



Telefon Prof. Dr. Gerrit Hornung,
LL.M.
0851 509-2380

Telefax 0851 509-2382

e-mail gerrit.hornung
@uni-passau.de

Datum 13. März 2015

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16.
März 2015

zum 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, BT-Drs. 18/3831

und dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 6. März 2015, IA-
Drs. 18(4)271

Gliederung

1	Grundsätzliche Einordnung.....	2
1.1	Grundrechtsrelevanz des Gesetzentwurfs.....	2
1.2	Verhältnismäßigkeit	2
1.3	Stigmatisierungsgefahr	4
2	Einzelfragen	6
2.1	Tatbestandliche Voraussetzungen.....	6
2.2	Gültigkeitsdauer	7
2.3	Ungültigkeitsregeln bei Ausreise.....	8
2.4	Entfallen der aufschiebenden Wirkung	8
2.5	Bußgeldtatbestände	9
3	Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD (IA-Drs. 18(4)271).....	9
3.1	Nutzung durch Beförderungsunternehmen	9
3.2	Ordnungswidrigkeiten	9
4	Zusätzlich erforderliche Regelungen.....	10
4.1	Ergänzung des Melde- und Personalausweisregisters	10
4.2	Ausreiseuntersagung	10
4.3	Teilweiser Ausschluss vom elektronischen Rechtsverkehr.....	11

1 Grundsätzliche Einordnung

1.1 Grundrechtsrelevanz des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf betrifft das **Recht auf Ausreise**. Dieses ist sowohl völker- und europarechtlich¹ als auch nach deutschem Verfassungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG)² geschützt; es **handelt sich um ein Grundrecht**. Da der Gesetzentwurf überdies nur eine bestimmte Zielgruppe umfasst und für diese mutmaßlich erhebliche Nachteile mit sich bringt (s.u. 1.3), sind darüber hinaus weitere Grundrechte, nämlich das **allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)** sowie der **Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)** betroffen. Regelungen zur Beschränkung der Ausreisefreiheit und der Vollzug entsprechender Maßnahmen sind an diesen Maßstäben zu messen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Das geltende Pass- und Personalausweisrecht kennt mit den Maßnahmen der Passversagung (§ 7 PassG), Passentziehung (§ 8 PassG) und räumlichen Beschränkung des Ausweises (§ 6 Abs. 7 PAuswG) sowie der Ausreiseuntersagung (§ 10 PassG) bereits vielfältige Einschränkungen des Rechts auf Ausreise. Bislang kann der Ausweis jedoch nicht entzogen werden.³

Der Gesetzentwurf erweitert die bestehenden Tatbestandsmerkmale für die vorgenannten Maßnahmen nicht. Es geht mit anderen Worten nicht um die Regelung zusätzlicher Ausreiseuntersagungsgründe, sondern um die **Verbesserung der Durchsetzung einer derartigen Untersagung**. Allerdings lassen sich bereits die geltenden Untersagungsgründe aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten mit guten Argumenten kritisieren.⁴ Die damit verbundenen **Probleme der gesetzlichen Bestimmtheit** betreffen auch den Gesetzentwurf (s.u. 2.1).

1.2 Verhältnismäßigkeit

Der Entwurf verfolgt das Ziel, die Ausreise von Kämpfern aus Deutschland in Krisenregionen (derzeit vor allem Syrien und der Irak) zu verhindern. Dabei handelt es sich um ein

¹ Art. 13 Abs. 2 AEMR, Art. 2 Abs. 2 Protokoll Nr. 4 zur EMRK; Art. 45 GRC, Art. 21 Abs. 1, 45, 49, 56 AEUV.

² So die h.M., s. BVerfGE 6, 32; 72, 200 (245); *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 11 Rn. 12 m.w.N.

³ Ein vollständiger Entzug aller Identitätspapiere wird auch mit dem Gesetzentwurf nicht beabsichtigt; er wäre mit Blick auf die vielen Lebenssituationen im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, in denen Ausweise als Identitätsnachweis und Legitimationspapiere verwendet werden können (§ 20 PAuswG) verfassungsrechtlich auch nicht zu rechtfertigen.

⁴ Das gilt insbesondere für die extrem unbestimmten Rechtsbegriffe der „sonstigen erheblichen Belange“ nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG, s. *Rossi*, AÖR 2002, 612, 632 ff.; näher *Hornung*, in: *Hornung/Möller*, PassG/PAuswG, 2011, § 7 PassG Rn. 1 ff., 10 ff. m.w.N.

legitimes staatliches Anliegen zur Verhinderung der Destabilisierung dieser Regionen und zur Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit rückreisenden, möglicherweise zusätzlich radikalisierten Personen.

Ob die Maßnahme mit Blick auf die Kontrollintensität an den Schengen-Außengrenzen, die Möglichkeit der Umgehung (durch gefälschte Dokumente, Verwendung von Identitätspapieren ähnlich aussehender Personen etc.) und die Nutzung missbräuchlich als abhandengekommen gemeldeter Ausweise **hinreichend geeignet** (das heißt effektiv) ist, müssen die **Sachverständigen aus der Praxis** beurteilen. Verfassungsrechtlich muss die Maßnahme jedenfalls das legitime Ziel der Ausreiseverhinderung fördern, wobei dem Gesetzgeber hinsichtlich der Eignung eine Einschätzungsprärogative zukommt.⁵

Als **milderes Mittel** kommt eine **effektivere Nutzung von Datenbanksystemen an den Schengen-Außengrenzen** in Betracht. Die adressierte Gruppe der deutschen Staatsangehörigen darf nach Art. 7 Abs. 2 UA 1 Satz 1 des Schengener Grenzkodex standardmäßig nur einer „Mindestkontrolle“ unterzogen werden. Diese umfasst eine Abfrage bestimmter, aber nicht aller Datenbanken; letzteres ist nur „auf nicht systematischer Grundlage“⁶ rechtmäßig. Regelmäßig zulässig ist die Abfrage von Daten über „gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente“. Dies erfasst den Fall der räumlichen Beschränkung nach § 6 Abs. 7 PAuswG nicht.⁷ **Eine mildere, gleich geeignete Maßnahme wäre es deshalb, Art. 7 Abs. 2 UA 1 Satz 1 des Schengener Grenzkodex um eine Angabe zu Dokumenten zu ergänzen, die nicht zur Ausreise berechtigen.** Dies würde auch die im Folgenden behandelten Stigmatisierungsprobleme vermeiden.

Die Umsetzung einer solchen Ergänzung kann nicht allein durch die Bundesrepublik vorgenommen werden, sondern **bedarf eines europäischen Rechtssetzungsverfahrens**. Die Bundesrepublik sollte dieses unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten anstreben. Falls der Gesetzentwurf in der Zwischenzeit weiter betrieben wird, so sind jedenfalls unter

⁵ Das BVerfG fasst diese Prärogative inzwischen so weit, dass dem Kriterium der Eignung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sicherheitsbereich faktisch keine Funktion mehr zukommt, s. *Hornung*, in: Busch/Hofmann (Hrsg.), Politik und die Regulierung von Information, PVS-Sonderheft 46/2012, 377, 391 ff.

⁶ Zur Empfehlung der Europäischen Kommission hinsichtlich der Auslegung dieses Begriffs s. Ratsdokument 16880/14 vom 18.12.2014, <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-council-foreign-fighters-schengen-border-code-16880-14.pdf>.

⁷ Einzig denkbar erscheint, beschränkte Ausweise als „teilweise für ungültig erklärt“ zu verstehen. Dies widerspricht aber dem herkömmlichen Verständnis und ist auch gesetzessystematisch abzulehnen (da die Ungültigkeit in § 28 PAuswG normiert ist). Ohnehin müsste eine solche Auslegung europaweit konsentiert werden, um im Schengener Informationssystem verarbeitet werden zu können.

dem Gesichtspunkt der Beobachtungs- und Evaluationspflicht des Gesetzgebers⁸ die europäischen Entwicklungen zu verfolgen; im Fall einer effektiven Lösung für die Kontrolle an den Schengen-Außengrenzen **sind die Regelungen zum Ersatz-Personalausweis** (so sie in der vorgeschlagenen Fassung verabschiedet werden) mit Blick auf die im Folgenden erläuterten Stigmatisierungsgefahren **wieder aufzuheben**.

1.3 Stigmatisierungsgefahr

Das **Hauptproblem des Gesetzentwurfs** liegt in der Gefahr, dass Personen, denen ein Ausweis versagt oder entzogen wird, im Alltag ein Ersatzpapier verwenden müssen, aus dem hervorgeht, dass die zuständige Personalausweisbehörde davon ausgeht, es handele sich um einen Unterstützer des so genannten „dschihadistischen Terrorismus“, auf den der Gesetzentwurf direkt abzielt.⁹ Die **tatbestandlichen Einschränkungen**, die § 6a des Entwurfs gegenüber den allgemeinen Passversagungsgründen vorsieht, haben für die Stigmatisierungswirkung **paradoxe Weise einen verschärfenden Effekt**: Gerade weil der **Ersatz-Personalausweis nur bei besonders schweren Verdachtslagen** ausgestellt werden soll, wird sehr wahrscheinlich jedermann, dem ein solcher Ausweisinhaber gegenübertritt, diesen sofort mit terroristischen Vereinigungen und massiver Gewaltanwendung assoziieren.

Die damit verbundenen Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) hatten den Gesetzgeber des aktuellen Personalausweisgesetzes noch dazu bewogen, auf einen Sperrvermerk im Ausweis zu verzichten.¹⁰ Die Stigmatisierungsgefahren sollten nicht unterschätzt werden. Der Ausweis wird **in vielen Lebenssituationen gegenüber Behörden und privaten Stellen als Legitimationspapier** eingesetzt. Mit der Maßnahme werden die Betroffenen gezwungen, bei der **Eröffnung eines Kontos** (§ 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 a GwG), oder dem **Abholen eines Postpakets** (§ 8 PDSV) zu offenbaren, dass die nach § 6a Abs. 5 des Entwurfs zuständige Personalausweisbehörde den Verdacht hegt, sie würden terroristische Vereinigungen unterstützen oder schwere staatsgefährdende Gewalttaten vorbereiten.¹¹

Dies ist insbesondere deshalb nicht einzusehen, weil es in vielen Bereichen gesetzlich nicht vorgesehen ist, Alternativen wie Führerscheine, Studierendenausweise o.ä. zu nut-

⁸ S. z.B. BVerfGE 49, 89 (130 ff.); 56, 54 (78 ff.); 88, 203 (310); 95, 267 (313 ff.); 97, 271 (292 f.); 109, 279 (340); 111, 10 (42); 112, 304 (320 f.); 113, 167 (237 f.); 123, 186 (266); 125, 175 (213).

⁹ BT-Drs. 18/3831, 1 f., 8 f.

¹⁰ S. BT-Drs. 8/3129, 6.

¹¹ Dies gilt vorbehaltlich unzulässiger Umgehungsstrategien (Verwendung von gefälschten Dokumente oder von Dokumenten Dritter).

zen. Es besteht – um ein willkürliches Beispiel zu wählen – **keinerlei Rechtfertigung** dafür, dass **Augenoptiker als Sehteststelle zur Prüfung des Sehvermögens vor der Führerscheinprüfung** (diese müssen sich nach § 12 Abs. 2 Satz 2 FeV Personalausweis oder Reisepass vorlegen lassen; **andere Dokumente sind nicht vorgesehen**) wissen müssen, dass die Personalausweisbehörde einen entsprechenden Verdacht hegt. Folge könnte auch sein, dass freiwillige Leistungen wie eine Kontoeröffnung abgelehnt werden, Vertragspartner die Betroffenen unter verschärfte Beobachtung stellen oder beispielsweise Hausrechte dahingehend ausgeübt werden, dass den Inhabern des Ersatzpapiers der Zugang verweigert wird.

Das Ausmaß der Stigmatisierungsgefahr hängt unmittelbar mit der technischen Ausgestaltung des Dokuments und der Erkennbarkeit der Beschränkung zusammen. Gemäß § 5 Abs. 3a des Entwurfs trägt der Ersatz-Personalausweis den Vermerk, dass er „nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt“. Dieser **Vermerk ist grundsätzlich für jedermann erkennbar**. Angesichts der auch medial vermittelten Diskussion um das gesetzgeberische Vorhaben ist damit zu rechnen, dass er unmittelbar mit dem Verdacht des so genannten dschihadistischen Terrorismus verbunden werden wird.

Die gestaltungstechnische Anlehnung an den Reiseausweis als Passersatz wird dieses Problem kaum beheben, weil sich der Ersatz-Personalausweis insbesondere farblich vom Passersatz unterscheiden¹² und die Beschränkung „unmittelbar kontrollfähig“¹³ sein soll. Die im Gesetzentwurf angesprochene Ausgestaltung (die „personenbezogenen Daten sollen auf der Innenseite des Ersatz-Personalausweises abgebildet und **Hinweise auf die Ausreiseuntersagung lediglich auf der Vorderseite** vorhanden sein“) **löst dieses Problem allenfalls für einige wenige Anwendungsfälle**, beispielsweise die durch den Inhaber selbst angefertigte oder durch Dritte beglaubigte Kopie (auch hier dürfte freilich aus Formatgründen erkennbar sein, dass der Ersatz-Personalausweis kopiert wurde).

Bei jeder Übergabe des Dokuments zu Kontrollzwecken oder auch zur Kopie durch Behörden oder Banken wird die Beschränkung erkennbar sein. Es ist völlig unrealistisch anzunehmen, im Rahmen einer Kontrolle könne der Betroffene den Ersatz-Personalausweis ohne Aushändigung offen hinhalten und die Beschränkung dabei verbergen. Es ist **nicht ersichtlich, dass der Entwurf diese Probleme in irgendeiner Weise löst**.

Angesichts dieser Probleme ist die Maßnahme **verfassungsrechtlich mindestens bedenklich** und **in jedem Fall nur dann zu rechtfertigen**, wenn der Gesetzgeber die **tatbe-**

¹² S. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/3673, 9.

¹³ BT-Drs. 18/3831, 9.

standlichen Voraussetzungen so eng und normenklar regelt, dass ausschließlich Personen betroffen sein können, bei denen der dringende Verdacht entsprechender Aktivitäten besteht; dem **entspricht der Entwurf nur teilweise** (s.u. 2.1).

2 Einzelfragen

2.1 Tatbestandliche Voraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Versagung und Entziehung eines Personalausweises oder vorläufigen Personalausweis (§ 6a Abs. 1 und Abs. 2 des Entwurfs) knüpfen wie die Voraussetzungen der räumlichen Beschränkung (§ 6 Abs. 7 PAuswG) an die Passversagungsgründe in § 7 Abs. 1 PassG an, **schränken diese jedoch auf § 7 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 10 PassG** ein.

Wegen der erläuterten grundsätzlichen Problematik der Maßnahme sind diese Beschränkungen **verfassungsrechtlich geboten**; die Entziehungsgründe sollten jedoch weiter präzisiert werden. **Positiv hervorzuheben ist zwar**, dass es der Entwurf vermeidet, die – sehr – unbestimmten Tatbestandsmerkmale von § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG¹⁴ vollständig in Bezug zu nehmen. Der rechtsstaatliche Gewinn der gewählten Lösung ist **jedoch weniger groß, als es zunächst den Anschein hat**. Der Entwurf verweist auf die ihrerseits tatbestandlich sehr unbestimmten §§ 89a, 129a, 129b StGB¹⁵ und lässt es insbesondere ausreichen, dass im Fall der §§ 129a, 129b StGB „bestimmte Tatsachen die Annahme begründen“, dass eine dort genannte terroristische Vereinigung „unterstützt“ wird (§ 6a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs); dasselbe gilt für die Unterstützung der rechtswidrigen Anwendung von Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange (§ 6a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs). Der Begriff der „**Unterstützung**“ **ist insoweit sehr vage**. Die neu hinzugekommenen Tatbestandsmerkmale in § 6a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs werden weder dort noch in der Begründung näher konkretisiert. Sie sind an §§ 47 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG und § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG angelehnt, deren Formulierungen jedoch ebenfalls zu Recht als rechtsstaatlich problematisch kritisiert werden.¹⁶ Insofern sollte eine Präzisierung erfolgen.

Auch nach einer solchen Präzisierung wäre die Anordnung nur unter Maßgabe einer **doppelten verfassungskonformen Auslegung** zulässig, nämlich zum einen hinsichtlich der Normen des Strafgesetzbuchs, auf die verwiesen wird, zum anderen hinsichtlich der nach § 6a des Entwurfs erforderlichen Tatsachenbasis. Hier sind wegen der unter 1.3 beschriebenen

¹⁴ Zur Problematik s.o. Fn. 4.

¹⁵ Zu § 89a StGB s. z.B. *Mitsch*, NJW 2015, 209 ff.

¹⁶ S. zu § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG nur die Auffassung der vier (die Entscheidung nicht tragenden) Richter des BVerfG in BVerfGE 133, 277 (343 ff.).

Stigmatisierungsgefahren höhere Anforderungen als an § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG zu stellen, damit die Maßnahme strikt auf die Personen begrenzt werden, bei denen ein entsprechender Verdacht tatsächlich manifest ist. Schon nach geltendem Recht ist jedenfalls eindeutig, dass eine **bloße Möglichkeit, eine reine Vermutung oder ein durch konkrete Tatsachen nicht belegbarer Verdacht nicht genügen**, um eine konkrete Gefährdungslage im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG zu begründen.¹⁷

Hierfür mag es im Bereich des dschihadistischen Terrorismus eine Reihe von Anhaltspunkten geben.¹⁸ Ein **wesentliches Problem** besteht allerdings in der Frage, **wie die Personalausweisbehörden überhaupt von den entsprechenden „bestimmten Tatsachen“ erfahren**. Dieser Bereich der Informationsübermittlung von den Sicherheits- zu den Personalausweisbehörden wird in der Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zutreffend als **rechtsstaatlich problematisch** ungeregt kritisiert.¹⁹ Das OVG Münster hat zuletzt zu Recht festgestellt, dass es jedenfalls **nicht allein ausreichen kann**, wenn eine Verfassungsschutzbehörde mitteilt, ihr lägen „glaubhafte Informationen aus zuverlässigen Quellen“ vor, die für eine zeitnahe Ausreise zu terroristischen Aktivitäten sprächen.²⁰ Derartige „**Behördenzeugnisse**“ können andere Tatsachen darstellen oder zusammenfassen, sind aber nicht selbst hinreichende Anknüpfungstatsachen.

2.2 Gültigkeitsdauer

Nach § 6 Abs. 4a des Entwurfs beträgt die Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises **bis zu drei Jahre**. Auch wenn diese Höchstfrist nur in wenigen Fällen erreicht werden wird, handelt es sich um einen langen Zeitraum. In § 6a Abs. 4 des Entwurfs wird zwar geregelt, dass bei Entfallen der Voraussetzungen nach § 6a Abs. 1 und Abs. 2 eine unverzügliche Mitteilung an den Inhaber zu erfolgen hat und auf Antrag ein Personalausweis oder ein vorläufiger Personalausweis auszustellen ist. Es **fehlt jedoch eine Pflicht**, das fortdauernde Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen **in regelmäßigen Abständen zu**

¹⁷ S. zuletzt z.B. OVG Münster, NVwZ-RR 2014, 593, 594; näher *Rossi*, AöR 2002, 612, 632 ff.; näher *Hornung*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, § 7 PassG Rn. 1 ff., 10 ff. m.w.N.

¹⁸ S. z.B. OVG Münster, NVwZ-RR 2014, 593, 594 f. m.w.N.: „Teilnahme an regelmäßigen Zusammenkünften, bei denen Koransuren mit zentralen Leitsätzen des militanten Jihad besprochen werden; Teilnahme an einem Ausbildungscamp für Terroristen im Ausland; miss glückte Ausreiseversuche; Auffinden eines USB-Speichersticks mit demokratiefeindlichen digitalisierten Büchern; eigene Äußerungen des Passinhabers über einen konkret geplanten Grenzübertritt nach Syrien mit Sprengstoffübergabe“; s.a. OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2011, 500 ff.

¹⁹ Das gilt insbesondere hinsichtlich der allgemeinen Übermittlungsbefugnisse nach §§ 19, 20 BVerfSchG.

²⁰ OVG Münster, NVwZ-RR 2014, 593, 595; ähnlicher Fall bei VG Aachen, Urteil vom 26.8.2009 – 8 K 637/09, juris.

prüfen. Dies ist angesichts **des langen Zeitraums nicht zu rechtfertigen** und sollte im Gesetzgebungsverfahren geändert werden.

2.3 Ungültigkeitsregeln bei Ausreise

Die Regelung zur Ungültigkeit bei einer Ausreise aus Deutschland trotz Anordnung nach § 6a Abs. 1 oder Abs. 2 (§ 28 Abs. 1 Nr. 4 für Ausweise, § 11 Abs. 1 Nr. 4 für Pässe) betrifft sämtliche Identitätspapiere der Betroffenen. Es ist darauf hinzuweisen, dass dies **nicht dazu führt**, dass ihnen die **Wiedereinreise in die Bundesrepublik versagt** werden kann. Dies folgt einfachrechtlich aus § 7 Abs. 4 und § 10 Abs. 3 PassG, ist aber auch völker- und verfassungsrechtlich vorgegeben.²¹

2.4 Entfallen der aufschiebenden Wirkung

Der Entwurf lässt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Versagung und Entziehung von Ausweisen und die Ausstellung von Ersatz-Personalausweisen entfallen (§ 30). Dies lässt sich für die Entziehung nach § 6a Abs. 2 des Entwurfs wegen der Eilbedürftigkeit der Maßnahme rechtfertigen. Für die **Versagung** nach § 6a Abs. 1 geht die **Regelung aber ins Leere**, weil hiergegen die Verpflichtungsklage statthaft ist; dieser Teil des Vorschlags sollte gestrichen werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung von § 14 PassG würde der **systemwidrige Unterschied** zwischen § 30 PAuswG und § 14 PassG **behoben**. Nach geltendem Recht hat etwa die Anordnung, dass der Ausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt (§ 6 Abs. 7 PAuswG), ohne weiteres eine Untersagung der Ausreise (§ 10 PassG) zur Folge, während bei der Passentziehung nach § 8 PassG hierzu eine Anordnung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO erforderlich ist; dies leuchtet in keiner Weise ein.²² Insoweit ist die **Änderung zu begrüßen; dies gilt allerdings nicht für die Passversagung**, weil hier – entsprechend der Versagung des Ausweises – die Verpflichtungsklage statthaft ist.

Zusätzlich sollte der Gesetzgeber allerdings die Gelegenheit nutzen, die sofortige Vollziehung von Anordnungen zur Einziehung (§ 29 Abs. 1 PAuswG) in § 30 PAuswG zu streichen. Dies stellt nicht nur eine (nach dem Entwurf fortdauernde) Diskrepanz zu § 14 PassG dar (der nicht auf § 12 PassG verweist), sondern ist auch **sachlich unangemessen**, weil es sich nicht um eine Eilmaßnahme handelt (hierzu dient die Sicherstellung nach § 29 Abs. 2 PAuswG).²³

²¹ S. *Hornung*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, Einf. Rn. 24 ff. m.w.N.

²² S. die Kritik bei *Hornung*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, § 30 PAuswG Rn. 2.

²³ *Hornung*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, § 30 PAuswG Rn. 3.

2.5 Bußgeldtatbestände

Nach der Begründung soll die Erweiterung durch § 32 Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs lediglich sicherstellen, „dass Verstöße gegen § 9 Absatz 3 Satz 1 PAuswG auch im Rahmen der Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises bußgeldbewehrt sind“.²⁴ Mit Blick auf dieses Ziel ist die vorgeschlagene Ergänzung **mindestens missverständlich**, weil auf § 9 Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs verwiesen wird, der seinerseits § 9 Abs. 1 Satz 2 bis 6, Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 bis 3, Abs. 4 und Abs. 5 in Bezug nimmt. Dies könnte so gelesen werden, dass auch Verstöße gegen diese Absätze bußgeldbewehrt sein sollen. Eine Klarstellung könnte **entsprechend dem Vorschlag des Bundesrats** erfolgen,²⁵ indem nicht auf § 9 Abs. 6 Satz 2, sondern auf Satz 1 verwiesen wird.

3 Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD (IA-Drs. 18(4)271)

3.1 Nutzung durch Beförderungsunternehmen

Die Ergänzung in § 20 Abs. 4 des Gesetzentwurfs entspricht inhaltlich § 18 Abs. 4 PAuswG und **beseitigt damit eine Diskrepanz** zwischen den beiden Gesetzen. Hintergrund ist, dass die so genannten Advance Passenger Information Systems (APIS), in deren Kontext Beförderungsunternehmen zur Vorabübermittlung der Passagierdaten herangezogen werden, in der Vergangenheit noch nicht in Ländern angewandt wurden, in die mit dem Personalausweis eingereist werden kann.²⁶ Da sich dies offenbar inzwischen ändert, **ist die Vereinheitlichung sinnvoll**.

3.2 Ordnungswidrigkeiten

Mit der Ergänzung von § 32 Abs. 1 Nr. 9 wird der Verstoß gegen § 20 Abs. 4 PAuswG bußgeldbewehrt. Dies **entspricht § 25 Abs. 2 Nr. 6 PassG** und ist sowohl **verfassungsrechtlich** zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen **geboten** als auch im Sinne der Rechtseinheit **sinnvoll**.

Der Gesetzgeber **sollte jedoch eine weitere, sachlich nicht begründbare Diskrepanz** zwischen den beiden Gesetzen **ebenfalls beseitigen**. Hinsichtlich der rechtswidrigen Verwendung von Seriennummern und dem unzulässigen Einsatz des Dokuments zum Abruf oder zur Speicherung personengezogener Daten erfasst das Passrecht (§ 25 Abs. 2

²⁴ BT-Drs. 18/3831, 14.

²⁵ S. die Stellungnahme des Bundesrats, Drs. 21/15(B), 3 (ohne Problematisierung des Punkts oben im Text).

²⁶ S. *Möller*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, § 20 PAuswG Rn. 2; s.a. *Hornung*, DuD 2007, 181, 184.

Nr. 5 a, b PassG) nur die Verwendung durch nicht-öffentliche Stellen, während die Parallelregelung in § 32 Abs. 1 Nr. 7, 8 PAuswG den Ordnungswidrigkeitstatbestand auf Beschäftigte öffentlicher Stellen erstreckt. Diese – durch den Gesetzgeber möglicherweise bei der Neufassung 2009 nicht beabsichtigte – Diskrepanz sollte zugunsten der Regelung im Passrecht bereinigt werden.²⁷

4 Zusätzlich erforderliche Regelungen

Wenn das Vorhaben wie geplant umgesetzt wird, so **sind zusätzliche Änderungen erforderlich**.

4.1 Ergänzung des Melde- und Personalausweisregisters

Dies betrifft zunächst das **Registerrecht**. Die Stellungnahme des Bundesrats verweist zutreffend auf das Melderegister.²⁸ Dasselbe gilt aber **auch für § 23 Abs. 3 PAuswG**. Dieser regelt abschließend den Inhalt des Personalausweisregisters und ermöglicht nach § 23 Abs. 3 Nr. 15 PAuswG die Speicherung von Vermerken über Anordnungen nach § 6 Abs. 7 PAuswG. Eine solche Anordnung würde in den Fällen von § 6a des Entwurfs jedoch häufig nicht mehr ergehen; im Falle der vollständigen Versagung nach § 6a Abs. 1 ist sie sogar unmöglich. Dementsprechend wäre **in § 23 Abs. 3 PAuswG ein Verweis auf § 6a vorzunehmen**.

4.2 Ausreiseuntersagung

Nach dem Gesetzentwurf soll mit dem Ausstellen des Ersatz-Personalausweises im Falle der Personalausweisversagung „**gleichzeitig mitgeregelt**“ sein, „dass die betreffende Person den Geltungsbereich des Personalausweisgesetzes nicht verlassen darf“.²⁹ Dies ist **mit Blick auf § 10 PassG kaum zutreffend**. Die Norm regelt, in welchen Fällen die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden eine Ausreiseuntersagung vornehmen können. Sie nimmt zwar Anordnungen nach § 6 Abs. 7 PAuswG in Bezug, die im Fall von § 6a Abs. 1 des Entwurfs jedoch typischerweise gerade nicht vorliegen werden.³⁰ Dementsprechend wäre im weiteren Gesetzgebungsverfahren **§ 10 Abs. 1 PassG um einen entsprechenden Verweis zu ergänzen**.

²⁷ S. *Hornung*, in: Hornung/Möller, PassG/PAuswG, 2011, § 25 PassG Rn. 14; s.a. *Möller*, ebd., § 32 Rn. 3.

²⁸ S. die Stellungnahme des Bundesrats, Drs. 21/15(B), 4 f.

²⁹ BT-Drs. 18/3831, 12.

³⁰ Im Fall von § 6a Abs. 2 des Gesetzentwurfs liegt hingegen ohnehin immer eine Anordnung nach § 6 Abs. 7 PAuswG vor, sodass das Problem nicht auftritt.

4.3 Teilweiser Ausschluss vom elektronischen Rechtsverkehr

Der **faktische Ausschluss der Betroffenen** von der Möglichkeit, den elektronischen Identitätsnachweis (§ 18 PAuswG)³¹ in innovativen Anwendungen des E-Government und E-Commerce zu nutzen, **lässt sich nicht rechtfertigen**. Insbesondere darf der beabsichtigten Adressatengruppe nicht pauschal unterstellt werden, an diesen Anwendungen kein Interesse zu haben. Wenn der Gesetzgeber sich aus Gründen der zumindest teilweisen Abmilderung der beschriebenen Stigmatisierungsprobleme gegen die Ausstellung einer Chipkarte mit für jedermann erkennbarem Sperrvermerk entscheidet,³² so sollte unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 3 Abs. 1 GG) zumindest eine **technische Ersatzlösung** erwogen werden. Diese wäre **jedenfalls dann erforderlich**, wenn in Zukunft immer mehr Anwendungen im elektronischen Rechtsverkehr auf den elektronischen Identitätsnachweis zurückgreifen sollten.

³¹ Dazu z.B. *Roßnagel/Hornung*, DÖV 2009, 301 ff.; *Borges*, NJW 2010, 3334 ff.; *Möller*, in: *Hornung/Möller*, PassG/PAuswG, 2011, § 18 PAuswG Rn. 3 ff.

³² S.o. 1.3.