

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/4280, 18/4706 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Radikalisierung und Ausreise gewaltbereiter Islamisten zur Unterstützung der Terrororganisation „Islamischer Staat“ stellen eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit dar. Um dieser Gefahr wirksam zu begegnen, müssen alle geeigneten und rechtsstaatskonformen Anstrengungen unternommen werden.

Die Gesetzesinitiative zum „Terroristen-Perso“ ist davon weit entfernt. Die Bundesregierung betreibt hiermit reine Symbolpolitik mit gefährlichen Nebenwirkungen.

Das erklärte Ziel des Gesetzentwurfs, „Reisen von bestimmten Personen“, die möglicherweise terroristische Aktionen planen, „effektiv zu verhindern“, wird durch die Bereitstellung eines Ersatz-Personalausweises nicht erreicht. Gewaltbereite Islamisten werden sich von einer solchen Maßnahme nicht abschrecken lassen. Vielmehr eröffnet sich die Gefahr, dass jemand nach der (schriftlichen) Aufforderung, seinen Personalausweis gegen ein Ersatzdokument auszutauschen, seine Pläne sofort umsetzt; ein weiteres denkbares Szenario wäre es, dass der Betroffene oder die Betroffenen den Personalausweis wahrheitswidrig als gestohlen oder verloren meldet, um ihn dann trotzdem bei den Ausreisekontrollen vorzuzeigen.

Dabei existieren neben der Möglichkeit, polizeirechtliche (Präventiv-)maßnahmen (beispielsweise Gefährderansprache, Meldeauflagen usw.) zu ergreifen, gesetzliche Regelungen, die es ermöglichen, sowohl Inhabern eines Reisepasses als auch eines Personalausweises die Ausreise zu untersagen. So kann jeweils angeordnet werden, dass der Pass bzw. Ausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Die Maß-

nahmen werden ebenso wie die nach dem PassG im polizeilichen Grenzfindungsbestand gemäß § 6 Absatz 8 PAuswG gespeichert und stehen deshalb den Grenzkontrollbehörden zur Verfügung.

Soweit die Bundesregierung die Anforderungen an die Verfügung eines Ersatz-Personalausweises nun an den Verdacht einer Straftat nach § 129a StGB anknüpft und hierfür „bestimmte Tatsachen“ fordert, erschließt sich nicht, wieso hier nicht die Möglichkeit einer Inhaftierung nach § 112 Absatz 3 StPO, die noch nicht einmal einen Haftgrund voraussetzt, oder nach § 112 Absatz 2 Nr. 2 StPO aufgrund des Haftgrundes der Fluchtgefahr greifen soll.

Die Konsequenzen des Gesetzentwurfes sind offensichtlich nicht hinreichend durchdacht, was wiederum die Ungeeignetheit des Gesetzentwurfes offenbart.

Der Gesetzentwurf ist letztlich auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot im Sinne von Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz wird durch Formulierungen wie „international ausgerichtete politische und religiöse Belange“ nicht gewahrt. Inhaber eines Ersatzdokuments werden zudem, etwa bei der Kontoeröffnung oder der Paketabholung bei der Post, als mutmaßliche Terroristen im Alltag stigmatisiert, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtsfertigung gäbe. Ferner wird die Maßnahme nicht wie sonst üblich auf sechs Monate, sondern auf drei Jahre befristet. Insofern ist der Entwurf auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsprinzips fragwürdig.

Zudem soll die Gefahrenprognose auf Tatsachen gestützt werden, die durch Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste an die Personalausweisbehörden ohne entsprechende spezialgesetzliche Vorschriften übermittelt werden, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Anti-Terror-Datei unzulässig sein dürfte. Letztlich sind auch die Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen vergleichsweise beschränkt bzw. nicht hinreichend klar normiert.

Vor dem Hintergrund, dass die Geeignetheit des Gesetzentwurfes im Hinblick auf das (legitime) Ziel in Frage steht, zugleich mit den angestrebten Gesetzesänderungen schwerwiegende Eingriffe durch staatliche Sicherheitsbehörden in grundrechtsrelevante Bereiche legitimiert werden, wären jedenfalls eine Befristung und Überprüfung der Wirkung des Gesetzentwurfes durch unabhängige wissenschaftliche Sachverständige notwendig. Selbst eine solche Überprüfung ist im Entwurf nicht vorgesehen.

Insgesamt werden durch die Einführung eines Ersatz-Personalausweises die Ressourcen im Kampf gegen die Gefahren islamistischer Gewalttäter viel zu einseitig eingesetzt. Aus dem Blick gerät auch die Personalsituation der Sicherheitsbehörden, vor allem der Polizeibehörden. Eine ausreichende personelle Stärke ist aber notwendige Grundlage effektiver und solider Polizeiarbeit. Dies betrifft vor allem den Bereich der Flugsicherheit.

Die Bekämpfung des gewaltbereiten Islamismus kann im Ganzen nur erfolgreich sein, wenn sie neben repressiven Maßnahmen im Kern auf Prävention und Deradikalisierung gewaltbereiter Islamisten setzt. Hier fehlt der Bundesregierung jegliches Konzept für eine nationale Präventions- und Deradikalisierungsstrategie.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Einführung eines Ersatz-Personalausweises wieder zurücknimmt, und stattdessen geeignete und rechtsstaatskonforme Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung gewaltbereiter Islamisten zu entwickeln;
2. sich dafür einzusetzen, dass nach dem PassG und PAuswG verfügte Ausreiseuntersagungen im Schengener Informationssystem vermerkt und die expressis verbis in Art. 7 Abs. 2 Unterabsatz 1 Satz 2 der 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 zusammengestellten Regeln über den Grenzübertritt an den Binnen- und Außengrenzen des Schengenraums aufgenommen werden;
3. sich dafür einzusetzen, dass auf der Grundlage einer Risikoanalyse eine intensivierte Kontrolle der Schengen-Außengrenzen, die die Abfrage im SIS-Sachfahndungsbestand beinhaltet und begrenzt auf relevante Zeiträume und Reiserouten begrenzt ist, durchgeführt wird;
 4. eine primär zivilgesellschaftlich ausgerichtete und gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelte Strategie vorzulegen, deren Ziel ist, die vielfältigen Ursachen für eine Radikalisierung hin zu gewaltbereitem Islamismus wirksam zu bekämpfen und bereits radikalisierten Menschen mit entsprechenden Angeboten einen Ausweg hieraus zu ermöglichen;
 5. eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen, die sicherstellt, dass zuständige Behörden nicht mehr in blindem Vertrauen auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse ohne weitere Prüfung und ohne weiteren Begründungsaufwand Pässe entziehen und Personalausweise beschränken;
 6. für eine hinreichend personelle und funktionale Ausstattung in den Sicherheitsbehörden zu sorgen;
 7. die Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen rückgängig zu machen.

Berlin, den 21. April 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Ad 1.

Der Gesetzentwurf soll dem legitimen Zweck der Ausreiseverhinderung gewaltbereiter Islamisten dienen. Tatsächlich wirkt er jedoch kontraproduktiv und ungeeignet, um dieser Problematik zu begegnen. Gewaltbereite Islamisten werden durch frühzeitige Warnung geradezu provoziert, ihre Planungen sofort umzusetzen. Außerdem werden viele, die zum Austausch der Dokumente aufgefordert werden, ihren Personalausweis als gestohlen oder verloren melden, um ihn weiterhin griffbereit zu haben. Es ist nicht davon auszugehen, dass auch nur ein von der Maßnahme Betroffener sein Ersatzdokument bei Ausreisekontrollen vorzeigen wird. Dadurch wird die vorgesehene Maßnahme der Ausstellung eines Ersatzdokumentes unverhältnismäßig hinsichtlich der Eingriffstiefe in die Persönlichkeitsrechte; denn im Unterschied zum Pass kommt dem Personalausweis Identifikationsfunktion zu. Die Identifizierung durch Vorlage des Personalausweises erfolgt in vielfältiger Weise, beispielhaft seien die Anmietung einer Wohnung, die Eröffnung eines Kontos oder aber die Ablegung einer Fahrprüfung genannt. Mit der Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises können Inhaber im Alltag für Dritte als potentielle „Terroristen“ wahrgenommen und somit diskriminiert werden. Ein sachlicher Grund hierfür ist jedoch nicht ersichtlich.

Ad. 2.

Nach Art. 7 Abs. 2 Unterabsatz 1 des Schengener Grenzkodex dürfen Unionsbürger einer „Mindestkontrolle“ unterzogen werden. Diese kann die Abfrage von Daten über „gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente“ im Schengener Informationssystem umfassen.

Eine verfügte Ausreiseuntersagung stellt für sich genommen jedoch noch kein „gestohlenes, missbräuchlich verwendetes, abhanden gekommenes oder für ungültig erklärtes Dokument“ dar. Eine mildere, gleich geeignete Maßnahme wäre es deshalb, Art. 7 Abs. 2 Unterabsatz 1 des Schengener Grenzkodex klarstellend um eine Angabe zu Dokumenten zu ergänzen, die nicht zur Ausreise berechtigen.

Ad. 3.

Schon nach geltender Rechtslage können auf der Grundlage einer Risikoanalyse, und zwar räumlich und zeitlich begrenzt, Abfragen im Sachfahndungsbestand erfolgen.

Ad. 4.

Bislang besteht keine nationale Strategie zur Prävention des gewaltbereiten Islamismus und zur Deradikalisierung gewaltbereiter Islamisten, die ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft ermöglicht, obschon sich die Innenminister der Länder auf der Innenministerkonferenz (IMK) vom 18. Dezember 2014 hier einen klaren Schwerpunkt gesetzt haben.

Eine solche Strategie kann nur erfolgreich sein, wenn sie dem gewaltbereiten Islamismus umfassend begegnet. Das heißt, dass dieses Phänomen nicht nur in seinem gesellschaftspolitischen Kontext analysiert werden muss. Auch die integrationspolitischen Implikationen müssen berücksichtigt werden. Eine ganzheitliche Präventions- und Deradikalisierungsstrategie braucht klare inhaltliche Grundsätze für die praktische Arbeit – aber auch methodische Festlegungen, an denen staatliche Organe und zivilgesellschaftliche Akteure ihre Tätigkeit ausrichten können.

Besonders erfolgversprechend erscheinen in diesem Handlungsfeld die Förderung zivilgesellschaftlicher Ansätze sowie der Aufbau lokaler Netzwerke aus Verwaltung und der örtlichen Zivilgesellschaft, in die auch lokale Moscheegemeinden eingebunden werden.

Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, zumindest für den Ausstieg aus dem gewaltbereiten Islamismus weitergehende Kooperationsformen zu etablieren, denn hier muss Hilfe auch länderübergreifend zwischen verschiedenen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen abgestimmt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft abgestimmte nationale Präventionsstrategie sinnvoll und notwendig.

Dabei ist bzw. sind insbesondere

- a. sicherzustellen, dass in dieser Strategie Maßnahmen vorgesehen werden, mithilfe derer Ungleichheit, Marginalisierung, soziale, rechtliche und politische Ausgrenzung und Diskriminierung in unserer Gesellschaft bekämpft werden und damit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass diese Faktoren die Rekrutierung gewaltbereiter Islamisten befördern;
- b. die Strategie rechtzeitig vor ihrer Verabschiedung in einem transparenten Prozess mit allen relevanten Akteuren aus Staat, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zu erörtern und weiterzuentwickeln;
- c. eine langfristig ausreichende und gesicherte finanzielle Förderung zivilgesellschaftlich getragener Projekte im Bereich der Prävention, der Deradikalisierung und der gesellschaftlichen Wiedereingliederung im Bereich des gewaltbereiten Islamismus – sowohl durch die Länder als auch durch den Bund – anzustreben;
- d. Forschungsarbeiten zu initiieren und zu fördern, um bestehende Wissenslücken zu schließen, die derzeit noch im Hinblick auf die Entstehung bzw. die Vorbeugung von Radikalisierungstendenzen sowie erfolgreichen Ausstiegs- oder Deradikalisierungsstrategien im Bereich des gewaltbereiten Islamismus bestehen;
- e. darauf hinzuwirken, dass innerhalb der Europäischen Union zivilgesellschaftliche Ansätze von Prävention, Deradikalisierung und gesellschaftlicher Wiedereingliederung gefördert werden, wie dies die EU-Kommission in ihrer Mitteilung von Januar 2014 gefordert hatte.

Ad. 5.

In der Rechtsprechung (vgl. Oberverwaltungsgericht, 16.04.2014, Aktenzeichen: 19 B 59/14) wird die Praxis zur Passentziehung und Personalausweisbeschränkung moniert, die für die Gefahrenprognose beispielsweise ein Behördenzeugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz als eigenständige Anknüpfungstatsache wertet. Allein der Umstand, dass eine Verfassungsschutzbehörde eine bestimmte Gefahrenprognose anstellt, ist noch kein Indiz dafür, dass diese Gefahr tatsächlich besteht. Ein Behördenzeugnis einer Verfassungsschutzbehörde, mit dem diese ihre eigene Gefahrenprognose sowie gegebenenfalls die ihr zugrunde liegenden Feststellungen seiner Mitarbeiter oder Informanten wiedergibt, ist lediglich Erkenntnisquelle, also Beweismittel, nicht aber selbst Indiztatsache für die nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG erforderliche Gefahrenprognose.

Ad. 6.

Beim Bundeskriminalamt (BKA) und bei der Bundespolizei gab es seit 2009 bzw. seit 2010 einen signifikanten Stellenabbau. Dass die Bundesregierung nun plant, in den nächsten drei Jahren 750 neue Stellen bei den Bundessicherheitsbehörden zu schaffen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Eine Konkretisierung der Planungen steht noch aus. Bundespolizei- und BKA-Stellen sind tragende Säulen bei der Terrorismusbekämpfung. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Schutzausstattung der Beamtinnen und Beamten immer auf dem jeweils neuesten Stand ist.

Ad. 7.

Die durch Inspektoren der EU-Kommission in Frankfurt durchgeführten Tests haben erhebliche Sicherheitsmängel bei privaten Sicherheitskontrollkräften offenbart. Diese sind jedoch unmittelbar für die Sicherheit bei der Ein- und Ausreise zuständig – ein nicht haltbarer Zustand.

Nach dem LuftSiG können die in § 5 niedergelegten besonderen Befugnisse der Luftsicherheitsbehörden auch Beliehenen übertragen werden. Dabei handelt es sich um weitgehende Befugnisse, wie die Durchsuchungen oder in sonstiger geeigneter Weise Überprüfung von Personen und Gegenständen. Diese Befugnisse sollen jedoch ausschließlich Hoheitsträgern überlassen werden.

