

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Kerstin Kassner,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/3524 –**

Entzug des Personalausweises bei Dihadisten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung drängt auf eine gesetzliche Möglichkeit, deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern neben dem Reisepass auch den Personalausweis zu entziehen. Als Motiv wird vor allem das Ziel genannt, Islamisten, die sich der Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS) anschließen wollen, an der Ausreise zu hindern. Ein Entwurf für eine Änderung des Personalausweisgesetzes sieht vor, den Betroffenen kostenpflichtige Ersatzdokumente auszuhändigen, die nicht zur Ausreise aus dem Bundesgebiet berechtigen (vgl. u. a. Regierungspressekonferenz vom 26. November 2014). Damit soll vor allem verhindert werden, dass die mutmaßlichen Dihadisten zunächst in Drittländer, wie etwa die Türkei, reisen, für die kein Reisepass erforderlich ist, und von dort aus zum IS stoßen. Die Ungültigkeitserklärung des Personalausweises, die ggf. per öffentlicher Zustellung erfolgen soll, kann dann in den Verbund des Schengener Informationssystems (SIS) eingestellt werden. Damit können auch Grenzbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) erkennen, dass die betreffende Person nicht über ein gültiges Dokument zur Ausreise verfügt.

Der Entzug des Personalausweises hat für die Betroffenen gravierende Auswirkungen, die weit darüber hinausgehen, nicht ins Ausland reisen zu können. Auch im Inland muss bei vielfältigen Gelegenheiten ein Personalausweis vorgelegt werden, von Vertragsabschlüssen bis hin zur Identifikation am Postschalter bei der Entgegennahme von Sendungen, ggf. auch an der Supermarktkasse bei Bezahlung mit der Girocard. Legen die Betroffenen hier lediglich einen Ersatzausweis vor, wird dies unweigerlich zu Nachfragen führen. Die geplante Maßnahme hat daher ein hohes Stigmatisierungspotenzial. Die Fragestellerinnen und Fragesteller begrüßen zwar die Absicht, die Rekrutierung für den IS aus Deutschland bzw. der EU zu erschweren, sehen die geplante Maßnahme aber auch als erheblichen Grundrechtseingriff, der einige Fragen aufwirft. Vor allem ist zu hinterfragen, ob es nicht weniger grundrechtsrelevante Alternativen gibt. So ist es bereits nach geltender Gesetzeslage möglich, sowohl deutschen als auch Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die Ausreise zu untersagen (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 16 auf Bundestagsdrucksache 17/14391). Die Bundesregierung hat bereits eingeräumt, dass sie über die Anzahl dieser Anordnungen „nur ausschnittsweise“ unterrichtet sei (Bundestagsdrucksache

18/2725). Hier müsste aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller zunächst nachgebessert werden. Eine weitere zu prüfende Alternative wäre eine Erweiterung des SIS, in das Angaben über Ausreiseuntersagungen eingespeist werden könnten.

1. Welche konkreten Angaben kann die Bundesregierung zu der Frage machen, inwiefern Deutsche, denen sowohl der Reisepass entzogen, als auch eine Ausreiseuntersagung auferlegt wurde, dennoch ausreisen, um sich dem IS anzuschließen?

Der Bundesregierung ist eine Reihe von Fällen bekannt, in denen Personen trotz Entzugs des Reisepasses durch die zuständigen Passbehörden entweder unmittelbar aus der Bundesrepublik Deutschland oder aus anderen Schengen-Staaten in Drittstaaten ausgereist sind. Eine Rekonstruktion der näheren Umstände der Ausreise gestaltet sich mitunter schwierig, da sich die Personen nach ihrer Ausreise nach Syrien nicht mehr nach Deutschland zurückbegeben haben und die genauen Umstände der Ausreise nicht nachvollzogen werden können.

- a) Um wie viele Personen handelt es sich (bitte für die Jahre 2012, 2013 und 2014 aufschlüsseln)?

In mindestens 20 Fällen kann nachvollzogen werden, dass eine Ausreise trotz bestehender Verfügung, Deutschland nicht zu verlassen, und entsprechenden Entzugs des Reisepasses erfolgte und diesen Personen ein Personalausweis zur Verfügung stand. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- b) Wie gestalten sich in diesen Fällen die Reisewege (bitte Land der Ausreise sowie erstes Reiseziel außerhalb der EU mitteilen)?

Der betroffene Personenkreis nutzt sowohl Flugverbindungen als auch den Landweg, um über die Türkei nach Syrien zu gelangen. Dies gilt auch für Personen, gegenüber denen eine Passentziehung gemäß § 8 des Passgesetzes (PassG) bzw. einer Ausreiseuntersagung nach § 10 PassG ausgesprochen wurde. Hierbei sind Fälle bekannt, bei denen die Ausreise aus Nachbarstaaten, etwa Niederlande oder Belgien, erfolgt, um hierdurch der Abfrage von nationalen Fahndungsdateien zu entgehen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

2. Inwiefern geben welche Sicherheitsbehörden des Bundes den zuständigen Landesbehörden Hinweise über Personen, bei denen nach Auffassung der Bundessicherheitsbehörden die gesetzlichen Voraussetzungen für den Passentzug und die Ausreiseuntersagung vorliegen?
 - a) Zu wie vielen Deutschen haben jeweils welche Bundessicherheitsbehörden in den Jahren 2012, 2013 und 2014 solche Hinweise erteilt?
 - b) Welche Kenntnis hat die Bundesregierung darüber, inwiefern gegenüber diesen Personen dann tatsächlich Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung getroffen worden sind?

Die Sicherheitsbehörden des Bundes geben ihnen vorliegende Erkenntnisse in jedem Einzelfall im Rahmen der Zusammenarbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) sowie den vorgesehenen Informationswegen an die Sicherheitsbehörden der Länder weiter. Die Bewertung, ob auf dieser und gegebenenfalls weiteren den Landesbehörden vorliegenden Erkenntnissen bestehende Tatsachengrundlage die Voraussetzungen eines Passentzugs oder von Maßnahmen zur Verhinderung der Ausreise gegeben sind, obliegt ausschließlich den nach dem PassG zuständigen Behörden. Die Bearbeitung entsprechender

Sachverhalte erfolgt kontinuierlich und einzelfallbezogen. Eine statistische Erhebung hinsichtlich einzelner Fragestellungen im Rahmen der Fallbearbeitung erfolgt nicht.

3. Hat die Bundesregierung Grund zur Annahme, die zuständigen Ordnungsbehörden würden Deutschen, bei denen seitens der Sicherheitsbehörden des Bundes oder der Länder konkrete Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich der Terrorgruppe IS anschließen wollen, den Reisepass nicht entziehen bzw. keine Ausreiseuntersagung auferlegen, und wenn ja, welche Zahlen kann sie hierzu mitteilen?

Nein.

4. Ist die Bundesregierung bestrebt, von den Ländern künftig umfassende Angaben über Maßnahmen im Zusammenhang mit Ausreiseuntersagungen bzw. Passentziehungen zu erhalten, und wenn ja, welche Initiativen hat sie hierzu ergriffen oder will sie noch ergreifen, und wie haben sich die Länder bislang hierzu positioniert?

Wenn nein, warum nicht?

Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Gemeinsamen Zentren zur Terrorismusabwehr und zur Extremismus- und Terrorismusabwehr (GTAZ und GETZ)?

Im Rahmen der Zusammenführung aller relevanten Informationen sind die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder stets bemüht, alle relevanten Informationen zur Abwehr von Gefahren im Einzelfall zusammenzuführen. Dies geschieht auf den hierfür vorgesehenen Informationswegen, insbesondere auch im Rahmen der Zusammenarbeit im GTAZ. Alle die Wirksamkeit der bisher getroffenen Maßnahmen betreffenden Erkenntnisse sind Gegenstand der Erörterungen zwischen Bund und Ländern, etwa in entsprechenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Die Bundesregierung ist stets bemüht, erkannte Regelungslücken oder Umsetzungsdefizite zu schließen, soweit es sich um Sachverhalte und Themen in ihrem Aufgaben- und Verantwortungsbereich handelt.

Maßnahmen im Zusammenhang mit Ausreiseuntersagungen und Passangelegenheiten liegen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder und werden dort eigenverantwortlich wahrgenommen. Nach Maßgabe von § 10 Absatz 1 PassG können die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden ebenfalls die Ausreise untersagen.

5. Gründet die angekündigte Gesetzesinitiative der Bundesregierung ausschließlich auf den Zahlen und Tatsachen, auf die in den vorangegangenen Fragen abgestellt wurde?
 - a) Wenn ja, inwiefern hält sie auf dieser Grundlage eine Maßnahme wie den Entzug des Personalausweises für verhältnismäßig?
 - b) Wenn nein, auf welche weiteren konkreten Zahlen und Tatsachen gründet sie die angekündigte Gesetzesinitiative?

Im Rahmen der Bearbeitung der Sachverhalte im Sinne der Frage wurden Fälle bekannt, in denen trotz bestehender räumlicher Beschränkung und Entzug des Reisepasses Personen das Bundesgebiet verlassen haben. Entsprechende Reisebewegungen betreffen Personen, die als potenzielle Kämpfer und Unterstützer terroristischer Gruppen zu einer Destabilisierung in Krisenregionen durch Verübung von Straftaten beitragen und bei ihrer Rückreise eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und des gesamten

Schengen-Raums darstellen. Diese Feststellungen haben die Bundesregierung zu einer entsprechenden Gesetzesinitiative veranlasst.

Die Gesetzesinitiative dient weiterhin der Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben, etwa der VN-Sicherheitsratsresolution 2178 (2014) vom 24. September 2014, wonach alle Staaten gehalten sind, ausreiseverhindernde Maßnahmen zu treffen, um Bewegungen von Terroristen und terroristischen Gruppen zu verhindern.

6. Aufgrund welcher (ggf. weiteren) Umstände sind nach Auffassung der Bundesregierung die bestehenden Instrumente des Passenzugs und der Ausreiseuntersagung nicht ausreichend?

Die Wirksamkeit einer ausgesprochenen Ausreiseuntersagung und räumlichen Beschränkung hängt erheblich davon ab, dass entsprechende Reisedokumente, die eine Ausreise ermöglichen können, dem Betroffenen nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn lediglich Sichtkontrollen im Rahmen der Grenzkontrolle durchgeführt werden, ohne dass die entsprechenden Daten in Fahndungssystemen abgefragt werden. Während durch den Entzug des Reisepasses als Reisedokument dieser nicht mehr zur Ausreise verwendet werden kann, besteht derzeit keine korrespondierende Regelung hinsichtlich des Personalausweises, obwohl dieser ebenfalls als Reisedokument zur Ausreise in bestimmte Staaten verwendet werden kann. Es ist unter Verwendung eines Personalausweises möglich, aus Deutschland bzw. aus Schengen-Staaten in Drittstaaten, wie beispielsweise Ägypten oder die Türkei auszureisen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 5, 7, 8, 9 und 10 verwiesen.

7. In welchen Datenbanken wird eine Ausreiseuntersagung vermerkt, und welche deutschen Behörden haben hierauf jeweils Zugriff?

Erfolgt nach Kenntnis der Bundesregierung die Erfassung von Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung im polizeilichen Grenzfahndungsbestand zu 100 Prozent, und wenn nein, wie hoch ist die Quote von Nichterfassungen, was sind die Gründe hierfür, und welche Initiativen werden unternommen, um diese Erfassungslücke zu schließen?

Pass- und personalausweisrechtliche Anordnungen nach § 7 Absatz 1 oder 2 oder § 8 PassG und § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes dürfen auf Mitteilung bzw. Veranlassung der Pass- bzw. Personalausweisbehörde in der für die Grenzfahndung national geführten Datei nach § 30 Absatz 3 des Bundespolizeigesetzes (BPolG) gespeichert werden.

Eine Ausreiseuntersagung nach § 46 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes kann ebenfalls auf Mitteilung bzw. Veranlassung einer Ausländerbehörde in der für die Grenzfahndung national geführten Datei nach § 30 Absatz 2 Nummer 3 und Absatz 3 BPolG gespeichert werden.

Nach § 30 Absatz 4 BPolG sind zum Abruf von Daten im automatisierten Verfahren aus der für die Grenzfahndung geführten Datei nur die mit der Wahrnehmung der polizeilichen Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten nationalen Behörden berechtigt.

Soweit es sich um einen Ausländer handelt, besteht für Ausländerbehörden und mit der Durchführung ausländerrechtlicher Vorschriften betraute öffentliche Stellen die Möglichkeit, ein Ausreiseverbot im Ausländerzentralregister zu speichern. Der Kreis der abrufberechtigten Stellen ist unterschiedlich geregelt und richtet sich danach, ob es sich bei dem Betroffenen um einen Drittstaatler oder Unionsbürger, bei dem eine Feststellung des Nichtbestehens oder des Verlusts des Freizügigkeitsrechts vorliegt, einerseits oder um einen Unionsbürger, bei

dem eine Feststellung des Nichtbestehens oder des Verlusts des Freizügigkeitsrechts nicht vorliegt, andererseits handelt. Im letzten Fall ist der Kreis der abrufberechtigten Stellen eingeschränkt; Einzelheiten ergeben sich aus dem Gesetz über das Ausländerzentralregister und der AZRG-Durchführungsverordnung (AZRG – Ausländerzentralregister).

Erkenntnisse, inwieweit die jeweiligen Pass-, Personalausweis- und Ausländerbehörden der Länder ausreiseverhindernde Anordnungen der Bundespolizei nicht übermitteln, liegen der Bundesregierung nicht vor.

8. In welchem Umfang werden die Dokumente von Personen, die Deutschland in Richtung eines Drittlandes verlassen (per Schiff oder Flugzeug), von den deutschen Grenzbehörden auf ihre Gültigkeit überprüft (die Angaben bitte soweit möglich auf deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Bürgerinnen und Bürger von Drittstaaten aufgliedern)?

Die Prüfung der Gültigkeit des Reisedokumentes (anerkannt und zeitlich gültig) ist bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex) Gegenstand der Mindestkontrolle bei jedem Reisenden.

Diese Mindestkontrolle erfolgt entweder durch den automatisierten Abgleich mit Personen- und Sachfahndungsdateien oder die Sichtkontrolle durch den eingesetzten Kontrollbeamten.

- a) Zu welchem (ggf. geschätzten) Anteil werden die Dokumente mit dem polizeilichen Grenzfahndungsbestand abgeglichen?
- b) Zu welchem (ggf. geschätzten) Anteil werden die Dokumente mit weiteren Datenbanken abgeglichen, und welche sind dies?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine belastbaren Erkenntnisse und auch keine ungefähren Schätzungen vor.

9. Gibt es nach Auffassung der Bundesregierung rechtliche Hindernisse, die einem vollständigen Abgleich der Reisedokumente jeweils deutscher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörigen bei der Ausreise aus Deutschland in ein Drittland mit dem polizeilichen Grenzfahndungsbestand entgegenstehen (bitte ggf. erläutern)?

Nach Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex kann ein Abgleich des Reisedokumentes mit Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente in den einschlägigen Datenbanken erfolgen.

- a) Welche Verzögerungen bei der Grenzabwicklung bzw. beim Reiseverkehr wären nach Kenntnis der Bundesregierung zu erwarten, wenn die deutschen Grenzbehörden in 100 Prozent der Ausreisen eine elektronische Gültigkeitsprüfung und einen Abgleich mit dem polizeilichen Grenzfahndungsbestand vornehmen würden?
- b) Welche weiteren Gründe sprechen ggf. dagegen, eine solche 100-Prozent-Prüfung verpflichtend einzuführen?

Der Abgleich von Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, mit Dateien (Personenfahndungsabgleich) ist nach Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex nur auf nicht systematische Weise zuläs-

sig. Eine vollumfängliche Überprüfung hinsichtlich aller Reisebewegungen sieht Artikel 7 des Schengener Grenzkodex nicht vor.

Verpflichtende vollumfängliche Abfragen in der für die Grenzfehndung national geführten Datei bei der Ausreisekontrolle könnten die Kontrollzeit am Grenzkontrollschalter grundsätzlich verlängern, wenn nicht im erforderlichen Umfang die infrastrukturellen, technischen und personellen Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden. Der fortschreitende Ausbau des automatisierten Grenzkontrollverfahrens „EasyPASS“ verfolgt kompensierend bereits jetzt das Ziel, dass freizügigkeitsberechtigte Personen verstärkt automatisierte Kontrollspuren nutzen.

Diese Automatisierung soll Grenzkontrollprozesse beschleunigen, andere Kontrollspuren entlasten sowie den Sicherheitsstandard erhöhen. Darüber hinaus wären Auswirkungen auf die Netz- und Serverlast der Grenzbehörden denkbar.

10. Was unternimmt die Bundesregierung, um künftig im SIS-Verbund auch Ausreiseuntersagungen speichern zu lassen?

Welchen weiteren Anpassungsbedarf sieht sie beim SIS, und welche Initiativen hat sie hierzu ggf. ergriffen, mit jeweils welchen Reaktionen?

Inwiefern stellen die bestehenden Möglichkeiten des SIS und dessen ggf. von der Bundesregierung angestrebten Änderungen aus ihrer Sicht eine Alternative zum angestrebten Entzug des Personalausweises dar?

Auf Vorschlag der Bundesregierung haben sich die Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes darauf verständigt, dass national ausgeschriebene Dokumente, die nicht zur Ausreise berechtigen, künftig im SIS II auszuschreiben sind, um sie nach Maßgabe innerstaatlichen Rechts einzuziehen. Dabei handelt es sich um eine Spezifizierung des bestehenden Rechts, da gemäß Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe e des SIS-II-Ratsbeschlusses (Beschluss 2007/533/JI vom 12. Juni 2007) alle gestohlenen, unterschlagenen, sonst abhanden gekommenen oder für ungültig erklärten Dokumente im Trefferfall nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts sicherzustellen sind. Diese technische Änderung wird von den Mitgliedstaaten voraussichtlich Anfang des Jahres 2015 implementiert werden.

Darüber hinaus prüft die Bundesregierung die Möglichkeit, im Bereich der Personenfehndung einen Ausschreibungstatbestand zur Ausreiseuntersagung im SIS-II-Ratsbeschluss einzufügen. Diese Prüfung dauert an.

Die zuvor beschriebenen Maßnahmen ergänzen die von der Bundesregierung angestrebte Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises, ersetzen sie jedoch nicht.

11. Welche Initiativen haben nach Kenntnis der Bundesregierung andere Mitgliedstaaten bzw. die Europäische Kommission bzgl. der Anpassung des SIS bzw. eines koordinierten Vorgehens beim Entzug von Personalausweisen bzw. vergleichbarer Dokumente ergriffen?

Welche Alternativen hierzu (mit dem Zweck der Unterbindung von Ausreisen) wurden vorgelegt, und wie positioniert sich die Bundesregierung zu diesen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hat darüber Kenntnis, dass von der französischen Regierung ein Gesetzentwurf für ein Ausreiseverbot für französische Staatsangehörige, deren Reisebewegungen mit terroristischen Aktivitäten im Zusammenhang stehen, insbesondere im Wege des Entzugs von Reisedokumenten (Pass und Personalausweis) vorgelegt wurde. Der Entzug von Reisedokumenten erfolgt schengenweit nach Maßgabe innerstaatlichen Rechts. Der SIS-II-Ratsbeschluss

sieht derzeit keinen Ausschreibungstatbestand zur Ausreiseuntersagung vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

12. Wie gestaltet sich aus Sicht der Bundesregierung der rechtliche Rahmen hinsichtlich des Abgleichs von Reisedokumenten mit dem SIS?

Ist es nach derzeitiger Rechtslage zulässig, sämtliche Reisedokumente von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern unter Abgleich mit dem SIS auf ihre Gültigkeit zu überprüfen?

Die Prüfung der Gültigkeit des Reisedokumentes, d. h. ob und inwieweit das Reisedokument zum Grenzübertritt berechtigt und zeitlich gültig ist, erfolgt insbesondere im Rahmen der Sichtkontrolle des Reisedokumentes. Nach Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex ist ein Abgleich des Reisedokumentes mit Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente in den einschlägigen Datenbanken zulässig. Dieser Sachfahndungsabgleich ist jedoch schengenweit nicht verpflichtend.

13. Zu welchen Ergebnissen kam die Bundesregierung bei ihren Überlegungen, ob bzw. inwieweit Änderungen beim Schengener Grenzkodex notwendig sind (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2429), und welche Initiativen hat sie ergriffen (mit jeweils welchen Reaktionen) bzw. will sie noch ergreifen?

Im Zuge der Erörterungen der Mitgliedstaaten im Rat und mit der Europäischen Kommission ist konsentiert, zunächst die Maßnahmen im bestehenden europäischen Rechtsrahmen vollständig auszuschöpfen. Insofern gilt es derzeit, gemeinsam mit den europäischen Partnern Fahndungsabfragen bei Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen der europäischen Mitgliedstaaten zu intensivieren, um Reisebewegungen sogenannter Foreign Fighters in und aus Kampfgebieten noch besser erkennen und verhindern zu können. Diese Intensivierung ist daher derzeit Gegenstand der Erörterungen und Bemühungen, deren Ergebnisse zur Umsetzung dieser Maßnahmen es zunächst abzuwarten gilt.

14. Inwiefern werden nach Kenntnis der Bundesregierung die Personalausweise deutscher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von den Grenzbehörden der anderen Mitgliedstaaten der EU überprüft, wenn die deutschen Staatsbürgerinnen bzw. Staatsbürger von dort aus in ein Drittland reisen, und inwiefern greifen diese dabei auf SIS zu (auf dem Land-, See- oder Luftweg)?

Die Kontrollmodalitäten sind schengenweit verbindlich im Schengener Grenzkodex normiert. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen. Weitere Erkenntnisse im Sinne der Fragen liegen der Bundesregierung nicht vor.

15. Verfügen nach Kenntnis der Bundesregierung die Grenzbehörden an sämtlichen Grenzübergängen der Union zu Drittländern über die Möglichkeit, die Reisedokumente elektronisch zu überprüfen?

Zur Ausstattung anderer Schengen-Staaten im Sinne der Frage liegen der Bundesregierung keine belastbaren Erkenntnisse vor.

16. Inwiefern ist es nach derzeitiger Rechtslage möglich, den Grenzschutzbehörden der Unionsländer Angaben zu deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zu übermitteln, gegen die in Deutschland Maßnahmen

zur Ausreiseverhinderung ergriffen wurden, um diesen Grenzsicherungsbehörden zu ermöglichen, die Ausreise dieser Personen in Drittländer zu verhindern?

- a) Inwiefern wird von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht (bitte möglichst Zahlen für die Jahre 2012, 2013 und 2014 angeben)?
- b) Inwiefern hat die Bundesregierung eine Ausweitung der rechtlichen Möglichkeiten für eine solche Übermittlung geprüft, und zu welchen Schlussfolgerungen kam sie dabei?

Der SIS-II-Ratsbeschluss sieht derzeit keinen Ausschreibungstatbestand zur Ausreiseuntersagung vor. Lediglich Reisedokumente, die nicht zur Ausreise aus Deutschland berechtigen, können im SIS II zur Sicherstellung nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts ausgeschrieben werden. Eine etwaige anlassbezogene individuelle Datenübermittlung an andere Staaten richtet sich grundsätzlich nach dem jeweiligen Recht des übermittelnden Staates und nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

17. Inwiefern sieht die Bundesregierung besondere Defizite bei der Umsetzung von Ausreiseuntersagungen gegen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger von deutschen Häfen oder Flughäfen aus, und welche Schlussfolgerungen zieht sie hieraus?

Ob und inwieweit Ausreiseuntersagungen von anderen Schengen-Staaten gegen dort wohnhafte Personen – sofern rechtlich möglich – getroffen wurden, ist im automatisierten Verfahren an deutschen Grenzübergangsstellen im Rahmen der Grenzkontrollen an den Außengrenzen nicht erkennbar, da die SIS-Regularien (Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 vom 20. Dezember 2006 und Beschluss 2007/533/JI vom 12. Juni 2007) keinen Tatbestand der Ausschreibung zur Ausreiseuntersagung im Schengener Informationssystem vorsehen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 9b und 12 verwiesen.

18. In welchen Mitgliedstaaten sind nach Kenntnis der Bundesregierung ebenfalls Initiativen ergriffen worden, Personalausweise entweder zu markieren oder einzuziehen, um die betreffenden Personen an der Ausreise aus der EU zu hindern, und was sehen diese Initiativen jeweils vor?

Vor dem Hintergrund der heterogenen Rechtslage zu nationalen Identitätsdokumenten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind der Bundesregierung keine Maßnahmen im Sinne der Frage bekannt, die mit der in Deutschland geplanten Einführung eines Ersatzpersonalausweises vergleichbar wären. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

19. Inwiefern hat die Bundesregierung Überlegungen angestellt, ob der Entzug des Personalausweises bzw. dessen Ungültigkeitserklärung potenzielle Dihadisten tatsächlich am Verlassen des Landes hindern kann, bzw. diese dann andere Wege finden werden?

Die Ausgestaltung des Ersatzpersonalausweises ermöglicht den für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Personenverkehrs zuständigen Behörden aller Schengen-Staaten, im Rahmen der Sichtkontrolle des Ersatzpersonalausweises die Ausreisebeschränkung festzustellen und entsprechende Maßnahmen – mangels gültigen Grenzübertrittsdokumentes – nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts treffen zu können.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass durch den Entzug des Personalausweises und die Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises nicht in allen Fällen eine Ausreise verhindert werden kann. Der Verstoß gegen die Reisebeschränkung soll jedoch deutlich erschwert werden.

20. Nach welchen Kriterien urteilen die Sicherheitsbehörden darüber, ob eine Person konkrete Absichten hat, Deutschland zu verlassen, um sich einer ausländischen terroristischen Vereinigung anzuschließen?

Hat die Bundesregierung Überlegungen angestellt, diese Kriterien besonders eng zu fassen, wenn es letztlich darum geht, den Behörden einen Ausweisentzug nahezu legen?

21. Inwiefern hat die Bundesregierung den Aspekt einer möglicherweise stigmatisierenden Wirkung reflektiert, der von einem Personalausweis-Ersatzdokument ausgehen kann, und zu welchen Schlussfolgerungen ist sie dabei gekommen?

Die Fragen 20 und 21 werden gemeinsam beantwortet.

Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Ausreiseuntersagung vorliegen, erfolgt nach Maßgabe der im Pass- bzw. Personalausweisgesetz normierten Voraussetzungen.

Im Sinne der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen sollen nicht alle Passversagungsgründe des Kataloges des § 7 Absatz 1 PassG als Anordnungsgründe für die Entziehung des Personalausweises und die Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises herangezogen werden, sondern nur die Tatbestände der Nummern 1 (soweit weitere bestimmte einschränkende tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen) und 10 des § 7 Absatz 1 PassG, das heißt, die Besorgnis der Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in bestimmten Fallgruppen und die Besorgnis der Vornahme einer der in § 89a des Strafgesetzbuchs beschriebenen Handlungen.

Diese Begrenzungen sollen sicherstellen, dass nur in Fällen, die eine erhebliche Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellen, eine Ausstellung des Ersatzpersonalausweises in Betracht kommt. Hierdurch soll erreicht werden, dass lediglich die Fälle, in denen die Ausreise des deutschen Staatsangehörigen aus der Bundesrepublik Deutschland aus überragenden Gründen verhindert werden muss, erfasst werden.

Auch die konkrete Gestaltung des Ersatzpersonalausweises soll dadurch eine Eingriffsminderung hinsichtlich der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen erfahren, dass als Grundlage der papierbasierte Reiseausweis als Passersatz herangezogen wird. Zur Unterscheidung soll der Ersatzpersonalausweis farblich anders gestaltet werden. Zudem sollen sämtliche zur Teilhabe am Rechtsverkehr notwendigen personenbezogenen Daten auf der Rückseite des Ersatzpersonalausweises abgebildet werden und so dargestellt werden, dass der Ausreiseperrvermerk in aufgeklapptem Zustand nicht sichtbar ist. In diesem aufgeklappten Zustand können beglaubigte Kopien des Ersatzpersonalausweises erstellt werden, die z. B. für eine Kontoeröffnung notwendig sind.

22. Welche weiteren Alternativen hat die Bundesregierung geprüft, um Personen, die sich aus Deutschland oder der EU heraus dem IS anschließen wollen, an einer Ausreise zu hindern?

Wenn Erkenntnisse vorliegen, dass eine Person die Absicht hat, sich einer Terrorgruppe im Ausland anzuschließen und Anschläge zu verüben, werden alle Instrumente zur Verhinderung der Ausreise auf ihre Wirksamkeit und Anwendbarkeit im Einzelfall hin überprüft. Die Ausreiseuntersagung ist keine isolierte Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung, sondern ein Element einer ganzheitlichen Interventionsstrategie. Diese umfasst unter anderem Gefährderansprachen oder die Einleitung von Strafverfahren. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgt stets einzelfallbezogen.

23. Inwiefern soll sich die Gestaltung und Beschriftung des vorgesehenen Ersatzdokumentes von herkömmlichen Personalausweisen bzw. von Ersatzpapieren, wie sie etwa von deutschen Konsulaten im Ausland bei Ausweisverlust ausgegeben werden, unterscheiden (falls vorhanden, bitte ein Modell beifügen)?

Das Muster des Dokuments, das zurzeit ausgearbeitet wird, wird Gegenstand des entsprechenden Gesetzentwurfs sein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 20 und 21 verwiesen.

24. Sollen Personen, denen der Personalausweis entzogen wird, nach den Vorstellungen der Bundesregierung verpflichtet werden, ein Ersatzdokument zu beantragen, um ihrer Ausweispflicht nach § 1 des Personalausweisgesetzes nachzukommen, oder soll die Ausweispflicht in diesem Fall aufgehoben werden?

Die Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises soll von Amts wegen erfolgen.

- a) Hält es die Bundesregierung für angemessen, die Kosten für die Ausstellung eines Ersatzdokumentes den betreffenden Personen aufzuerlegen, angesichts des Umstandes, dass diese den Entzug des Personalausweises weder selbst veranlasst haben noch dieser von einem Gericht angeordnet worden ist (bitte begründen)?

Eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung liegt unter anderem dann vor, wenn eine Handlung in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbracht wird. Individuell zurechenbar ist eine Leistung unter anderem, wenn sie zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht wird oder sie durch den von der Leistung Betroffenen veranlasst wurde. Nach dem Vorbehalt des Gesetzes können der öffentliche Aufwand und die Finanzierungsverantwortlichkeit nur durch den Gesetzgeber zu einem Gebührentatbestand verknüpft werden. Dabei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welchen öffentlichen Aufwand er durch ein Gebührenaufkommen decken und welche individuell zurechenbare Finanzverantwortlichkeit er als Gebührenschild einfordern will (BVerfGE 50, 217, 226 f.). Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist es dem Gesetzgeber „grundsätzlich nicht verwehrt, bei der Gebührenpflicht eine staatliche Leistung an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, soweit der Gebührenpflichtige der Leistung näher steht als die Allgemeinheit“ (BVerfGE 91, 207, 223). Vor diesem Hintergrund soll auch die Ausstellung eines Ersatzpersonalausweises gebührenpflichtig sein.

- b) Inwiefern treffen Medienberichte (Rundfunk Berlin-Brandenburg vom 26. November 2014 „De Maizière will Jihadisten bis zu anderthalb Jahre Personalausweis entziehen“) zu, nach denen der Entzug des Personalausweises auf maximal 18 Monate befristet werden soll?

Sofern diese zutreffen, wie begründet die Bundesregierung diese Frist?

Bedeutet dies, dass die betreffenden Personen nach Ablauf der Frist wieder einen Personalausweis erhalten, mit dem sie ausreisen können, auch wenn sie weiterhin im Verdacht stehen, sich djihadistischen Terrororganisationen anschließen zu wollen?

Soll nach Ablauf der Befristung, ggf. mit einem gewissen zeitlichen Abstand, ein erneuter Entzug möglich sein?

Die Gültigkeitsdauer des Ersatzpersonalausweises ist unter Berücksichtigung des Ausstellungszwecks (vgl. dazu die Antwort zu den Fragen 20 und 21) festzulegen. Die Gültigkeitsdauer soll aus Gründen der Verhältnismäßigkeit drei Jahre nicht überschreiten dürfen. Liegen die Voraussetzungen für Personalausweisentzug und Ersatzpersonalausweisausstellung nicht mehr vor, ist dies dem Betroffenen mitzuteilen. Dies ermöglicht die Stellung eines Antrages auf Ausstellung eines neuen Personalausweises oder Reisepasses.

- c) Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung bislang Regelungen zur Entschädigung von Personen, die vor Gericht die Rechtswidrigkeit eines Passentzuges bzw. einer Ausreiseuntersagung feststellen lassen und die finanzielle Verluste geltend machen, beispielsweise weil sie nicht zu wichtigen Geschäftsverhandlungen oder Vorstellungsterminen reisen konnten?

Wie bewertet sie die Notwendigkeit, in Zusammenhang mit der angestrebten Änderung des Personalausweisgesetzes eine solche Entschädigungsregelung ausdrücklich klarzustellen?

Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit für über das allgemeine Staats- und Amtshaftungsrecht hinausgehende Entschädigungsregelungen.

