



## Wortprotokoll der 40. Sitzung

### **Innenausschuss**

Berlin, den 16. März 2015, 16:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Raum E.300

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

## Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt**

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**

**BT-Drucksache 18/3831**

Ausschussdrucksachen: 18(4)265, 18(4)271,  
18(4)273 A-E

**Federführend:**

Innenausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

**Berichterstatter/in:**

Abg. Clemens Binninger [CDU/CSU]

Abg. Gabriele Fograscher [SPD]

Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]

Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

|   | <u>Seite</u>                   |
|---|--------------------------------|
| I. Anwesenheitslisten   | 3                              |
| II. Sachverständigenliste                                       | 9                              |
| III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten       | 10                             |
| IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung                     | 11                             |
| V. Anlagen  | 37                             |
| Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen                |                                |
| Prof. Dr. Clemens Arzt  | Ausschussdrucksache 18(4)273 A |
| Dr. Dieter Romann   | Ausschussdrucksache 18(4)273 B |
| Prof. Dr. Dieter Kugelmann                                      | Ausschussdrucksache 18(4)273 C |
| Prof. Dr. Gerrit Hornung, LL.M.                                 | Ausschussdrucksache 18(4)273 D |
| Holger Münch  | Ausschussdrucksache 18(4)273 E |
| MR Peter Büttgen<br>(in Vertretung für die BfDI Andrea Voßhoff) | Ausschussdrucksache 18(4)265   |



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 16. März 2015, 16:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

| Ordentliche Mitglieder          | Unterschrift | Stellvertretende Mitglieder | Unterschrift |
|---------------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|
| <b>CDU/CSU</b>                  |              | <b>CDU/CSU</b>              |              |
| Baumann, Günter                 |              | Albsteiger, Katrin          | _____        |
| Binninger, Clemens              |              | Berghegger Dr., Andre       | _____        |
| Bosbach, Wolfgang               |              | Brähmig, Klaus              | _____        |
| Brandt, Helmut                  | _____        | Fabritius Dr., Bernd        | _____        |
| Frieser, Michael                |              | Feiler, Uwe                 | _____        |
| Hellmuth, Jörg                  |              | Giousouf, Cemile            | _____        |
| Hoffmann (Dortmund), Thorsten   |              | Gröhler, Klaus-Dieter       | _____        |
| Lindholz, Andrea                |              | Hauer, Matthias             | _____        |
| Mayer (Altötting), Stephan      |              | Heck Dr., Stefan            | _____        |
| Ostermann Dr., Tim              |              | Liebing, Ingbert            | _____        |
| Schäfer (Saalstadt), Anita      | _____        | Luczak Dr., Jan-Marco       | _____        |
| Schuster (Weil am Rhein), Armin |              | Monstadt, Dietrich          | _____        |
| Steinbach, Erika                | _____        | Seif, Detlef                | _____        |
| Veith, Oswin                    | _____        | Sensburg Dr., Patrick       | _____        |
| Warken, Nina                    | _____        | Strobl (Heilbronn), Thomas  | _____        |
| Wendt, Marian                   |              | Ullrich Dr., Volker         | _____        |
| Woltmann, Barbara               |              | Wellenreuther, Ingo         | _____        |
| Zertik, Heinrich                | _____        | Wittke, Oliver              | _____        |

Stand: 9. März 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 16. März 2015, 16:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

| Ordentliche Mitglieder       | Unterschrift | Stellvertretende Mitglieder  | Unterschrift |
|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
| <b>SPD</b>                   |              | <b>SPD</b>                   |              |
| Castellucci Dr., Lars        |              | Fechner Dr., Johannes        |              |
| Fograscher, Gabriele         |              | Gerster, Martin              |              |
| Grötsch, Uli                 |              | Heidenblut, Dirk             |              |
| Gunkel, Wolfgang             |              | Högl Dr., Eva                |              |
| Kampmann, Christina          |              | Juratovic, Josip             |              |
| Lischka, Burkhard            |              | Kolbe, Daniela               |              |
| Mittag, Susanne              |              | Lühmann, Kirsten             |              |
| Özdemir (Duisburg), Mahmut   |              | Poschmann, Sabine            |              |
| Reichenbach, Gerold          |              | Rix, Sönke                   |              |
| Schmidt (Berlin), Matthias   |              | Spinrath, Norbert            |              |
| Veit, Rüdiger                |              | Yüksel, Gülistan             |              |
| <b>DIE LINKE.</b>            |              | <b>DIE LINKE.</b>            |              |
| Jelpke, Ulla                 |              | Dagdelen, Sevim              |              |
| Korte, Jan                   |              | Hahn Dr., Andre              |              |
| Renner, Martina              |              | Karawanskij, Susanna         |              |
| Tempel, Frank                |              | Pau, Petra                   |              |
| <b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b> |              | <b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b> |              |
| Amtsberg, Luise              |              | Haßelmann, Britta            |              |
| Beck (Köln), Volker          |              | Künast, Renate               |              |
| Mihalic, Irene               |              | Lazar, Monika                |              |
| Notz Dr., Konstantin von     |              | Mutlu, Özcan                 |              |

Stand: 9. März 2015  
 Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339







Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 16. März 2015, 16:00 Uhr

Seite 3

**Bundesrat**

| Land                   | Name (bitte in Druckschrift)       | Unterschrift | Amts-<br>bezeichnung            |
|------------------------|------------------------------------|--------------|---------------------------------|
| Baden-Württemberg      | Delmotte                           |              | ORR'in                          |
| Bayern                 | Luderscheid                        |              | ORR                             |
| Berlin                 | Kalus                              |              | RD                              |
| Brandenburg            |                                    |              |                                 |
| Bremen                 | <sup>Song</sup><br>Bubendey-Welker |              | <sup>Präsidentin</sup><br>SR'in |
| Hamburg                |                                    |              |                                 |
| Hessen                 | Mentwill                           |              | StBe                            |
| Mecklenburg-Vorpommern |                                    |              |                                 |
| Niedersachsen          |                                    |              |                                 |
| Nordrhein-Westfalen    | Werna                              |              | ORR'in                          |
| Rheinland-Pfalz        |                                    |              |                                 |
| Saarland               |                                    |              |                                 |
| Sachsen                | B. Hermann                         |              | StA                             |
| Sachsen-Anhalt         |                                    |              |                                 |
| Schleswig-Holstein     |                                    |              |                                 |
| Thüringen              | Mallenbach                         |              | RD'in                           |

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339





---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 16. März 2015, 16.00 Uhr

---

**Prof. Dr. Clemens Arzt**

Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit  
der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**MR Peter Büttgen**

Vertreter der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Leiter des Referats Projekte der angewandten Informatik, Telematik

**Prof. Dr. Gerrit Hornung**

Universität Passau,  
Lehrstuhl für öffentliches Recht, IT-Recht und Rechtsinformatik

**Prof. Dr. Dieter Kugelman**

Deutsche Hochschule der Polizei,  
Leiter des Fachgebietes Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht einschließlich  
des internationalen Rechts und des Europarechts

**Holger Münch**

Präsident des Bundeskriminalamtes

**Dr. Dieter Romann**

Präsident der Bundespolizei



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

| <u>Sachverständige</u>                     | <u>Seite</u>  |
|--|---|
| Prof. Dr. Clemens Arzt                     | 11, 12, 22, 23, 28, 31, 32  |
| MR Peter Büttgen                           | 19, 32  |
| Prof. Dr. Gerrit Hornung                   | 13, 23, 27, 35  |
| Prof. Dr. Dieter Kugelmann                 | 15, 24, 33  |
| Holger Münch                               | 16, 24, 28, 31, 34, 35  |
| Dr. Dieter Romann                          | 18, 25, 26, 28, 30, 33, 35  |
| <br>                                       |   |
| <u>Abgeordnete</u>                         |   |
| Vors. Wolfgang Bosbach (CDU/CSU)           | 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 22,<br>23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 |
| Abg. Clemens Binninger (CDU/CSU)           | 21, 22, 23, 31, 32, 33, 34, 35, 36  |
| Abg. Thorsten Hoffmann (CDU/CSU)           | 31  |
| Abg. Gabriele Fograscher (SPD)             | 25  |
| Abg. Uli Grötsch (SPD)                     | 32, 33, 34  |
| Abg. Martina Renner (DIE LINKE.)           | 26, 32  |
| Abg. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 29, 34  |

**Tagesordnungspunkt**

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****BT-Drucksache 18/3831**

Ausschussdrucksachen: 18(4)265, 18(4)271, 18(4)273 A-E

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Herzlich willkommen zur Sachverständigenanhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes. Ich danke den Sachverständigen, dass sie unserer Einladung gefolgt sind, uns heute mit ihrer Expertise zur Verfügung zu stehen. Die Bundesdatenschutzbeauftragte, Frau Voßhoff, lässt sich krankheitshalber entschuldigen. Wir wünschen ihr – einstimmig – gute Besserung und der zuständige Referatsleiter, Herr Büttgen, wird an ihrer Stelle hier Stellung nehmen. Begrüßen darf ich für die Bundesregierung Herrn Dr. Krings. Bedanken darf ich mich schon einmal für die schriftlichen Stellungnahmen, die wir bereits bekommen haben und die auch zum Gegenstand der Gesamtdrucksache werden. Wir werden von dieser Veranstaltung ein Wortprotokoll, eine Bandabschrift anfertigen. Die Sachverständigen bekommen dieses Wortprotokoll dann übersandt mit der Möglichkeit, noch – falls notwendig – die eine oder andere Glättung vorzunehmen. Vorgenommen haben wir uns den Zeitraum 16.00 bis 18.00 Uhr. Ich bitte um Entschuldigung, dass ich um 17.45 Uhr die Veranstaltung verlassen muss. Das geht heute wirklich nicht anders. Einleitend hat jeder Sachverständige fünf Minuten, das ist fünf Mal der große Zeiger auf dem Zifferblatt. Ich hoffe, Sie schaffen es. Bei sechs Minuten sagen wir noch nichts, bei sieben Minuten wird der Vorsitzende unlustig, bei acht Minuten schreitet er zur Gewalt. Alles, was Sie in den fünf Minuten nicht einpacken können, werden Sie aber im Laufe der Veranstaltung sicherlich noch uns an sachdienlichen

Hinweisen mitteilen können. Danach folgt die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen aller Fraktionen. Ich darf schon jetzt darum bitten, dass wir auch dann die Sachverständigen ansprechen, an die die Fragen adressiert sind. Das zur Geschäftsordnung des heutigen Tages. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich Herrn Prof. Dr. Arzt um seine Stellungnahme bitten. Sie kommen als Direktor des Forschungsinstitutes für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin, die ich besonders gut kenne, wenn auch nicht durch eigene Anschauung, sondern durch die meiner ältesten Tochter. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Sehr geehrter Herr Bosbach, sehr geehrte Damen und Herren, besten Dank für die Einladung. Ihnen liegt in der Tat meine Stellungnahme vor, in der ich durchaus kritisch eine ganze Reihe von Aspekten in diesem Gesetzentwurf beleuchte. Ich möchte kurz darauf hinweisen, dass die Hochschule für Wirtschaft und Recht einen Fachbereich Polizei hat, ich also seit 16 Jahren angehende Kommissare und Kommissarinnen ausbilde und daher der Fokus meiner Stellungnahme insbesondere auf den Umsetzungsfragen des Gesetzes auch in der Praxis liegt und bei der Frage der möglichen Stigmatisierung durch dieses Gesetz. Das Gesetz beschränkt die Ausreisefreiheit deutlich weitergehend als wir es bisher im Pass- und Ausweisrecht kennen. In der Folge haben wir auch Eingriffe in den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Dazu ist, denke ich, in den schriftlichen Stellungnahmen genügend ausgeführt worden und das dürfte hier unstrittig sein. Was aus meiner Sicht im Gesetzentwurf fehlt, ist eigentlich eine Auseinandersetzung mit dem Europarecht – sei es auf der Primär-, sei es auf der Sekundärebene –, mit der Europäischen Grundrechtecharta und mit der EMRK. All dieses kommt im Gesetzentwurf eigentlich nicht weiter vor. Das stellt aus meiner Sicht einen gewissen Mangel – zumindest der Problematisierung von möglichen Problemen auf dieser Ebene – dar. Kommen wir zum Kernstück. Das ist sicherlich § 6a Absatz 1 und Absatz 2, um die es hier ja vor allem geht, also die Frage der Entziehung bzw. Versagung von Personalausweis und dann in der Folge der Ausstellung



eines Ersatz-Personalausweises. Dieser Ersatz-Personalausweis – ich denke, an dem Punkt sind sich die Sachverständigen auch alle einig – hat natürlich noch mal eine besondere Qualität gegenüber den Beschränkungen an sich, weil er für den Betroffenen das einzige valide Personaldokument darstellt, mit dem er sich hinterher noch in der Öffentlichkeit ausweisen kann. Die Normen in Absatz 1 und Absatz 2 enthalten dabei eine ganze Reihe von Bestimmtheitsmängeln, auf die in den Stellungnahmen ja durchaus teilweise sehr ausführlich hingewiesen worden ist. Was mir aus der Gesetzesbegründung überhaupt nicht so richtig klar geworden ist: Was genau ist die Zielrichtung dieses Gesetzentwurfes? Geht es hier um den Schutz der inneren Sicherheit, der äußeren Sicherheit oder um erhebliche Belange der Bundesrepublik? Das sind nach § 7 Absatz 1 Passgesetz die drei Ansatzpunkte für eine solche Maßnahme. Hier ist die Begründung aus meiner Sicht doch sehr diffus. Und warum hier – von dem Phänomen, über das wir hier sprechen – eine Bedrohung für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik ausgehen soll, ist mir nicht ganz klar geworden. Die Bestimmtheitsmängel in § 6a Absatz 1 und 2 rühren insbesondere daher, dass wir hier eine sehr engere Rückkopplung an strafrechtliche Normen haben. Dazu hat der Kollege Kugelmann in seiner Stellungnahme ja sehr, sehr intensiv vorgetragen. Deshalb möchte ich nur darauf verweisen. Diesen Ausführungen kann ich mich ohne weiteres anschließen. Wir haben ein weiteres Problem, was ich hier vielleicht an diesem Punkt hinzufügen möchte, nämlich ein Problem, das das Thüringische Verfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 sehr intensiv thematisiert hat. Die Frage, inwieweit kann ich eigentlich im Gefahrenabwehrrecht auf Straftatbestände verweisen. Also: Macht es Sinn, aus der Systematik des Gefahrenabwehrrechtes, das ja erst Gefahren, die in der Zukunft liegen, abwehren soll, auf Strafnormen, die ein bereits geschehenes Verhalten in der Vergangenheit im Bezug haben, zu verweisen oder muss nicht hier ein ganz anderer neuer Regelungsansatz hinein? Nämlich der Regelungsansatz: Auf welche Rechtsgüter soll sich der Schutz eigentlich beziehen? Also das ist eine ganz grundsätzliche, ganz allgemeine Frage, die das Thüringische Verfassungsgericht in dieser Entscheidung aus 2012 sehr intensiv herausgearbeitet

hat und seinerzeit eine ganze Reihe von Regelungen im thüringischen Polizeirecht deshalb gekippt hat. Was mir auch nicht ganz klar geworden ist: Wenn man sich schon so intensiv auf Strafnormen bezieht, sozusagen in der Rückkopplung im § 6 a Abs. 1 und 2, warum gibt es dann eigentlich keinen Link zum Strafprozessrecht? In der Gesetzesbegründung, im gesamten Ansatz fehlt jede Rückkopplung auf das Strafprozessrecht. Es fehlt eine Rückkopplung, dass wir beispielsweise eine gerichtliche Entscheidung bräuchten, es fehlt die Rückkopplung, dass es überhaupt ein Ermittlungsverfahren braucht. Aber aus meiner Sicht geht ein Mangel der Rückkopplung durchaus noch ein Stück weiter. Ich frage mich nämlich: Wenn ich von einer Person denke, dass sie einer Vereinigung nach § 129a, 129b StGB angehört, und wenn ich sage, Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass sie diese unterstützt oder ihr angehört, warum sollen denn eigentlich keine Haftgründe nach der Strafprozessordnung im Einzelnen vorliegen? Da ist dann an § 112 Absatz 3 StPO, der durchaus ja erleichternde Bedingungen voraussetzt, zu denken und genauso an § 112 Absatz 2 Nr. 2 oder Nr. 3 StPO. – Ich habe noch Zeit oder bin ich fertig?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja. Ich habe Sie angestrahlt.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Gut, Herr Bosbach, das freut mich. Damit habe ich nicht gerechnet, dass meine Ausführungen so viel Begeisterung bei Ihnen wecken werden. Ganz kurz weiter: Das Problem der Stigmatisierungswirkung – hierauf habe ich ja sehr intensiv hingewiesen in meiner Stellungnahme. Ich denke, das ist das Kernproblem. Neben all den Problemen der Unbestimmtheit der Norm, die wir hier haben, sehe ich hier eine neue Qualität gegenüber den bisherigen Mechanismen der Ausreiseverweigerung oder der Passversagung aus dem einfachen Grunde, weil jeder – ich betone: jeder – dem dieser Ersatz-Personalausweis ... egal, alle Vorstellungen und Vorschläge, die bisher kamen, wie man ihn ausgestalten sollte, ... machen für jeden in der Öffentlichkeit erkennbar: Diese Person wird von den Behörden als mutmaßlicher Dschihadist angesehen. Sei es, dass ich damit ein Bankkonto eröffne, sei es, dass ich damit mein Kind in der Kita anmelde,



dass ich mich sonst irgendwo ausweisen muss, sei es aber auch, dass ich zum Beispiel in eine harmlose Polizeikontrolle im Straßenverkehr komme – und sofort werden die Alarmglocken losschellen: Diese Person ist ein mutmaßlicher Dschihadist. Hier sehe ich ein ganz eminentes Problem dieses Gesetzentwurfes. Kommen wir ganz kurz zu Verfahrensfragen. Ich denke, wenn man schon hier einen einstweiligen Rechtsschutz abschneiden möchte, was in gewisser Weise konsequent ist bei dieser Maßnahme, dann sollte man doch im Gesetz zumindest eine Anhörungspflicht aus § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ausdrücklich in Bezug nehmen. Ich finde, auch darauf sollte kurz hingewiesen werden, auf die Idee der Kosten. Dass sie sowohl für die Entziehung als auch für den Ersatz-Pass und hinterher für die Ausstellung eines wieder – sozusagen – erworbenen Passes irgendwann jeweils die Kosten tragen sollen, geht doch aus meiner Sicht etwas zu weit. Und wir haben ein weiteres Problem aus meiner Sicht, bei der Frage der Gültigkeitsdauer. Wir haben eine Befristung auf drei Jahre. Und wir haben keine Prüfpflicht, also wir haben keine Pflicht der Behörde, alle sechs Monate, alle drei Monate, alle sechs Monate hier zu prüfen, ob die Voraussetzungen vorliegen. Das halte ich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten für ein Mindestanfordernis. Eine Befristung auf drei Jahre mag angehen, aber es hat sich sonst bei vergleichbaren Maßnahmen eine Regelfrist von maximal sechs Monaten eingebürgert, innerhalb deren eine Überprüfung stattfinden muss. Findet die nicht statt, wird die Regelfrist zur Höchstfrist oder sozusagen zur Normalfrist – und die ist mit drei Jahren deutlich überschritten. Herr Bosbach fängt an zu drohen. Weiteres auf Nachfrage.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Arzt. Nächster Sachverständiger von der Universität Passau, Herr Prof. Hornung. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Gerrit Hornung** (Universität Passau): Vielen Dank auch von meiner Seite für die Einladung. Meine Damen und Herren, der Gesetzentwurf verfolgt ein legitimes staatliches Ziel, nämlich die Destabilisierung der einschlägigen Regionen zu verhindern und Gefahren im Zusammenhang mit etwaigen Rückreisenden, zusätzlich radikalisierten Personen abzuwehren. Auch legitime

staatliche Ziele müssen indes verfassungskonform – und das heißt in diesem Fall: grundrechtskonform – umgesetzt werden. Ausreisefreiheit ist ein Grundrecht. Ich möchte in aller Kürze etwas sagen zu drei Punkten: zur Verhältnismäßigkeit, zur Stigmatisierung und zum Bestimmtheitsgrundsatz sowie abschließend für den Fall, dass das Gesetz weiter verfolgt wird, vier etwas konkretere Punkte, die aus meiner Sicht ergänzungsbedürftig sind, wenn das Gesetzesvorhaben weiter betrieben wird. Erstens, zur Verhältnismäßigkeit. Zur Effektivität der Maßnahme möchte ich nichts sagen, das müssen die Kollegen aus der Praxis machen. Jedenfalls hat Effektivität aber etwas zu tun mit der Kontrolle der Schengen-Außengrenzen. Und diese Kontrollen sind aus meiner Sicht zugleich ein Ansatzpunkt für mildere Mittel. Es wird im Schengener Informationssystem ja gerade implementiert, dass diese Reisebeschränkungen im Personalausweis auch Teil des Schengener Informationssystems sein sollen. Und das wäre ein milderes Mittel: systematische Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen auch für Deutsche oder für EU-Bürger. Herr Romann hat in seiner Stellungnahme zu Recht ausgeführt, dass das natürlich mit zusätzlichem Personaleinsatz und mit Reisebeschränkungen oder zusätzlichen Maßnahmen verbunden wäre, auch für deutsche Bürger. Die Frage ist aber natürlich, ob man das nicht, wenn man denn effektiv sein will, ohnehin machen müsste, und sei es nur, um Umgehungsmaßnahmen zu verhindern. Ein einfaches Beispiel: Eine Umgehungsmaßnahme, auf die ja jedermann kommen könnte, ist: sie erhalten einen Bescheid, in dem ihnen der Personalausweis entzogen wird. Was machen Sie als erstes? Sie behaupten, dass Sie ihn verloren haben, deponieren ihn an einer sicheren Stelle und sind immer noch im Besitz dieses Personalausweises. Wenn Sie das an den Schengen-Außengrenzen verhindern wollen, müssen Sie ohnehin jeden, der ausreisen will, dort systematisch mit einer Datenbankabfrage kontrollieren. Wenn Sie das nicht tun, stellt sich aus meiner Sicht die Frage der Effektivität. Zweiter Punkt. Zur Stigmatisierung: Der Entwurf beschränkt die Ausstellung des Ersatz-Personalausweises zu Recht auf wenige Fälle der Unterstützung terroristischer Vereinigung und massiver Gewaltandrohung. Auf der Stigmatisierungsebene hat das aber paradoxer-



weise einen verschärfenden Effekt, denn das Problem ist, Herr Prof. Arzt hat eben schon darauf hingewiesen: Je höher man die Anforderungen an die Ausstellung eines solchen Ersatz-Personalausweises hängt, desto gravierender ist der Verdacht in dem Moment, wo ich einen solchen Ausweis vorlege. Das heißt, jeder, der einen solchen Ausweis zu sehen bekommt, muss davon ausgehen, dass die Pass- und Personalausweisbehörden einen schweren und massiven Verdacht gegen diese Person hegen. Das ist so. Es gibt jede Menge Fälle, in denen Sie einen Ausweis vorlegen müssen. Ich habe in meiner Stellungnahme das willkürliche Beispiel des Augenoptikers genannt. Wenn Sie eine Sehprüfung für einen Führerschein machen, müssen Sie beim Augenoptiker einen Pass oder Personalausweis vorzeigen. Es gibt jede Menge anderer Beispiele. Das Augenoptikerbeispiel ist auch deswegen ein problematisches, weil es dort explizit auf diese beiden Dokumente beschränkt ist. Sie können dort weder mit einem anderen Ausweispapier kommen noch mit einer beglaubigten Kopie, sondern nur mit dem Pass oder Personalausweis. Das heißt, wenn man diese Stigmatisierungsprobleme lösen will, müsste man wohl diese Regelungen durchforsten und sehen, in welchen Lebenssituationen diese Probleme bestehen. Die technische Gestaltung, das hat Herr Prof. Arzt gerade schon gesagt, löst das Problem aus meiner Sicht nur für wenige Ausnahmefälle, zum Beispiel für den Fall der beglaubigten Kopie. Das kann man machen, man kann eine Kopie machen von dem Ausweis, wenn nur vorne die Beschränkung draufsteht. Aber die Vorstellung, dass ich in einer Kontrollsituation diesen Ausweis offen hinhalte und quasi verdecke, dass er diese Beschränkung hat, halte ich für nicht realistisch. Also man kann eine Kopie machen davon, aber in einer Kontrollsituation, wo ich gezwungen werde, den Ausweis zu übergeben, ist das nicht realistisch. Die konkreten Folgen können dann alle möglichen sein. Sie stehen in der Post, holen ein Paket ab, die Schlange hinter Ihnen bekommt mit, dass hier ein entsprechender Verdacht geherrscht hat. Vermieter, wenn Sie eine Wohnung mieten. Oder auch, um ein Beispiel von hier zu nehmen: Was würde wohl passieren, wenn an der Einlasskontrolle dieses Hauses ein Besucher mit einem solchen Ausweis vorbeikommt? Die Probleme jedenfalls, die dort auftauchen, werden meines Erachtens durch den Gesetzesentwurf nicht gelöst. Das heißt, wenn

man dieses Verfahren betreibt, dann muss man mit diesem Stigmatisierungsproblem leben. Drittens, zum Tatbestand. Die Beschränkung auf einige Passversagungsgründe – das habe ich gerade gesagt – ist gut. Sie ist auf dem zweiten Blick aber nicht so gut, wie sie aussieht, weil – dazu wird der Kollege Prof. Kugelmann gleich, glaube ich, noch mehr sagen – wir Verweise haben auf die relativ unbestimmten Normen des StGB. Diesen Problemen kann man nur begegnen, wenn wir eine doppelte verfassungskonforme Auslegung dieses Vorhabens machen, zum einen hinsichtlich der StGB-Normen und zum anderen hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen und der Tatsachengrundlagen. Hier haben die Verwaltungsgerichte in den letzten Jahren und Monaten meines Erachtens zu Recht die Anforderungen hochgezogen, das OVG Münster zum Beispiel. Es reicht nicht mehr aus, dass die Sicherheitsbehörden den Passbehörden nur mehr oder weniger mitteilen, dass sie entsprechende Informationen haben. Das halte ich auch für richtig. Im Übrigen ist dieser Bereich tatsächlich problematisch ungeregelt. Dazu wird Herr Büttgen wahrscheinlich gleich noch mehr sagen. Der Bereich des Informationsflusses von den Sicherheitsbehörden zu den Personalausweisbehörden bewegt sich im general-klauselartigen Bereich. Ich habe gesagt, ich würde gern noch vier ganz kurze konkrete Punkte nennen, die aus meiner Sicht relevant sind, wenn das Gesetzesvorhaben weiter betrieben wird. Also vier ergänzungsbedürftige Punkte. Erstens: Der Ausschluss vom elektronischen Identitätsnachweis ist vielleicht im Moment kein großes Problem, aber mittelfristig nicht zu rechtfertigen. Man müsste also eine technische Ersatzlösung für diese innovativen Bereiche des E-Government und des E-Commerce finden. Zweitens: Registerrecht. Der Bundesrat hat zu Recht auf die Ergänzungsbedürftigkeit des Melderegisters hingewiesen. An die Ergänzungsbedürftigkeit des Personalausweisregisters hat aber offensichtlich noch niemand gedacht. Auch dort ist nach bisherigem Rechtszustand eine Beschränkung des Personalausweises einzutragen. Und der Entzug des Personalausweises müsste dort ebenso eingetragen werden. Also das ist ergänzungsbedürftig. Dritter Punkt: Ausreiseuntersagung. Im Entwurf steht in der Begründung, das Verbot der Ausreise solle mitgeregelt sein. Das könnte man vertreten, wenn wir nicht



eine Regelung zum Ausreiseverbot hätten, nämlich den § 10 Passgesetz. Und im § 10 Passgesetz steht darin, bei Passversagung, Passbeschränkung und Ausweisbeschränkung ist die Ausreise zu versagen. Der § 10 Passgesetz muss aus meiner Sicht ergänzt werden. Letzter Punkt – ich sage das noch kurz, weil mir das erst im Zug hierher eingefallen ist – Straftatbestände. § 24 Passgesetz enthält Straftatbestände für den Ausreiseversuch im Fall der Passbeschränkung, Passversagung und Personalausweisbeschränkung. Und auch diese Regelung müsste systematisch ergänzt werden. Sie bräuchten also einen neuen Straftatbestand auch für diesen Fall des Entzuges des Personalausweises. Das sind aus meiner Sicht nicht ganz unwesentliche Ergänzungen für das weitere Gesetzgebungsvorhaben. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen, Herr Prof. Hornung. Nächster Sachverständiger von der Deutschen Hochschule der Polizei, Herr Prof. Kugelmann. Sie haben das Wort.

**SV Prof. Dr. Dieter Kugelmann** (Deutsche Hochschule der Polizei): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, der Gesetzentwurf hat das Ziel, die Ausreise bestimmter Personen aus dem Bundesgebiet zu verhindern, und verfolgt einerseits das Konzept der Harmonisierung des Personalausweisgesetzes mit dem Passgesetz. Das ist dem Grunde nach erst einmal als Ansatz unproblematisch. Die Einzelheiten sind dann verfassungsrechtlich problematischer, nämlich die Anknüpfung an das geltende Terrorismusstrafrecht, insbesondere an die Tatbestände der §§ 129a und 89a StGB. Dadurch, dass hier Verweise in dem Gesetzentwurf Aufnahme gefunden haben, wird automatisch auch die komplette Diskussion um dieses Strafrecht mit in den Gesetzentwurf importiert. Das heißt also, dass die Verweise auf diese Vorschriften bedeuten, dass die ganze Rechtsmasse, die wir dort haben, in Bezug genommen wird. Das ist meines Erachtens durchaus der Diskussion wert, allerdings nach geltender Rechtslage zunächst haltbar. Der Bundesgerichtshof in Strafsachen hat dem Grunde nach im letzten Jahr den § 89a StGB für verfassungsgemäß erklärt. Geltende Rechtslage ist also bis auf weiteres, dass wir dieses Konzept – nämlich der Vorverlagerung von Strafbarkeit, der Strafbarkeit schon im Vorfeld,

eben auf Unterstützungshandlungen und ähnliche „weiche“ Handlungen – als verfassungsgemäß erachten. Ausgehend davon lässt sich auch die verfassungsrechtliche Beurteilung dieses Gesetzentwurfes durchführen. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Ausreisefreiheit als der zentrale Punkt wird ja nicht nur durch den Entzug des Personalausweises, sondern auch durch die Regelung zur Ungültigkeitserklärung, die auch mit drin ist, berührt. Die Frage ist: Ist das bestimmt genug und ist das verhältnismäßig? Meines Erachtens wird man auch in Verfolgung eben dessen, was zum Beispiel der BGH in Strafsachen getan hat, eine verfassungskonforme Auslegung anstreben müssen. Wenn man das tut, dann scheint mir die Regelung allerdings auch haltbar. Verfassungskonforme Auslegung zum einen, was die Synchronisierung des Personalausweisgesetzes mit dem Passgesetz betrifft. Es ist ja auch in der Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehen, dass der Begriff der Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit konkretisiert werden soll. Das heißt, es muss auch immer mitgelesen werden. Und die Rechtsprechung sagt, es dürfen nur überragende Gründe sein. Das heißt also, in der Entscheidung ist immer – das scheint mir durchaus eine Eingrenzung zu sein – verfassungskonform mitzudenken, dass nicht zwingend jeder Tatbestand, der im § 6a drinsteht, automatisch die Rechtsfolge nach sich ziehen kann, sondern im Einzelfall vielleicht durchaus, wenn keine Gefahr für die innere Sicherheit oder keine überragende Gefahr vorliegt, das nicht der Fall sein kann.

Zweite Eingrenzung: bestimmte Tatsachen. Es müssen also bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, sagt der Gesetzentwurf. Und diese bestimmten Tatsachen müssen eben sehr bestimmt sein. Es sind also hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der Tatsachen anzulegen. Keine Verdachtsmomente, keine bloßen Vermutungen, sondern konkrete gerichtsverwertbare Tatsachen aus – und das sage ich bewusst – verlässlichen Quellen, um dann entsprechend die Vorschrift anwenden zu können. Ein dritter Punkt, den ich in verfassungskonformer Auslegung vorschlagen würde, ist die Ausdehnung des Anwendungsbereiches von § 6a Abs. 4. Da steht drin, dass die Betroffenen den Personalausweis zurück-erhalten können. Das setzt meines Erachtens die von Herrn Prof. Arzt schon angesprochene Prüf-



pflicht voraus. Das heißt also, schon in verfassungskonformer Auslegung des Absatzes 4 muss regelmäßig geprüft werden, ob die Voraussetzungen noch vorliegen, um dann gegebenenfalls den Ersatz-Personalausweis wieder einzuziehen, den Betroffenen zu informieren und ihm die Möglichkeit einzuräumen, einen sozusagen normalen Personalausweis zu erhalten. Das wären die verfassungskonformen Überformungen, die meines Erachtens angezeigt sind. Nach dieser Maßgabe wären dann auch die Regelungen meines Erachtens verhältnismäßig, sodass auch die weiteren Aspekte – also Persönlichkeitsrecht oder Datenschutzrecht hinsichtlich der Berechtigung der Beförderungsunternehmen – im Kern verhältnismäßig sind. Die Stigmatisierung, die auch mit Artikel 3 GG zu tun hat, mit der Ungleichbehandlung wegen – der Bundesrat hat es ja angeregt zu prüfen – der Unterscheidung – die einen haben elektronische Funktionen, die anderen nicht –, das scheint mir durchaus mit einer entsprechenden Gestaltung des Ersatz-Personalausweispapieres hinreichend aufzufangen zu sein, weil wir mit dem Gesetzentwurf einen begrenzten Personenkreis ansprechen und hier letztlich die Stigmatisierung nicht zu vermeiden ist, weil es sich ja gerade um ein anderes Papier handelt, das Ziel des Gesetzes aber anders eben nicht zu erreichen ist.

Letzter Punkt: das Unionsrecht. In der Tat ist der Gesetzentwurf, weil er die Ausreise aus dem Bundesgebiet und damit letztlich die Ausreise aus dem Schengen-Raum betrifft, auch relevant im Bereich Freizügigkeit in der Union, konkret: Schengener Grenzkodex. Die Problematik, die sich hier stellt, ist insbesondere, dass wir alle problemlos reisen wollen und deshalb überall auch drinsteht: Mindestkontrollen reichen, nicht systematisch, nur im Einzelfall. Das heißt automatisch, ich prüfe nicht jeden. Und damit ist eine Lücke da. Das heißt also: Diese Lücke gilt es zu schließen, und das ist das Ziel, das der Gesetzentwurf verfolgt. An einer Stelle – da kann ich anschließen an den Kollegen Prof. Hornung – ist allerdings, was die Fortentwicklung des Schengener Grenzkodex betrifft, durchaus zu beachten, dass, wenn es tatsächlich so sein sollte, dass künftig die Ungültigkeitserklärungen im Fahndungssystem eingetragen werden, wir eigentlich schon die Möglichkeit haben, einen ungültigen Personalausweis dort als Sachfahndung mit zu erfassen. Das

heißt, aus meiner Sicht wären dann, wenn dies geltendes Recht würde, europäisch die Notwendigkeit nicht mehr gegeben, diese Vorschrifts-ungültigkeitserklärung zum automatischen Ungültigwerden aufgrund des Gesetzes im Gesetzentwurf zu behalten. Aber ich weiß nicht, wie schnell die Europäer sind, vielleicht müssen wir den Gesetzentwurf dann trotzdem behalten. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank Ihnen. Nächster Sachverständiger, zum ersten Mal jedenfalls in dieser Eigenschaft in dieser Runde, der nicht mehr ganz, aber doch noch relativ neue Präsident des Bundeskriminalamtes, Herr Münch. Sie kommen noch gesondert in den Innenausschuss des Deutschen Bundestages, um sich, und um die Schwerpunkte Ihrer Arbeit vorzustellen. Aber vorab wünschen wir Ihnen schon einmal im neuen Amt in unser aller Interesse viel Erfolg und auch das Quäntchen Glück, das man gelegentlich bei der Polizeiarbeit braucht. Schön, dass Sie heute live hier sind. Sie wissen ja, Telefonate zwischen Politikern und Präsidenten des Bundeskriminalamtes fallen in den Bereich gefahrgeneigter Tätigkeit. Aber hier müssen Sie keine Sorge haben. Hier kann Ihnen nichts passieren. Sie haben das Wort.

SV **Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Vielen Dank, Herr Bosbach. Ich möchte mich in den fünf Minuten auf die Frage konzentrieren, ob aus Sicht der polizeilichen Praxis eine solche Regelung erforderlich ist, wie effektiv sie ist, ob sie geboten ist. Also eher ausgehend von der Lage, sage ich mal so. Vom Ziel her, das ist ja schon gefallen, muss ich dazu nichts ergänzen. Ziel ist es, Reisebewegungen von Gefährdern des extremistisch-terroristischen Personenspektrums, der sogenannten Foreign Fighters, zu verhindern. Wir wissen, derzeit kann ein Ausreiseverbot nach dem Passgesetz ausgesprochen werden. Die Frage ist: Wie groß ist die Sicherheitslücke dadurch, dass man mit dem Personalausweis heute nicht nur im Schengen-Raum – da braucht man gar keinen Ausweis, wenn man so will – unterwegs sein kann, sondern eben auch aus dem Schengen-Raum heraus durch die Mindestkontrolle ausreisen kann, und dafür auch, in bestimmte Staaten zumindest, ein Personalausweis reicht. Wir haben aktuell – da sehen Sie, wie die Zahlen sich auch schnell verändern – 650 deutsche Islamisten bzw.



Islamisten aus Deutschland, so muss man ja sagen, die in Richtung Syrien ausgereist sind. Möglicherweise, das wissen wir nicht in allen Fällen, um dort an Kampfhandlungen teilzunehmen bzw. auch um in den Irak weiterzureisen, um dort an Kampfhandlungen teilzunehmen. Das ist der Teil an dem gesamteuropäischen Spektrum von aktuell etwa 4 000. So sind die Zahlen. Also gegenüber der Gesetzesbegründung hat sich das nochmal deutlich nach oben verändert. Andere Zahlen verändern sich auch nach oben. Wir führen aktuell Verfahren gegen diesen Personenkreis – also sprich: extremistisch, terroristisch, islamistisch – von über 400. Im September 2013 waren es 70. Daran sehen Sie auch den starken Anstieg in diesem Feld. Die aktuelle Zahl der Gefährder in Deutschland lautet 289. Und von diesen Gefährdern haben 188 Bezüge in Richtung Syrien/Irak, das heißt, wir wissen, dass sie eine gewisse Nähe haben zum IS bzw. hier auch mit der Frage der Unterstützung im Ausreisegeschäft. Das sind erst einmal so einige Zahlen, was das aktuelle Gefährderpotential ausmacht. Wir wissen von den Rückkehrern, dass etwa ein Drittel, bei 40 Personen sicher, dass sie am Kampf teilgenommen haben. Das macht insgesamt noch einmal das Spektrum deutlich. Ja, vielleicht noch ein paar Zahlen zu den Ausreiseuntersagungen. Insgesamt sind dem BKA 126 solcher Verfügungen nach dem Passgesetz bekannt. Seit etwa 2009, ich kann es nicht auf den Tag genau sagen. Aber das ist das Gesamtspektrum der Maßnahmen, die bislang in Deutschland getroffen worden sind. Von diesen 126 Maßnahmen betrafen 94 deutsche Staatsangehörige. Das macht noch einmal das Spektrum deutsche Staatsangehörige deutlich. Wir wissen von 61 dieser 126 sicher, dass sie nicht ausgereist sind. Bei den Verbleibenden wissen wir es nicht sicher, ob diese Ausreiseuntersagung funktioniert hat. Ich werde hier keine Beispielfälle nennen. Ich glaube, das kann Herr Romann noch viel besser aus seinem Aufgabenbereich heraus. Wie ist nun die Sicherheitslücke? Maßnahmen, die getroffen worden sind, sind die, dass bislang eine Ausschreibung seit November 2012 im geschützten Grenzverhandlungsbestand aufgenommen wird – in INPOL-zentral. Man muss aber sagen, auf diese beiden Dinge kann nur die Bundespolizei oder – besser gesagt – Polizeidienststellen, die bei den Grenzaufgaben aktiv sind, zurückgreifen. Reist der betroffene Bürger vorher in einen Schengen-Staat

aus, hilft diese Ausschreibung schon einmal nicht, wenn man darauf nicht zugreifen kann. Seit Dezember 2014 werden alle SIRENE-Dienststellen – auch mittels eines entsprechenden Formulars – über eine solche Ausschreibung informiert, wenn dahinter so ein Foreign-Fighter-Hintergrund liegt. Aber diese Information führt eben zu großen Teilen auch ins Leere, weil wir eben an der Außengrenze, zumindest dort, wo wir mit dem Personalausweis ausreisen dürfen – und das ist eben auch die Türkei –, ganz im Wesentlichen aufgrund der Freizügigkeitsregelung nur die sogenannte Mindestkontrolle machen und nur stichprobenartig in die Vollkontrolle einsteigen. Aber das kann Herr Romann gleich auch nochmal besser darstellen. Das führt dazu, dass es möglich ist, trotz Passenzug mit dem Personalausweis den Schengen-Raum zu verlassen und dann zum Beispiel in die Türkei über den Landweg weiter nach Syrien zu reisen. Um diese Ausreise dann wirksam zu unterbinden, wäre die eine Möglichkeit, wie angedeutet, eine Vollkontrolle an der Außengrenze. Aber Sie müssen sehen: Dann treffen Sie damit jeden EU-Bürger; und das ist aktuell nach Schengen-Grenzkodex auch nicht möglich. Oder Sie müssen der kontrollierenden Person dann auch einen konkreten Anlass geben, dass sie jetzt auch weiß, da steht eine Person vor ihr, die eine Ausreiseuntersagung hat. Das geht eben dann, wenn sie den Ausweis entsprechend kennzeichnen oder aber wenn sie ein Ersatzdokument ausgeben. Die Frage, ob mildere andere Maßnahmen möglich sind, ist auch eine, die wir uns gestellt haben. Den heutigen Ausweis zu kennzeichnen wäre eine. Allerdings: weil wir mittlerweile ja eine Checkkarte haben, ist das nachträgliche Aufbringen eines Aufklebers sehr leicht wieder zu entfernen, also von daher nicht sicher. Mit Meldeauflagen zu agieren, ist auch keine Sicherheit, weil sie zwischen zwei Meldeauflagen auch wieder das Land verlassen können. Das gilt für eine elektronische Fußfessel, die manipulierbar ist, wie wir aus der Praxis wissen. Insofern ist nach unserer Einschätzung ein weniger einschneidendes Mittel nicht effektiv. Was dann die Verhältnismäßigkeit – die Beurteilung aus der Praxis heraus – angeht, wäre ansonsten nur im EU-Raum eine EU-weite Vollkontrolle die Alternative, die ich momentan aber auch nicht sehe. Insofern würde ich an dieser Stelle zusammenfassen: Wir halten das Ersatzdokument für eine Maßnahme, um effektiv bei der



Ausreise zu erkennen, da ist jemand, der kein gültiges Ausweis-, Passdokument hat, was es ihm erlaubt, den Schengen-Raum zu verlassen und was bei den aktuell durchgeführten Mindestkontrollen die Kontrollbeamten in die Lage versetzt, auch effektiv zu handeln. Das heißt aus der Praxis heraus – die Zahlen habe ich genannt – halten wir es auf der einen Seite für erforderlich, tätig zu werden, und auf der anderen Seite halten wir das hier in Rede stehende Mittel für geeignet und erforderlich.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Münch. Der Präsident der Bundespolizei, Herr Dr. Romann. Sie haben das Wort.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Werte Abgeordnete. Mein Kollege Holger Münch hat aus Sicht der Sicherheitsbehörden im Prinzip alle zentralen Themen bereits angeschnitten. Ich bestätige sie alle zu hundert Prozent auch aus der Sicht der Bundespolizei. Das gibt mir Gelegenheit, Sie mit einigen Beispielen aus der grenzpolizeilichen Praxis zu beglücken. Ich fange an mit Kerim B. Dem wurde am 8. März 2012 durch eine Verfügung der Stadt Düsseldorf der Pass entzogen. Darüber hinaus erging die Anordnung, dass der Personalausweis ihn nicht zum Verlassen der Bundesrepublik berechtigt, weil Hinweise vorlagen, dass sich die Person dem Dschihad anschließen will. Einen Tag später hat die Bundespolizei die Person und den Personalausweis in die nationale Sachfahndung im Geschützten Grenzfehndungsbestand gegeben sowie im Schengener Informationssystem zur Sachfahndung ausgeschrieben. Hier: „Lost and Stolen Documents“ – Ungültigkeit. Am 25. Januar 2014 wurde er bei der Einreisekontrolle – aus Istanbul kommend – am Flughafen Düsseldorf vorstellig und wies sich mit seinem Personalausweis aus. Eine Fahndungsüberprüfung war nicht zwingend, wurde von unserem Beamten dennoch gemacht. Wir haben ihn dann beanzeigt wegen Verstoßes gegen das Ausreiseverbot, strafbar nach § 24 Passgesetz. Am 1. Juli 2014 reise Kerim B. erneut unter Nutzung seines Personalausweises über den Flughafen Schiphol/Amsterdam nach Izmir in der Türkei aus. Seinen Aufenthalt dort hat er dann genutzt, um sich in Syrien von dem IS ausbilden zu lassen und aktiv an Kampfhandlungen teilzunehmen. Eine dabei

erlittene Verletzung veranlasste ihn, wieder zurück in die Türkei zu kommen. Die Türkei hat ihn vor zweieinhalb Wochen, am 4. März, wieder nach Deutschland abgeschoben. Dort hat die Bundespolizei ihn auf der Grundlage eines zwischenzeitlich ergangenen EU-Haftbefehls – da bin ich dem BKA sehr dankbar, dass das so schnell geklappt hat – festgenommen. Kerim B. ist bei Weitem nicht der einzige. Ich mache das jetzt im Stakkato. Es ist immer derselbe Phänomenbereich und immer derselbe Sachverhalt. Ali A.: Passentzug und Personalausweisbeschränkung durch die Stadt Berlin im Oktober 2009, entsprechende nationale Grenzfehndung, SIS, Sachfehndung, erfolgreiche Ausreise trotz Fahndung mit Personalausweis von Rumänien nach Bulgarien. Alexander H.: Passentzug, Passbeschränkung, Personalausweis Stadt Berlin im Oktober 2009, Grenzfehndung, Sachfehndung, SIS, erfolgreiche Ausreise trotz Fahndung über den Flughafen Brüssel am 13.07.2013. Sabriel D.: Passentzug, Beschränkung durch die Stadt Bonn im Juli 2009, Grenzfehndung national, SIS, Sachfehndung, erfolgreiche Ausreise mit Personalausweis trotz Fahndung über Bulgarien in die Türkei. Usman A.: Passentzug, Beschränkung Bundespersonalausweis der Stadt Bergisch-Gladbach im April 2013, Grenzfehndung national und schengenweit zur Sachfehndung, Wiedereinreise aus Österreich nach Deutschland mit dem Personalausweis am 8. Januar 2014. Lara S. ... und so weiter, und so fort. Ich erspare Ihnen jetzt die weiteren Fälle im Detail. Das Phänomen, der Sachverhalt ist immer derselbe. In den letzten zweieinhalb Jahren hat die Bundespolizei etwa 100 entsprechende Ordnungsverfügungen der Pass- und Personalausweisbehörden in unserem nationalen Geschützten Grenzfehndungsstand erfasst und ausgeschrieben. In diesem Zeitraum hat die Bundespolizei aber nur in fünf Fällen, in denen eine Ordnungsverfügung vorlag, eine Ausreise aus Deutschland verhindern können. Dagegen hat die Bundespolizei in zwölf Fällen Rückkehrer festgestellt, die trotz vorhandener Passversagung und der Beschränkung des Bundespersonalausweises das Land rechtswidrigerweise verlassen hatten. Meine Damen und Herren, das ist nur das Hellfeld. Gemessen an den 650, den Diensten bekannten Reise-Dschihadisten, müssen wir von einem erheblich größeren Dunkelfeld ausgehen. – Der



Deutscher Bundestag erwartet gemäß seiner Regelungen im Bundespolizeigesetz und im Passgesetz von seiner Bundespolizei die Abwehr von Gefahren, die unserem Land von außen drohen, sowie die Abwehr von einer Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit, wenn ein deutscher Staatsangehöriger erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gefährdet oder nach seiner Rückkehr im Inland. Diesem Schutzauftrag, der aus diesem Hause kommt, kann Ihre Bundespolizei in Bezug auf das Phänomen Reise-Dschihadisten derzeit nur eingeschränkt erfüllen. Warum ist das so? Warum können deutsche Dschihadisten oder deutsche Dschihadisten mit Passenzug und einer Beschränkung des Personalausweises auf das Bundesgebiet, und trotz entsprechender Fahndung national und europäisch in der Sachfahndung, weiterhin über die Türkei und nach Ägypten in die IS-Gebiete reisen? Das liegt zum einen an dem Belassen, dem schlichten Belassen des Personalausweises, der jedem Grenzbeamten in Deutschland und in der EU signalisiert: ich bin freizügigkeitsberechtigt, ich kann mit meinem Personalausweis in alle Mitgliedstaaten der Union reisen sowie in 23 weitere Staaten dieser Erde, darunter Türkei, Ägypten und der Vatikan. Der vorgesehene Ersatz-Personalausweis signalisiert jedem Grenzbeamten hingegen, ich bin nicht reiseberechtigt mit diesem Dokument. Das liegt zum anderen an der unterschiedlichen Kontrolltiefe zwischen Freizügigkeitsberechtigten und Drittstaatsangehörigen. Freizügigkeitsberechtigte unterliegen im Außengrenzverkehr lediglich einer Mindestkontrolle in Form einer Sichtkontrolle. Das heißt: Feststellung der Identität anhand des vorgelegten Reisedokumentes, das Auskunft über die Staatsangehörigkeit und damit über die Freizügigkeit gibt sowie die Überprüfung der Sicht, der Echtheit und Gültigkeit des Reisedokumentes in Form einer Sichtkontrolle. Weder Sachfahndungen noch Personenfahndungen sind in diesen Fällen europarechtlich Pflicht. Das heißt: weder jetzige noch künftige nationale oder internationale Fahndungserweiterungen verhindern einen Schengen-Außengrenzübertritt in diesen Fällen mit dem Personalausweis. Nur eine eingehende Kontrolle aller Freizügigkeitsberechtigten, wie bei einem Drittstaatsangehörigen – 100 Prozent Personenfahndung, 100 Prozent Sachfahndung –, wäre eine wirksame Alternative, um das unberechtigte

Reisen mit dem Personalausweis in einen Drittstaat zu verhindern. Das wiederum hieße, 500 Millionen EU-Bürger beim Außengrenzübertritt mit stärkeren Eingriffen zu belasten, statt nur unsere 650 deutschen Reise-Dschihadisten. Letzter Satz, Herr Vorsitzender, wenn Sie gestatten: Im Übrigen bezweckt aus meiner Sicht der Gesetzentwurf nur die Durchsetzung einer bereits bestehenden und justiziablen Rechtslage. Er soll nur die bisherige Rechtslage verbessern durchzusetzen. Nämlich: Du darfst mit diesem Dokument nicht reisen. Und wenn die Durchsetzung bereits bestehenden Rechts eine Stigmatisierung oder Diskriminierung bedeuten würde, dann müssen wir auch das dahinterliegende Recht in Frage stellen. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen, Herr Dr. Romann. Für die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Herr Büttgen. Herzlich willkommen. Last but not least. Sie haben das Wort.

SV **MR Peter Büttgen** (Vertreter der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich darf vorausschicken, dass sich die Bedenken der Bundesdatenschutzbeauftragten nicht allein gegen den vorliegenden Gesetzentwurf richten, sondern letztlich gegen, erstens, die rechtliche Gemengelage zwischen Personalausweis und Passgesetz, zweitens, die in Rede stehenden Straftaten insbesondere nach § 89a StGB, drittens, die Übermittlungsbefugnisse der Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden sowie, viertens, gegen die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen. Das ist alles schon angesprochen worden. Ich vertiefe das jetzt im Bereich Datenschutz. Es geht nämlich letztlich um die Frage der Verhältnismäßigkeit von Personalausweisversagung bzw. -entziehung. Datenschutzrechtliche Fragen stehen damit immer in einem engen Zusammenhang. Denn eingriffssensitive Maßnahmen dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind stets im Gesamtzusammenhang zu sehen. So kann sich die Eingriffssintensität von Ermittlungsmaßnahmen – und sich daran anschließend die Datenübermittlung – dadurch erhöhen, dass die Betroffenen nicht nur Ermittlungshandlungen erdulden müssen,



sondern darüber hinaus auch weitergehende Maßnahmen, wie hier die Entziehung des Personalausweises, zu befürchten haben. Lassen Sie mich zunächst noch einmal klarstellen, dass es der Bundesdatenschutzbeauftragten nicht um solche Personen geht, die auf einer klaren Sachverhaltsgrundlage eindeutig dem Bereich des Terrorismus zugeordnet werden können. Es geht vielmehr in der datenschutzrechtlichen Betrachtung um diejenigen Personen, bei denen lediglich eine Verdachtslage gegeben ist, die an weit gefasste gesetzliche Tatbestände im Vorfeldbereich anknüpft. Es ist sicherzustellen, dass eine Maßnahme nur diejenigen trifft, die einen entsprechenden Anlass gegeben haben. Denn der Verdacht der Terrorismusfinanzierung und der sich anschließende Ausweisentzug haben für die Betroffenen ganz erhebliche negative Auswirkungen in ihrem sozialen Umfeld. Damit im Zusammenhang steht das Verfahren, mit dem ein Personalausweis entzogen und ein Ersatzdokument ausgestellt wird. Die Bundesdatenschutzbeauftragte kritisiert zudem die Tatsache, dass die Informationen über Betroffene von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden aufgrund sehr allgemeiner Übermittlungsbefugnisse an die letztlich entscheidenden Personalausweisbehörden weitergegeben werden. Schließlich betrifft meine Kritik die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen. Nach einer der Tatbestandsalternativen, die zur Entziehung des Personalausweises und zur Ausstellung eines Ersatzdokumentes berechtigen, müssen „bestimmte Tatsachen“ vorliegen, die die Annahme begründen, dass der Betroffene eine in § 89a StGB beschriebene Handlung vornehmen wird. § 89a StGB stellt die Vorbereitung einer schwerwiegenden staatsgefährdenden Straftat unter Strafe. Damit handelt es sich um eine Vorschrift, die tatbestandlich eine Vorbereitungshandlung zu einer Gewalttat unter Strafe stellt. Sie dient als Norm der Vorfeldstrafbarkeit wiederum als „Türöffner“ für Ermittlungseingriffe. Auch in der öffentlichen Diskussion wird die Unbestimmtheit der im Tatbestand des § 89a StGB beschriebenen Tathandlungen kritisiert, die zunächst an sozial adäquates Verhalten anknüpfen. Der Bundesgerichtshof hat in einer aktuellen Entscheidung anklingen lassen, dass § 89a StGB verfassungsrechtlich jedenfalls grenzwertig ist, und er hält deshalb eine verfassungskonforme Restriktion der subjektiven Tatbestandsmerkmale

für notwendig. Eine restriktive Auslegung wird aber nichts daran ändern, dass der Betroffene zunächst ein Ermittlungsverfahren über sich ergehen lassen muss. Dazu können dann die üblichen strafprozessualen Begleitmaßnahmen auch noch dazu gehören, wie etwa Wohnraumdurchsuchung und Telekommunikationsüberwachung. Wenn die Passversagung nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 Passgesetz daran anknüpft, dass der Passbewerber eine nach § 89a StGB beschriebene Handlung erst noch vornehmen wird, geht diese Regelung zeitlich noch über das Vorfeld hinaus, indem die Regelung auf mögliche zukünftige Straftaten abstellt. Dies macht zusätzlich noch eine Prognoseentscheidung erforderlich. Bezogen auf den Anfangsverdacht führen die Vorschriften zu einer erheblichen Ausdehnung des Kreises potentiell Verdächtiger. Denn die subjektive Tatseite wird sich oftmals erst in einem fortgeschrittenen Ermittlungsstadium klären lassen. Deshalb besteht die Gefahr, dass relativ früh ein Anfangsverdacht angenommen wird, der an ein für sich genommen sozial adäquates Verhalten anknüpft. Auch eine restriktive Auslegung ändert also nichts daran, dass weit im Vorfeld der eigentlichen Terrorgefahr ein großer Personenkreis in Verdacht geraten kann. Nun könnte man in Abgrenzung zu den allgemeinen Problemen des § 89a StGB annehmen, dass das Risiko für den Betroffenen bei der Entziehung des Personalausweises dadurch begrenzt wird, dass der Gesetzeswortlaut nach § 7 Absatz 1 Passgesetz zumindest auch „bestimmte Tatsachen“ fordert, also mehr als nur beispielsweise „tatsächliche Anlasspunkte“. Diese Annahme gilt aber nur eingeschränkt, weil dieses Bestimmtheitserfordernis sich nur auf die Tatsachen selbst bezieht, aber nicht auf die Wahrscheinlichkeitsprognose. Die Personalausweisbehörden sind dafür zuständig, den Ausweis zu entziehen und dem Betroffenen einen Ersatz-Personalausweis auszustellen. Diesen liegen jedoch regelmäßig keinerlei Anlasspunkte zum Terrorismusbezug des Betroffenen vor. Die hierfür notwendigen Informationen erhalten sie vielmehr von anderen Behörden, namentlich Polizei und Verfassungsschutz. Obwohl die Entscheidungskompetenz bei den Personalausweisbehörden liegt, müssen sie sich daher auf Informationen stützen, die sie selbst nicht nachprüfen können. Daher liegt es regelmäßig im Ermessen der Nach-



richtendienste und der Polizeibehörden, ein entsprechendes Verfahren anzustoßen. Wann diese Schwelle erreicht ist und welche personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen, ist nicht spezialgesetzlich geregelt. Daher ist auf die allgemeinen Übermittlungsvorschriften zurückzugreifen. Diese sind im Bereich der Nachrichtendienste zumindest problematisch. Neuregelungsbedarf ergibt sich insbesondere nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Antiterrordateigesetz. Danach ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Übermittlungsvorschriften des Bundesverfassungsschutzgesetzes zu überarbeiten. Insbesondere hat das Gericht dem Gesetzgeber auferlegt, die Datenübermittlung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei nicht an vergleichbar niedrighschwellige Voraussetzungen, wie der bloßen Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung oder der Wahrung der öffentlichen Sicherheit anzuknüpfen. Halten die Personalausweisbehörden es aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen für notwendig, den Betroffenen an der Ausreise zu hindern, ordnen sie an, dass der Ausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Diese Entscheidung ist sofort vollziehbar, sodass Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung haben. Immerhin muss dem Betroffenen nach § 28 VwVfG – Sie haben es schon gehört – die Möglichkeit der Anhörung eingeräumt werden. Kommen diese Informationen aber von einem Nachrichtendienst ist fraglich, ob sie dem Betroffenen zugänglich gemacht werden dürfen, weil sie möglicherweise geheim gehalten werden müssen. Das heißt, wenn er, der Betroffene, die ihm vorgeworfenen Verdachtsmomente nicht kennt, läuft eine Anhörung letztendlich ins Leere. Auch diese eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten gebieten es, dass Pass- und Personalausweisentziehungen und Ausreiseversagungen, insbesondere aufgrund des § 89a StGB, auf einen eng umgrenzten Personenkreis beschränkt bleiben sollten. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Das war die Runde der Sachverständigen. Wir kommen jetzt zur Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen bzw. der Fraktionen. Es beginnt Clemens Binninger.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich habe drei Fragen. Zum einen an die Praxis. Herr Münch und Herr Romann, wer von beiden möchte? Mich würde interessieren, wie der Weg ist zwischen Sicherheitsbehörde und Personalausweisbehörde. Also wer stellt dann letztendlich den Antrag auf Entziehung des Personalausweises, jetzt für die zukünftigen Fälle oder in der Vergangenheit für den Pass? Wer stellt den Antrag und wer sorgt dann auch dafür, dass es umgesetzt wird? Dann habe ich eine Frage an Herrn Prof. Hornung. Mit diesen elektronischen Funktionen – das waren Sie, glaube ich. Dass man im Prinzip darauf achten müsste, dass dieses Ausweisdokument, der Ersatz-Personalausweis, der ja aus Papier ist, die heutigen Personalausweise sind eine Chipkarte und haben Zusatzfunktionen ... Wer hätte je mal gedacht, dass für E-Government Werbung gemacht wird. Darum kämpfen wir schon lange, also nur zu. Für E-Government dürfen Sie immer Werbung machen. Aber, die Bundesregierung hat dazu gesagt: Das geht deshalb nicht – und da würde mich Ihre Bewertung interessieren –, weil die Ausstellung eines Chipkarten-Personalausweises mit elektronischer Zusatzfunktion und Identifizierungsfunktion nicht dezentral vor Ort gemacht werden kann, sondern etwas Zeit bedarf, vier bis sechs Wochen, der Entzug und die Ausstellung des Ersatzdokumentes aber schon aus Gefahrenabwehrgründen logischerweise ja nicht sechs Wochen warten kann, und so lange belässt man ihm den Ausweis – und so lange reist er eben munter weiter und ist dann im Zweifel weg. Also teilen Sie diese Einschätzung der Bundesregierung, dass es eben jetzt ein gefahrenabwehrendes Moment war, dass man hier eben keine sechs Wochen warten kann, bis der Personalausweis im Scheckkartenformat da ist. Und Herr Prof. Kugelmann war es – und Herr Dr. Romann hat es, glaube ich, auch angesprochen: Was wären denn wirklich die Alternativen? Einmal davon abgesehen, dass eine Änderung des Schengener Grenzkodex so schnell nicht geht, die Gefahrenlage aber akut und dramatisch ist. Das wird angesichts der Vorfälle in Paris, Brüssel usw. niemand bestreiten. So schnell bekommen Sie keinen Schengen-Grenzkodex geändert. Wäre es dann trotzdem mit Blick auf die Änderung verhältnismäßig zu sagen, wir unterziehen zukünftig alle 500 Millionen EU-Bürger einer 100-Prozent-Kontrolle, weil es uns



darum geht, 600 vom Reisen abzuhalten. Wäre das verhältnismäßiger als die heutige Regelung? Vielleicht doch noch eine Frage an Herrn Prof. Arzt, dann habe ich auch keinen vergessen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja, ist richtig.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Du weißt ja, Wolfgang, die alte Erfahrung sagt, in der ersten Runde viel und dann ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Erstmal mit Schrot schießen ...

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Jawohl. Nein, ganz ernsthaft. Herr Prof. Arzt. Stigmatisierung. Also was würden Sie uns denn dann als Alternative skizzieren? Weil natürlich in irgendeiner Form, wenn es gegangen wäre, hätte man es auf dem Personalausweis vermerkt. Das geht bei den neuen Personalausweisen nicht, bei der Scheckkarte. Beim Papierdokument geht es in mehreren Sprachen. Jetzt sagen Sie, der Optiker erkennt, dass es hier ein Foreign Fighter ist. Ich habe da meine Zweifel, ob er das wirklich erkennen würde, aber jetzt mal unterstellt.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Optiker können gut sehen. Von Amts wegen.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Ob er dann darauf achtet oder nur die Adresse ansieht, sei dahin gestellt. Aber was wäre denn dann? Sie werden das wohl nie vermeiden können, weil wir im Prinzip die Sicherheitslücke ja dadurch schließen wollen und müssen, dass aus der objektiven Beschaffenheit des Dokumentes die Ausreiseuntersagung erkennbar sein muss, weil eben Fahndungsabfragen etc. alles nicht funktionieren. Wenn das der einzige Lösungsansatz ist, werden sie immer sagen können: dann fühle ich mich stigmatisiert, wenn jetzt jeder weiß, dass ich ein Foreign Fighter bin. Wobei er selber die Ursache setzt, um es ganz deutlich zu sagen. Aber was wäre überhaupt dann die Alternative, wenn sie gleichzeitig wissen, die einzige Lösung, die Sicherheitslücke zu schließen, besteht darin, die objektive Beschaffenheit eines Dokumentes zu verändern.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Dann machen wir jetzt in der Reihenfolge weiter, wie wir auch gerade bei den Eingangsstatements angefangen haben, Herr Prof. Arzt.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Nun, die Frage von Herrn Binninger. Das Optikerbeispiel kam vom Kollegen Prof. Hornung. Aber ich habe ja viele andere Beispiele gebracht. Ich glaube schon, wir können uns alle darüber klar sein: Die öffentliche Diskussion wird jedem oder vielen Menschen – und natürlich Behörden erst recht – klar machen, dass der Träger dieses Ausweises aus Sicht der Sicherheitsbehörden ein mutmaßlicher Dschihadist ist. Also es wird sich relativ schnell herumsprechen. Wahrscheinlich wird in der BILD-Zeitung sehr schnell ein Foto sein, wie der Ausweis aussieht, und dann weiß es jeder. So. Sie fragen: Was sind die Alternativen? Ich glaube, wir müssen die Alternativen außerhalb oder zumindest nicht nur innerhalb des Passausweisrechtes suchen. Ich denke, wir haben darüber diskutiert, wo die Probleme sind mit Schengen. Das ist nicht so schnell umsetzbar, da sind wir uns völlig einig. Und natürlich stellen Sie völlig zu Recht die Frage nach 500 Millionen im Verhältnis zu 600. Die Frage stellen, heißt eigentlich schon sie selbst zu beantworten. Also muss man überlegen: gäbe es andere Varianten? Ich habe versucht, in meiner Stellungnahme darauf hinzuweisen. Zum einen wundert es mich, warum man nicht auch repressiv-polizeilich zumindest denkt, wenn man eigentlich einen Anfangsverdacht gegen eine Person hat, dass sie eine Straftat nach §§ 129a, 89a, 89b oder Ähnliches begeht. Das finde ich relativ erstaunlich. Nun gibt es eine gewisse Diskrepanz – sozusagen eher akademischer Natur zwischen Herrn Prof. Kugelmann und mir –, wo genau sind diese Normen angesiedelt. Aber zumindest nach traditionellem Verständnis – Sie haben eine Kritik daran –, ... aber nach traditionellem Verständnis sind es Strafnormen und es gilt das repressiv-polizeiliche Recht, also die StPO. Erster Punkt. Zweiter Punkt: Ich habe den Eindruck, Sie glauben zu sehr daran, dass diese Maßnahme nun wirklich Menschen am Grenzübertritt hindern wird. Also wenn ich innerhalb Schengen frei reisen kann und ich mir die Länge der türkischen Grenze und anderer Länder anschau, dann werde ich doch problemlos einfach über die sogenannte „Grüne



Grenze“ auch dahin kommen. Also da werden sich doch sehr schnell neue Wege auftun. Ich glaube gar nicht daran, dass dieses Instrument ... also, Sie kriegen eigentlich nur die Dummen und nicht die halbwegs Schlaunen, würde ich einmal sagen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Dann sind doch schon mal die Dummen aus dem Verkehr gezogen.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Immerhin, ja. Aber gefährlicher sind wahrscheinlich die Schlaunen. Dritter Punkt: Warum eine Meldeauflage nicht wirken soll, kann ich nicht ganz nachvollziehen. Wenn ich eine tägliche Meldung habe, dann habe ich doch eine relativ enge Kontrolle. Ich kann natürlich nachdenken über längerfristige Observationsmaßnahmen. Und die Polizei ist nach meiner Erfahrung ja doch immer sehr kreativ, wenn es darum geht, neue Maßnahmen unter der Standardklausel zu definieren. – Also hier wäre auch vielleicht nochmal ein bisschen Kreativität, sozusagen, gefragt seitens der Polizei im Rahmen der Standardklausel. Da müssen die Vorschläge, glaube ich, dann von Ihnen kommen.

BE Abg. **Clemens Binniger** (CDU/CSU): Nur eine Verständnisfrage. Wir werden in Debatten immer dann darauf verweisen, was die Sachverständigen gesagt haben. Und dass wir uns auch einig sind, dass wir uns alle gleich verstanden haben. Sie sagen also, nach Ihrer Auffassung wäre es verhältnismäßiger, um die Stigmatisierungseffekte zu vermeiden, bei diesen 120, über die wir hier reden, sie im Zweifel lieber nach § 112 StPO festzunehmen und einzusperren. Das ist dann weniger stigmatisierend. ... Sie sagen ja, repressiver denken. Sie haben es doch selbst gesagt, mit § 112 StPO.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Natürlich. Ich habe darauf hingewiesen, dass mich wundert, wenn man meint, diese Menschen – und das ist tatbestandlich vorausgesetzt – ... es gäbe Anhaltspunkte dafür, dass sie entsprechende Straftaten begehen, warum man dann nicht zumindest über die Voraussetzungen des § 112 StPO einmal nachdenkt. Und ich wundere mich, dass es in der

Gesetzesbegründung gar nicht auftaucht. Und natürlich, wenn der Haftgrund gegeben ist, ist der Haftgrund gegeben. Punkt. Da mache ich mir dann nicht so...

BE Abg. **Clemens Binniger** (CDU/CSU): Sie sind da bei uns vielleicht gar nicht so falsch. ... Ich wollte nur, dass wir uns richtig verstanden haben. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Hornung.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Entschuldigung, jetzt muss ich auch noch mal. Herr Binniger. Also entweder es liegt ein Haftgrund vor oder er liegt nicht vor. Das sollen die Gerichte entscheiden und nicht eine Ausweisbehörde. Dann habe ich immerhin ein Gericht involviert.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Jetzt ist aber endgültig Herr Prof. Hornung dran.

SV **Prof. Dr. Gerrit Hornung** (Universität Passau): Vielen Dank. Vielen Dank auch für die Frage. Der elektronische Identitätsnachweis mag nicht die größte Baustelle dieses Gesetzentwurfes sein. Ich sage trotzdem gern etwas dazu, weil das E-Government eines meiner Hauptarbeitsgebiete ist und es mir tatsächlich am Herzen liegt. Das Argument der Bundesregierung ist natürlich zutreffend. Der Personalausweis im Chipkartenformat wird zentral bei der Bundesdruckerei hergestellt und kann nicht dezentral ausgestellt werden. Das funktioniert nach den momentanen Prozessen nicht. Es gibt zwei Möglichkeiten, wie man jetzt damit umgehen kann. Die erste ist: Sie produzieren den Ersatz-Personalausweis doch zentral und stellen einen vorläufigen Ersatz-Personalausweis aus. Dann haben wir noch ein Ausweisdokument mehr. Das ist eine Möglichkeit, nicht die beste wahrscheinlich. Die zweite Alternative ist, eine alternative Karte zu produzieren, also eine Chipkarte, die nicht als Identitätspapier, – oder jedenfalls nicht als Reiseausweis – gilt, wo aber ein Chip darauf ist, sodass die elektronische Identitätsfunktion technisch abgebildet ist in einer Chipkarte, die aber nicht als Identitätspapier oder Reiseausweis dient, sodass man sich elektronisch ausweisen kann und elektronische Signaturen



erstellen kann, aber sie eben nicht als Reiseausweis verwenden kann. Ob das verfassungsrechtlich erforderlich ist, darüber mag man streiten können. Ich würde aber zumindest sagen, man sollte der Adressatengruppe nicht pauschal oder unterschwellig unterstellen, jetzt nicht an E-Government interessiert zu sein. Ich würde zumindest sagen, sollte sich diese Funktionalität in der Zukunft in der Praxis durchsetzen, wäre es mindestens dann verfassungsrechtlich erforderlich.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Danke, Herr Prof. Kugelmann.

**SV Prof. Dr. Dieter Kugelmann** (Deutsche Hochschule der Polizei): Herr Binninger, Ihre Frage richtete sich auf Alternativen, also letztlich rechtlich gesprochen auf mildere Mittel im Rahmen der Verhältnismäßigkeit. Europarechtlich – das ist der erste Teil der Antwort – ist es natürlich sozusagen evident, dass eine umfassende Kontrolle, die auch bereits angesprochen wurde und die damit eine sehr viel größere Anzahl von Personen betrifft und natürlich auch Sinn und Zweck der gesamten Freizügigkeit zuwiderläuft, nicht verhältnismäßig sein kann und kein milderes Mittel ist als eine nationale Maßnahme, die einen begrenzten Personenkreis betrifft und deren europarechtlich garantierte Rechtspositionen beeinträchtigt. Also spätestens, wenn der erste Bundestagsabgeordnete irgendwo dann klagt, weil er nicht ausreisen konnte, ohne seinen Ausweis zu zeigen, denke ich, ist die Frage nach der Verhältnismäßigkeit schnell beantwortet. Allerdings – um ein bisschen ernsthafter zu werden – natürlich kann man bei der Fortentwicklung des Schengen-Informationssysteme einschlägige Aspekte mit beachten. Das ist ein langwieriger Prozess angesichts der Gesetzgebung in Europa. Aber immerhin, wir hatten ja die Frage, was denn alles in den Datenbeständen enthalten ist und eine entsprechende Ausweitung des Anwendungsbereiches ergibt ja durchaus Sinn. Ich meine, das ganze Schengen-Informationssystem II dient ja dazu, mehr Informationen, auch kompliziertere Informationen, überhaupt hereinnehmen zu können. Und dann sollte man das zumindest weiterdenken, aber das ist – solange es nicht gilt – auch in die Zukunft gedacht. Zweiter Aspekt, dann doch noch einmal zum Verfassungsrecht, zum nationalen Recht, auch zu der

Frage: Alternativen, die wir gerade diskutiert haben aus verschiedenen Rechtsbereichen. Das Problem dieses Gesetzentwurfes ist es, dass wir mit dem Terroristenstrafrecht im Ganzen Regelungen haben, die spezifisch entwickelt wurden, um terroristische Gewalt zu bekämpfen. Und die Bemühung ist wichtig, diese Regeln nicht zu einem Recht degradieren oder degenerieren zu lassen, das auf alle ausstrahlt – das ist verfassungsrechtlich, grundrechtlich zwingend. Deshalb gilt es, immer sehr genau zu beobachten, ob die Regelungen, die man trifft, auch wirklich so zielgenau sind wie sie sein können, um eben nicht umfassend Personenkreise unter Generalverdacht zu stellen, die dort gar nicht hingehören. – Bedeutet allerdings andererseits, dass wir in diesem Bereich und für diesen Personenkreis in der Tat ein Aneinanderrücken von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung haben. Wir haben damit aber auch die Möglichkeit, diese Maßnahmen durchaus miteinander in Verbindung zu bringen. Da würde ich sagen, dass hier die Zielgenauigkeit dieses Gesetzentwurfes hinnehmbar ist. Natürlich teilt der Gesetzentwurf die Probleme, die alle Regelungen haben, wenn sie Terrorismus bekämpfen wollen: dass sie über das Ziel hinausschießen könnten. Aber hier würde ich sagen, noch ist das nicht passiert und deshalb halte ich das für noch verhältnismäßig.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. – Clemens, Du hattest Herrn Münch oder Herrn Dr. Romann gefragt, richtig? Ich stelle anheim.

**SV Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Ja, das haben wir jetzt nicht so schnell abgeglichen, aber die Kommunikation zwischen den Verwaltungsbehörden und den Staatsschutz-Dienststellen wird sich meines Erachtens durch das Gesetz nicht ändern. Es läuft ja so, dass heute schon Informationen gesammelt werden, verdichtet werden und dann den Verwaltungsbehörden zur Prüfung übergeben werden, ob die ausreichend sind, um eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Nach dem Passgesetz eine Ausreiseuntersagung – die würde jetzt ja noch einmal angereichert werden um eine weitere Prüfung, ob damit dann auch der Personalausweis entzogen wird. Das ist die Praxis. Das heißt, die Kooperation oder die Kommunikation läuft zwischen den



Staatschutz-Dienststellen, in Abstimmung auch mit den Verfassungsschutzbehörden, und den Verwaltungsbehörden. Ich möchte ganz kurz auf die Alternativen eingehen. Observation halte ich für einen gravierenderen Eingriff. Rund um die Uhr im Leben beobachtet zu werden von Polizisten – im Übrigen einmal überschlägig gerechnet, bräuchten wir mehrere tausend Polizisten, um bei 126 Personen eine solche Maßnahme durchzuführen. Natürlich ist auch eine Haft gravierender als eine Ausreiseverhinderung und überall dort, wo ein Haftgrund besteht, da wird er auch geprüft. Ich hatte ja eingangs gesagt, wieviel Verfahren wir auch in dem Feld führen und wenn es dann so ist, dass der Tatverdacht so dringend ist und Haftgründe bestehen, dann kommt es auch zu Haftbefehlen – das ist keine Frage. Aber es gibt natürlich auch eine Menge an Personen ohne Haftgrund, wo man eben alternative Maßnahmen prüfen muss. Noch ganz kurz zur Meldeauflage, die müssten Sie so eng tackten, dass sie praktisch den Weg zum Flughafen nicht finden, das halte ich auch nicht für sehr praxisgerecht.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Bitte Frau Fograscher.

BE Abg. **Gabriele Fograscher** (SPD): Herr Dr. Romann, Sie haben Beispiele genannt, wo es Menschen gelungen ist, trotz Entzug des Reisepasses mit dem Personalausweis auszureisen und wieder einzureisen. Vielleicht können Sie jetzt noch einmal schildern, wie das praktisch geht mit dem Reisepassentzug. Wann Sie den Reisepass entziehen, in welchen Situationen, bei Kontrollen an der Grenze, bei Durchsuchungen und was da für Tatsachen vorliegen müssen, dass es jetzt gelingt, und warum wir jetzt analog des Reisepass-Entzuges auch den Personalausweis entziehen wollen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ich konkretisiere das eben noch einmal, das liegt mir auch am Herzen. Auf der einen Seite gibt es Fälle, in denen noch kein Haftgrund vorliegt. Tatverdacht, Katalog-Straftat – da muss ja ein dringender Tatverdacht vorhanden sein. Auf der anderen Seite kann es ja auch nicht sein, dass wir Papiere entziehen aufgrund von Gerüchten, sondern das müssen ja schon Tatsachen sein, aus sicherer Quelle – vorhin ist es schon gesagt worden –, oder sie müssen schon so verdichtet sein, dass man sie im Zweifel

auch dem Gericht vorlegen kann. Mit einer Straftat heißt es aber nicht unbedingt, dass die Schwelle zum „Jetzt geht’s los“ überschritten sein muss. Eine Handlung kann ja auch im Vorfeld, in Vorbereitungshandlungen liegen, die nicht separat als Vorbereitungshandlungen unter Strafe gestellt sind. Vielleicht können Sie das noch ergänzen; was ist das für eine Art von Informationen und wie sieht das in der Praxis aus? Also ich kann mir das schlecht vorstellen, dass sie einen Brief schreiben, es wäre nett, wenn sie ´mal ihren Reisepass vorbeibringen würden, - wenn nicht, kommen wir ihn holen! Dann wird er im Zweifel als verlustig gemeldet, das ist ja hier geschildert worden – von daher, wenn Sie das noch einmal aus der Praxis schildern können.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Ja, vielen Dank Frau Abgeordnete, Herr Vorsitzender. Wir müssen zwischen zwei grundsätzlichen Fallgestaltungen unterscheiden, bevor die Grenzpolizei mit dem Vorgang oder mit den Vorgängen in Berührung kommt. Die erste Fallgestaltung: eine Personalausweisbehörde oder Passbehörde in Deutschland – davon gibt es etwa 5 300 – hat Erkenntnisse, auf welchem Wege auch immer, das erfahren wir als Grenzpolizei in diesen Fällen nicht, die sie dazu veranlassen, einen entsprechenden Pass einzuziehen, zu beschränken und den Bundespersonalausweis zu beschränken. Wenn sie damit fertig ist – im Übrigen ist das ein rechtsmittelfähiger Akt, selbstverständlich – sodass wir hier nicht im rechtsfreien Raum stehen, und mir ist kein Fall bekannt, in dem hier eine Ordnungsbehörde, oder gar meine Behörde, überzogen hätte. Wenn die Ordnungsverfügung ergangen ist durch eine Pass- und Personalausweisbehörde, unterrichtet sie das Bundespolizeipräsidium, und wir werden die Person, wie auch den entsprechenden Pass und den Personalausweis in die Sachfahndung geben. Das ist die eine Fallgestaltung. Dann gibt es aber noch die Fallgestaltung, die wesentlich häufiger auftritt. Eine Person X kommt am Flughafen Köln an mit einem One-Way-Ticket nach Gaziantep, Adana, Kairo oder Istanbul, und dann haben wir entweder einen Ersthinweis über eine Kontrollausschreibung, veranlasst durch ein LKA, veranlasst durch ein LfV oder Bundeskriminalamt oder BfV, sodass unsere Beamten zur Kontrolle eingreifen. Oder aber sie schöpfen von sich aus grenzpolizeilichen



Verdacht und gehen in die tiefere Prüfung, es handelt sich bei einem Flug in die Türkei um einen Drittstaatsflug. Und die Klassiker bei uns sind die Fälle, wir finden dort dann Outdoor-Kleidung, militärische Kleidung – ich bin im Bereich des nicht Strafbaren – Outdoor-Kleidung, militärische Kleidung, Kartenmaterial für relevante Regionen, Verbandsmaterial, hohe Stückzahl von Medikamenten, ungewöhnlich hohe Stückzahl von Telekommunikationsmitteln, Handys, Sim-Karten, Symbole entsprechender Organisationen, Abzeichen, Hinweise auf Spendenquittungen bestimmter islamischer Vereinigungen, ein Testament oder einen Abschiedsbrief. Jemanden mit einer Meldeauflage zu belegen, der ein Testament mitführt, das ist relativ unrealistisch. Auf diese Sachverhalte sind unsere Beamten geschult. Und jetzt komme ich zu dem Bereich, der hier eben bei den Professoren eine große Rolle spielte. Wenn wir sofort etwas Strafbares finden, mitgeführte Waffen, mitgeführte sonstige Embargo-Gegenstände nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, Waffenteile, Schutzwesten, bestimmte Nachtsichtgeräte, Laserpointer – wir kriegen in diesen Fällen keinen Haftbefehl, weil keine Fluchtgefahr, weil keine Verdunklungsgefahr besteht. Die laufen wieder weg!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja – nun muss ich fragen, wenn der an der Grenze steht, dann ist doch wohl Fluchtgefahr? Oder nicht?

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Sie kriegen keinen Haftbefehl in diesen Fällen. Der hat eine Wohnung!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Na ja ... ist doch ausreichend.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Es ist so. Ich kenne keinen Polizisten, der freiwillig auf eine Inhaftierung verzichtet.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): ... wenn ein Haftgrund vorliegt ...! Das wollen wir ergänzen.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Ja na klar, wenn ein Haftgrund vorliegt!

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Na ja, nur noch ´mal zur Klarstellung, nicht wahr!

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): ... und wenn wir diesen Fall haben, dann stellen wir auch vorläufig den Pass sicher, schreiben von uns aus dann die zuständige Passbehörde an, überleg` in den nächsten zwei Wochen, ob du auf der Grundlage eine dauerhafte, entsprechende Ordnungsverfügung ausstellst. – Alles rechtsmitelfähig, meine Damen und Herren.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Renner, bitte.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Ich würde gern noch einmal zu dem Problem der Stigmatisierung, wie Sie es genannt haben bei Herrn Prof. Arzt oder Herrn Prof. Hornung, nachfragen. Es geht ja hier nicht darum, dass unangenehme Momente im Alltag entstehen, also beim Optiker oder in der Fahrzeugkontrolle. Sondern ich würde Sie tatsächlich einmal zu Ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung fragen, inwieweit hier der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht und den Gleichheitsgrundsatz auf Grundlage einer Prognoseentscheidung kritisch zu beurteilen ist. Zum Zweiten ist ja schon das Problem der gerichtlichen Überprüfbarkeit angesprochen worden. Hier würde mich interessieren, wie Sie denn überhaupt die Chancen einer solchen bewerten, vor dem Hintergrund, dass wir ja jetzt mehrfach gehört haben, dass auch Erkenntnisse in diese Entscheidung eingehen, die durch die Verfassungsschutzbehörden generiert wurden. Und diese Informationen – wissen wir ja – sind häufig vor Gericht nicht offen verwertbar oder werden nicht von den Behörden entsprechend transparent und nachprüfbar gemacht, inwieweit die Betroffenen hier denn überhaupt Rechtswegegarantie haben. Dann auch die Frage an die Praktiker, zwei Fragen hätte ich da. Sie sprachen davon, dass es 400 Verfahren derzeit gäbe, die geführt werden in diesem Bereich, und dass wohl in einem überwiegenden Anteil – so habe ich Sie jetzt verstanden – bei denen im Augenblick kein hinreichender Tatverdacht besteht, um einen Haftgrund zu bejahen. Woran liegt das? Da würden mich tatsächlich einmal - dahinterliegend - ein paar Informationen aus der polizeilichen Arbeit interessieren. Ist sozusagen die Erkenntnisgewinnung noch im Gange,



oder sind das eher Fälle, wo Sie auch auf Dauer davon ausgehen würden, dass es zu einer solchen Maßnahme nicht kommen wird bei diesen Ermittlungsverfahren? Zuletzt ist mehrfach davon die Rede gewesen, dass es darum geht, einen Grenzübertritt in ein Gebiet – Irak, Syrien – damit zu verhindern. Inwieweit und das wissen Sie sicherlich auch, und ich denke, das geht mehr in Richtung Herrn Münch aus der Arbeit des BKA, inwieweit ist es denn möglich, zum Beispiel die Grenze zwischen der Türkei und Syrien zu überschreiten, ohne einen Personalausweis vorzulegen und zum Beispiel durch Zahlung von Geld oder ähnlichem den Grenzübergang zu bewerkstelligen? Also, schützt diese Maßnahme wirklich davor, in das Gebiet dort zu gehen und zum Beispiel sich dort als Foreign Fighter dann zu betätigen und an den Kampfhandlungen teilzunehmen? – Das ist also das, was auch die Effektivität der Maßnahme angeht.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Arzt oder Prof. Hornung, oder beide. Sie sind zuerst angesprochen worden. ... Herr Prof. Hornung.

SV **Prof. Dr. Gerrit Hornung** (Universität Passau): Ich kann gerne anfangen, vielen Dank für die Fragen. Zunächst zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Stigmatisierung. Ich würde sagen, das ist tatsächlich ein doppeltes Problem. Zum einen persönlichkeitsrechtlich, weil schon das Offenbaren eines solchen Verdachtes im Einzelfall ein Eingriff in Persönlichkeitsrechte sein kann. Zum anderen dann, wenn man bestimmte Sachen möglicherweise nicht bekommt. Ich habe auf den Fall eines Vermieters hingewiesen, der möglicherweise einen Vertragsschluss mit einem Mieter ablehnen wird. Da können Sie jetzt willkürlich andere Beispiele nennen, Folgemaßnahmen im Bereich des Geldwäschegesetzes zum Beispiel. Also, sie müssen sich identifizieren wenn sie ein Bankkonto eröffnen und möglicherweise geraten sie – weil ja der § 89a StGB zum Beispiel gerade an diese Finanzierungssachen anknüpft – unmittelbar in den Verdacht, ein Konto gerade zum Zweck der Begehung einer Straftat nach § 89a zu eröffnen. Das mag Folgemaßnahmen nach sich ziehen. Wir haben natürlich im Gefahrenabwehrrecht immer ein – wie soll man sagen – untechnisches Problem einer Stigmatisierung, weil wir

Gefahrenabwehrmaßnahmen typischerweise nicht gegen jedermann, sondern nur gegen einen bestimmten Personenkreis verhängen. Das ist ein inhärentes Problem des Gefahrenabwehrrechts und das kriegt man auch nicht weg. Ich glaube allerdings, dass, wenn Sie nach der verfassungsrechtlichen Einordnung fragen, es verfassungsrechtlich zumindest bedenklich ist. Zur gerichtlichen Kontrolle: Ja, die gibt es. Die Tatsachen werden voll gerichtlich nachgeprüft. Es gibt auf der Tatsachenebene keine Einschätzungsprärogative der Behörden, es gibt auch nur in manchen Bereichen Ermessensspielräume. Die Frage ist natürlich, wie ist in Zweifelsfällen zu entscheiden? Das ist ein allgemeines gefahrenabwehrrechtliches Problem. Dass wir da falsch liegen können, liegt in der Natur dieser Prognoseentscheidung. Ich möchte aber eine Sache noch betonen, weil Herr Dr. Romann eben gerade gesagt hat, ihm sei kein Fall bekannt, in dem die Behörden überzogen hätten. Es ist nicht so, dass die Behörden vor Gericht immer gewinnen. Es gibt schon Fälle, wo Gerichte auch solche Maßnahmen aufheben. Also, konkreter Fall: Oberverwaltungsgericht Münster, letztes Jahr, Landesverfassungsschutz teilt der Personalausweisbehörde mit, ihm lägen Informationen vor, die eine solche Ausreise wahrscheinlich erscheinen lassen, ein sogenanntes Behördenzeugnis. Und auf Nachfrage der Personalausweisbehörde und des Gerichts werden dann keine weiteren Tatsachen mitgeteilt. Und zwar keine weiteren Tatsachen. Das Gericht steht dann da nur mit der Auskunft, dass die Landesverfassungsschutzbehörde der Ansicht ist, dass diese Verdachtslage vorliegt, und auf der Basis ist der Pass entzogen worden – das Oberverwaltungsgericht Münster hat da deutliche Worte gefunden und gesagt, dass das nicht hinreichend ist. Sondern dass die Tatsachen, um die es geht, die vorliegen können, und wir haben ja gerade Beispiele gehört, in denen diese Tatsachen vorliegen – aber dass diese Tatsachen dann sowohl den Personalausweisbehörden als auch den Gerichten auch präsentiert werden müssen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Präsident Münch.



SV **Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Um es noch einmal zu konkretisieren, wir führen aktuell Verfahren gegen gut 400 Beschuldigte, das sind nicht 400 Verfahren, es können auch einmal in einem Verfahren mehrere Beschuldigte sein. Das bedeutet auch nicht, dass es in jedem Fall um mögliche Ausreisende nach Syrien oder Irak geht, sondern ich rede über diese Tatbestände, die einschlägigen hier. Ich kann Ihnen jetzt wirklich aus dem Ärmel nicht sagen, wieviel Untersuchungshaftbefehle in diesen Verfahren ergangen sind, das müsste ich notfalls noch einmal schriftlich nachreichen. Nur eines noch einmal: Schon in der Vergangenheit wurde diese Maßnahme durchgeführt. Die Zahl habe ich genannt, 126mal sind solche Passentziehungen bisher gelaufen, und das kann sein, dass es eine gewisse Überschneidungsmenge gibt, aber die kann ich Ihnen jetzt wirklich aus dem Ärmel nicht sagen. Wenn erforderlich, kann man die gerne auch noch einmal nachreichen. Zu der zweiten Frage, es geht ja gerade um die Ausreise in die Türkei. Natürlich ist ein Grenzübertritt von der Türkei nach Syrien möglich, aber die Türkei gehört ja eben nicht zum Schengen-Raum, das war eben etwas missverständlich. Sondern – genau – es reicht der Personalausweis, und es geht genau darum, diese Ausreise zu verhindern, weil es eben möglich ist, von der Türkei aus nach Syrien zu kommen, wie unsere Erfahrung zeigt.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Ja, ich ergänze den letzten Satz: Von jedem europäischen Flughafen sollte es nicht möglich sein, mit einem Ersatz-Personalausweis in die Türkei zu fliegen. Wir können das Problem nur hier bei uns lösen und nicht an der türkisch-syrischen Grenze, jedenfalls polizeilich nicht. Ordnungsbehörden würden bereits den einen oder anderen Prozess verloren haben, Herr Prof. Hornung. In meiner zweieinhalbjährigen Amtszeit ist mir jedenfalls kein Fall bekannt, wo wir eine vorläufige Ausreiseuntersagung getroffen hätten, die dann gerichtlich in der Fortsetzungsfeststellungsklage kaputt gemacht worden ist. So wollte ich mich verstanden wissen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Mihalic. ... Ach so, Frau Renner, Entschuldigung, weil Sie sagten, Herr Arzt oder Herr Hornung. Bitte dann Herr Arzt.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Ich denke, Herr Hornung hat vieles gesagt, woran sich anschließen lässt. Zur Verfassungsmäßigkeit, glaube ich, brauche ich da nichts hinzuzufügen. Zur gerichtlichen Überprüfbarkeit: Die Entscheidung des OVG, beispielsweise, finden Sie in den Unterlagen, die habe ich entsprechend zitiert. Es gibt auch andere Entscheidungen, die zum Beispiel das Thema der Anhörung beinhalten, wo von Ihrer Seite ja darauf hingewiesen wurde, muss eine Anhörung erfolgen? Ja, sie muss erfolgen, aber sie steht eben nicht ausdrücklich im Gesetz. Und Sie werden eine ganze Reihe von Gerichtsentscheidungen finden, wo die Anhörung nicht stattgefunden hat. Also offenkundig setzen sich die Ausweis- und Passbehörden nicht selten über eine Anhörung hinweg, weil sie diese sozusagen als Vorwarnung sehen, und deshalb will man lieber gar nicht erst anhören. Das ist gerichtlich mehrfach beanstandet worden. Herr Romann sagte gerade, von Ihnen wurde bisher keine Verfügung aufgehoben, das mag gut sein. Aber woran liegt es denn, fragen wir das doch einmal. Es liegt wahrscheinlich daran, dass es für Sie sozusagen tägliches Geschäft ist. Also Sie haben ja ein gewisses Know How in diesem Bereich. Sie oder Herr Münch hat vorhin gesagt, wir haben rund 5 000 Pass- und Ausweisbehörden in der Bundesrepublik, und die haben natürlich dieses Know How nicht. Also hier ist eine hohe Fehlerquote aus meiner Sicht durchaus nicht unwahrscheinlich. Da muss man doch zumindest darüber nachdenken. Herr Hornung sagte, jede polizeiliche Maßnahme hat inhärent ein gewisses Stigmatisierungsproblem, dem würde ich mich anschließen. Ich glaube aber, das besondere Problem dieser Maßnahme ist hier, dass die Stigmatisierung gleichsam externalisiert wird. Also ich kriege diesen Ausweis, wo ich – egal wo ich ihn vorlege – jeder sofort weiß, warum ich diesen Ausweis habe. Das ist schon ein Unterschied zu anderen polizeilichen Maßnahmen, und ich glaube, das kann man nicht ernsthaft in Abrede stellen, und auch der Gesetzentwurf stellt das ja nicht in Abrede. Man muss abwägen, ob



dieses Ziel das auch so rechtfertigen kann. Darüber kann man unterschiedlicher Auffassung sein. Ich meine, es geht so nicht, weil es Alternativen gibt. Aber darüber kann man natürlich streiten. Eine Stigmatisierungsfunktion kann man, glaube ich, nicht ernsthaft bestreiten. Allerletzter Hinweis ganz kurz: § 112 Absatz 3 StPO lässt auch eine Inhaftierung von Personen zu, für die ein Haftgrund nach Absatz 2 nicht vorliegt. – Und, ohne jetzt hier als der Hardliner ankommen zu wollen, Herr Binninger, trotzdem denke ich, wenn wir uns noch einmal den Tatbestand der Norm anschauen, der § 6 a sagt, es braucht bestimmte Tatsachen, die die Annahme begründen, dass der Betroffene einer terroristischen Vereinigung angehört oder sie unterstützt. Also wo genau, und darauf ging ja – glaube ich – auch Herr Kugelmann ein, wo genau haben wir jetzt eigentlich die Grenze? Also Sie sagen, hier dürfen wir schon ausweisbeschränkende Maßnahmen ergreifen, aber wir sind noch nicht im Bereich dessen, was strafprozessual für uns relevant ist oder gar dann möglicherweise einen Haftgrund legitimieren kann. Ja natürlich gibt es diese Abstufungen. Aber die Frage ist, wo genau ist die Grenze? Und die Frage ist auch, werden 5 000 Ausweisbehörden diese feinsinnige Differenzierung zwischen Abwehr konkreter Gefahren, Verhütung von Straftaten und der Verfolgung von Straftaten eigentlich nachvollziehen können? Ja, also wir Polizeirechtler tun uns schon schwer und sind uns nicht wirklich einig, wo genau die Grenze im Einzelnen liegt. Wie sollen es dann in Zukunft 5 000 Pass- und Ausweisbehörden nachvollziehen können? Das kann ich nicht glauben, dass es funktioniert. Dankeschön.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Mihalic, bitte.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender. Herr Bosbach Sie haben vorhin das so nett umschrieben, dass es ja wenig effektiv wäre, wenn beispielsweise die Passbehörde einen netten Brief schreiben würde an den Betroffenen, weil dieser ja dann kaum seinen Personalausweis abgeben wird. Interessanterweise hat uns die Bundesregierung auf unsere kleine Anfrage hin genau diese Praxis geschildert. Also genau so soll es umgesetzt werden. Der Betroffene bekommt einen netten

Brief der Passbehörde und wird dann zum Austausch aufgefordert. Deswegen stellt sich natürlich die Frage der Praxis, also sprich der Geeignetheit eines solchen Gesetzentwurfs noch einmal im Besonderen. Deswegen möchte ich auch an Herrn Romann und Herrn Münch einige Fragen in diesem Zusammenhang richten. Ziel des Gesetzentwurfs sollte es ja sein, eben solche Fälle der Ausreise zu verhindern, und da stellt sich natürlich die Frage: Wie. Und deswegen möchte ich von Ihnen gerne wissen, wie beurteilen Sie aus der polizeilichen Sicht die Gefahr, dass eben nach einem solchen Schreiben zur Aufforderung, den alten Personalausweis gegen ein Ersatzdokument auszutauschen, der Betroffene dann seinen Personalausweis eher gestohlen oder verloren oder sonst wie abhandengekommen melden wird. Wenn er dann diesen Personalausweis de facto als verlustig gemeldet hat, ihn aber dann weiter nutzt, wo ist dann der Gewinn des Ersatz-Personalausweises? Wenn er eben mit dem alten Personalausweis genau diese Ausreisetätigkeiten vornehmen kann – so, wie er es eben auch ohne diese Maßnahme gekonnt hätte. Das ist eben die Frage. Sie haben, Herr Romann, vorhin auch in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass es auch das Ziel ist, an den Grenzübergängen zu erkennen, an den Schengen-Außengrenzen, ob so eine Person überhaupt ausreiserechtigt ist. Herr Münch, Sie haben vorhin auch gesagt, dass Sie diesen Gesetzentwurf für effektiv halten, eben bei der Ausreise gleich zu erkennen, ob gegen eine solche Person eine Ausreisesperre oder dergleichen vorliegt. Die Bundesregierung ist offensichtlich nicht so optimistisch was das angeht – zumindest antwortet sie auf unsere kleine Anfrage, dass sie eben nicht damit rechnet, dass der Ersatz-Personalausweis bei einem Grenzübertritt vorgelegt wird. Sondern die Bundesregierung erwartet, dass allein, ja, der Erhalt des Ersatz-Personalausweises schon ausreicht, dass die Person überhaupt Ausreisepläne hat. Also, wie gesagt, das können Sie auch einmal dazu sagen, ob Sie das teilen, diese optimistische Erwartung? Ja, dass also eine Person allein schon durch den Erhalt des Ersatz-Personalausweises am Grenzübertritt gehindert wird, oder von den Ausreiseplänen abgehalten wird. Weil, Sie erwarten ja offensichtlich, dass dann beim Grenzübertritt erkannt wird, dass eine solche Person nicht ausreisen darf. – Und wenn Sie das erwarten, dass ein solcher Ersatz-Personalausweis vorgelegt wird



an der Grenze, also ich persönlich befürchte da eine Desensibilisierung der Grenzbeamten. Also vielleicht können Sie dazu auch noch einmal Stellung nehmen. Das heißt, wenn der Grenzbeamte eben davon ausgeht, dass jemand, der nicht ausreisen darf, ein solches Ersatzdokument vorlegt, dann eben nicht beispielsweise stichprobenartig die Fahndungsabfrage bemüht, oder im Rahmen der Mindestkontrolle, was ja immer möglich ist im Rahmen der Mindestkontrolle, das Dokument in der Datenbank für gestohlene oder verlorene Dokumente abgleicht, was ja grundsätzlich bei allen möglich ist. Meine letzte Frage daran anschließend. Sie haben vorhin auch zahlreiche Sachverhalte geschildert und auch dargestellt, dass in solchen Fällen, in denen solche Ausreisebewegungen also rechtswidrigerweise festgestellt werden konnten, eben nur dann möglich waren, wenn eben ein solcher Abgleich auch in den Datenbanken einmal durchgeführt wurde im Rahmen einer solchen Mindestkontrolle oder eben bei einer Stichprobe. Wäre es dann nicht sozusagen sinnvoller, wenn im Rahmen der Mindestkontrolle immer die Datenbank für gestohlene und verloren gegangene Dokumente mitabgefragt würde, als wenn eine solche Ausschreibung eines Personalausweises darauf vorliegen würde? Wäre es dann eben nicht besser, im Verhältnis zum Gesetzentwurf eben diese Kontrolltätigkeiten bei der Ausreise zu intensivieren? Mit anderen Worten, vielleicht auch mehr Personal einzusetzen, und das, was Sie vorhin befürchtet haben, dass es dann eben auch zu Verzögerungen bei der Ausreise kommt, möglichst zu minimieren, und eben auch der von mir beschriebenen Desensibilisierung der Grenzbeamten entgegenzuwirken.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Dr. Romann.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Ja, vielen Dank. Ich fange einmal gleich hinten an. Eine systematische Sachfahndung in der Interpol-Dokumentation „Lost and stolen documents“, eine systematische, ist nicht möglich. Es würde immer erst eine Änderung des Schengener Grenzkodex voraussetzen. Wenn wir eine Stichprobe machen, dann gehen wir natürlich auch in die Sachfahndung wie auch in die Personenfahndung. Ich darf einfach nur noch einmal den Schengener Grenzkodex hier an der

Stelle einfach noch einmal zitieren. Einen Moment bitte, da wird das deutlich: „... alle Personen werden einer Mindestkontrolle unterzogen, die Feststellung ihrer Identität anhand der vorgelegten und vorgezeigten Reisedokumente ermöglicht. Eine solche Mindestkontrolle besteht aus einer raschen und einfachen Überprüfung der Gültigkeit des Dokuments, das dem rechtmäßigen Inhaber den Grenzübertritt erlaubt und gegebenenfalls vorhandene Fälschungs- und Verfälschungsmerkmale bei der gegebenenfalls technische Geräte eingesetzt und ausschließlich die Daten über gestohlene – da sind wir – missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente in den einschlägigen Datenbanken abgefragt werden. Das ist Teil der fakultativen Mindestkontrolle, aber nicht der obligatorischen. Das ist der Unterschied. Die weitere Differenzierung erfolgt dann bei der Differenzierung zwischen freizügigkeitsberechtigten Personen und eben Drittstaatsangehörigen. In der Regel sieht es so aus, dass freizügigkeitsberechtigte Personen durch einen schlichten Identitätsabgleich, jeder kennt das im Drittlands-Flugverkehr, man reicht den Pass geöffnet rein und nicht mit der Seite, auf der steht: „Berechtigt nicht zum Reisen“, gucken sich das Bild an, überlegen, lege ich ihn auf die Fahndung oder lege ich ihn nicht auf die Fahndung. Das ist dann von der grenzpolizeilichen „Nase“ abhängig. Ich gehe davon aus, dass unsere Beamten in Deutschland von der Bundespolizei öfter auf das Fahndungslesesystem den Pass legen, als es in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union der Fall ist. Eine hundertprozentige Kontrolle der Personen- und Sachfahndung dauert natürlich per se nicht lange, aber es würde zu enormen Warteschlangen führen, auf Seehäfen, Verkehrsflughäfen und an den Land-Außengrenzen. Das muss man berücksichtigen, dann würde auch die Stigmatisierung zwischen Freizügigkeitsberechtigten und nicht Freizügigkeitsberechtigten aufhören. – Desensibilisierung, ich glaube nicht, dass meine Beamten und Beamtinnen deswegen in Ihrer Aufmerksamkeit nachlassen, wenn man ihnen hilft bei der Arbeit. Ihre Frage habe ich jedenfalls so interpretiert, auch in der Kleinen Anfrage, dass eine Unterstützung in dieser Form meine Beamten dazu veranlassen könnte, in ihrer Aufmerksamkeit nachzulassen. Das ist nicht der Fall, wir haben ganz im Gegenteil gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt eine



Taschenkarte für alle Grenzpolizeibeamten entwickelt, in der bestimmte Indikatoren aufgeführt sind, an denen unsere Beamten erkennen können, dass es sich möglicherweise um eine Person aus dem islamistischen Personenpotenzial handeln könnte. Dann stellten Sie die Frage: na ja, ein Ersatz-Personalausweis wird ja nicht vorgelegt. Wenn er das nicht tut, jemand – kann ich im Moment nicht beurteilen – wenn der Gesetzentwurf in Kraft treten sollte und jemandem würde der Personalausweis versagt oder entzogen, und er würde ein Ersatzdokument bekommen, dann kann es natürlich sein, dass er nicht reist. Dass er es nicht versucht auf dem üblichen Weg. Tut er es dennoch, hat er zwei Möglichkeiten: Entweder er legt ein gefälschtes Dokument vor und hofft, dass die Sichtkontrolle im Bereich gefälschte Dokumente nicht funktioniert, oder er legt das Ersatzdokument vor. Das signalisiert dann dem Grenzbeamten auf dem Flughafen Charles de Gaulle oder Schiphol, diese Person darf nicht reisen. Wenn er vorher trotz Anhörung und Vorwarnung den Personalausweis nicht abgibt, und er nimmt das zum Anlass, sofort zu reisen, dann haben wir dieselbe Situation wie im Ist-Zustand. Aber dann erfahren wir das durch eine Meldung der entsprechenden Ordnungsbehörde und würden die Person in die Fahndung schon deshalb aufnehmen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja bitte.

SV **Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Vielleicht zu Ihrer ersten Frage noch kurz. In der Praxis, ich habe in meiner letzten Funktion eine zweistellige Zahl von solchen Ausreiseverfahrungen selbst begleitet, in der Praxis versucht man natürlich, die Ermittlungen mit dieser Maßnahme zu kombinieren, und zwar auch zeitgleich. Das heißt, dass, wenn Sie ein Verfahren haben, das am Ende auch in einer Durchsuchung läuft, Sie nicht vorher so einen Brief schicken, sondern am Ende auch diese beiden Maßnahmen kombinieren. Das zweite ist, wenn Sie das nicht haben, dann werden Sie immer noch den Weg haben, dass Sie eine Verwaltungsbehörde auch um Amtshilfe ersuchen, dass sie direkt zustellt und sie sagt: sofortige Vollziehung. Und dann suchen Sie den Überraschungsmoment als Polizist und klingeln an der Tür und bitten um Herausgabe der Ausweisdokumente. So ist die Praxis, und da

kann ihnen natürlich immer noch ein Rest durchgehen, wenn Sie den ganz Cleveren und Abgebrühten haben, der dann sich da durchtaucht. Das kann natürlich passieren. Aber natürlich versucht man schon, diese Schwachstelle zu umgehen, wie ich es geschildert habe.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe noch einige Wortmeldungen. Clemens, wenn Du mich ablösen könntest, dann wäre ich Dir dankbar, die letzte Viertelstunde noch. Herr Hoffmann und Herr Grötsch, Sie hatten sich auch vorhin schon gemeldet. Herr Kollege Hoffmann.

Abg. **Thorsten Hoffmann** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender. Was vorhin angesprochen worden ist, das ist aber gar nicht weiter debattiert worden durch Herrn Dr. Romann, war, dass Sie gesagt haben, Sie können den Auftrag der Bundesregierung eigentlich gar nicht zu 100 Prozent wahrnehmen an den Grenzen. Eine Voll-Kontrolle ist zurzeit gar nicht möglich, aufgrund der bestehenden Gesetzeslage und so weiter. Also können Sie den Auftrag der Bundesregierung, eine hundertprozentige Sicherheit zu gewähren, gar nicht zu 100 Prozent ausführen. Deswegen suchen wir ja Wege, um da eine Lücke zu schließen. – Jetzt hatten die Herren Sachverständigen auf dieser Seite gesagt: Sie sprechen die ganze Zeit natürlich von Stigmatisierung. Stigmatisierung ist so ein unheimlich negatives Wort und Sie sprechen von Verhältnismäßigkeit. Wenn man sich aber überlegt, dass auf der einen Seite 500 Millionen Menschen kontrolliert werden müssten, wenn wir das ändern würden. – Und auf der anderen Seite hier nur 650 Menschen stigmatisieren würden, wie Sie es nennen, wäre das nicht verhältnismäßiger? Das wäre meine Frage, weil letztlich geht es ja auch immer um die Sicherheit dieses Landes.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): An wen war die Frage adressiert? ... Herr Arzt bitte.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Also, die Frage hat Herr Binninger vorhin auch schon einmal gestellt!

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): ... da scheint sie ja nicht ganz schlecht gewesen zu sein!



SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Also ich finde, das ist ein unzulässiger Vergleich, den Sie hier anstellen – den halte ich nicht für sinnvoll so.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Ja, das ist die Freiheit des Sachverständigen. – Frau Renner und dann noch Herr Grötsch.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Ich hätte noch eine Frage an den Vertreter der Datenschutzbeauftragten, Herrn Büttgen. Im Paragraph 6a gibt es jetzt eine Formulierung, in der geht es um die Unterstützungshandlung „... international ausgerichtete politische und religiöse Belange ...“. Vielleicht könnten Sie noch einmal zu den Voraussetzungen, die in dem § 6a umrissen sind, etwas sagen, inwieweit aus Ihrer Sicht hier den gesetzlich vorgeschriebenen Normierungen der Bestimmtheit Rechnung getragen wird oder inwieweit hier eine nochmalige Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals eigentlich notwendig wäre.

SV **MR Peter Büttgen** (Vertreter der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit): Ja, ich kann darauf gerne antworten. Ich hatte mein Eingangsstatement etwas kürzer gehalten. Aber das ist genau auch ein Punkt, der Absatz 2 Ziffer 2, der doch breite Interpretationsspielräume lässt. Eine Formulierung, die geradezu nach Richterrecht schreit. Wobei man sich überlegen könnte, ob man das Gesetz nicht als Gesetzgeber etwas konkreter fassen kann. Während umgekehrt die Ziffer 1 sehr konkret und damit bestimmt genug ist. Ich hatte mich allerdings auf den § 89a beschränkt, weil der ja auch in der Diskussion ist. Und der § 89a – das muss man auch sagen – wird ja durch den künftigen § 89c möglicherweise auch noch ergänzt oder geändert, weil die Finanzierungsdelikte ja aus dem 89er abgezogen werden und sie auch demnächst keine Voraussetzungen mehr sind für eben eine Ausweisentziehung. Das muss man der Klarheit wegen noch einmal sagen. Aber was Sie gesagt haben: was sind in letzter Sache ausgerichtete politische oder religiöse Belange, – fällt mir dazu auch nicht sehr viel ein. Beziehungsweise ich weiß nicht – aber das müssten die Professoren sagen können, inwieweit so etwas gerichtsfest sein könnte. Also wir haben unsere Bedenken dagegen.

Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Dann Herr Grötsch und danach Frau Mihalic.

Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Ich möchte gerne noch einmal in Sachen Ausgestaltung des Ersatzdokuments fragen. Herr Dr. Kugelmann, auf der Seite 12 Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass eine Chipkarte, wenn ich Sie recht verstehe, also eine Scheckkarte, im Scheckkartenformat ein Ersatzdokument und vielleicht die weniger einschneidende Art und Weise wäre. Jetzt würde ich einmal bei dem Optiker-Beispiel bleiben, weil uns das hier schon die ganze Zeit begleitet. Würden Sie es so einschätzen, vielleicht von allen dreien eine kurze Einschätzung dazu, dass vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund, nach dem Frau Renner vorhin schon gefragt hatte, diese Gefahr des sich Offenbarenmüssens, bei einem Scheckkartenformat kleiner wäre? Wenn ich Sie richtig verstehe, dann wäre Ihrer Meinung nach eine geeignete Art und Weise der Umsetzung der Kenntlichmachung auf der Rückseite des Dokuments, meinetwegen mit einem x oder sonst irgendwie, die Gefahr des sich Offenbarenmüssens bei diesem Optiker, oder in welcher Lebenslage auch immer, kleiner? Weil, ich denke mir: Derjenige, demgegenüber ich den Personalausweis verwende, der nimmt ihn doch erst einmal in die Hand und schaut ihn sich dann an. Die Adresse steht beim deutschen Personalausweis hinten darauf, der würde dann doch auch diese Kennzeichnung feststellen und vielleicht fragen, stimmt da irgendetwas nicht oder ist das irgendwie nicht ganz vollwertig? Und dann komme ich hinsichtlich der Effektivität, Herr Dr. Romann, noch zu einer Frage an Sie. Wie schätzen Sie das ein, bei der Grenzkontrolle ganz konkret. Sie hatten vorhin auf die Situation an Seehäfen oder an Flughäfen verwiesen. Es kommt also einer an den Counter, an den Schalter, bei dem die Passkontrollbeamten sitzen und legt seinen Personalausweis dahin. Jetzt sage ich einmal, wenn die Markierung auf der Rückseite wäre, denke ich mir doch vielleicht, wenn derjenige jetzt nicht irgendwie auffällig aussieht oder nicht im Kaftan reist, um es einmal etwas überspitzt zu sagen, dass dann auch ein gut geschultes Grenzer-Auge sagt: Nein, das ist in Ordnung ... und so weiter, und den vielleicht einfach durchwinkt. Wohingegen ich glaube, dass so ein Ersatzdokument aus Papier denjenigen vielleicht erst einmal stutzig macht, und der dann



sagt, hier stimmt doch irgendetwas nicht, oder wieso haben sie denn nur den Personalausweis? Sodass die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass er es vielleicht in die Hand nimmt. Ich glaube, dass auch im Falle von einer Ausreise über eine andere Schengen-Außengrenze, also über eine, die nicht zu Deutschland gehört, ist das vielleicht derjenige, der in seinem Häuschen steht am Schlagbaum und jemanden, der einen deutschen Personalausweis aus dem Fenster heraushält, vielleicht eher weiterwinkt und nicht kontrolliert, als jemanden, der nur ein Papierdokument heraushält.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Herr Prof. Kugelman, Sie waren angesprochen.

Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Und dann habe ich noch eine kurze Frage, die vorhin schon einmal gestellt wurde! Vielleicht an Herrn Münch die Frage, wie ist das denn jetzt, wenn zurzeit ein Reisepass eingezogen wird. Herr Dr. Romann, glaube ich, hatte das vorhin dargestellt. Derjenige wird angeschrieben, geben sie doch ´mal ab. Und der macht das dann in aller Regel wohl nicht. Wer erlässt denn dann eine Beschlagnahmeanordnung? Weil irgendwie muss man ja dann dazu kommen, dass im Sachfahndungsbestand ausgeschrieben ist, dass man das dann auch einziehen kann, soweit er das mitführt. Wer erlässt denn oder wer begleitet denn dieses Verfahren, dass der Ausweis eingezogen wird?

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Noch einmal in der Reihenfolge: Herr Prof Kugelman, dann Herr Dr. Romann, dann Herr Münch.

SV **Prof. Dr. Dieter Kugelman** (Deutsche Hochschule der Polizei): Bei dem Ersatz- Personalausweis geht es doch letztlich darum, sichtbar zu machen, dass dieses Ausweispapier nicht zur Ausreise berechtigt. Und mein Ansatz war der, dass durch eine möglichst schonende Ausgestaltung, also der Art und Weise, welches Ersatz-Ausweispapier man da nutzt, Verhältnismäßigkeitsbedenken reduziert werden können. Gerade diese, auch schon diskutierte Stigmatisierungsfunktion, also die Ungleichbehandlung, dass der eine eben etwas anderes hat als andere, wie kann man das minimieren? Denn letztlich geht es nicht darum, dass der Optiker, der Handy-Shop oder sonst irgendjemand weiß, dass es sich um einen

potenziellen Dschihadisten handelt, sondern die Grenzschutzbeamten. Und die sind so gut ausgebildet, zumindest bei der Deutschen Hochschule der Polizei kann ich das nachhaltig bekräftigen, dass die das erkennen können! Das war die Idee zu sagen, brauche ich denn wirklich, ich übertreibe jetzt, so ein buntes DIN A4, auf dem dann irgendwie in verschiedenen Farben gestaltet die Daten gestaltet sind, oder kann ich einen ähnlicheren Ausweis zu dem, den andere auch haben, vorlegen. Gerade, um in der Schlange dann vielleicht nicht gleich das Besondere zu erkennen – und das war die Idee zu sagen, Scheckkartenformat, wäre das nicht ein schonenderes Mittel, um die unterschiedlichen Interessen in Ausgleich zu bringen? Um dann die Erkennbarkeit an der Grenze, allerdings eben nicht nur für die hochqualifizierten deutschen Beamten, sondern genauso für die hochqualifizierten europäischen Beamten an allen Schengen- Außengrenzen, anders zu gewährleisten. Wenn etwa ein erkennbares Zeichen darauf ist! Dazu sind die Grenzschutzbeamten ja da und sie machen ja an der Grenze nichts anderes. Deshalb sollten die durchaus wissen, welches Ausweispapier in Deutschland für diese Personengruppe gezielt angefertigt wird. Das war die Idee, ob man sich da nicht etwas anderes ausdenken kann, – als ein Papier, das vielleicht doch einen sehr großen Sprung zu dem normalen Ausweis darstellt.

Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Herr Dr. Romann

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Also was wir brauchen, ist eine Warnfunktion in Europa. Eine Warnfunktion in Europa, die jedem Grenzbeamten in Europa sagt, mit diesem Dokument lasse ich den nicht reisen – ich lasse den nicht reisen, weil es zum Grenzübertritt nicht berechtigt, weder zwischen den Mitgliedstaaten noch im Verhältnis von Mitgliedstaaten zum Drittland. Diese Situation brauchen wir. Wenn Sie auf den Personalausweis einen roten Punkt oder einen roten Balken kleben, dann haben Sie für fünf Minuten ein Rubbellos und dann ist das wieder ab. Das wird nicht funktionieren. Herr Grötsch, zu Ihrer Frage: dreht der Beamte den um? – Also um die Gültigkeit, also auch die Gültigkeitsdauer und den Gültigkeitsbereich festzustellen, muss er das Ding schon in die Hand nehmen.



Alles andere wäre nicht dienstrechtskonform, so möchte ich mich einmal ausdrücken. Wie die Personalausweis- und Passbehörden zu einer Vereinbarung des Passes oder des Personalausweises kommen, das kann ich aus eigener Wahrnehmung nicht sagen, weil dafür meine Behörde nicht zuständig ist. Der Kollege Holger Münch hat eben aus seiner Zeit in Bremen berichtet. Ich kann nur sagen, dass, wenn jemand bei uns an den Flughafen kommt und wir eine Fallgestaltung haben, dass eine Ordnungsbehörde – sei es, schon verfügt hat aber die Person noch das Dokument hat oder eine Ordnungsbehörde nicht verfügt hat und die Person mit dem Dokument kommt – haben wir die Möglichkeit, nach dem Passgesetz, dem Freizügigkeitsgesetz oder Aufenthaltsgesetz, je nachdem, um welche Kategorie, Staatsangehörigkeit es sich handelt, hier zu einer vorläufigen Sicherstellung zu kommen. Um danach auf der Basis die zuständige Ausländerbehörde oder Pass- und Personalausweisbehörde zu informieren.

**SV Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Zu Ihrer Frage, der Ball bleibt im Spiel der Verwaltungsbehörden. Ja also, wenn die Verfügung erlassen wird, geht es auch um die Durchsetzung der Verfügung, und dann ist es eben auch die Frage, was geben die jeweiligen Landesgesetze auch her an Möglichkeit – das kennen Sie zum Beispiel auch aus dem Vereinsrecht, dass das auch bis zur Durchsuchung gehen kann, um die Verfügung dann durchzusetzen. Ja, und so muss man das ja auch betrachten, die Polizei würde dann im Wege der Amtshilfe tätig für die Verwaltungsbehörde.

*Zwischenruf - nicht rekonstruierbar.*

Wir teilen die Informationen mit, ja. Wir regen den Vorgang an, wir stoßen ihn an. Die Verwaltungsbehörde prüft rechtlich, ob die Voraussetzungen vorliegen, erlässt die Verfügung und bleibt auch in der Verantwortung, die Verfügung durchzusetzen. Wo immer möglich, das habe ich vorhin geschildert, versuchen wir natürlich, das in einem Rahmen zu machen, der auch sicherstellt, dass wir den Ausweis auch sofort haben beziehungsweise den Pass.

Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Darf ich bitte ganz kurz noch eine Frage stellen: Macht das nur das BKA oder machen das andere Sicherheitsbehörden auch?

**SV Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Das liegt bei den Ländern, wir machen das gar nicht.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Frau Mihalic.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank. Also ich möchte nach der ersten Runde nur noch einmal feststellen, dass es offensichtlich ja nun doch, also es auf jeden Fall die Schwachstelle da an dem Punkt gibt, wenn ein Dokument als verloren oder gestohlen gemeldet wird – Herr Münch, Sie haben das vorhin ausgeführt – dass es dann halt eben auch ganz gerne, um es durchzusetzen, mit anderen polizeilichen Maßnahmen verbunden wird. Aber damit bekommt man natürlich nicht die Fälle, in denen die Verdachtsmomente vielleicht noch im vagen sind, wo eben nur die ordnungsbehördliche Verfügung herausgeht an dieser Stelle. Ich spreche das deswegen noch einmal an, weil, wenn natürlich Zweifel an der Geeignetheit in irgendeiner Art und Weise bestehen, dann stellt sich natürlich die Frage der Verhältnismäßigkeit noch einmal ganz anders. Oder vielleicht noch einmal im Besonderen, und deswegen hätte ich noch eine Frage an Herrn Hornung, und zwar betrifft es das Verhältnis: Schengen-Änderungen – milderer Mittel, das als Stichwort. Sie hatten da in Ihrer Stellungnahme auch schon Ausführungen dazu gemacht, und Sie verweisen darauf, dass der Ersatz-Personalausweis bei noch zu sichernder verfassungskonformer Ausgestaltung – um es einmal so zu formulieren – jedenfalls nur solange verfassungsrechtlich haltbar sei, bis die mildere Maßnahme einer effektiveren Nutzung des Schengener Informationssystems greife. Vielleicht können Sie das noch einmal darstellen? Und Sie haben in dem Zusammenhang auch angesprochen, dass es sinnvoll sein kann, wenn das Gesetz dann noch einmal evaluiert werden würde. Dahin geht auch meine Frage, wäre es auch aus Ihrer Sicht sinnvoll, den vorliegenden Gesetzesentwurf zu befristen und mit einer Evaluierungsklausel zu



versehen? Das ist die Frage in dem Zusammenhang, und dann habe ich noch eine Frage an Herrn Romann zur bisherigen Praxis, was den Grenzfahndungsbestand betrifft, und zwar was die effektive Kontrolle angeht. Das ist jetzt so ein bisschen schwierig. Also ich habe zwei unterschiedliche Antworten zu diesem Thema: Einmal die Bundesregierung, die sagt, dass das Bundespolizeipräsidentium davon unverzüglich zu unterrichten sei, also wenn eine Ausreiseuntersagung vorliegt. – Und dann habe ich einmal Ihre Ausführungen Herr Romann, auch in Ihrer Stellungnahme, in der Sie sagen, die Passbehörde könne ihre Entscheidungen über Passentziehungen und räumliche Beschränkungen des Personalausweises an die Bundespolizei übermitteln. Also die Bundesregierung sagt, unverzüglich, und Sie sagen, die Passbehörde kann übermitteln. Also, wie läuft es denn jetzt in der Praxis nun tatsächlich?

BE Abg. **Clemens Binniger** (CDU/CSU): Vielen Dank. Mit Blick auf Uhr und in die Runde, wollte ich vorher noch einmal abfragen, gibt es noch aus irgendeiner Fraktion weiteren Nachfragebedarf? – Die Bundesregierung hat uns verlassen, das soll uns aber nicht daran hindern, Fragen zu stellen. ... Ist nicht der Fall? ... Also dann keine mehr, dann war das jetzt die letzte Frage. Zunächst an Herrn Prof. Hornung und dann noch einmal an Herrn Dr. Romann.

SV **Prof. Dr. Gerrit Hornung** (Universität Passau): Ja danke. Ich kann gern noch etwas dazu sagen. Aus meiner Perspektive, die natürlich eine akademische ist, ist die Schengen-Außengrenzkontrolle, was die Stigmatisierung angeht, ein milderer Mittel. Natürlich, das ist schon angesprochen worden, betrifft es mehr Menschen. Das ist klar, da muss man nicht darum herum reden. Es ist aber nicht nur – was das angeht – ein milderer, sondern mutmaßlich auch ein effektiveres Mittel. Zu den praktischen Folgen haben uns natürlich die Kollegen aus der Praxis gerade schon etwas gesagt. Es ist halt die Frage, ob die Ressourcen bereitgestellt werden sollten dafür, dass sichergestellt ist, dass wir alle eben keine Grenzkontrollverzögerungen erleiden. Mit Blick auf die Umgehungsfälle, die wir diskutiert haben, stellt sich natürlich die Frage, wie groß sozusagen das Delta der Fälle ist, die man dann durch gerade diese Regelung erwischt. Wir müssen uns sicherlich

auch klar darüber sein, dass es weiterhin Fälle geben wird, wo wir einen nur beschränkten Personalausweis haben. Denn diese Anordnung nach § 6 Absatz 7 Personalausweisgesetz wird es weiter geben. Es wird also Fälle geben, wo wir den Personalausweis entziehen, und es wird welche geben, wo wir ihn nur beschränken. Und diese Nur-Beschränkungsfälle werden weiterhin das Problem bleiben, solange wir keine Datenbankabfrage an der Schengen-Außengrenze haben. Was die Beobachtungspflicht angeht, habe ich darauf hingewiesen, dass das aus meiner Sicht verfassungsrechtlich geboten ist. Ich glaube aber, das Gesetz ist nicht so kompliziert, dass man eine Evaluierungsklausel braucht. Ich würde aus verfassungsrechtlicher Sicht an der Beobachtungspflicht festhalten. Wenn mildere Maßnahmen, wie die Außen-Grenzkontrolle in Sicht sind, wäre die Maßnahme gegebenenfalls aufzuheben. Ich glaube aber nicht, dass man dazu eine Evaluierungsklausel bräuchte.

SV **Dr. Dieter Romann** (Präsident der Bundespolizei): Ja, also nach dem Personalausweisgesetz, § 6 Absatz 8 dürfen die Anordnungen nach Absatz 7, die der zuständigen Personalausweisbehörde im geschützten Grenzfahndungsbestand ausgeschrieben werden. Daher meine erster Grund, warum ich das etwas vorsichtiger formuliert habe. Ich kann mit hundertprozentiger Sicherheit nicht sagen, ob ich bei mir in meinem geschützten Grenzfahndungsbestand alle circa 100 Altfälle, vielleicht 126, ich habe diese alle 'drin! Aber den Diensten sind 650 Reise-Dschihadisten deutscher Nationalität oder mit Deutschland-Bezug bekannt. – Wo, oder womit dieses Delta begründet ist, kann ich nicht sagen. Und ob alle dieser 5 300 Personal- und Ausweisbehörden sie entsprechend umgesetzt haben, kann ich nicht sagen, und ob sie uns immer und in jedem Falle alle melden – kann ich nicht sagen.

SV **Holger Münch** (Präsident des Bundeskriminalamtes): Vielleicht kurz zur Ergänzung. Ich glaube aber, dass das Risiko extrem gering ist, dass wir irgendetwas nicht wissen. Weil die Maßnahme, wie gesagt, von Polizei und Verfassungsschutz angestoßen wird, wir auch wissen, ob eine solche Verfügung ergeht, und sie natürlich dann nach unseren ganzen Handlungskonzepten der Bundes-



polizei zur Verfügung gestellt und die Speicherung veranlasst wird. Also da sind wir wirklich sehr, sehr sicher in der Zusammenarbeit mittlerweile, und ich kann mir nicht vorstellen, dass eine Passbehörde in Deutschland eine solche Verfügung erlässt, ohne dass es vorher von der Polizei angeregt worden ist. Insofern würde ich das Risiko ausschließen. Ich denke, dann ist die Aussage der Bundesregierung da auch verlässlich, weil wir eben mittlerweile einen so guten Informationsverbund haben.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Herr Münch hat für die Punktlandung gesorgt! Ich darf mich bei allen Sachverständigen ganz herzlich bedanken für ihre Beiträge, und ich hoffe, dass es uns hilft auf dem weiteren Weg der Gesetzesberatung. Die Anhörung ist damit geschlossen.

Schluss der Sitzung: 18:00 Uhr



**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)273 A

**Forschungsinstitut für  
öffentliche und private  
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt**  
Direktor

Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin

[www.foeps-berlin.org](http://www.foeps-berlin.org)  
[foeps@hwr-berlin.de](mailto:foeps@hwr-berlin.de)

**Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses 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**

Prof. Dr. Clemens Arzt  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement



## I. Einleitung

Ziel des Gesetzentwurfs (GE) ist, die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte **Ausreisefreiheit** (vgl. schon BVerfG 6, 32 (35 f.); s.a. *Rossi*, AöR 2002, 613; *Daum*, DÖV 2014, 526 (527)) für Personen faktisch zu **beseitigen**, die seitens der Sicherheitsbehörden der so genannten Jihadisten-Szene zugerechnet werden. Der im *Pass* wie auch im Personalausweis vergegenständlichte Anspruch des „*laissez passer*“ wird aufgehoben und der Betroffene am Verlassen des Bundesgebietes vollständig gehindert. Ob diese Beseitigung der Ausreisefreiheit mit Art. 21 AEUV und der RL 2004/38/EG, namentlich deren Art. 27, mit Art. 15 Abs. 2 und 45 EuGrCh sowie Art. 2 Abs. 2 EMRK vereinbar ist, wird im Gesetzentwurf nicht geprüft und nicht begründet (zu einem Teil der vorgenannten Normen als mögliche Begrenzungen und zur Rechtsprechung des EuGH, vgl. *Schwerdtfeger*, EuZW 2012, 56 ff.), was ein erhebliches Defizit darstellt.

Während Pass- und Ausweisbeschränkungen auch bisher schon im deutschen Recht vorgesehen waren und der Betroffene damit an der Ausreise gehindert werden sollte, geht der GE weiter und **entzieht** dem Betroffenen das **allgemeine**, auch innerstaatlich vielfältige zu nutzende und **obligatorische Ausweisdokument**, auf das er bisher einen Rechtsanspruch hatte. Die Maßnahme beschränkt sich damit nicht auf einen Eingriff in die Ausreisefreiheit, sondern beinhaltet einen schwerwiegenden **Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht** (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) und auch in den **allgemeinen Gleichheitsgrundsatz** (Art. 3 Abs. 1 GG), weil der nur noch mit einem Ersatz-Personalausweis ausgestattete Bürger mit Stigmatisierung und Diskriminierungen rechnen muss.

## II. Zum Gesetzentwurf

Durch die vorgeschlagene Änderung des Personalausweisgesetzes 2009 (PAuswG) und des Passgesetzes 1986 (PassG) soll die **Versagung und Entziehung** des Personalausweises für die betroffene Personengruppe erleichtert und ein **Ersatz-Personalausweis** allein für diese Personengruppe eingeführt werden. Die Entwurfsbegründung ist dabei recht oberflächlich. Zahlen zu bisher erfolgten Pass- oder Ausweisbeschränkungen und deren Wirkung oder Unwirksamkeit soweit weiteren behördlichen Maßnahmen zur Zweckerreichung werden nicht vorgelegt, sondern es wird eine Unwirksamkeit offenbar unterstellt, weil sonst die Novelle nicht erforderlich wäre. Gleichwohl ist das Ziel des GE grundsätzlich ein legitimes, insoweit eine Beteiligung deutscher Staatsbürger an schweren Straftaten im Ausland wie auch im Inland verhindert werden soll. Dennoch bestehen erhebliche Zweifel an der



Recht- und Verfassungsmäßigkeit einiger Regelungsvorschläge. Diese werden nachfolgend im Einzelnen vorgestellt, soweit es sich dabei um mehr als redaktionelle Fragen handelt.

## 1. Änderungen des Personalausweisgesetzes (Art. 1 GE)

### 1.1 § 5 Abs. 3: Befugniserweiterung (Nr. 3a GE)

In der Begründung (S. 11) wird darauf verwiesen, durch die Änderung werde klargestellt, dass der maschinenlesbare Bereich des vorläufigen PA ausschließlich die in Absatz 4 Satz 2 genannten Daten enthalten dürfe. Faktisch handelt es sich bei dieser Regelung indes nicht um eine Klarstellung, sondern eine **Ausweitung der Erhebungsbefugnis** bei einer Kontrolle: „Bei einer Identitätsüberprüfung nach § 17 darf auch die aufgedruckte Zugangsnummer automatisiert gelesen werden.“

### 1.2 § 5 Abs. 3a: Beschränkung der Ausreise (Nr. 3b GE)

Die Regelung legt fest, welche Angaben der Ersatz-Personalausweis enthalten darf und dabei insbesondere auch den Vermerk, dass der Ersatz-Personalausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Hier geht es also um den Kern der Regelung, weil **erstmalig** eine für Dritte wie staatliche Stellen ohne weiteres **erkennbare Beschränkung der Reisefreiheit** in einem **Personalausweisdokumente** festlegen soll. Dies hat eine hohe Stigmatisierungswirkung für den Betroffenen (hierzu näher unter 1.4.3.1).

### 1.3 § 6 Abs. 4a: Gültigkeitsdauer (Nr. 4 GE)

Die neue Regelung erlaubt, die Gültigkeitsdauer eines Ersatz-Personalausweises zeitlich zu befristen. Die Dauer der **Befristung** darf 3 Jahre nicht überschreiten. Dies stellt dem Gesetzeswortlaut nach eine Höchstfrist dar, die zulässige Frist bestimmt sich im Einzelfall nach dem für das Erreichen des Zweckes nach § 6a erforderlichen Zeitraum.

Es fehlt im GE indes eine Pflicht der Behörde, das Vorliegen der Voraussetzungen in periodischen Abständen zu überprüfen. Mit Blick auf die Erfahrung zu polizeilichen Speicherfristen ist mehr als wahrscheinlich, dass die Höchstfrist so faktisch auch zur Regelfrist wird, was unverhältnismäßig wäre. Daher ist aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit** eine **Amtspflicht zur periodischen Überprüfung** zu verankern, ein Zeitraum von **höchstens 6 Monaten** erscheint mit Blick auf die Intensität des Grundrechtseingriffs angemessen und war nach Medienberichten offenbar so auch zunächst geplant.



#### 1.4 § 6a: Versagung, Entziehung, Ersatz-Personalausweis (Nr. 5 GE)

§ 6a bildet das Kernstück der Neuregelung und **geht weit über die bisherige Regelung in § 6 Abs. 7 hinaus**, nach dem bei Vorliegen der „Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 des Passgesetzes [...] die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen [kann], dass der Ausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt.“ Nach § 6 Abs. 8 dürfen solche Anordnungen „im polizeilichen Grenzfahndungsbestand gespeichert werden“.

##### 1.4.1 § 6a Abs. 1: Voraussetzungen einer Ausweisversagung

Absatz 1 regelt die Ausweisversagung, die gegenüber der in Absatz 2 normierten Ausweisentziehung nachrangig mit Blick auf die Häufigkeit der Maßnahme und die Geltungsdauer eines einmal erteilten Personalausweises sein dürfte. Voraussetzungen beider Maßnahmen ist eine Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 7 Abs. 1 PassG.

Beide Absätze leiden mit Blick auf die jeweils in Satz 2 getroffenen Regelungen unter erheblichen **Bestimmtheitsmängeln**, auch wenn diese eine Einschränkung gegenüber § 7 Abs. 1 PassG beinhalten. Für die handelnden **Passbehörden** wie auch die **Betroffenen** und die zur Kontrolle aufgerufenen **Gerichte** ist aus dem Gesetz nicht hinreichend bestimmt abzuleiten, wann die Voraussetzungen dieser Maßgaben vorliegen sollen (vgl. BVerfG 24.04.2013 - 1 BvR 1215/07, Rn. 140).

##### 1.4.1.1 § 6a Abs. 1 Satz 1: Ausweisversagung

Vergleichbar der derzeitigen Regelungstechnik in § 6 Abs. 7 PAuswG werden in Satz 1 die Gründe einer Ausweisversagung unter Verweis auf § 7 Abs. 1 PassG (hierzu umfassend und mit vielen Nachweisen zu Literatur und Rechtsprechung: *Hornung*, Passgesetz, Personalausweisgesetz, Kommentar, 2011, § 7 PassG Rn. 10 ff, wenig ausführlich indes zum Gesichtspunkt der äußeren Sicherheit; s.a. *Wache* in Erbs/Kohlhaas Strafrechtliche Nebengesetze, 200. Ergänzungslieferung Oktober 2014, § 7 PassG Rn. 1-8 und *Hecker* in Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2006, 332 (361 ff.)) näher bestimmt.

§ 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG als Generalklausel ist nach hM grundsätzlich verfassungsgemäß, wobei hinsichtlich der Anwendung durch Verwaltung und Gerichte im Einzelfall deutliche Kritik vorgebracht wird (vgl. nur *Hornung*, § 7 PassG Rn. 12 ff. m.w.N.; s.a. schon *Rossi*, AöR 2002, 612 (632 ff.)). Die **generalklauselartige Weite** des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG ist von der Rechtsprechung nicht beanstandet worden, wobei das letztgenannte Tatbestandsmerkmal nach dieser Rechtsprechung im „Gewicht“ den beiden zuvor genannten Merkmale gleich steht und entsprechend hohe Anforderungen an die Zulässigkeit der Maßnahme stellt (vgl. *Hornung*, a.a.O. § 7 PassG, Rn. 11 ff.; *Wache*, a.a.O. § 7 PassG, Rn. 7, beide m.w.N.).



Im vorliegenden Zusammenhang geht es indes nicht um eine abstrakte Regelung denkbarer Versagungsgründe, sondern um ein sehr spezifisches Anliegen des Gesetzgebers, nämlich die Verhinderung der Ausreise mutmaßlicher „Jihadisten“. In der **Gesetzesbegründung** wird (mit einer Ausnahme auf Seite 2) **nicht hinreichend differenziert**, ob die Maßnahme (a) dem Schutz der inneren Sicherheit oder (b) dem Schutz der äußeren Sicherheit oder (c) sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland oder (d) allen drei Zielen zugleich dienen soll.

In der Gesetzesbegründung werden diese drei unterschiedlichen Schutzziele nur ansatzweise präzisiert und es wird dort vertreten, dass **erhebliche Belange** der Bundesrepublik Deutschland (kritisch zum Ansehensverlust Deutschlands im Ausland, *Daum*, DÖV 2014, 526 (529 ff.)) durch die Destabilisierung staatlicher Strukturen und Straftaten im Ausland (?) und die **innere Sicherheit** durch die Rückreise bestimmter Personen aus Krisenregionen als bedroht anzusehen seien. Selbsterklärend ist ersteres nicht. Worin die Gefahr für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik, also eines Angriffs auf das Staatsgebiet von außen bestehen soll, wird in der Gesetzesbegründung nicht dargelegt und ist auch nicht evident. Die **äußere Sicherheit** der Bundesrepublik wird zB durch die Vorbereitung von Angriffen auf das Bundesgebiet gefährdet, die von dem Betroffenen im Ausland zu befürchten ist (vgl. *Wache*, a.a.O., § 7 PassG Rn. 6). Die Diskussion nach den Ereignissen des 11. September 2001 hat hinreichend deutlich gemacht, dass terroristische Angriffe auch erheblicher Dimension im Regelfall nicht als kriegerische Angriffe auf das Territorium eines Staates, sondern als Fälle der Schwerstkriminalität anzusehen sind.

#### 1.4.1.2 § 6a Abs. 1 Satz 2: Weitere Voraussetzungen der Passversagung

**Satz 2** soll die Zulässigkeit der Maßnahme in den Fällen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG beschränken. Dies ist aus Gründen der Normenklarheit einerseits und der Verhältnismäßigkeit andererseits mit Blick auf die „Weite“ der Tatbestandsvoraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gelingt diese **Beschränkung nicht im notwendigen Umfang**.

##### a) Allgemeine Bestimmtheitsmängel

Zum einen unterliegen die tatbestandlichen Voraussetzungen erheblichen Bedenken hinsichtlich der **Bestimmtheit der Norm**, insbesondere gilt dies für die Tatbestandsvoraussetzungen des § 6a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, zur Vermeidung von Wiederholungen sei hier auf die Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 21/15 (Beschluss) Nr. 2) verwiesen.

Besonders problematisch ist mit Blick auf Satz 2 Nr. 1 und 2 das **Tatbestandsmerkmal des Unterstützens**, weil dies eine erhebliche und rechtsstaatlich kaum einzugrenzende Weite der Anwendbarkeit und damit ein **Bestimmtheitsproblem** impli-



ziert. Hierzu und zu den in weiten Teilen vergleichbaren weiteren Begrifflichkeiten sei ebenfalls zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Diskussion in der Anhörung des Innenausschusses zur Novellierung des ATDG und anderer Gesetze am 22. September 2014 und den gravierenden Dissens im Bundesverfassungsgericht verwiesen (vgl. BVerfG 24.04.2013 - 1 BvR 1215/07, Rn. 146 ff. und die abweichende Meinung der Hälfte der Senatsmitglieder in Rn. 153 ff.). Der Gesetzgeber wäre daher schlecht beraten, die vorgeschlagenen Formulierungen so zu übernehmen.

### **b) Anknüpfung präventiver Befugnisse an Straftatenkatalog**

Das Gebot der **Normenklarheit und Bestimmtheit** setzt dem Gesetzgeber zudem enge Grenzen, bei der Regelung präventiv-polizeilicher Befugnisse **auf Strafrechtsnormen statt Schutzgüter verweisen**, weil hierbei der Zusammenhang zwischen Grundrechtseingriff und Rechtsgüterschutz leicht verloren geht. Straftatbestände legen fest, ob ein in der Vergangenheit liegendes, fest umrissenes Verhalten einer bestimmten Person strafbar ist oder nicht. Im Bereich der Gefahrenabwehr wird hingegen auf die Gefährlichkeit eines noch nicht klar zu erkennenden zukünftigen Verhaltens geschlossen. In diesem Stadium sind strafrechtliche Tatbestandsmerkmale regelmäßig ungeeignet, um die Voraussetzungen eines präventiven Einschreitens mit hinreichender Bestimmtheit und normenklar festzulegen (ThürVerfGH 21.11.2012 – Az. 19/09 Rn. 227 [juris]; s.a. BVerfG 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 Rn. 146 [ATDG]). Dennoch geht der GE mit § 6a Abs. 1 Satz 2 genau diesen verfassungsrechtlich äußerst problematischen Weg.

### **c) Tatbestandsvoraussetzungen**

Wenn „bestimmte **Tatsachen die Annahme begründen**“ fordert tatbestandlich mehr als alleine „Vermutungen oder Erfahrungen“ seitens der nach § 7 zuständigen Ausweisbehörden, was in der Praxis häufig verkannt wird (vgl. nur OVG Münster 16.04.2014 - Az. 19 B 59/14 [Juris], Rn. 3 ff.).

Die **Ausweisbehörden** werden über die notwendigen Informationen jedoch kaum selbst verfügen, sondern werden diese seitens der Polizei, der Staatsanwaltschaft oder der **Geheimdienste** übermittelt bekommen. Insbesondere die Geheimdienste legen dabei häufig ihre **Erkenntnisse nicht offen** und verweigern bei einer gerichtlichen Überprüfung die Vorlage von Akten oder erteilen nur so genannte Behördenzeugnisse, die indes nicht als Tatsachen im gerichtlichen Verfahren zur Überprüfung der Maßnahme gewertet werden dürfen (ebd. Rn. 14 ff.). Hier sind **Probleme der gerichtlichen Überprüfbarkeit** zu erwarten (vgl. nur die vorgenannte Entscheidung des OVG Münster).

**Konkrete und gerichtsverwertbare Tatsachen** im Sinne dieser Norm werden in der Literatur verbreitet mit dem **hinreichenden Verdacht** im Sinne von § 203 StPO ver-



glichen (*Wache*, a.a.O., § 7 PassG Rn. 3; *Medert-Süßmuth*, Pass- und Personalausweisrecht, 2001, § 7 PassG, Rn. 4; s.a. *Hornung*, a.a.O. § 7 PassG, Rn. 7 ), was bei der folgenden rechtlichen Einordnung und **Abgrenzung** der folgenden Maßnahme als **präventiv-polizeiliche oder repressiv-polizeiliche** nicht unberücksichtigt werden kann, wie nachfolgend ausgeführt wird.

#### **d) Abgrenzung zur Strafverfolgung**

Es ist mit Blick auf die Tatbestandsvoraussetzungen unklar, weshalb die Maßnahme nicht zumindest an ein **strafrechtliches Ermittlungsverfahren** oder an eine **Verurteilung** gekoppelt ist oder diese tatbestandlich voraussetzt. Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person Mitglied in einer terroristischen Vereinigung iSv §§ 129a, 129b StGB ist, so zwingt der Legalitätsgrundsatz zur Einleitung eines Strafverfahrens und die erleichterten **Haftgründe** nach § 112 Abs. 3 StPO sind zu prüfen. Wenn die Person eine solche Vereinigung unterstützt und zu befürchten ist, dass diese Person ausreist, greifen die Haftgründe des § 112 Abs. 2 Nr. 2 oder Nr. 3 StPO.

Nicht nachvollziehbar ist daher, weshalb der GE trotz Anknüpfung an strafrechtlich relevantes Verhalten zu dieser Option als **Alternative zu den vorgeschlagenen Maßnahmen** schweigt.

Sind die zuständigen Behörden der Auffassung, dass ein Verdacht strafrechtlicher Natur sich nicht begründen lasse, ist die Maßnahme nach § 6a Abs. 1 Satz 2 hinfällig, weil dieser die **Mitgliedschaft oder Unterstützung**, also eine strafrechtlich relevante Handlung fordert. Es bliebe in diesem Fall nur eine Maßnahme nach Satz 1, also eine Versagung oder Entziehung zur Verhinderung einer in § 89a des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung (§ 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG).

#### **e) Beurteilung durch Ausweisbehörde**

Mit Blick auf die Ausführungen oben ist auch fraglich, ob die geforderte strafrechtliche und strafprozessuale Beurteilung und Abgrenzung von präventiv-polizeilichen Maßnahmen *in praxi* rechtssicher von einer lokalen Behörde (Ausweisbehörde) getroffen werden kann, die mit diesen Rechtsfragen im Regelfall nicht befasst ist. Da jedoch die **Ausweisbehörde auf Grund eigenen Ermessens** zu entscheiden hat, kann diese die rechtliche Beurteilung nicht einfach den Sicherheitsbehörden oder Geheimdiensten überlassen.

#### **1.4.2 § 6a Abs. 2: Voraussetzungen einer Ausweisentziehung**

Absatz 2 gestattet die Entziehung eines Personalausweises unter den Bedingungen, die auch für die Versagung nach Absatz 1 gelten; auf die Ausführungen und Bedenken unter 1.4.1 kann daher inhaltlich verwiesen werden.



### 1.4.3 § 6a Abs. 3: Ersatz-Personalausweis

Wurde der Personalausweis oder vorläufige Personalausweis nach Absatz 1 oder 2 versagt oder entzogen, erhält der Betroffene nach Absatz 3 von Amts wegen mit Blick auf die Ausweispflicht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG einen Ersatz-Personalausweis. Dies stellt eine gravierende Verschärfung der Rechtsfolgen aus § 6 Abs. 7 PAuswG und deren nach außen „sichtbaren“ Folgen dar, weil bisher die Anordnung der Beschränkung der Ausweis nur für die zuständigen Behörden erkennbar war. Nunmehr erhält **jede öffentliche und nicht-öffentliche Stelle**, bei der der Ausweis vorgelegt werden muss, **Kenntnis** von der Annahme der Sicherheitsbehörden, der Ausweisinhaber sein ein mutmaßlicher **Jihadist**; dies hat erhebliche Nachteile für den Betroffenen (so auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/3831 S. 10), wie sogleich näher dargestellt wird.

#### 1.4.3.1 Stigmatisierungswirkung

Der Ersatz-Personalausweis zwingt den Betroffenen – anders als die bisherige Beschränkung des (vorläufigen) Personalausweises nach § 6 Abs. 7 PAuswG – sich gegenüber alle staatlichen und nicht-staatlichen Stellen zukünftig mit einem „**Sonder-Ausweis**“ auszuweisen. Dieser macht für Dritte und Behörden unzweifelhaft erkennbar, dass die betroffene Person seitens staatlicher Stellen der so genannten **Jihadisten-Szene** zugeordnet wird. Dies eröffnet einer **Stigmatisierung** Tür und Tor. Auf die Möglichkeit einer Stigmatisierung und dem damit verbundenen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen weist auch die Gesetzesbegründung hin (BT-Drs. 18/3831, S. 10), meint aber mit der im GE vorgeschlagenen Ausgestaltung des Ersatz-Personalausweises diese minimieren zu können (ebd.), was nach der hier vertretenen Auffassung allerdings nicht plausibel ist, vielmehr ist eine gegenteilige Wirkung zu erwarten.

Da kurz nach der Einführung des Ersatz-Personalausweises die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger, Betriebe und alle Behörden über dessen „Charakter“ informiert sein werden, unterliegt der Betroffene unausweichlich bei jeder Vorlage dieses Dokuments einer **Stigmatisierung** und möglichen **Diskriminierungen** durch einen „**Generalverdacht**“, noch dazu ohne Gerichtsurteil. In Folge wird jeder Inhaber eines solchen Ausweises vielfältige diskriminierende Maßnahmen befürchten müssen und auch erfahren, beispielsweise seitens privater Dritter wie etwa Vermietern, beim Kauf einer SIM-Karte für ein Mobiltelefon, bei der Vorlage beim Arzt wie auch gegenüber staatlicher Stellen, etwa bei der Anmeldung eines Kindes in der Kita oder Schule. Betrachtet man die Erfahrungen mit den sog. Antiterrorlisten in den USA, wird die Maßnahme für die Betroffenen faktisch vermutlich auch zu deutlichen Problemen bei der Nutzung des innerdeutschen Luftverkehrs (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 3 LuftVG: „Unzumutbarkeit“) führen. Auch die Möglichkeit der Nutzung des Dokuments als elektronischer Identitätsnachweis gegenüber öffentlichen Stellen und Pri-



vaten ist dem Betroffenen abgeschnitten (vgl. Stellungnahme BR-Drs. 21/15 (Beschluss) Nr. 1).

Gerät der Betroffene zufällig in eine **polizeiliche Kontrolle**, zum Beispiel eine Verkehrskontrolle, ist dieser bereits ohne Datenabgleich allein durch Vorlage seines Ausweises stigmatisiert und muss mit Anschlussmaßnahmen allein aufgrund dieser Tatsache rechnen.

In der Gesamtschau wird daher deutlich, dass die Maßnahme, trotz der Verfolgung eines legitimen Zwecks seitens des Gesetzgebers, allein aus den vorgenannten Gründen **gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verstößt**.

#### 1.4.3.2 Verfahren und Kosten

Zum **Verfahren** ist darauf hinzuweisen, dass der Betroffenen grundsätzlich vor Erlass des belastenden Verwaltungsaktes im Rahmen des § 28 VwVfG **anzuhören** ist (so auch *Hornung*, a.a.O., zu § 7 PassG, Rn. 7; VG Stuttgart 31.03.2009 – Az. 11 K 1182/09, Rn. 9 [juris]), nicht zuletzt, weil durch die nunmehr vorgesehene gesetzliche **Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit** nach § 30 PAuswG einem Widerspruch gegen die Maßnahme keine aufschiebende Wirkung zukommen soll. Eine **Anhörungsspflicht** sollte daher – im Falle einer Verabschiedung des GE trotz der dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken – ergänzend in den Wortlaut aufgenommen werden, weil diese in der Verwaltungspraxis offenbar nicht selten unterbleibt; dies belegt eine Sichtung der Rechtsprechung.

Die **Kosten** für den **Ersatz-Personalausweis** soll offenbar gemäß § 31 Abs. 1 PAuswG iVm der PAuswGebV der Betroffene übernehmen (vgl. BT-Drs. 18/3831 S. 3), obwohl der Ersatz-Personalausweis nach § 6a Abs. 3 von Amts wegen ausgestellt wird. Dies ist mit Blick darauf, dass eine Inanspruchnahme der Verwaltungstätigkeit und staatliche „Leistung“ hier ohne bzw. gegen Willen des Betroffenen nach § § 9 Abs. 6 erfolgt, nur schwerlich zu begründen und **unverhältnismäßig**. Ob der Betroffene **Kosten** auch für die **Entziehung** tragen soll, lässt sich dem GE nicht entnehmen, wäre aber mit Blick auf den belastenden Charakter der Maßnahme nur schwerlich zu rechtfertigen.

Ob dem Betroffenen die Kosten sowohl des **Ersatz-Personalausweises** als auch die einer **Neuausstellung** nach Wegfall des Grundes der Entziehung aufgebürdet werden können, erscheint ebenfalls fragwürdig, da er einer staatlich vorgegebenen Ausweispflicht unterliegt und durch staatlichem Entzug einerseits und „Verpflichtung“ zur Neubeantragung nach Beendigung der entziehenden Maßnahme andererseits gleichsam einer doppelte Kostenbelastung unterläge.



#### **1.4.4 § 6a Abs. 4: Wegfall der Gründe**

Liegen die Voraussetzungen einer Einziehung nach Absatz 2 nicht mehr vor, ist dies dem Betroffenen unverzüglich mitzuteilen und dieser hat das Recht, die Ausstellung eines neuen Personalausweises oder vorläufiger Personalausweises zu beantragen. Weshalb nach § 6a Abs. 4 der Betroffene in diesem Fall einen **Antrag auf Neuausstellung** des Ausweises stellen muss, anstelle selbigen seitens der Ausweisbehörde ohne Antragerfordernis „automatisch“ zugeteilt zu bekommen, ist schwerlich nachvollziehbar.

#### **1.5 § 9 Abs. 6: Mitwirkungspflichten bei Ausstellung des Ersatz-Personalausweises**

Nach § 9 Abs. 6 Satz 1 wird ein Ersatz-Personalausweis von Amts wegen ausgestellt; dies ist die notwendige Folge der zwangsweisen Entziehung einerseits, der Ausweispflicht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 andererseits. Die in Satz 2 durch Verweis auf andere Regelungen des § 9 konstituierten **Mitwirkungspflichten** sind indes **aus rechtsstaatlicher Sicht durchaus fragwürdig**, weil der Betroffene zuvor bei Beantragung des bisherigen Personalausweises alle erforderlichen Angaben gemacht hat und diese Mitwirkung erst durch staatlichen Hoheitsakt, nämlich die Entziehung, gleichsam „entwertet“ wurde.

#### **1.6 § 20 Abs. 4: Übermittlung durch Beförderungsunternehmen**

Der Vorschlag entstammt dem Änderungsantrag vom 6. März 2015. Ein Zusammenhang mit den Zielen des GE ist nicht erkennbar.

#### **1.7 Änderungen in §§ 30 und 32 (Nr. 8 und 9 GE)**

Auf die Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 21/15 (Beschluss) Nr. 3 und 4) wird verwiesen.

#### **2. Änderungen des Passgesetzes (Art. 2 GE)**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind im Kern Folgeänderungen der unter (1.) dargestellten Änderungen des Personalausweisrechts. Auf die Ausführungen hierzu kann daher sinngemäß verwiesen werden; die Änderungen begegnen den dort aufgeführten Bedenken.



### III. Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die vorgeschlagenen Änderungen vielfältigen rechtlichen Bedenken im Detail begegnen; auf die Ausführungen oben wird verwiesen.

Insbesondere die Regelung zu Ersatz-Personalausweisen sind mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar, weil grundsätzlich geeignete und mildere Mittel der Ausreiseversagung und -entziehung bereits vorhanden sind und der Betroffene durch den Zwang zur Nutzung eines Ersatz-Personalausweises in einer Weise stigmatisiert wird, die mit Art. 2 I iVm Art. 1 I und auch mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist, auch wenn man die Gefahr der Ausreise und Wiedereinreise so genannter Jihadisten als real ansieht. Auch dieses Schutzziel kann einen so weitgehenden Grundrechtseingriff nach der hier vertretenen Auffassung nicht rechtfertigen, nicht zuletzt weil andere geeignete Alternativen zur Verfügung stehen.

Mit Blick darauf, dass der Gesetzentwurf in wesentlichen Teilen auf strafrechtlich relevante Verhaltensweisen abstellt, ist vorrangig an repressiv-polizeiliche Maßnahmen und eine Unterbindung der Ausreise im Gefolge einer Maßnahme nach §§ 112, 112a StPO (Haftgründe) zu denken; dieser Aspekt wird im GE und der Begründung an keiner Stelle als Alternative erwähnt.

Aus präventiv-polizeilicher Sicht ist es bereits jetzt zum Beispiel möglich, eine Anordnung nach § 6 Abs. 7 PAuswG nach § 23 Abs. 2 Nr. 15 im Personalausweisregister abzuspeichern. Ebenso zulässig ist nach § 6 Abs. 8 PAuswG eine Ausschreibung der Anordnung im (geschützten) Grenzfahrtbestand. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Kontrolle von Grenzübertrittspapieren im Rahmen des Schengener Grenzkodex im Regelfall nur eine eingeschränkte, oberflächliche Kontrolle dieser Papiere gestattet, wollte man nicht hinter erreichte Standards der Reisefreiheit zurückgehen. Als weitere Maßnahmen sind daher unter anderem die Möglichkeit engmaschiger Meldeauflagen nach dem allgemeinen Polizeirecht und auch die längerfristige Observation zu nennen, die in ihren Tatbestandsvoraussetzungen durchaus vergleichbar mit den hier vorgeschlagenen Neuregelungen sind. Daneben sind weitere, bislang noch nicht als Standardbefugnisse geregelte Maßnahmen nach Maßgabe der polizeilichen Generalklauseln zu überprüfen.

Berlin, den 11. März 2015

*gez. Prof. Dr. Clemens Arzt*



Bundespolizeipräsidentium

**Deutscher Bundestag**

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)273 B

**Präsident  
Dr. Dieter Romann**

Heinrich-Mann-Allee 103  
14473 Potsdam

[www.bundespolizei.de](http://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 Bundespolizeipräsidium  
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.bundespolizei.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 Bundespolizei

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...<sup>1</sup>"**

<sup>1</sup> 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..."<sup>2</sup>*

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. Landespolizei<sup>3</sup> 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.

---

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

<sup>3</sup> 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 vergl. 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 ausreisefähig.

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 ist<sup>4</sup> - 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 zuständigen 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 gestatteten 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.

---

<sup>4</sup> 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 Sachfahndungsdateien<sup>5</sup> 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).

---

<sup>5</sup> 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

Univ.-Prof. Dr. Dieter Kugelmann

Leiter des Fachgebietes Öffentliches Recht  
mit Schwerpunkt Polizeirecht  
einschließlich des internationalen Rechts  
und des Europarechts

Deutsche Hochschule der Polizei  
Zum Roten Berge 18 - 24  
D-48165 Münster

Tel.: 02501/806-437  
Sekretariat: 02501/806-279

E-mail: [Dieter.Kugelmann@dhpol.de](mailto:Dieter.Kugelmann@dhpol.de)

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)273 C

## Stellungnahme

**zur Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

**zu dem**

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

**der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

**Drucksache 18/3831**

### I. Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Ziel des Gesetzesentwurfes ist die effektive Verhinderung von Reisen bestimmter deutscher Staatsangehöriger, gegen deren Ausreise überragend wichtige Gründe sprechen. Betroffen sind erstens Personen, deren Ausreise in Krisenregionen aufgrund konkreter Anhaltspunkte für das Vorliegen von Straftaten nach den §§ 129a, 129b StGB die innere und äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden würde. Betroffen sind zweitens Personen, von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen oder vorsätzlich hervorrufen. Betroffen sind drittens Personen, gegen die eine vollziehbare Anordnung nach § 6 Abs. 7 i.V.m. § 7 Nr. 10 PassG besteht, die also im Verdacht stehen, sich gem. § 89a StGB strafbar gemacht zu haben.

Diesen Personen soll der Personalausweis entzogen werden können und sie sollen einen Ersatz-Personalausweis erhalten, der nicht zur Ausreise aus dem Bundesgebiet berechtigt (§ 6a PAusweisG-E). Falls gegen einen Passinhaber eine Passentziehung unter den Voraussetzungen angeordnet wurde, die den Entzug des Personalausweises erlauben, sollen

im Fall der Ausreise der Pass bzw. der Personalausweis aufgrund Gesetzes ungültig werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PassG-E; § 28 Abs. 1 lit. c PAusweisG-E).

Hintergrund der geplanten Gesetzesänderung ist laut der Gesetzesbegründung die inzwischen als hoch eingestufte abstrakte Gefährdung der Bundesrepublik Deutschland durch den islamisch-dschihadistischen Terrorismus.<sup>1</sup> Seit 2013 steige die Zahl deutscher Staatsangehöriger, die sich in den bewaffneten Auseinandersetzungen in den Krisenregionen insbesondere Syrien und Irak engagieren.<sup>2</sup> Die Ausreise solcher Personen destabilisiere durch im Ausland begangene Straftaten staatliche Strukturen in den Krisengebieten und stärke gleichzeitig terroristische Strukturen. Zudem stelle eine Rückreise dieser Personen durch eine oftmals mit ihr einhergehende weitere Vernetzung mit terroristischen Gruppierungen und die Möglichkeit verstärkter Radikalisierung eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dar.

Der Gesetzentwurf knüpft an Tatbestände des geltenden Terrorismusstrafrechts an und zieht Folgerungen für das Personalausweisrecht. Die Bestimmung des § 89a StGB ist bereits durch § 7 Nr. 10 PassG in Bezug genommen, der mit der Schaffung des Straftatbestandes durch das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) zum 04.08.2009 eingeführt wurde.<sup>3</sup> Mit der ausdrücklichen Bezugnahme in § 6a PAusweisG-E auf die §§ 129a, 129b StGB soll nach der Begründung des Gesetzentwurfes die allgemeinere Voraussetzung einer Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland konkretisiert werden.<sup>4</sup>

Der Gesetzentwurf zielt weiter darauf ab, das Personalausweisgesetz mit dem Passgesetz zu harmonisieren. Nach der geltenden Rechtslage kann in den genannten Fällen zur Verhinderung der Ausreise zwar der Reisepass gem. §§ 7 und 8 PassG entzogen werden, aber nicht der Bundespersonalausweis. Bei diesem ist bisher lediglich eine räumliche Beschränkung möglich (§ 6 Abs. 7 PAuswG). Aufgrund der Möglichkeit aus Deutschland in andere EU-Mitgliedstaaten und eine Reihe von Drittstaaten allein mittels des Personalausweises einzureisen, wird dies als nicht hinreichend effektiv erachtet, um unberechtigte Ausreisen zu verhindern.<sup>5</sup>

Mit einem ergänzenden Änderungsantrag soll das PersonalausweisG insoweit dem PassG angepasst werden, als den Beförderungsunternehmen die Berechtigung zum Auslesen der verpflichtend notwendigen Daten aus dem Personalausweis eingeräumt wird.<sup>6</sup>

Der Gesetzentwurf steht im Zusammenhang der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu „foreign terrorist fighters“ vom 24. September 2014.<sup>7</sup> Sie erlegt in Ziffer 2 den Mitgliedstaaten der VN die Pflicht auf, die Mobilität von Terroristen durch effektive Grenzschutzkontrollen und der Kontrolle der Ausgabe von Identitätspapieren und Reisedokumenten zu verhindern. Allerdings wird nicht ausdrücklich verlangt, die Ausreise

<sup>1</sup> BTDRs. 18/3831, S. 1, 8 auch zum Folgenden.

<sup>2</sup> Bislang sind 450 Personen zum Zweck der Unterstützung dort kämpfender Gruppierungen aus Deutschland nach Syrien gereist, wobei davon ca. 60 % über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen, BTDRs 18/3831, S. 2, 8.

<sup>3</sup> BGBl. I 2009, vom 03.08.2009.

<sup>4</sup> BTDRs. 18/3831, S. 1, 8.

<sup>5</sup> Deutsche Staatsangehörige können in folgende Staaten sowohl mit dem Reisepass als auch mit dem Personalausweis visumfrei einreisen: Albanien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Estland, Färöer, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Grönland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Österreich, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Türkei, Tunesien, Ungarn, Vatikanstadt, Zypern.

<sup>6</sup> Ausschussdrucksache 18(4)271 vom 06.03.2015.

<sup>7</sup> Res. 2178 (2014).

durch die Versagung von entsprechenden Dokumenten zu verhindern. Den Staaten steht insoweit ein Spielraum zur Verfügung, die Ziele der Resolution zu erreichen. Als Instrument kommen auch bilaterale Vereinbarungen in Betracht, um die Reisen von Terroristen einzuschränken (Ziff. 11). Die Verpflichtung, Einreise und Transit von Personen zu verhindern, die sich an der Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Akte beteiligen, ist dagegen sehr viel strenger (Ziff. 8). Dies gilt auch für die von der Resolution geforderten Regelungen des Strafrechts (Ziff. 6). Die Einschränkung von Reisebewegungen betroffener Personen durch staatliche Regelungen, allerdings nicht zwingend die Passversagung, zählt zu den Zielen der Resolution.

## II. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Das Terrorismusstrafrecht und das Passgesetz dienen als Anknüpfungspunkte des Gesetzentwurfes, auf die auch in den Neuregelungen des Personalausweisgesetzes verwiesen wird. Die Regelungen der §§ 89a, 129a, 129b StGB verlagern die Strafbarkeit in das Vorfeld konkreter Straftaten, wodurch die Einschätzung des Gesetzentwurfes zum PAusweisG beeinflusst wird. Wesentlichen Einfluss auf die Neuregelung nimmt zudem das PassG, auf das im Gesetzeswortlaut verwiesen wird und mit dem eine Harmonisierung herbeigeführt werden soll.

### 1. Strafrecht

Das Terrorismusstrafrecht zeichnet sich durch Besonderheiten aus. Die Abgrenzung der Kategorien der strafrechtlichen Reaktion und der polizeilichen Gefahrenabwehr verschwimmt.<sup>8</sup>

#### a) § 129a StGB, Bildung terroristischer Vereinigungen<sup>9</sup>

Der § 129a StGB dient in erster Linie dem Schutz der inneren öffentlichen Sicherheit<sup>10</sup>. Darüber hinaus können auch die Funktionsfähigkeit des Staates oder einer internationalen Organisation als Schutzgut angesehen werden, sowie der öffentliche Friede<sup>11</sup> (aufgrund der besonderen Eignung und Bestimmung der Tat, gem. Abs. 2). Die Norm ist auf den Schutz vor besonders gefährlichen Vereinigungen gerichtet<sup>12</sup> und verlagert den Rechtsgüterschutz durch Strafe deutlich vor den Eintritt eines Schadens<sup>13</sup>, wodurch die Zielrichtung der Norm verdeutlicht wird, die einschlägigen Straftaten zu verhindern.<sup>14</sup> Als Tatalternativen im

<sup>8</sup> Griesbaum/Wallenta, NStZ 2013, 369; kritisch Isensee, Freiheit und innere Sicherheit, in : 10 Jahre 11. September - Die Rechtsordnung im Zeitalter des Ungewissen, 2012, S. 25; Sieber, NStZ 2009, 353.

<sup>9</sup> Fassung aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze vom 22.12.2003 (BGBl. I 2836) m.W.v. 28.12.2003.

<sup>10</sup> Griesbaum/Wallenta, NStZ 2013, 369, 372.

<sup>11</sup> BGHSt 41, 47, 53; Griesbaum/Wallenta, NStZ 2013, 369, 372.

<sup>12</sup> MüKo-Schäfer, 2. Auflage 2012, § 129a Rn. 1, vgl. auch Zöller, Terrorismusstrafrecht: Ein Handbuch, 2009, S. 512 ff.

<sup>13</sup> BGHSt 41, 47, 51.

<sup>14</sup> Griesbaum/Wallenta, NStZ 2013, 369, 373.

Hinblick auf terroristische Vereinigungen werden unter Strafe gestellt: Gründen, mitgliedschaftliche Beteiligung, Unterstützen und Werben um Mitglieder oder Unterstützer.

Durch die Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes ermöglicht die Norm neben der Möglichkeit des (frühen) Strafens auch eine zeitigere Ergreifung von staatlichen Ermittlungsmaßnahmen, deren Voraussetzungen in der Regel das Vorliegen eines Anfangsverdachts einer Straftat ist. Das strafprozessuale Instrumentarium kann zur Anwendung kommen.

Der § 129a StGB wurde durch das Anti-Terrorismugesetz vom 18.8.1976<sup>15</sup> als Qualifikationstatbestand zu § 129 StGB in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Die Einführung der strafbaren Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung stand in unmittelbarem Zusammenhang mit den aufkommenden Aktivitäten der RAF zu Beginn der 1970er Jahre<sup>16</sup>. Durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>17</sup> hat der Gesetzgeber die Tatbestandsvarianten des Gründens und der mitgliedschaftlichen Beteiligung mit höherer Strafe bedroht und die Alternativen des Unterstützens und Werbens gesondert erfasst. Weitreichende Veränderungen erfuhr das Gesetz nach den Anschlägen vom 11.9.2001. Mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz<sup>18</sup> hat er den Tatbestand des Werbens eingeschränkt; während bis dahin jede Art der Werbung für eine terroristische Vereinigung mit Strafe bedroht war, ist seither nur noch das Werben um Mitglieder oder Unterstützer strafbar. Dem lag das Ziel zu Grunde, eine gegenüber der bisherigen Rechtsprechung klarere Eingrenzung des Tatbestandsmerkmals des Werbens zu erreichen und dieses auf die Fälle zu beschränken, in denen auch unter Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) die Pönalisierung erforderlich sei; hierzu sollte insbesondere der Bereich der sog. reinen Sympathiewerbung von der Strafbarkeit ausgenommen werden<sup>19</sup>. Durch das Gesetz vom 22. Dezember 2003 hat der Gesetzgeber in § 129 a StGB schließlich deutliche Differenzierungen zwischen den Tatbestandsalternativen des Unterstützens und des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer vorgenommen, je nach Art der terroristischen Vereinigungen.<sup>20</sup>

#### b) § 89a StGB, Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

Am 4. August 2009 ist das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) in Kraft getreten.<sup>21</sup> Durch dieses Gesetz wurden im Bereich des materiellen Terrorismusstrafrechts drei neue Straftatbestände geschaffen, §§ 89a, 89b und 91 StGB. Diese knüpfen an Verhaltensweisen an, die vom Gesetzgeber als typische Vorfeldhandlungen bei der Vorbereitung von Terroranschlägen bewertet werden.<sup>22</sup> Erfasst werden Vorbereitungen, die nach den Umständen bestimmt und geeignet sind, schwere staatsgefährdende Gewalttaten hervorzurufen, wie die Wahrnehmung oder das Angebot von Ausbildungen (§ 89a Abs. 1, 2 Nr. 1 StGB, z.B. in sog. Terrorcamps), die Verbreitung oder der Bezug von Anleitung, die staatsgefährdenden Gewalttaten dienen (§ 91 Abs. 1 StGB), die Aufnahme von Kontakten zu terroristischen Vereinigungen zur Ermöglichung solcher Ausbildungen (§ 89b StGB) sowie Formen des Umgangs mit bestimmten Gegenständen oder Stoffen (§ 89 a Abs. 2 Nr. 2-4 StGB). § 89 a verschiebt die Grenzen der Strafbarkeit weit in

<sup>15</sup> BGBl. I 2181, in Kraft seit dem 21.9.1976.

<sup>16</sup> Zöller, Terrorismusstrafrecht: Ein Handbuch, 2009, S. 511.

<sup>17</sup> BGBl. I 2566, vom 19.12.1986.

<sup>18</sup> BGBl. I 3390, vom 29.08.2002.

<sup>19</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 24. April 2002, BT-Drs. 14/8893 S. 8.

<sup>20</sup> BGH, Beschluss vom 16. Mai 2007 – AK 6/07, StB 3/07 –, BGHSt 51, 345, Rn. 7-10.

<sup>21</sup> BGBl. I 2009, vom 03.08.2009.

<sup>22</sup> Radtke/Steinsiek, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2008, S. 384 zum Referentenentwurf vom 21.4.2008.

das Vorfeld des eigentlichen terroristischen Anschlags und der konkreten Gefahren. Der Tatbestand sanktioniert die Vorbereitung sog. „schwerer staatsgefährdender Gewalttaten“.

Ziel des Gesetzes ist es, eine möglichst effektive strafrechtliche Verfolgung auch von organisatorisch nicht gebundenen Tätern zu ermöglichen, die schwere staatsgefährdende Gewalttaten vorbereiten. Zudem bringen die mit § 89a StGB einhergehenden erweiterten Ermittlungsbefugnisse als (gewollten) Nebeneffekt auch weitreichende prozessuale Eingriffe mit sich (z.B. die Überwachung der Telekommunikation nach § 100a StPO; die Wohnraumüberwachung nach § 100c StPO; die Wohnungsdurchsuchung bei „anderen Personen“ nach § 103 StPO sowie die Einrichtung von Kontrollstellen nach § 111 StPO; darüber hinaus soll der dringende Tatverdacht der Begehung einer Straftat nach § 89 a StGB einen Haftgrund gem. § 112 a II Nr. 2 StPO darstellen und die Vermögensbeschlagnahme nach § 443 StPO möglich sein).<sup>23</sup>

In der Literatur sieht sich der § 89a StGB einigen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.<sup>24</sup> Es wird dabei auf eine Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art 103 GG hingewiesen.<sup>25</sup> Außerdem werden vielfältige verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Probleme gesehen, die sich aus der extrem weiten Vorverlagerung der Strafbarkeit ergeben.<sup>26</sup>

Diese Bedenken teilt der BGH in seiner Entscheidung vom 08.05.2014 jedoch nicht<sup>27</sup>:

*„...Das Bestimmtheitsgebot verlangt daher, Strafnormen so zu fassen, dass die Normadressaten im Regelfall bereits anhand deren Wortlauts voraussehen können, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht, und in Grenzfällen wenigstens das Risiko einer Bestrafung erkennbar ist.*

*Allerdings muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden. Hätte er stets jeden Straftatbestand bis ins Letzte auszuführen, anstatt sich auf die wesentlichen und dauerhaften Bestimmungen über Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe zu beschränken, bestünde die Gefahr, dass die Gesetze zu starr und kasuistisch würden und dem Wandel der Verhältnisse oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Wegen der gebotenen Allgemeinheit und der damit zwangsläufig verbundenen Abstraktheit von Strafnormen ist es unvermeidlich, dass in Einzelfällen zweifelhaft sein kann, ob ein Verhalten noch unter den gesetzlichen Tatbestand fällt oder nicht. Das Bestimmtheitsgebot bedeutet deshalb nicht, dass der Gesetzgeber gezwungen wäre, sämtliche Straftatbestände ausschließlich mit unmittelbar in ihrer Bedeutung für jedermann erschließbaren deskriptiven Tatbestandsmerkmalen zu umschreiben. Es schließt somit die Verwendung wertausfüllungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht von vornherein aus.*

*Nach diesem Maßstab bestehen gegen § 89a StGB keine durchgreifenden Bedenken. Die Vorschrift erlaubt trotz einer Vielzahl von Tatbestandsmerkmalen, die der Ausfüllung bedürfen, dem Normadressaten insgesamt noch eine ausreichende Prognose dahin, ob ein bestimmtes Verhalten strafbar ist.“*

<sup>23</sup> Gesetzesbegründung vom 25.03.2009, BT-Dr 16/12428.

<sup>24</sup> Deckers/ Heusel, ZRP 2008, 169 ff ; Mitsch, NJW 2015, 209 ff; Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009, 593; Radtke/Steinsiek, JR 2010, 107.

<sup>25</sup> Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009, 593, 597; Mitsch, NJW 2015, 209.

<sup>26</sup> Mitsch, NJW 2015, 209; Deckers/ Heusel, ZRP 2008, 169, 170 f.

<sup>27</sup> BGH, Urteil vom 08. Mai 2014 – 3 StR 243/13 –.

Ebenso sah der BGH in seiner Entscheidung die Vorverlagerung der Strafbarkeit in das Stadium der Vorbereitung nicht als problematisch an. Eine solche Vorverlagerung in das Stadium der Deliktsvorbereitung sei dem deutschen materiellen Strafrecht auch sonst nicht fremd (vgl. etwa §§ 80, 83, 149, 202c StGB).<sup>28</sup>

Dennoch stellt sich die Frage, ob eine dermaßen weite Vorverlagerung der Strafbarkeit und die Kriminalisierung alltäglichen Handelns mit dem verfassungsrechtlich anerkannten Prinzip der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind. Die Straftatbestände führen das Strafrecht in den Grenzbereich des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts. Die Straftatbestände kriminalisieren Handlungen, die extrem weit im Vorfeld einer abstrakten Rechtsgutsgefährdung liegen mit der Begründung, „Gefahren“ vorzubeugen.<sup>29</sup> Dies ist aber zuallererst die Aufgabe des Gefahrenabwehrrechts und nicht des Strafrechts. Wo eine Gefährdung des Rechtsguts noch in großer Distanz liegt und nicht nur zeitlich, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht ungewiss ist, scheinen präventive Möglichkeiten zu Maßnahmen auf Grund der Polizeigesetze der Länder durchaus sachgerechter und ausreichend.<sup>30</sup>

Es ist zu fragen, wann ein menschliches Verhalten die Schwelle zur Sozialschädlichkeit und damit zur Strafbarkeit überschreitet, so dass eine Bestrafung als gerechtfertigt erscheint. Das Strafrecht dient zwar dem Schutz von Rechtsgütern und kann damit auch präventive Zwecke erfüllen, jedoch ist das Strafrecht als ultimo Ratio gerade nicht zu einem lückenlosen präventiven Schutz bestimmt.

Bei einer Vorverlagerung der Strafbarkeit wie im Falle des § 89 a StGB würde so nach kritischen Stimmen Polizeirecht im Gewand des Strafrechts die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes unterlaufen, welches die Gesetzgebungskompetenz für Polizeirecht den Bundesländern zuweist (vgl. Art 70 GG).<sup>31</sup>

Von der Literatur werden schon die Erforderlichkeit und die praktische Bedeutung der Norm bezweifelt, da deren Funktion im wesentlichen als Anknüpfungspunkt für strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen gesehen wird.<sup>32</sup> Eingewendet wird also, dass es bei dieser Ausdehnung der Strafe weit ins Vorfeld einer konkreten Schädigung nicht nur darum gehe, potentielle Gefährder zu bestrafen; es gehe auch darum, gegen sie mit den schweren Geschützen der Strafprozessordnung vorgehen zu können; es gehe um flächendeckende kriminalistische Prävention mit der Legitimation des Strafrechts.<sup>33</sup>

Dem hält der BGH entgegen, dass sich die Strafverfolgung zunehmend mit Sachverhalten zu befassen habe, die traditionell dem Gebiet der Gefahrenabwehr zuzurechnen seien.<sup>34</sup> Das Problem der immer weiterreichenden Vermischung präventiven und repressiven Maßnahmen ist insgesamt nicht neu.<sup>35</sup> Die Vorschrift ist nach dem BGH in verfassungskonformer Auslegung auch verhältnismäßig. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert eine Abwägung zwischen dem bei strafrechtlicher Pönalisierung im hohen Maße betroffenen Grundrecht der Freiheit der Person und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1, 2 GG) und dem Grad der Gefahrrealisierung auf der anderen Seite. Nach dem BGH muss, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, die Vorschrift zumindest

<sup>28</sup> BGH, Urteil vom 08. Mai 2014 – 3 StR 243/13 – (Rz. 26).

<sup>29</sup> So wird die Entwicklung des Strafrechts u.a. als „modernes Strafrecht“, „Verwandlung des Strafrechts in ein Gefahrenabwehrrecht“, „symbolisches Strafrecht“ oder „Risikostrafrecht“ umschrieben; vgl. Zöllner, Terrorismusstrafrecht: Ein Handbuch, 2009, S. 501

<sup>30</sup> Deckers/ Heusel, ZRP 2008, 169 (171).

<sup>31</sup> Mitsch, NJW 2015, 209 (211); so auch Deckers/ Heusel, ZRP 2008, 169 (171).

<sup>32</sup> MüKo- Schäfer, 2. Auflage 2012, § 89 a, Rn. 4 m.w.N.

<sup>33</sup> Prantl, „Der Terrorist als Gesetzgeber – Wie man mit Angst Politik macht“, 2008, S. 143; so auch Mitsch, NJW 2008, 2295(2298).

<sup>34</sup> BGH, Urteil vom 08. Mai 2014 – 3 StR 243/13 – (Rz. 26).

<sup>35</sup> Vgl. zur Strafverfolgungsvorsorge von Graulich NVwZ 2014, 685 ff.

dahingehend einschränkend ausgelegt werden, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a Abs. 2 StGB normierten Vorbereitungshandlungen zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen sein muss<sup>36</sup>:

*„Indes sähe der Senat - auch unter Berücksichtigung der durch § 89a StGB eröffneten, weit gespannten Reaktionsmöglichkeiten auf der Rechtsfolgenseite - die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit vor diesem Hintergrund als überschritten an, wenn es zur Begründung der Strafbarkeit auf der subjektiven Tatseite lediglich erforderlich wäre, dass es der Täter nur für möglich hält und billigend in Kauf nimmt, das von ihm ins Auge gefasste Vorhaben auch umzusetzen. Dem kann indes durch eine verfassungskonforme Restriktion des subjektiven Tatbestands Rechnung getragen werden. Aus den genannten Gründen ist es zur Wahrung der Grundsätze des Tatstrafrechts sowie des Schuldprinzips und damit elementarer Garantien des Grundgesetzes erforderlich, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a Abs. 2 StGB normierten Vorbereitungshandlungen zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen ist.“*

## 2. Versagungsgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG unter Verweis auf § 89a StGB

Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 PassG ist die zuständige Behörde bei Vorliegen der jeweiligen Gründe berechtigt, einem Bewerber den Pass zu versagen. Zudem kann nach § 8 ein Pass unter den Voraussetzungen des § 7 PassG auch entzogen werden. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG ist der Pass zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber eine in § 89a des Strafgesetzbuchs beschriebene Handlung vornehmen wird. Dies führt nicht nur zur Möglichkeit der Passversagung, sondern ermöglicht es den Grenzschutzbehörden nach § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG auch, Deutschen die Ausreise zu untersagen, wenn etwa anlässlich der Ausreisekontrolle gewonnene oder sonst kurzfristig erlangte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein solcher Passversagungsgrund vorliegt, selbst wenn es noch nicht zu einer förmlichen Versagung durch die Passbehörde gekommen ist.

Die Tatsachen, welche die Behörde zur Passversagung oder -entziehung bewegen, müssen hierbei nicht eindeutig beweisbar sein; vielmehr ist eine auf Tatsachen gestützte positive Gefahrenprognose ausreichend.<sup>37</sup> Es reicht für eine Nachvollziehbarkeit der Entscheidung der Behörde aus, dass die Tatsachen, auf denen die Entscheidung beruht, konkret und belegbar sind.<sup>38</sup>

Zwar kann eine Reihe von Fällen, die von dieser Vorschrift erfasst werden, bereits unter § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG fallen. Immerhin entfaltet § 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG dann Bedeutung, wenn statt der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik jene eines anderen Staates betroffen ist.<sup>39</sup> Dies betrifft insbesondere Handlungen, die dem Erlernen, Auffrischen und Vertiefen von militärischen Fertigkeiten dienen sollen.<sup>40</sup> Derartige des Passbewerbers können nicht in allen Fällen als das internationale Ansehen der Bundesrepublik gefährdend gemäß § 7

<sup>36</sup> BGH, Urteil vom 08. Mai 2014 – 3 StR 243/13 – (Rz. 45).

<sup>37</sup> VG Berlin, Urteil vom 06. März 2012 (Rz. 18) – 23 K 59.10 –,

<sup>38</sup> Daum, DÖV 2014, 526 (529).

<sup>39</sup> BT-Drs. 16/ 1249, S. 20; vgl. auch Hornung/ Möller, PassG/PAuswG, § 7 PassG Rn. 32.

<sup>40</sup> Daum, DÖV 2014, 526 (532).

Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 PassG angesehen werden.<sup>41</sup> Nur weil ein Islamist die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, heißt dies noch nicht, dass durch eine seiner Taten das Ansehen der Bundesrepublik gefährdet ist. Der Zweck des § 7 Nr. 10 PassG liegt darin, solche Fälle zu erfassen, die im Anwendungsbereich des Terrorismusstrafrechts liegen.

### III. Verfassungsrecht

#### 1. Ausreisefreiheit

Jeder deutsche Staatsangehörige genießt die Ausreisefreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>42</sup> Sie gewährt die Freiheit, das Bundesgebiet zu verlassen. Der vorliegende Gesetzentwurf schränkt diese Freiheit für den von ihm erfassten Personenkreis ein. Eingriffe in das Grundrecht liegen im Entzug des Personalausweises und dem damit verbundenen Ausstellen eines Ersatzdokuments sowie in der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ungültigkeit von Pass- bzw. Ausweisdokumenten. Diese Eingriffe bedürfen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Das rechtsstaatliche Gebot der Rechtsklarheit und Bestimmtheit verlangt die klare Beschreibung der tatbestandlichen Voraussetzungen für belastende Maßnahmen. Aufgrund der Anknüpfung an die an der Grenze der zulässigen Bestimmtheit liegenden Tatbestände der §§ 89a, 129a StGB unterliegt folgerichtig der § 6a Abs. 1 PAusweisG-E Bedenken. Dies gilt zum einen für den Verweis auf die strafrechtlichen Vorschriften, die selbst aufgrund ihres besonderen Charakters durchaus allgemeine Formulierungen enthalten. Diese Bedenken werden aber dadurch in ihrer Schlagkraft gehemmt, dass der BGH in Strafsachen den § 89a StGB und das zu Grunde liegende Regelungskonzept aufrecht erhalten hat. Den Besonderheiten und Eigenarten der als strafwürdig erachteten Verhaltensweisen ist jedenfalls Rechnung getragen.

Begrenzend wirkt der Zweck der Vorschrift, lediglich Fälle zu erfassen, die eine Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG darstellen. Aufgrund dieses Zwecks ist in § 6a Abs.1 Nr. 1 PAusweisG-E die zusätzliche Voraussetzung hineinzulesen, dass eine einschlägige Sicherheitsgefährdung darin liegen muss, dass die Person einer terroristischen Vereinigung angehört oder diese unterstützt. Nicht jede Unterstützungshandlung muss zwingend zu der Bewertung führen, dass die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise gefährdet ist, die einen überragenden Grund des Gemeinwohls bedeutet, der zu einer Verhinderung der Ausreise berechtigt.<sup>43</sup>

Die verfassungsrechtliche Bestimmtheit des § 6a Abs. 1 Nr. 2 PAusweisG-E unterliegt ebenfalls Zweifeln.<sup>44</sup> Hier wird unabhängig vom Strafrecht ein eigenständiger Versagungstatbestand geschaffen, der insbesondere in der Ausprägung einer bloßen Unterstützung der Gewaltanwendung eine Vielzahl von Verhaltensweisen erfassen könnte. Eine Eingrenzung wird durch den besonderen Gewaltbegriff herbeigeführt. Zum einen ist nur Gewalt gegen Leib oder Leben erfasst, zum anderen muss diese auf die Durchsetzung

<sup>41</sup> Vgl. Daum, DÖV 2014, 526 (531).

<sup>42</sup> Eingehend Rossi, AöR 127 (2002), S. 612.

<sup>43</sup> Die Notwendigkeit eines überragenden Grundes betont auch die Gesetzesbegründung, BT DRs. 18/3831, S. 1.

<sup>44</sup> So der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf, Drs. 21/15 vom 06.03.2015.

international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange gerichtet sein. Angesichts der teleologischen Reduktion auf die Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit, die auch hier zum Tragen kommt, dürfte der Anwendungsbereich des § 6a Abs. 1 Nr. 2 PAusweisG-E minimal sein.

Die Verhältnismäßigkeit der Regelung ist vor dem Hintergrund der Tragweite des Grundrechtseingriffs zu untersuchen. Zweck der vorliegenden Regelungen ist die effektive Verhinderung der Ausreise des erfassten Personenkreises. Dafür ist der Entzug des Personalausweises geeignet. Als milderes Mittel kommt eine Veränderung des Personalausweises in Betracht. Dies würde dessen Funktionalität erhalten, müsste aber zugleich durch entsprechende Kennzeichnungen, etwa durch einen roten Balken, die Sichtbarkeit des Ausreiseperrvermerks sicherstellen. Eine Veränderung des im Rechtsverkehr bekannten Personalausweises kann allerdings stigmatisierender wirken als die Ausstellung eines Aliud. Hier kommt es auf die Ausgestaltung des Ersatz-Personalausweises an.<sup>45</sup> Diese muss den Bedürfnissen der ungehinderten Teilnahme am Rechtsverkehr Rechnung tragen.

Eine Passversagung kann dem Grunde nach mit der Verfassung vereinbar sein.<sup>46</sup> Die Versagung des Passes nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG ist jedoch nur aus zwingenden staatschutzrechtlichen oder sonst staatspolitischen Gründen zulässig.<sup>47</sup> Sie wird vom Bundesverwaltungsgericht als Mittel der Gefahrenabwehr betrachtet.<sup>48</sup> Der Regelungsgrund liegt in der Bekämpfung des Terrorismus. Dieses legitime Ziel rechtfertigt aber nicht jede Regelung. Vielmehr ist darauf zu achten, dass die Regelung nicht über das Ziel hinausschießt, auch bei der Terrorismusbekämpfung sind Differenzierungen möglich und in Verwirklichung von Abwägungen ggf. erforderlich.

Nach § 6a Abs. 1 PAusweisG-E müssen bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Ausweisbewerber einen Entzugstatbestand erfüllt. In verfassungskonformer und damit enger Auslegung sind an die Bestimmtheit der Tatsachen hohe Anforderungen zu stellen. Vermutungen oder unbestimmte Verdachtsmomente reichen nicht aus. Für § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG werden konkrete und gerichtsverwertbare Tatsachen gefordert, die in das Vorliegen eines hinreichenden Verdachts im Sinne von § 203 StPO münden.<sup>49</sup> Der zuständigen Behörde müssen hinreichend bestimmte, aus verlässlichen Quellen stammende Tatsachen vorliegen, die eine stichhaltige Begründung für die Maßnahme erlauben.

Eine verfahrensrechtliche Abfederung stellt der § 6a Abs. 4 PAusweisG-E dar. Die Behörde trifft eine andauernde Prüfungspflicht über das Vorliegen der Voraussetzungen des Entzuges des Personalausweises. Sie muss hinreichend dokumentieren, dass sie dieser Prüfungspflicht nachkommt und welche hinreichend bestimmten Tatsachen das weitere Bestehen der Voraussetzungen begründen. Damit ist die Grundlage für effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gelegt.

---

<sup>45</sup> Ebenso BT Drs. 18/3831, S. 10.

<sup>46</sup> BVerfGE 6, 32.

<sup>47</sup> BVerwGE 6, 43; s. auch BVerwGE 3, 176.

<sup>48</sup> BVerwG MDR 1969, 246; Erbs/Kohlhaas/Wache, Beck-OK, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: Oktober 2014, § 7 PassG Rn. 5.

<sup>49</sup> Erbs/Kohlhaas/Wache, Beck-OK, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: Oktober 2014, § 7 PassG Rn. 3.

## 2. Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Gleichheitssatz

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG beinhaltet den sozialen Achtungsanspruch der Person.<sup>50</sup> Eine Stigmatisierung durch ein Ausweisdokument, das sich von den gängigen Dokumenten unterscheidet, stellt einen Eingriff dar. Dies gilt für die Veränderung des Personalausweises oder Reisepasses durch optische Kennzeichnung ebenso wie für ein Ersatzdokument. Eine der Ziele der Neuregelung ist die erleichterte Sichtbarkeit des Ausreiseperrvermerks für Grenzschutzbeamte in der gesamten EU, gerade auch an der Außengrenze zur Türkei.

Was aber für den Grenzschutzbeamten auf den ersten Blick erkennbar ist, dürfte auch im alltäglichen Rechtsverkehr direkt auffallen. Der Gefahr einer Stigmatisierung der betreffenden Person soll vorgebeugt werden, indem der Ausreiseperrvermerk getrennt von ihren personenbezogenen Daten aufgebracht wird, sodass der Vermerk nicht direkt mit den für den rechtsgeschäftlichen Verkehr notwendigen Daten in den Blick fällt.

Eine Ungleichbehandlung, die an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen ist, kann auch darin liegen, dass ein Ersatz-Personalausweis nicht alle Funktionen des elektronischen Identitätsnachweises erfüllt, die ein digitaler Personalausweis mit Chip erfüllen kann.<sup>51</sup> Der die Ungleichheit begründende Umstand liegt darin, dass das Ziel der Ausreiseverhinderung für den erfassten betroffenen Personenkreis durch überragende Gemeinwohlgründe gerechtfertigt wird. Wenn eine Veränderung des geltenden Personalausweises, der die elektronischen Funktionen enthält, nicht gleich effektiv diesem Ziel dient, ist die Ungleichbehandlung hinzunehmen.

Das Schaffen einer Berechtigung von Beförderungsunternehmen, personenbezogene Daten zu erheben und zu verarbeiten (§ 20 Abs. 4 PAusweisG-E) greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung folgt den bereits erörterten Maßstäben der Verhältnismäßigkeit.

## IV. Unionsrecht, insbesondere das Recht des Schengen-Besitzstandes

### 1. Freizügigkeit

Das Unionsrecht gewährleistet die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach Art. 21 AEUV.<sup>52</sup> Dies wird im Rahmen ihrer Anwendbarkeit menschenrechtlich aufgegriffen von Art. 45 Abs. 1 GRCh sowie Art. 2 Abs. 3 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK. Die grundsätzliche Rechtsposition des Einzelnen, sich frei in der Union zu bewegen, ist durch das Freizügigkeitsrecht europarechtlich abgesichert.<sup>53</sup> Ihre Grenzen liegen auch in dem Schutz der innerstaatlichen öffentlichen Sicherheit, die der Mitgliedstaat inhaltlich

<sup>50</sup> Herdegen, in: Maunz/Dürig, Stand: 71. Ergänzungslieferung, März 2014, Art. 1, Rn. 117; DiFabio, in: Maunz/Dürig, Art. 2, Rn. 169.

<sup>51</sup> So die Bedenken des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf, Drs. 21/15 vom 06.03.2015.

<sup>52</sup> Rossi, AöR 127 (2002), S. 612 ff.; Schwerdtfeger, EuZW 2012, 56.

<sup>53</sup> Rossi, Beck-OK Ausländerrecht, 6. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 9.

bestimmt. Er hat dabei die Unionsrechte zu beachten.<sup>54</sup> Die Unionsbürgerschaft folgt aus der nationalen Staatsangehörigkeit. Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts und des Passrechts liegen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Der vorliegende Gesetzentwurf schränkt die unionsrechtliche Freizügigkeit ein, weil die betroffenen Personen nicht aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ausreisen sollen. Die Gründe für die Einschränkung entsprechen in Gehalt und Grenzen denen, die bereits für die Beschränkung der Grundrechte der Ausreisefreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) erörtert wurden. Die dortigen Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit tragen auch hier.

## 2. Kontrollintensität nach dem Schengener Grenzkodex

Die Ausreise aus der Europäischen Union betrifft den Schutz der Außengrenzen und fällt grundsätzlich in die Kompetenzen der Union (Art. 78 AEUV). Der Schengen-Besitzstand enthält Regelungen zur Durchführung der Grenzkontrollen im Grenzkodex.<sup>55</sup>

Für Personen, die aus der Union ausreisen wollen, sieht Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex als übliches Verfahren für Grenzübertritte an den Außengrenzen eine Mindestkontrolle zur Feststellung ihrer Identität vor. Eine solche Mindestkontrolle besteht aus einer raschen und einfachen Überprüfung der Gültigkeit des Dokuments, das dem rechtmäßigen Inhaber den Grenzübertritt erlaubt. Das Dokument wird auch auf gegebenenfalls vorhandene Fälschungs- und Verfälschungsmerkmale untersucht, wobei technische Geräte eingesetzt und ausschließlich die Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente in den einschlägigen Datenbanken abgefragt werden dürfen.

Eine Abfrage der nationalen und europäischen Datenbanken, um sicherzustellen, dass die betreffende Person keine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit darstellt, ist nur im Einzelfall auf nicht systematischer Grundlage zulässig.

### a) Zur erleichterten Kontrolle des Ersatz-Personalausweises

Die Gesetzesbegründung geht von der Prämisse aus, dass die im Schengener Grenzkodex festgeschriebene Mindestkontrolle in Form einer bloßen Sichtkontrolle des Reisedokuments nicht dafür ausreicht, Ausreisen der betreffenden Personen effektiv zu verhindern. Im Vergleich zum regulären Personalausweis erleichtert die Ausgestaltung des Ersatz-Personalausweises mit einem Vermerk über die Ausreisebeschränkung die Sichtkontrolle. Die Erteilung eines Ersatz-Personalausweises soll es den zuständigen Behörden ermöglichen, die Ausreisebeschränkung vereinfacht festzustellen und die entsprechenden Maßnahmen zu treffen.

Tatsächlich ist das Vorliegen einer Ausreisebeschränkung zurzeit bei Grenzübertritten nur äußerst schwer feststellbar: Die Ausreisebeschränkung wird nicht auf dem regulären

<sup>54</sup> Rossi, AöR 127 (2002), S. 645.

<sup>55</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006.

Personalausweis vermerkt. Sie wird des Weiteren nicht im Schengener Informationssystem ausgeschrieben, sodass die regelmäßig zulässige (aber nicht verpflichtende) Abfrage über missbräuchlich verwendete Dokumente in diesem Fall leerlaufen dürfte.

Die Erteilung eines Ersatz-Personalausweises ist dazu geeignet, die Ausreisebeschränkung unter erleichterten Bedingungen festzustellen. Schon die Vorlage eines papierbasierten Ersatz-Personalausweises dürfte die Grenzschutzbeamten alarmieren und ihre Aufmerksamkeit auf den Ausreiseperrvermerk lenken.

Die konkrete Ausgestaltung des Ersatz-Personalausweises spielt auch hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eine Rolle. Als milderer Mittel käme etwa ein Ersatz-Personalausweis in Betracht, der dem regulären Personalausweis im äußerlichen Erscheinungsbild gleicht, zur Verdeutlichung des Ausreiseverbotes allerdings eine Markierung enthält, die für den Laien nicht direkt erkennbar ist. Das muss, anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt, nicht etwa durch einen auffälligen roten Balken auf der Vorderseite des Dokuments geschehen. Stattdessen kommt auch eine Markierung in abstrakter, unauffälliger Form in Betracht. Dieses Mittel dürfte im Vergleich zur derzeit geplanten Ausgestaltung des Ersatz-Personalausweises auch gleich geeignet sein. Denn es kann von den Grenzschutzbeamten verlangt werden, die ihnen an den entsprechenden Grenzübergängen vorgelegten Personalausweise auf die entsprechende Markierung zu untersuchen.

Es spielt insoweit auch eine Rolle, dass nicht die gesamte Außengrenze unter Vorlage des Personalausweises überschritten werden darf. Das Problem liegt nur bei einigen wenigen Grenzübergängen zu Drittstaaten, die die Einreise lediglich mit Nutzung des Personalausweises zulassen und die Weiterreise in Krisenregionen wie Irak und Syrien ermöglichen (konkret betrifft das insbesondere die Türkei). Die hier zur Ausreise vorgelegten Personalausweise sind vorsichtig auf einen unauffälligen Ausreiseperrvermerk zu untersuchen. Die Grenzschutzbeamten sind entsprechend zu schulen, etwa über die europäische Grenzschutzagentur Frontex.

Im Ergebnis ist die Erteilung eines Ersatz-Personalausweises ein geeignetes und erforderliches Mittel, um die Ausreise aus der EU in Richtung einer Krisenregion zu verhindern. Andere Maßnahmen erweisen sich als nicht gleich effektiv.

#### b) Zur Abfrage von Daten im Schengener Informationssystem

Nach Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex sind bei Grenzübertreten zwei Möglichkeiten der Abfrage von Datenbanken zu unterscheiden. Erstens ist die Datenabfrage über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente im Rahmen der Mindestkontrolle aller Personen zulässig. Die zuständigen Grenzschutzbeamten müssen diese Abfrage zur Überprüfung der Gültigkeit des Ausweisdokuments aber nicht vornehmen, sondern treffen sie im Einzelfall nach eigenem Ermessen.

Zweitens ist eine Abfrage der nationalen und europäischen Datenbanken zulässig, um sicherzustellen, dass die betreffende Person keine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit darstellt, das aber nur im Einzelfall auf nicht systematischer Grundlage.

#### (1) Abfrage von Personenausschreibungen auf nicht systematischer Grundlage

Folgende Personenausschreibungen können im Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) erfolgen:<sup>56</sup>

- Daten zu Personen, nach denen zum Zwecke der Übergabehaft mit Europäischem Haftbefehl gesucht wird oder nach denen zum Zwecke der Auslieferungshaft gesucht wird, Art. 26 ff. Beschluss 2007/533/JI,
- Daten in Bezug auf Vermisste, die in Gewahrsam genommen werden müssen und/oder deren Aufenthaltsort festgestellt werden muss, Art. 32 ff. Beschluss 2007/533/JI,
- Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht werden (Zeugen oder Täter, Art. 34 f. Beschluss 2007/533/JI),
- Personen- und Sachfahndungsausschreibungen zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrolle, Art. 36 ff. Beschluss 2007/533/JI.

Das umfasst insbesondere Daten von Personen zu Zwecken der Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wenn

- tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person eine schwere Straftat, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, plant oder begeht, oder
- die Gesamtbeurteilung einer Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig schwere Straftaten, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, begehen wird,
- die erfassten Informationen zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates erforderlich sind.

Die Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sieht weitere Personenausschreibungen vor, die sich jedoch nur auf die Kontrolle der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen beziehen.

Im Schengener Informationssystem können also keine Ausreiseverbote eingetragen werden. Jedoch dürften die betreffenden ausreisenden Personen die Voraussetzung der Ausschreibung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit nach Art. 36 Beschluss 2007/533/JI erfüllen.

Die Ausschreibung der betreffenden Personen im SIS II dürfte also schon jetzt möglich sein, wird aber im Vergleich zum Ersatz-Personalausweis nicht als gleich geeignet zur Verhinderung der Ausreise erachtet. Denn eine darauf gerichtete Abfrage ist gem. Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex nur im Einzelfall auf nicht systematischer Grundlage möglich, nicht dagegen zur Überprüfung jeder ausreisenden Person. Die Ausschreibung im SIS II kann nur stichprobenweise erkannt werden und ist deshalb weniger effektiv und damit kein gleich geeignetes Mittel zur Überprüfung eines Ausreiseverbots.

## (2) Sachfahndungsausschreibungen im Zusammenhang mit den neuen Ungültigkeitstatbeständen

---

<sup>56</sup> Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und Beschluss 2007/533/JI; näher zu SIS II Kugelman, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Handbuch des Europarechts, 3. Auflage 2015, § 41, Rn. 109 ff.

Der Gesetzesentwurf sieht sowohl für den Personalausweis (vorläufigen Personalausweis/ Ersatz-Personalausweis) als auch für den Reisepass einen neuen Ungültigkeitstatbestand vor. Ergeht gegen den Pass- oder Personalausweisinhaber eine Anordnung über die Versagung oder Entziehung des Ausweises, kommt er dieser Anordnung aber nicht nach und verlässt die BRD, so sollen der Personalausweis wie auch der Reisepass kraft Gesetzes (also ohne behördliche Anordnung) ungültig sein.

Diese neuen Ungültigkeitstatbestände werden damit begründet, dass sie den zuständigen Behörden eine unmittelbare Ausschreibung des jeweiligen Ausweises im Schengener Informationssystem und in der Stolen-and-Lost-Travel-Documents-Datenbank von Interpol ermöglichen.

Gem. Art. 38 Abs. 1 Beschluss 2007/533/JI werden Daten in Bezug auf Sachen, die zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren gesucht werden, in das SIS II eingegeben. Das umfasst gem. Abs. 2 lit. e) insbesondere gestohlene, unterschlagene, sonst abhanden gekommene oder für ungültig erklärte ausgefüllte Identitätsdokumente wie z.B. Pässe, Personalausweise, Führerscheine, Aufenthaltstitel und Reisedokumente.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass Art. 38 Beschluss 2007/533/JI nicht die Ungültigerklärung an sich für eine Ausschreibung im SIS II ausreichen lässt, sondern das Ausweisdokument zur Sicherstellung oder Beweissicherung im Strafverfahren gesucht werden muss. Der Gesetzesentwurf stellt diesen engen Zusammenhang zum Strafverfahren nicht her und dürfte deshalb zu kurz greifen. Die Ungültigerklärung allein reicht nicht aus, um das damit verfolgte Ziel der Ausschreibung im SIS II zu erreichen. Als darüber hinausgehende Anforderung ist zumindest die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens notwendig.

Der Art. 7 Abs. 2 Schengener Grenzkodex sieht für jeden Fall der Mindestkontrolle eine Datenabfrage über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente vor. Diese Form der Datenabfrage ist bei jeder Mindestkontrolle möglich und unterscheidet sich damit grundlegend von der ebenfalls in Art. 7 Abs. 2 Grenzkodex vorgesehenen Abfrage zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die nur auf nicht systematischer Grundlage erfolgen darf. Insoweit erscheint die Abfrage zur Prüfung der Gültigkeit des Dokuments zunächst als effektives Mittel zur Verhinderung von Ausreisen, kann die im SIS II ausgeschriebene Ungültigerklärung doch bei der Mindestkontrolle festgestellt werden.

Allerdings wird in der Gesetzesbegründung (an anderer Stelle) betont, dass dieser Sachfahndungsabgleich im Schengenraum für die jeweiligen Schengenstaaten nicht verbindlich ist. Die zuständigen Grenzschutzbeamten sind nicht generell verpflichtet, diese Abfrage zur Überprüfung der Gültigkeit des Ausweisdokuments vorzunehmen, sondern entscheiden im Einzelfall nach eigenem Ermessen. Die Gesetzesbegründung scheint hier in sich widersprüchlich, zielt sie doch mit der Ungültigerklärung auf einen Fahndungsabgleich, den sie selbst aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Datenabfrage als nicht besonders effektiv einschätzt.

Die Ungültigkeitserklärung ermöglicht einen Fahndungsabgleich mit dem SIS II, der für die Verhinderung der Ausreise allerdings weniger effektiv als die Erteilung eines Ersatz-Personalausweises ist. In Betracht kommen jedoch Fälle, in denen die betreffende Person ihren regulären Personalausweis nicht abgibt und den Ersatz-Personalausweis nicht entgegennimmt. Für diese Fälle ermöglicht die Ungültigkeitserklärung noch immer eine effektive Kontrolle.

Festzuhalten bleibt, dass sich in diesem Zusammenhang Inkonsistenzen im Schengen acquis zeigen. Art. 7 Abs. 2 Grenzkodex erlaubt im Rahmen der Mindestkontrolle auch die

Überprüfung im Hinblick auf missbräuchlich verwendete Dokumente. Ein Personalausweis, der trotz Ausreiseverbot zur Ausreise in Drittstaaten benutzt wird, wird missbräuchlich verwendet. Das Ausreiseverbot kann aber nicht im SIS eingetragen werden, sodass die Abfrage mit dem SIS keinen Hinweis auf eine missbräuchliche Verwendung liefern kann. Insofern ist zu begrüßen, dass sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt haben, dass national ausgeschriebene Dokumente, die nicht zur Ausreise berechtigen, künftig im SIS II auszuschreiben sind.<sup>57</sup> Laut Auskunft der Bundesregierung handelt es sich dabei um eine Spezifizierung des bestehenden Rechts, die Anfang 2015 implementiert werden soll. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang aber auch: Sollte es tatsächlich zur Umsetzung dieses Vorschlags kommen und kann das Ausreiseverbot im SIS II festgehalten werden, so entfällt die Notwendigkeit, Personalausweis und Pass für ungültig zu erklären. Es fehlt dann bereits an einem legitimen Ziel, das mit der Ungültigkeit verfolgt werden könnte, da ein entsprechender Abgleich (missbräuchlich verwendetes Dokument im Sinne des Art. 7 Abs. 2 Grenzkodex) mit dem SIS II schon über das Ausreiseverbot möglich ist.

## V. Zusammenfassung

Der BGH in Strafsachen hat das Grundkonzept des Terrorismusstrafrechts gebilligt, auf das der vorliegende Gesetzentwurf Bezug nimmt. Damit ist selbstverständlich die Diskussion nicht beendet, zumal das Bundesverfassungsgericht durchaus zu anderen Ergebnissen kommen könnte, wenn es mit einschlägigen Konstellationen befasst würde. Die Einwände der mangelnden Bestimmtheit und der mangelnden Verhältnismäßigkeit sind nicht letztlich ausgeräumt. Die zu Grunde liegende Frage, ob und inwieweit zur Bekämpfung des Terrorismus ein Ausreizen gesetzgeberischer Spielräume zu starke allgemeine Rückwirkungen hat, muss gestellt und diskutiert werden. Dies gilt auch für das Verhältnis von Prävention und Repression und ihre Zuweisung zum Gefahrenabwehrrecht bzw. zum Strafprozessrecht. Der vorliegende Gesetzentwurf beruht auf dem geltenden Konzept. Damit handelt es sich nach aktuellem Rechtsstand um eine schlüssige Weiterentwicklung. Korrekturlement ist die verfassungskonforme Auslegung.

Der Entzug des Personalausweises greift in Rechte ein, die sowohl verfassungsrechtlich wie europarechtlich gewährleistet sind. Die Regelungen des Gesetzesentwurfes verfolgen jedoch ein legitimes Ziel. Sie bilden einen Baustein im Rahmen der Bekämpfung des nationalen und internationalen Terrorismus.

Die Regelungen des Schengen-Besitzstandes lassen die Neuregelung zu. Die entscheidende Lücke liegt darin, dass lediglich unsystematische Kontrollen im Einzelfall vorgenommen werden müssen und diese Kontrollintensität ein Erfassen der Fälle unberechtigter Ausreise nicht sicherstellt.

Die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften kann nach sorgfältiger Prüfung letztlich bejaht werden, da sie sich im Konzept der sicherheitsrechtlichen Regelungen zur Terrorismusbekämpfung hält. Wenn und soweit dieses Konzept trägt, haben auch die vorliegenden Neuregelungen in verfassungskonformer Auslegung Bestand.

Der Zweck der Regelung des § 6a Abs. 1 PAusweisG-E, nur Handlungen zu erfassen, die eine Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellen, entfaltet begrenzende Wirkung. Die Voraussetzung des § 6a Abs. 1 PAusweisG-E, wonach

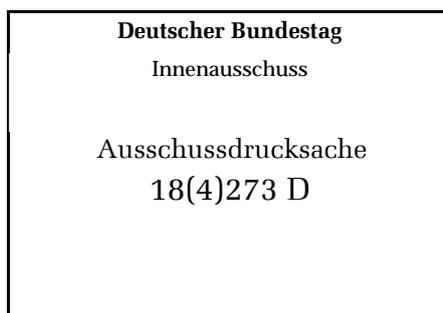
---

<sup>57</sup> BT-Drs. 18/3673, S. 6.

bestimmte Tatsachen die Annahme eines Versagungsgrundes begründen, sind hohe Anforderungen anzulegen, die über einen bloßen Verdacht oder Vermutungen hinausgehen. Der § 6a Abs. 4 PAusweisG-E ist dahin zu verstehen, dass die Behörden einen andauernde Prüfungspflicht über das Vorliegen der Voraussetzungen des Entzuges des Personalausweises trifft, die hinreichend zu dokumentieren ist, um gerichtlichen Rechtsschutz zu erlauben. Auf der administrativen Ebene sollte eine grundrechtsschonende Ausgestaltung vorgenommen werden. Dies betrifft insbesondere die Gestaltung des Ersatz-Personalausweises. Hier kann Bedenken gegen eine Ungleichbehandlung und Sorgen hinsichtlich möglicher Stigmatisierungen hinreichend begegnet werden.

Münster, den 14. März 2015

Univ.-Prof. Dr. Dieter Kugelmann



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 europarechtlich<sup>1</sup> als auch nach deutschem Verfassungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG)<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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“<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> **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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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>.

<sup>7</sup> 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 Gesetzgebers<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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

---

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> BT-Drs. 18/3831, 1 f., 8 f.

<sup>10</sup> S. BT-Drs. 8/3129, 6.

<sup>11</sup> 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 unterscheiden<sup>12</sup> und die Beschränkung „unmittelbar kontrollfähig“<sup>13</sup> 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-**

---

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

<sup>13</sup> 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 PassG<sup>14</sup> 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 StGB<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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

---

<sup>14</sup> Zur Problematik s.o. Fn. 4.

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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

Hierfür mag es im Bereich des dschihadistischen Terrorismus eine Reihe von Anhaltspunkten geben.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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**

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Das gilt insbesondere hinsichtlich der allgemeinen Übermittlungsbefugnisse nach §§ 19, 20 BVerfSchG.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

### 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.<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup>

---

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

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

<sup>23</sup> *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“.<sup>24</sup> 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,<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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

---

<sup>24</sup> BT-Drs. 18/3831, 14.

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

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

## 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.<sup>28</sup> 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“.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Dementsprechend wäre im weiteren Gesetzgebungsverfahren **§ 10 Abs. 1 PassG um einen entsprechenden Verweis zu ergänzen**.

---

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

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

<sup>29</sup> BT-Drs. 18/3831, 12.

<sup>30</sup> 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)<sup>31</sup> 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,<sup>32</sup> 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.

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> S.o. 1.3.



Bundeskriminalamt

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)273 E

Der Präsident

POSTANSCHRIFT Bundeskriminalamt • 65173 Wiesbaden

HAUSANSCHRIFT Thaerstraße 11, 65193 Wiesbaden

Bundesministerium des Innern  
Referat ÖS II 2  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin

TEL +49(0)2225 89-22321  
FAX +49(0)2225 89-45463  
BEARBEITET VON Pippig, Christian  
E-MAIL ST 41@bka.bund.de  
AZ ST 41 – G 153/2015-2653834  
DATUM 12.03.2015

BETREFF **Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf zur Einführung des  
Ersatzpersonalausweises - schriftliche Stellungnahme**

BEZUG Erlass ITI4-20105/31#5 vom 30.01.2015

Die Änderung des Personalausweis- und des Passgesetzes ist eine von mehreren Maßnahmen, um Reisebewegungen von Personen zu unterbinden, bei denen aufgrund bestimmter Tatsachen zu vermuten ist, dass sie einer terroristischen Vereinigung angehören, diese unterstützen oder eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereiten, durch die die Sicherheit eines Staates, einer internationalen Organisation oder deutsche Verfassungsgrundsätze beeinträchtigt werden können (§§ 89a, 129a,b StGB).

Zur Unterbindung von Reisebewegungen dieser Personen kann derzeit nach §§ 7 und 8 Passgesetz (PassG) der Reisepass des Betroffenen eingezogen werden. Eine analoge Einziehung des Bundespersonalausweises (BPA) ist nach geltendem Recht nicht möglich; mithin wird jedoch die Gültigkeit des Bundespersonalausweises (BPA) auf das Gebiet Deutschlands beschränkt und der Betroffene darauf hingewiesen, dass der BPA nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Die derzeitige Verfahrensweise stellt eine ineffektive Umsetzung der erteilten Reisebeschränkung dar, denn aufgrund der Freizügigkeitsbestimmungen und der fehlenden rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten, den BPA entweder ganz einzuziehen oder auf diesem für einen kontrollierenden (Grenz-)Beamten sichtbar zu dokumentieren, dass der BPA nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt, kann der Personalausweis derzeit dennoch als Legitimationspapier für Reisen innerhalb des Schengenraumes und in weitere Staaten (z. B. Türkei) genutzt werden.

Aufgrund dieser fehlenden Möglichkeiten besteht eine erhebliche Sicherheitslücke, da in der Vergangenheit der BPA insbesondere von gewaltbereiten Islamisten auch bei bestehender Ausreisebeschränkung und bei Passentzug bspw. für Reisen in die Türkei genutzt wurde, um von der Türkei aus zur Teilnahme an Kampfhandlungen nach Syrien auszureisen. Die Schlie-

ßung der Sicherheitslücke durch Anbringung eines Sichtvermerkes, wie bei der alten Version des BPA (graues Heft) der auf die räumliche Beschränkung des Dokuments hinweist, besteht beim neuen BPA in Scheckkartenformat nicht. Ebenso scheidet das Aufbringen von Sichtvermerken mittels Aufklebers wegen der Ablösbarkeit von vornherein aus. Die Kenntlichmachung der Beschränkung der räumlichen Gültigkeit auf dem Personalausweisdokument muss aber – um effektiv zu sein – in einer unmittelbar kontrollfähigen und nicht veränderbaren Art und Weise direkt auf dem Dokument geschehen. Dies war auf den alten Papierdokumenten möglich, stieß aber bereits bei der laminierten Nachfolgeversion an Grenzen (Aufkleber bei Adressänderung).

Die vorgenannte Maßnahme wird durch Ausschreibung der Person im Geschützten Grenzfeldungsbestand (GGFB) und in Inpol-Z zur Ausreiseuntersagung begleitet.

Mit Einführung des Schengenraums sowie der damit einhergehenden Freizügigkeit entstand dahingehend eine Sicherheitslücke, da aufgrund des Wegfalls der Kontrollen an den Binnengrenzen auch keine Abfragen im GGFB erfolgten. Zur Kompensation erfolgt seit November 2012 die Ausschreibung des BPA im SIS II zur Einziehung, wenn dessen Gültigkeit auf das Bundesgebiet beschränkt wurde.

Diese Ausschreibungen sind aufgrund der schengenweiten Freizügigkeitsregelungen ineffektiv, da Kontrollen von EU-Bürgern nur noch vereinzelt und meist als sogenannte „Sichtkontrolle“ des eigentlichen Passes oder BPA, ohne Abfrage der Person oder des vorgelegten Reisedokuments in polizeilichen Datenbanken, stattfinden.

Da es sich bei einem Großteil der sogenannten „Syrien-Reisenden“ um Bürger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union handelt, erfolgt bei der Aus- und Wiedereinreise in der Regel nur eine Mindestkontrolle, die eine Überprüfung des benutzten Reisedokumentes auf Personengleichheit und Gültigkeit umfasst und nur im Einzelfall mit einer Abfrage des SIS II-Bestandes verbunden ist.

Selbst im Falle einer SIS-Abfrage des Dokuments, die zu einem Treffer führt, wird in aller Regel das Dokument dem Inhaber belassen und diesem die Weiter-/Ausreise gestattet, da dem kontrollierenden Beamten nicht genügend Informationen/Zeit zur Verfügung stehen, um die räumliche Beschränkung des Dokumentes zu erkennen und damit die Weiterreise zu untersagen. Häufig wird in diesen Fällen vom Dokumenteninhaber ausgeführt, dass er das Ausweisdokument nur verlegt und dessen mutmaßlichen Verlust auch bei der Polizei angezeigt hatte. Aus der Prüfung des Dokumentes (z. B. auf Fälschungsmerkmale) und der positiven Feststellung der Zugehörigkeit zur kontrollierten Person (z. B. anhand des Abgleichs mit anderen mitgeführten Dokumenten) ergibt sich i. d. R. kein Anlass für eine Sicherstellung. Eine Möglichkeit festzustellen, dass es sich zwar um ein „echtes“ und für den Genannten ausgestelltes, aber im Nachhinein auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland räumlich beschränktes Dokument handelt, besteht für den kontrollierenden Beamten nicht.

Aufgrund der genannten Fallkonstellationen handelt es sich bei der bisherigen Optimierung zwar um eine Verbesserung der Detektion von mit Ausreiseuntersagung belegten Personen, jedoch reicht diese Maßnahme nicht, um Ausreisen dieses Personenkreises effektiv zu verhindern, wie folgende Beispiele zeigen:

1. Zur Verhinderung der Ausreise eines in Berlin als Gefährder eingestuften deutschen Staatsangehörigen wurde ihm nach negativer Prüfung des Einsatzes von Meldeauflagen im Oktober 2009 der Pass nach § 7 Abs. 1 PassG entzogen. Gleichzeitig wurde sein Per-

sonalausweis auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gem. § 6 Abs. 7 PAuswG beschränkt und eine Ausschreibung im GGFB veranlasst (§ 6 Abs. 8 PAuswG). Der Gefährder wurde kurze Zeit später am Flughafen Ruzyne in Prag durch die tschechische Grenzpolizei bei der Ausreisekontrolle eines Fluges nach Istanbul/Türkei festgestellt, da er gleichzeitig nach Art. 99 SDÜ zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben war. Die Ausreise wurde gestattet. Nach bisheriger kriminalistischer Erfahrung ist es wahrscheinlich, dass sich der Gefährder in der Türkei über Mittelsmänner z. B. in den Iran und von dort aus in die Stammesgebiete Waziristans schleusen und sich dort in einem Terrorlager ausbilden ließ.

2. Im Oktober 2010 leitete die Staatsanwaltschaft Düsseldorf ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gem. § 89a StGB gegen den deutschen Staatsangehörigen B. ein.

Dem B. wurde daraufhin der Reisepass gem. § 7 Abs. 1 PassG entzogen und die Gültigkeit seines Personalausweises auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gem. § 6 Abs. 7 PAuswG beschränkt.

Nach hier vorliegenden Erkenntnissen verstieß B. bei mindestens vier verschiedenen Gelegenheiten gegen diese Reisebeschränkung und erfüllte somit den Straftatbestand des § 24 Abs. 1 PassG.

Unter anderem wurde er im Juli 2011 auf einem Bahnhof in London bei der Ausreise nach Brüssel/Belgien kontrolliert. Im selben Monat wurde B. zweimal in den Niederlanden, unter anderem am Flughafen Schiphol/Amsterdam festgestellt. Im September 2011 wurde er bei der Einreise in Ägypten festgestellt und nach Großbritannien zurückgewiesen.

Die zuvor beschriebenen Sachverhalte zeigen deutlich, dass B. bestrebt war, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen. Die im Ermittlungsverfahren gegen B gem. § 89a StGB gewonnenen Erkenntnisse deuteten darauf hin, dass der Beschuldigte offensichtlich beabsichtigte über Ägypten nach Somalia zu reisen, um sich laut Zeugenaussagen dem Jihad anzuschließen.

3. Eine seit Januar 2014 als Gefährder eingestufte Person ist im Juli 2014 über den Flughafen Schiphol in Amsterdam/Niederlande nach Izmir/Türkei trotz Passentzug und Ausreiseuntersagung ausgereist. Bei der Ausreisekontrolle hat sie sich mit seinem gültigen BPA ausgewiesen und gab als Grund für die Reise an, ihre Familie in der Türkei besuchen zu wollen. Einen Rückflug hatte die Person gebucht. Die Rückreise hat sie allerdings nicht angetreten.

Nach ersten Erkenntnissen soll die Person ihren Bart entfernt und sich westlich gekleidet haben.

Gegen die Person ist ein Ermittlungsverfahren nach § 89a StGB anhängig. Die Ausreise war trotz Passentzug, räumlicher Beschränkung des BPA, Ausschreibung des BPA im GGFB und SIS möglich.

Anfang März 2015 wurde sie am Flughafen Düsseldorf bei der Rückreise festgenommen.

Dem BKA liegen derzeit Erkenntnisse zu ca. 650 deutschen Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland vor, die in Richtung Syrien gereist sind, um an Kampfhandlungen teilzunehmen.

Nicht in allen Fällen liegen Erkenntnisse vor, dass sich diese Personen tatsächlich in Syrien aufhalten oder aufgehalten haben. Darüber hinaus ist bekannt, dass sich deutsche Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland von Syrien in den Irak begeben haben, um sich dort an Kampfhandlungen zu beteiligen. Die Anzahl kann nicht abschließend beziffert werden.

Aufgrund der dynamischen Lageentwicklung vor Ort unterliegt die Gesamtzahl der gereisten Personen tagesaktuellen Veränderungen mit weiterhin steigender Tendenz.

Etwa ein Drittel dieser gereisten Personen befindet sich momentan wieder in Deutschland. Zu der Mehrzahl dieser Rückkehrer liegen keine belastbaren Informationen vor, dass sie sich aktiv an Kampfhandlungen beteiligt haben. Als Ergebnis der kontinuierlichen Aus- und Bewertung der Erkenntnislage zu zurückgekehrten Personen liegen den Sicherheitsbehörden aktuell zu etwa 40 Personen Erkenntnisse vor, wonach sie sich aktiv an Kampfhandlungen in Syrien oder im Irak beteiligt haben. Etwa zwei Drittel der Gereisten sind derzeit im Ausland aufhältig.

Bedenkt man, dass diese Zahlen lediglich die Situation in Deutschland beschreiben, erkennt man den dringenden Handlungsbedarf für den gesamten Schengenraum.

Ein erster und wichtiger Baustein ist die bereits erfolgte kurzfristige Anpassung der Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS II) wie von der EU-Kommission gefordert.

Zum einen wird bei verfügbaren Ausreiseuntersagungen der BPA durch die Bundespolizei im GGFB und im SIS II als „ungültig erklärtes Dokument“ zur Einziehung ausgeschrieben (Art. 38 Abs. 2 SIS II-Ratsbeschluss). Ein Hinweis, dass dieser BPA auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt ist, kann nicht erfasst werden.

Zum anderen werden bei einer Neuausschreibung einer Person oder eines Identitätsdokuments im Kontext „Foreign Fighter“ zusätzliche Informationen mittels „M-Formular“ (siehe Anlage) von der ausschreibenden Sirene-Dienststelle an alle anderen Sirenen übermittelt. Das „M-Formular“ enthält den Hinweis auf einen „Foreign Fighter“ sowie Handlungsanleitungen, wie bei Antreffen der Person zu verfahren ist.

Darüber hinaus ist die Implementierung eines SIS-Erfassungsfeldes mit den Hinweisen „Foreign Fighter“ sowie „terrorism related activity“ geplant, das dem kontrollierenden Beamten bei einem Treffer angezeigt wird und ihn in die Lage versetzt, bei seiner Sirene bezüglich weiterer Informationen (M-Formular) nachzufragen. Der Hinweis „Foreign Fighter“ ist in Deutschland bislang noch nicht umgesetzt. Der zweite Hinweis findet sich bislang nur bei Festnahmefahndungen. Die Änderungen erfordern rechtliche und technische Anpassungen. Deutschland ist technisch in der Lage, die Änderungen umzusetzen.

Geplant ist weiterhin die Verknüpfung einer Personenfahndung mit der dazugehörigen Dokumentenfahndung. Dies zeigt dem kontrollierenden Beamten bei der Abfrage einer nach Art. 36 SIS II-Ratsbeschluss ausgeschrieben Person die dazugehörige Sachfahndungs-

ausschreibung des räumlich beschränkten BPA nach Art. 38 SIS II Ratsbeschluss an. Der Zeitpunkt der Implementierung dieser Funktion ist noch nicht bestimmt.

Geplant ist auch die Einführung der Möglichkeit des Setzens von „Highlights“ bei einer deutschen Fahndungseingabe. Ist eine Fahndung mit einem „Highlight“ versehen, erscheint bei einem Treffer die Zusatzinformation „Sofortmaßnahme! Unverzüglich die zuständige Sirene kontaktieren!“. „Highlights“ können bisher nur von ausländischen Sirene-Dienststellen für ihre Personen- und Sachfahndungen in SIS II gesetzt werden. Dies bedeutet, dass einem deutschen Beamten diese zwar angezeigt werden, bei der Eingabe eigener Fahndungen in das SIS II diese aber nicht initiiert werden können. Das Setzen von „Highlights“ soll Deutschland zum 30.06.2015 möglich sein.

Die vorgenannten Maßnahmen sind wichtige Bausteine bei der Verhinderung der Ausreise gewaltbereiter Personen. Sie reichen aber nicht aus, da sie immer die Abfrage der Person oder des Ausweisdokumentes im SIS II voraussetzen. Da die Freizügigkeitsregelung innerhalb des Schengenraumes lediglich Mindestkontrollen von EU-Bürgern vorsieht, ist eine für diese Maßnahmen notwendige systematische Kontrolle von EU-Bürgern nicht möglich. Eine systematische Überprüfung würde darüber hinaus auch schon am Mengenaufkommen und dem damit benötigten Zeitbedarf sowie dem fehlenden Personal scheitern. Dieser Konflikt zwischen den Sicherheitserfordernissen einerseits und dem Interesse an einem möglichst kontrollfreien Reisen ist ständiger Gegenstand von Diskussionen im polizeilichen und politischen Bereich.

**Somit ist ein weiterer Baustein erforderlich. Ein Instrument, welches jedem kontrollierenden (Grenz-)Polizeibeamten ermöglicht festzustellen, ob eine gezielte Kontrolle angezeigt ist.**

Aus Sicht des Bundeskriminalamtes stellt dies das Ersatzdokument für den BPA dar.

Mit dem Ersatz-BPA und dem darin unveränderlich niederzulegenden Sichtvermerk der räumlichen Beschränkung des Dokuments auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist die betroffene Person nicht mehr berechtigt, Deutschland zu verlassen. Der Sichtvermerk zeigt dem kontrollierenden Beamten auch ohne Dateiabfrage, dass die Freizügigkeit der kontrollierten Person räumlich beschränkt ist und ermöglicht entsprechende Maßnahmen, z. B. die vorläufige Festnahme, Rücksprache mit der Sirene Deutschland, die Versagung der Ausreise oder die Rückführung.

Bei der Erstellung dieses Ersatzdokumentes wurde darauf geachtet, eine Stigmatisierung auszuschließen. Das Dokument hat Ähnlichkeit mit dem vorläufigen BPA, der nach Verlust des Ausweises im Ausland seitens eines Konsulats oder einer Botschaft temporär ausgestellt wird.

Der Ersatz-BPA ermöglicht es, sich bei Geschäften oder Identifizierungen, die in Deutschland erforderlich und geboten sind, auszuweisen. Dem Ersatz-BPA sind keine Hinweise bezüglich des Grundes für dessen Ausstellung oder den darin angebrachten Sichtvermerk zu entnehmen. Die Personalien sind auf den Innenseiten abgebildet, während sich die Sichtvermerke bezüglich der Ausreiseuntersagung nur auf der Vorder- und Rückseite - somit außen - befinden.

Alternativ wurde im Vorfeld u. a. diskutiert, ob man einen roten Balken mit dem Hinweis „Gilt nur für die Bundesrepublik Deutschland“ aufdruckt. Diese Maßnahme wurde auf Grund der stigmatisierenden Wirkung jedoch verworfen.

Weiterhin ist die Maßnahme verhältnismäßig. Andere Maßnahmen wie beispielsweise die Nutzung der Fußfessel oder Meldeauflagen wurden intensiv geprüft. Diese werden aber als unzuverlässiger und unverhältnismäßig erachtet. Eine Fußfessel ist beispielsweise manipulierbar und schränkt die Lebensqualität deutlich ein. Meldeauflagen müssten in einer Häufigkeit erfolgen, die den Betroffenen erheblich in seinem Lebensablauf einschränken, eine Ausreise zwischen zwei Terminen aber trotzdem nicht verhindern könnten.

Mit der Einziehung des Passes wird gleichzeitig der BPA auf Deutschland räumlich beschränkt. Durch den Entzug des BPA und der Ausstellung des Ersatz-BPA kommt es zu keiner weiteren Einschränkung von Grundrechten, es erfolgt damit lediglich die Umsetzung geltenden Rechts. Die Verhältnismäßigkeit ist auch deshalb gewahrt, weil nach dem PassG der Passentzug unter viel weiteren Voraussetzungen möglich ist als der geplante Entzug des BPA. Dieser soll nur entzogen werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Ausweisinhaber

- a) einer terroristischen Vereinigung nach § 129a StGB oder einer terroristischen Vereinigung nach § 129a i. V. m. § 129b Abs. 1 Satz 1 StGB mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehört

oder

- b) diese unterstützt oder rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwendet oder eine solche Gewaltanwendung unterstützt oder vorsätzlich hervorruft.

Nicht zuletzt ist das Handeln der zuständigen Behörden auch gerichtsfest. Eine Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte ist für jeden Betroffenen möglich. Um eine aufschiebende Wirkung des Widerspruchs zu verhindern, ist die sofortige Vollziehung dieser Maßnahme zwingend.

Dass der Entzug des BPA und die Ausstellung eines Ersatzdokumentes eine sinnvolle und wirkungsvolle Maßnahme zur Verhinderung der Ausreise von gewaltbereiten Personen ist, zeigen auch Beispiele aus anderen europäischen Staaten, in denen diese Maßnahme bereits umgesetzt wird:

Das **französische Parlament** hat im November 2014 ein neues Gesetz verabschiedet, wonach der Reisepass und nationale Identitätskarten für ungültig erklärt werden können. Ferner kann französischen Staatsangehörigen die Ausreise für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten untersagt werden (Verlängerung möglich), wenn der Verdacht besteht, dass sie sich einer terroristischen Gruppierung anschließen wollen. Die Maßnahme wird durch Einzug oder Versagung des Reisepasses und/oder des Personalausweises umgesetzt. In Frankreich wurden erst kürzlich Pässe und Personaldokumente von sechs mutmaßlichen Dschihadisten eingezogen, die vermutlich in den Kampf nach Syrien ziehen wollten. Bei 40 weiteren Personen wird diese Maßnahme geprüft.

**Belgien** hat im Januar 2015 repressive und präventive Maßnahmen zur Bekämpfung von Extremismus und Terror verabschiedet. Zu diesen Maßnahmen zählen u.a. auch die Erweiterung der Möglichkeiten zum Entzug der belgischen Staatsangehörigkeit bei Doppelstaatern und der befristete Entzug des Personalausweises sowie die Verweigerung der Ausstellung neuer Reisepässe und die Rücknahme der Reisepässe und Personalausweise für Personen, die ein Risiko für die öffentliche Ordnung darstellen.

In **Österreich** traten im Januar 2015 bereits einige Gesetzesverschärfungen in Kraft. Hierzu zählen auch Änderungen im Staatsbürgerschafts- und Grenzkontrollgesetz. Demnach kann Doppelstaatern, die an Kampfhandlungen teilnehmen, die österreichische Staatsangehörigkeit entzogen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Entzug des BPA und die Ausstellung eines Ersatzdokumentes ein dringender und längst notwendiger Schritt zur Ergänzung des Passenzugs als Maßnahme zur Verhinderung der Ausreise von gewaltbereiten Islamisten ist. Die Durchsetzung von Ausreiseuntersagungen kann derzeit nur auf diese Weise wesentlich verbessert werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Holger Münch



## FORMULAR M – Verschiedenes

Bei der Verwendung eines Formulars der Kategorie M sind nur in den Rubriken Angaben zu machen, die für die jeweilige Ausschreibung von Belang sind; das bedeutet zum Beispiel, dass nach dem Ausfüllen der maßgeblichen allgemeinen Abschnitte **nur** in der für Fahrzeuge vorgesehenen Rubrik Informationen einzugeben sind, wenn sich die Ausschreibung auf ein Fahrzeug bezieht.

### Angaben zum Formular

|                           |     |   |
|---------------------------|-----|---|
| Date + time of message    | 001 | <b>Pflichtangabe</b> , alle Zeitangaben haben in UTC-Zeit zu erfolgen.  |
| Message reference number  | 002 | <b>Pflichtangabe</b> , jede Nummer darf bei allen Formularen aus einem bestimmten Mitgliedstaat nur einmal vergeben werden.   |
| Sending SIRENE            | 003 | <b>Pflichtangabe</b> , der Wert ist der Codetabelle ST001 zu entnehmen.   |
| Destination SIRENE        | 004 | <b>Pflichtangabe</b> , die Werte sind der Codetabelle ST001 zu entnehmen.   |
| Schengen reference number | 005 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.  |
| Important notice          | 311 | Wenn „URGENT“ (dringend) eingetragen wird, ist die Dringlichkeit zu begründen.<br>Wenn „geographical search“ (örtlich begrenzte Fahndung) eingetragen wird, sind die Werte aus der Codetabelle ST001 für den/die Mitgliedstaat(en) anzugeben, auf den/die die Fahndung abzielt. |

### Identität

|                         |     |   |
|-------------------------|-----|---|
| Main record             | 316 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Identity alias number   | 310 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. Diese Nummer entspricht der Identitätsnummer der SIS-Ausschreibung, auf deren Grundlage dieses Formular erstellt wurde. |
| Family names            | 006 | <b>Pflichtangaben</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| First names             | 007 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Name at birth           | 008 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Previously used name(s) | 266 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Date of birth           | 009 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.  |
| Place of birth          | 010 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Gender                  | 012 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.  |
| Nationalities           | 013 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.   |
| Alias                   | 011 | Der vom Benutzer eingegebene Name.  |

### Ausschreibung eines Fahrzeugs

|                               |     |  |
|-------------------------------|-----|--|
| Category of Vehicle           | 234 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Type of vehicle               | 235 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Make of Vehicle               | 014 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Vehicle Identification Number | 015 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS  |

|                         |     |   |
|-------------------------|-----|---|
| Registration number(s)  | 016 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Colours                 | 017 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Country of registration | 274 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Transponder RFID tag    | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |

### Ausschreibung eines Luftfahrzeugs

|                             |     |  |
|-----------------------------|-----|--|
| Category of aircraft        | 210 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of aircraft            | 211 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Model of aircraft           | 212 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Serial number of aircraft   | 213 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| ICAO registration number    | 214 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Country of Registration     | 274 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Colours                     | 017 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Transponder RFID Tag number | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |

### Ausschreibung eines Containers

|                             |     |  |
|-----------------------------|-----|--|
| Container BIC number        | 225 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Transponder RFID tag number | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |

### Ausschreibung eines Wasserfahrzeugs

|                                     |     |  |
|-------------------------------------|-----|--|
| Category of boat                    | 215 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of boat                        | 216 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Model of boat                       | 217 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Number of hulls                     | 312 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Country of registration             | 274 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Name of boat                        | 236 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Registration number of boat         | 202 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Manufacturer's numbers              | 218 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Hull identification number          | 219 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Boat external identification number | 313 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Certification number                | 314 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Colours                             | 017 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Transponder RFID tag number         | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |

**Boat Engine(s)**

**Nur auszufüllen, wenn die Angaben zu dem/den Wasserfahrzeugmotor(en) in der Ausschreibung des Wasserfahrzeugs verfügbar sind.**

|                              |     |  |
|------------------------------|-----|--|
| Category of boat engine      | 220 | <b>Pflichtangabe, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind.</b> Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of boat engine          | 221 | Nur auszufüllen, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind. Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.      |
| Type/model of boat engine    | 222 | Nur auszufüllen, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind. Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.      |
| Serial number of boat engine | 223 | <b>Pflichtangabe, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind.</b> Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Colours                      | 017 | Nur auszufüllen, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind. Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.      |
| Transponder RFID tag number  | 201 | Nur auszufüllen, wenn die Angaben zum Wasserfahrzeugmotor verfügbar sind. Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.      |

**Ausschreibung von industrieller Ausrüstung**

|  |     |   |
|--|-----|---|
| Category of industrial equipment       | 226 | <b>Pflichtangabe,</b> die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of industrial equipment           | 227 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Type of industrial equipment           | 265 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Country of registration                | 274 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Vehicle Identification Number          | 015 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Registration number(s)                 | 016 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Serial Number of industrial equipment  | 228 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Engine Number of industrial equipment) | 229 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Colours                                | 017 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Transponder RFID tag number            | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |

**Ausschreibung eines Wasserfahrzeugmotors**

|                              |     |   |
|------------------------------|-----|---|
| Category of boat engine      | 220 | <b>Pflichtangabe,</b> die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of boat engine          | 221 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Type/model of boat engine    | 222 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Serial number of boat engine | 223 | <b>Pflichtangabe,</b> die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Colours                      | 017 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |
| Transponder RFID tag number  | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                       |

**Ausschreibung von Wertpapieren/Zahlungsmitteln**

|                      |     |   |
|----------------------|-----|---|
| Category of Security | 230 | <b>Pflichtangabe,</b> die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
|----------------------|-----|---|

|   |     |  |
|---|-----|--|
| International Securities Identification Number (ISIN) | 232 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Face value of security                                | 315 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Currency  | 025 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Account number  | 231 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Registrar paying agent bank                           | 233 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |

#### **Ausschreibung der Zulassungsbescheinigung eines Fahrzeugs**

|                               |     |  |
|-------------------------------|-----|--|
| Category of document          | 018 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Nationality of document       | 019 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of vehicle               | 014 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Type of vehicle               | 235 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Vehicle Identification Number | 015 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Registration number(s)        | 016 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Document number               | 020 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Family names                  | 006 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| First names                   | 007 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Date of birth                 | 009 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |

#### **Ausschreibung eines ausgefüllten Dokuments**

|                         |     |   |
|-------------------------|-----|---|
| Category of document    | 018 | <b>Pflichtangaben</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Nationality of document | 019 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.  |
| Document number         | 020 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                         |
| Family names            | 006 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                         |
| First names             | 007 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                         |
| Date of birth           | 009 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                         |

#### **Ausschreibung eines Blankodokuments**

|                         |     |  |
|-------------------------|-----|--|
| Category of document    | 018 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Nationality of document | 019 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Document number         | 020 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |

#### **Ausschreibung eines Fahrzeugkennzeichens**

|                         |     |   |
|-------------------------|-----|---|
| Country of registration | 274 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Registration number(s)  | 016 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |

### Ausschreibung einer Schusswaffe

|                             |     |  |
|-----------------------------|-----|--|
| Category of firearm         | 021 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Make of firearm             | 022 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Calibre of firearm          | 023 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Weapon number               | 024 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Model of firearm            | 028 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Transponder RFID tag number | 201 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |

### Ausschreibung einer Banknote

|                        |     |  |
|------------------------|-----|--|
| Currency               | 025 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |
| Face value             | 026 | Die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen.                        |
| Banknote serial number | 027 | <b>Pflichtangabe</b> , die Daten müssen mit dem CS-SIS übereinstimmen. |

### Auskunftersuchen bzw. Ersuchen um weitere Informationen zur Ausschreibung

|   |     |   |
|---|-----|---|
| Information on national legislation         | 080 |   |
| Request for information                     | 081 | Durch dieses Feld können Auskünfte über die ausgeschriebene Person oder Sache und den Grund der Ausschreibung eingeholt werden. Wenn konkrete Informationen benötigt werden, sind diese möglichst genau zu bezeichnen, zum Beispiel: „Bitte übermitteln Sie uns einen Identitätsnachweis für die Person.“ |
| Response to your message                    | 082 |   |
| Particular information concerning the alert | 083 | Hier können Informationen, die in den anderen Feldern nicht enthalten sind, und/oder die Antwort auf ein Auskunftersuchen eingegeben werden.  |
| Police office in charge                     | 289 |   |

### Anhänge

|           |     |  |
|-----------|-----|--|
| File type | 401 | Diese Angabe ist <b>zwingend vorgeschrieben</b> , wenn Dokumente angehängt werden. |
| File name | 402 | Diese Angabe ist <b>zwingend vorgeschrieben</b> , wenn Dokumente angehängt werden. |

### Sprache und Übersetzung

|   |     |  |
|---|-----|--|
| Language of form text                               | 500 | <b>Pflichtangabe</b>                                   |
| Language of translated form text                    | 501 | <b>Pflichtangabe</b> bei Verwendung übersetzter Felder |
| Confirmation whether this is a verified translation | 502 | <b>Pflichtangabe</b> bei Verwendung übersetzter Felder |



Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)265

**Andrea Voßhoff**

Bundesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 1468, 53004 Bonn

An den Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Herrn Wolfgang Bosbach  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100

TELEFAX (0228) 997799-550

E-MAIL [ref4@bfdi.bund.de](mailto:ref4@bfdi.bund.de)

INTERNET [www.datenschutz.bund.de](http://www.datenschutz.bund.de)

DATUM Bonn, 03.03.2015

GESCHÄFTSZ. IV-206-6/002#0003

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei  
allen Antwortschreiben unbedingt an.

**Innenausschuss**

Eingang mit Anl. am 04.03.15  
(1939)

1. Vors. m.d.B. um  
Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben  
an Abg. BE, Obl. Sekr.

an \_\_\_\_\_

3. Wv \_\_\_\_\_ *AB*

4. z.d.A. (alphab.-Gesetz- BMI)

*Key 413*

BETREFF

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes (BT-Drs. 18/3831; BR-Drs. 21/15)**

HIER

Datenschutzrechtliche Bedenken

ANLAGEN

-1-

Sehr geehrter Herr Bosbach,

der von der Regierungskoalition eingebrachte Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes ist durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Januar 2015 an den Innenausschuss überwiesen worden. Ein gleichlautender Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt derzeit dem Bundesrat vor. Leider habe ich vor dessen Verabschiedung durch das Kabinett keine Stellung nehmen können, da ich durch das Bundesministerium des Innern entgegen § 21 Abs.1 der GGO der Bundesministerien nicht beteiligt worden bin. Daher möchte ich Ihnen als Vorsitzendem des Innenausschusses auf diese Weise meine Bedenken gegen den Gesetzentwurf zukommen lassen.



Durch den Gesetzentwurf sollen Reisen bestimmter Personen verhindert werden. Hintergrund der Regelung sind vor allem sog. Dschihadisten, die mittels des Personalausweises z.B. über die Türkei nach Syrien ausreisen, dort Straftaten begehen und ggf. mit der Absicht nach Deutschland zurückkehren, hier weitere Straftaten zu begehen. Die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Pass zu entziehen, besteht bereits, hilft aber in den Fällen nicht weiter, in denen auch der Personalausweis zur Einreise in bestimmte Länder berechtigt.

### 1. Stigmatisierungswirkung

Nach derzeitiger Rechtslage besteht auch jetzt schon die Möglichkeit, im Einzelfall unter den Voraussetzungen, unter denen auch ein Reisepass versagt werden könnte, eine vollziehbare Anordnung auszusprechen, dass der Personalausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt (§ 6 Abs. 7 PAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 PassG). Allerdings wird nach dieser Regelung der Personalausweis nicht eingezogen, da der Gesetzgeber davon ausging, der Betroffene müsse weiterhin seiner Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG nachkommen können. Die Vorschrift stammt aus einer Zeit, in der der Personalausweis noch in „Buchform“ ausgegeben wurde. Die Eintragung eines Sperrvermerks in einem solchen Ausweis wäre zwar tatsächlich einfacher möglich gewesen als dies heute beim Chipkartenausweis der Fall ist. Um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu wahren, hat der Gesetzgeber damals aber auf die Eintragung eines Sperrvermerks verzichtet (BT-Drs. 8/3129, S. 6). Stattdessen kann die Ausreiseuntersagung im polizeilichen Grenzfahrtungsbestand gespeichert werden (§ 6 Abs. 8 PAuswG). Die Ausstellung eines Ersatzdokuments hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit nicht erwogen.

Von dieser Auffassung soll mit dem vorliegenden Entwurf abgewichen werden. Offenbar wird davon ausgegangen, die Speicherung im polizeilichen Grenzfahrtungsbestand, d.h. in nationalen Informationssysteme wie auch im Schengen-Informationssystem (SIS) biete keine ausreichende Gewähr dafür, die entsprechenden Personen an der Ausreise zu hindern.

Die Stigmatisierungswirkung des Ersatz-Personalausweises wird erheblich sein, schon weil er optisch anders gestaltet ist als der „normale“ Personalausweis oder auch der vorläufige Personalausweis. Er wird einzig zu dem Zweck ausgestellt, dem Inhaber die Erfüllung der Ausweispflicht zu ermöglichen, ohne ihn ausreisen zu lassen. Das Problem der Ausreise von Terroristen bzw. Dschihadisten ist in der Öffentlichkeit bereits diskutiert worden, so dass im Privatverkehrsverkehr eine Person, der das Ersatz-Dokument vorgelegt wird, im Regelfall weiß, was dem Inhaber ungefähr vorgeworfen wird. Zwar ist die Ausreisebeschränkung nur auf der Rückseite sichtbar, dies kann aber nur theoretisch den Eingriff abmildern. Sowohl die Existenz des Ersatzdokuments selbst als auch die lebensfremde Annahme, der Inhaber könne die



Einsichtnahme auf die Dokumenteninnenseite begrenzen, führen dazu, dass die Stigmatisierung letztlich nicht anders zu bewerten ist als wenn der Personalausweis selbst einen entsprechenden Vermerk enthalten würde. Die Inhaber solcher Dokumente werden also mit erheblichen Schwierigkeiten im Alltag zu rechnen haben, z.B. beim Abschluss von Verträgen. Die Voraussetzungen, unter denen ein solches Dokument ausgestellt wird, müssen deswegen strikt auf die Personengruppe beschränkt bleiben, von der prognostisch tatsächlich eine entsprechende Gefahr ausgeht.

## 2. Tatbestandsvoraussetzungen

Der Entzug bzw. die Versagung des Personalausweises und die Ausstellung eines Ersatzdokumentes stellen einen deutlich intensiveren Eingriff in die Rechte des Betroffenen dar als der Entzug des Reisepasses, da der Personalausweis im Alltag vielfältig zur Identifizierung genutzt wird und erst in zweiter Linie auch ein Reisedokument darstellt. Daher begrüße ich es, wenn die Voraussetzungen, unter denen der Personalausweis entzogen/versagt werden kann, deutlich enger sind als diejenigen, die zur Versagung/Entziehung des Reisepasses berechtigen (§ 7 Abs. 1 PassG im Verhältnis zu § 6a PAuswG-E i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 10 PassG). Angesichts der Schwere des Eingriffs habe ich allerdings Zweifel, ob die Voraussetzungen streng genug formuliert sind. Nach § 6a Abs. 1 PAuswG-E kann der Personalausweis entzogen/versagt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Ausweisbewerber gefährde die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland dergestalt,

- dass er einer terroristischen Vereinigung nach § 129a oder §§, 129a, 129b Abs. Satz 1 StGB mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehört oder diese unterstützt,
- dass er rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwendet oder eine solche Gewaltanwendung unterstützt oder vorsätzlich hervorruft, oder
- dass der Ausweisbewerber eine in § 89a StGB beschriebene Handlung vornehmen wird (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat).

§ 6a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PAuswG-E knüpft mit seinem Wortlaut nicht unmittelbar an einen Straftatbestand an. Es besteht daher die Gefahr, die Auslegungsmöglichkeiten könnten weitergehender sein, als bei den anderen beiden Alternativen. Gerade Unterstützungshandlungen sind hier kritisch zu sehen.

Ebenso problematisch ist § 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG-E i.V. mit § 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG. Bereits die bestehende Fassung von § 89a StGB wird in der Literatur als zu unbestimmt angesehen. Vom BGH wurde die Norm nicht dem BVerfG vorgelegt, er



hielt aber eine verfassungskonforme Auslegung für erforderlich. Bei § 89a StGB handelt es sich um eine Vorschrift, die tatbestandlich eine Vorbereitungshandlung zu einer Gewalttat unter Strafe stellt. Dazu ist wiederum Beihilfe möglich. Damit handelt es sich um eine Norm der Vorfeldstrafbarkeit, die wiederum als "Türöffner" für Ermittlungseingriffe dient. § 89a StGB soll mit dem am 4. Februar 2015 vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf nochmals erweitert werden. § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 PassG knüpft seinerseits – nochmals – an das Vorfeld an, in dem er formuliert: "vornehmen wird". Durch die geplanten Änderungen im Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Straftaten (GVVG-ÄndG), das am 4. Februar 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde (BR-Drs. 36/15), wird die Vorfeldstrafbarkeit nochmals erweitert und knüpft insbesondere an – für sich gesehen neutrale – Finanzierungshandlungen an. So kann zum Beispiel möglicherweise schon derjenige dem Anschein der Terrorismusfinanzierung unterliegen, der bei einem Terrorverdächtigen einen Gebrauchtwagen kauft. Der Käufer, bei dem der Anfangsverdacht einer Beihilfe zu einer Vorbereitungshandlung besteht, wird ein Ermittlungsverfahren sowie strafprozessuale Begleitmaßnahmen über sich ergehen lassen müssen. Erst viel später stellt sich möglicherweise heraus, dass die subjektive Tatseite gar nicht vorlag. Dies habe ich bereits während der Ressortabstimmung zu dem genannten Gesetzesentwurf gegenüber dem federführenden BMJV kritisiert. Unter welchen Voraussetzungen einer solchen Person ggf. dann auch der Personalausweis entzogen und ein Ersatzdokument ausgestellt wird, wird mit der Formulierung „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ erst recht unbestimmt. Denn die Formulierung lässt darauf schließen, dass hier eine noch geringere Verdachtsschwelle genügt als der Anfangsverdacht, der Voraussetzung für die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens ist.

### 3. Verfahren

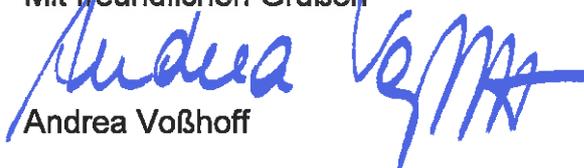
Es ist unklar, woher die zuständigen Personalausweisbehörden ihre Informationen erhalten sollen. Maßgeblich kommen dafür nur Polizei und Nachrichtendienste in Betracht. Es stellt sich insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen und aus welchem konkreten Anlass diese Informationen an die Ausweisbehörden senden sollen. Hier fehlt es an konkreten Regelungen. Nicht nur in Bezug auf das vorliegende Gesetzgebungsverfahren ist eine Neuregelung der Übermittlungsvorschriften von Polizei und Nachrichtendiensten dringend geboten. Darauf hat bereits die 86. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer Entschließung vom 1. Oktober 2013 hingewiesen (Anlage). Neuregelungsbedarf ergibt sich insbesondere nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Antiterrordateigesetz.



SEITE 5 VON 5

Ich würde mich freuen, wenn meine Bedenken im weiteren Verlauf der parlamentarischen Beratungen Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

  
Andrea Voßhoff

## **Entschließung**

*der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 01. Oktober 2013*

---

### **Handlungsbedarf zum Datenschutz im Bereich der Öffentlichen Sicherheit in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages**

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sieht für die kommende Legislaturperiode dringenden datenschutzrechtlichen Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Die technische Entwicklung der Datenverarbeitung droht praktisch alle Bereiche unseres Lebens offenzulegen. Ungeheuer große Datenmengen können inzwischen in Echtzeit verknüpft und ausgewertet werden. Bei der weitgehend heimlich durchgeführten anlass- und verdachtslosen Datenauswertung rücken zunehmend auch Menschen in den Fokus von Nachrichtendiensten und Ermittlungsbehörden, die selbst keinerlei Anlass für eine Überwachung gegeben haben. Hieran können weitere Maßnahmen anknüpfen, die für die Betroffenen erhebliche Folgen haben. Dies gefährdet die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung, auf Fernmeldegeheimnis und auf Gewährleistung des Schutzes der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.

Die internationalen Überwachungsaktivitäten von Nachrichtendiensten machen dies deutlich. Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, sich dagegen zu wenden und auf europäischer und internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass es keine umfassende Überwachung gibt. Hierzu hat die Konferenz bereits die Entschließung "Keine umfassende und anlasslose Überwachung durch Nachrichtendienste! Zeit für Konsequenzen" verabschiedet. Die Konferenz erwartet von der Bundesregierung außerdem, dass sie sich für die Aufhebung der EU-Richtlinie zur anlasslosen Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten einsetzt.

Die Übertragung weiterer, mit Grundrechtseingriffen verbundener, Kompetenzen an EU-Agenturen ist nach deutschem Verfassungsrecht nur vertretbar, wenn ein vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Die Konferenz fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich für entsprechende Nachbesserungen des von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurfs einer Europol-Verordnung einzusetzen.

Auch auf nationaler Ebene besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Antiterrordatei müssen für Maßnahmen, die intensiv in Grundrechte eingreifen, hinreichend bestimmte Schranken festgelegt werden. Sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem informationellen Trennungsprinzip und dem Kernbereichsschutz privater Lebensgestaltung stärker als bisher Rechnung tragen. Gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Konferenz insbesondere für gemeinsame Dateien und Zentren von Polizeien und Nachrichtendiensten, die nicht individualisierte Funkzellenabfrage, die strategische Fernmeldeüberwachung und für den Einsatz umfassender Analysesysteme.

Der Gesetzgeber muss zudem für wirksame rechtsstaatliche Sicherungen sorgen. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes setzt größtmögliche Transparenz der Datenverarbeitung und grundsätzlich Benachrichtigungen der Betroffenen voraus. Unverzichtbar ist die umfassende Kontrolle auch durch unabhängige Datenschutzbeauftragte. Die Sicherheitsbehörden müssen ihnen dazu alle notwendigen Informationen frühzeitig zur Verfügung stellen.