von Personen führen, denen auf Grund ordnungsbehördlicher Entscheidung das Reise-recht entzogen wurde. Die Erkennbarkeit würde sich, unabhängig von der Kontrollintensität, sowohl national als auch im Schengen-Raum ergeben und somit zur Unterbindung der Weiterreise in einen Drittstaat führen.

Die nationale und internationale Zielsetzung, Ausreisen von Personen des islamistischen Personenpotentials zu verhindern, würde durch die vorgesehene Gesetzesänderung wirkungsvoll unterstützt.

V. Mindermaßnahmen

Mindermaßnahmen, wie Aufkleber/Aufdrucke oder ähnliche Maßnahmen auf dem Personalausweis sowie zusätzliche Ausschreibungsmöglichkeiten werden nicht zu den gleichen Ergebnissen führen, wie die vorgesehene Gesetzesänderung.

1. Aufkleber/Aufdrucke oder ähnliche Maßnahmen

Unter Berücksichtigung von Fälschungsmöglichkeiten und den bisherigen Bestrebungen zur Fälschungssicherheit des Personalausweises sind Aufkleber/Aufdrucke und ähnliche Überlegungen erkennbar unzweckmäßig.

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel kann damit nicht erreicht werden.

So wäre auch eine internationale Sensibilisierung aller europäischen Grenzbeamten notwendig, die den ausländischen Grenzbehörden die damit verbundenen Einschränkungen bei den Reiserechten deutscher Staatsangehöriger erläutert. Eine derartige Maßnahme ist aus Sicht der BPOL schon aufgrund der großen Zielgruppe kaum umsetzbar und in hohem Maße fehleranfällig.

2. Ergänzende, zusätzliche Fahndungsausschreibungen

Ergänzende oder zusätzliche Fahndungsausschreibungen wären aufgrund des durch den Schengener Grenzkodex vorgegebenen Mindestkontrollstandards und des damit verbundenen Absehens von einer fahndungsmäßigen Überprüfung freizügigkeitsberechtigter Personen weder national noch international zielführend (vgl. die Ausführungen unter Ziffer III. 3.1 - 3.4).

Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden Personalausweise, die auf Grund einer Entscheidung der Personalausweisbehörde nicht zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland berechtigen, in der für die Grenzfehndung national geführten Datei (GGFB) durch die Bundespolizei gespeichert.

Die Praxis hat gezeigt, dass dies alleine jedoch nicht ausreichend ist. Insbesondere Personen aus dem gewaltbereiten islamistisch-jihadistischen Bereich unternehmen ihre Ausreiseversuche unter anderem über die grenzkontrollfreien Binnengrenzen, um dann den Schengenraum in Richtung eines Drittstaates zu verlassen.

Um die Ausreise potenzieller Gewalttäter in Krisen- und Kriegsgebiete wie Syrien und Irak wirksamer verhindern zu können, ist es notwendig, den Ausreiseperrvermerk auch als Sichtvermerk auf das Ersatzdokument aufzubringen. Den Kontrollbeamten der Mitgliedstaaten wird dann unmittelbar erkennbar (auch ohne Fahndungsüberprüfung), dass es sich bei dem vorgelegten Dokument nicht um ein für den Grenzübertritt zugelassenes Grenzübertrittspapier handelt. Die Weiterreise würde verhindert.

VI. Zusammenfassung

Sofern der Gesetzgeber eine möglichst weitgehende Durchsetzung von Ausreiseuntersagungen bei Personen aus dem islamistischen Personenpotential anstrebt, ist eine Änderung im Sinne des Gesetzentwurfes unverzichtbar. Die Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises zur Unterbindung von Reisebewegungen ist ein wirksames Instrument, um das Ziel sowohl national als auch international zu erreichen.

Das in diesem Zusammenhang vorgeschaltete Verwaltungsverfahren eröffnet jedem Betroffenen alle rechtsstaatlichen Mittel, die Verwaltungsentscheidung gerichtlich prüfen zu lassen.

Ohne Rechtsänderung wäre eine möglichst weitgehende Durchsetzung von Ausreiseuntersagungen bei Personen aus dem islamistischen Personenpotential nur dann möglich, wenn die Kontrollpraxis mit den hierzu bestehenden Normen verändert würde, d. h. auch Freizügigkeitsberechtigte weitergehenden Kontrollen unterzogen würden.

Dies hätte jedoch zur Folge, dass **alle freizügigkeitsberechtigten Personen in Europa im Schengen-Außengrenzverkehr mit weitergehenden Fahndungseingriffen** zu rechnen hätten (unabhängig von den erheblich längeren Warteschlangen auf See- und Verkehrsflughäfen). Hingegen träfen die Maßnahmen, die auf Grund der beabsichtigten Gesetzesänderungen eingeführt würden, ausschließlich einen kleinen, überschaubaren Personenkreis.

Auch vor diesem Hintergrund besteht aus meiner Sicht keine Alternative zur vorgesehenen Gesetzesänderung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Romann