

Der Zweitpass – ergänzende Einzelfragen

Ausgabe Juni 2020

In unserem [Newsletter Mai 2020](#) (haben wir einen Fall behandelt, bei dem die zuständigen Gerichte die Ausstellung eines Zweitpasses verweigert haben. Der Fall wirft einige Fragen auf, die aus der Sicht der Praxis wichtig sind. Die Gerichte haben zu ihnen nichts gesagt, weil sie für die Entscheidung des konkreten Falles keine Bedeutung hatten. In diesem Newsletter widmen wir uns ganz gezielt diesen ergänzenden Fragen.

Inhalt

- [1. Ausgangssituation](#)
- [2. Entscheidung der Gerichte](#)
- [3. Notwendigkeit eines Passes zur Einreise in einen Staat](#)
- [4. Berechtigtes Interesse an einem Zweitpass wegen drohender Einreiseverweigerung in Israel oder in arabische Länder](#)
- [5. Geltungsdauer eines Zweitpasses](#)
- [6. Regelungen der Passverwaltungsvorschrift für Zweitpässe](#)
- [7. Kein Unterlaufen des Zweitpassverbots durch einen vorläufigen Reisepass](#)
- [8. Hinweis zum Melderecht](#)

1. Ausgangssituation

Zunächst sei nochmals der Sachverhalt in Erinnerung gerufen, mit dem sich die Gerichte zu befassen hatten:

Der Kläger ist deutscher Staatsangehöriger. Er besitzt einen gültigen Reisepass. Ergänzend beantragte er einen Zweitpass. Das begründete er mit seinen besonderen Lebens- und Arbeitsverhältnissen:

- Der Kläger hat seinen hauptsächlichen Wohnsitz in Addis Abeba (Äthiopien).
- Weitere Wohnsitze hat er in Dubai (Vereinigte Arabische Emirate), in Pafos (Zypern) und in Berlin (Deutschland).
- Der Kläger ist in verschiedenen Staaten bei mehreren unterschiedlichen Unternehmen teils Inhaber, teils Anteilseigner, teils Geschäftsführer.
- Dies führt dazu, dass er geschäftlich wie privat sehr häufig Reisen unternimmt.

- Im ersten Halbjahr 2016 unternahm er 25 Flüge zwischen Zielen in Äthiopien, Zypern, Deutschland und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Außerdem reiste er einige Male zu Zielen in Russland und Ghana.
- Für Juli 2016 plant er sechs weitere Flüge zwischen Zielen in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Ghana, Zypern, Deutschland und Russland. Dazu benötigt er seines Erachtens einen Zweitpass.

2. Entscheidung der Gerichte

Die Klage blieb ohne Erfolg. Zusammengefasst hatte dies vor allem zwei Gründe:

- Der Kläger hatte argumentiert, er brauche einen Zweitpass für die Einreise nach Israel. Dort müsse er nämlich mit der Verweigerung der Einreise rechnen, weil er auch in arabische Länder reise. Umgekehrt gelte dasselbe: Arabische Länder würden ihm die Einreise verweigern, wenn sein Pass Einreisevermerke von Israel enthalte. Dieses Argument akzeptierten die Gerichte nicht. Der Kläger konnte nämlich keinerlei konkrete Pläne für eine Reise nach Israel darlegen. Damit gab es aus der Sicht der Gerichte keinerlei Indizien dafür, dass sich das Problem einer Einreiseverweigerung überhaupt stellen könnte.
- Der Kläger hatte weiter behauptet, er brauche einen Zweitpass, weil er seinen schon vorhandenen Pass immer wieder bei den Botschaften verschiedener Länder abgeben müsse, um dort ein Visum zu erhalten. Diese Behauptung konnte der Kläger ebenfalls nicht belegen. Er konnte nicht konkret angeben, wann eine solche Situation zu erwarten ist. Aus der Sicht der Gerichte rechtfertigte damit auch dies nicht die Ausstellung eines Zweitpasses.

3. Notwendigkeit eines Passes zur Einreise in einen Staat

Ein Zweitpass kann von vornherein nur dann erforderlich sein, wenn für die beabsichtigte Einreise in einen bestimmten Staat überhaupt ein Pass benötigt wird. Ist das nicht der Fall, genügt für die Einreise auch ein Personalausweis. Die Frage nach einem Zweitpass stellt sich dann nicht. Während er seinen Pass bei einer Botschaft hinterlegt hat, um ein Visum zu erhalten, kann der Passinhaber dann nämlich mithilfe seines Personalausweises trotzdem wie gewünscht reisen.

Der Antragsteller hat in solchen Fällen nicht die Wahl, ob er einen Zweitpass beantragen möchte oder lieber einen Personalausweis, mit dem die Einreise ebenfalls möglich wäre. Vielmehr „muss der Antragsteller [in einem solchen Fall] darauf verwiesen werden, statt eines Zweitpasses einen Personalausweis zu beantragen.“ So zutreffend bereits das Verwaltungsgericht Berlin auf Seite 5 unten in seiner Entscheidung (Zusatz in eckiger Klammer nicht im Original).

Für den konkreten Fall spielte die Frage letztlich keine Rolle. Deshalb beschränkte sich das Verwaltungsgericht Berlin auf die eben zitierte kurze Bemerkung. Das Thema ist für die Praxis jedoch hoch bedeutsam. Deshalb wollen wir es etwas vertiefen.

Oft hört man die Meinung, dass lediglich für Reisen innerhalb der EU ein Personalausweis genüge und dass für die Einreise in alle anderen Staaten ein Pass nötig wäre. Das trifft so allgemein aber nicht zu. Zwar ist es richtig, dass für EU-Staaten ein Personalausweis genügt. Eine Liste der EU-Mitgliedstaaten finden Sie [hier](#). Es gibt außer den EU-Mitgliedstaaten aber noch weitere Staaten, bei denen für die Einreise ein Personalausweis ausreicht:

Dies ergibt sich zunächst aus dem Europäischen Übereinkommen über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates (siehe [Böttcher/Ehmann](#), I 9 bzw. [Ehmann/Brunner](#), II 3.1). Demnach genügt bei folgenden Staaten, die nicht der EU angehören, ein Personalausweis für die Einreise: Liechtenstein, Schweiz, Türkei, Ukraine. Dieses Abkommen wird in der Praxis oft übersehen.

Ferner gibt es darüber hinaus weitere Staaten, bei denen für die Einreise ein Personalausweis genügt. Ob dies der Fall ist, ist den Reisehinweisen des Auswärtigen Amtes für den jeweiligen Staat zu entnehmen. Sie finden Sie nach Ländern geordnet [hier](#).

So genügt beispielsweise für Ägypten ein Personalausweis (Stand: 21.05.2020). Allerdings muss man sich für Ägypten bei der Einreise eine spezielle Einreisekarte ausstellen lassen. Sie ist gebührenpflichtig. Außerdem braucht man für die Ausstellung dieser Einreisekarte zwei biometrische Fotos. Das ändert aber nichts daran, dass als Reisedokument ein Personalausweis ausreicht und kein Pass erforderlich ist.

4. Berechtigtes Interesse an einem Zweitpass wegen drohender Einreiseverweigerung in Israel oder in arabische Länder

4.1 Typische Argumentationsmuster

Antragsteller für einen Zweitpass argumentieren oft, sie müssten mit Schwierigkeiten bei der Einreise in Israel rechnen. Dies sei angeblich der Fall, wenn im Pass Vermerke arabischer Staaten enthalten sind. Deshalb bräuchten sie einen Zweitpass. Dann könnten sie die Vermerke arabischer Staaten im Erstpass anbringen lassen, während der Zweitpass in dieser Hinsicht „sauber“ bleibe.

Umgekehrt sei es genauso. Wenn in einem Pass Einreisevermerke für Israel enthalten seien, gebe es Schwierigkeiten bei der Einreise in arabische Staaten. Oft werde die Einreise schlicht verweigert.

Auf dieses Argumentationspaar griff auch der Kläger zurück. Damit hatte er bei den Gerichten jedoch keinen Erfolg, und dies völlig zurecht. In seinem Fall war es so, dass er

keinerlei konkrete Planungen für eine Reise nach Israel vorweisen konnte. Deshalb setzten sich die Gerichte mit seiner Argumentation im Einzelnen gar nicht auseinander. Vielmehr verneinten sie schon aus diesem Grund das berechtigte Interesse an der Ausstellung eines Zweitpasses.

Das führt zu der Frage, was generell von dieser Argumentation zu halten ist. Um die Antwort vorwegzunehmen: in der Regel nichts! Dies zeigt eine nähere Betrachtung der Situation in Israel und in den arabischen Ländern.

4.2 Faktencheck: Beabsichtigte Einreise nach Israel

Vermerke arabischer Staaten in einem Pass führen für sich allein nicht dazu, dass eine Einreise nach Israel verweigert wird. Das Auswärtige Amt schreibt hierzu in seinen Einreisehinweisen für Israel (Stand 21.05.2020 – aktuell siehe [hier](#)):

„Vorherige Reisen in arabische Staaten oder nach Iran stellen per se [= für sich gesehen] kein Einreisehindernis dar.

Sollten im Reisepass Visa arabischer Staaten oder von Iran vorhanden sein, so ist jedoch bei der Einreise mit einer Sicherheitsbefragung durch israelische Sicherheitskräfte zu rechnen (Ausnahme: Jordanien und Ägypten). Dies gilt ebenfalls bei Stempeln / Visa von Malaysia, Indonesien oder dem Sudan. Auch müssen deutsche Staatsangehörige mit auch nur vermuteter arabischer Abstammung oder islamischer Religionszugehörigkeit mit einer Sicherheitsbefragung rechnen.“

Entsprechend heißt es auf der Seite der israelischen Botschaft in Deutschland:

„Es gibt keine generellen Einreisebeschränkungen für Reisende, die mit arabischen Visa-Vermerken im Reisepass nach Israel einreisen möchten. Es kann sein, dass sich der Reisende einer Sicherheitsbefragung unterziehen und erklärlich machen muss, welchen Zweck seine Reise in das entsprechende Land gehabt hat. Die endgültige Entscheidung über die Einreise trifft immer die Grenzbehörde am Grenzübergang.“ (Stand 21.05.2020 – aktuell siehe [hier](#)).

Somit gilt: Die Absicht, sowohl nach Israel als auch in arabische Länder zu reisen, rechtfertigt die Ausstellung eines Zweitpasses nicht.

Es mögen Einzelfälle denkbar sein, in denen die Situation anders ist. Deshalb weist das Auswärtige Amt in seinen Reisehinweisen für Israel vorsorglich generell auf die Möglichkeit eines Zweitpasses hin. Das ist jedoch ein rein informatorischer Hinweis und bindet die Passbehörden in keiner Weise.

Der Hinweis des Auswärtigen Amtes auf die Möglichkeit eines Zweitpasses eröffnet keinen Anspruch auf die Ausstellung eines Zweitpasses!

Immer wieder behaupten Antragsteller, weder die israelische Botschaft in Deutschland noch das Auswärtige Amt würden auf ihren Internetseiten die Wahrheit schreiben. „In Wirklichkeit“ gebe es sehr wohl ständig Schwierigkeiten bei der Einreise nach Israel und häufig auch Einreiseverweigerungen. Als Quelle solcher Informationen nennen die Antragsteller dabei entweder Bekannte oder allgemein das Internet.

Zieht man das Internet zurate, ergibt sich allerdings genau das Gegenteil solcher Behauptungen. Schilderungen von Reisenden bestätigen dort die Darstellungen der israelischen Botschaft und des Auswärtigen Amtes geradezu punktgenau. Dies zeigt sich beispielsweise [hier](#). Lassen Sie sich also auf abweichende Behauptungen von Antragstellern in keinem Fall ein!

Zudem sollten sich Antragsteller überlegen, ob ein Zweitpass wirklich eine gute Idee ist, wenn ansonsten eine Verweigerung der Einreise nach Israel zu befürchten wäre. Dazu ein Fall aus der Praxis, der uns vom Betroffenen selbst geschildert wurde: Ein Deutscher arabischer Herkunft hatte die Ausstellung eines Zweitpasses erreicht. Diesen legte er bei der Einreise in Israel vor. Leider passte er dabei nicht richtig auf. Deshalb fiel ihm der Erstpass, den er ebenfalls bei sich hatte, aus der Tasche. Selbstverständlich verlangte der Grenzbeamte, auch dieses Dokument zu sehen. Die dann folgende Sicherheitsbefragung war zeitlich und inhaltlich ausgesprochen intensiv. Erst nach Stunden wurde die Einreise schließlich doch bewilligt.

Aber auch unabhängig von solchen Pannen ist jederzeit damit zu rechnen, dass israelische Grenzbeamte durchaus gut über das deutsche Passrecht informiert sind. Wenn eine Person älter als 24 Jahre ist und ihr Pass dennoch nur für sechs Jahre ausgestellt wurde, ist für einen gewieften Grenzbeamten alles klar: Das ist ein Zweitpass! Es wäre keine Überraschung, wenn er sich mit dem Passinhaber dann lieber einmal etwas genauer befasst. Wir kommen später auf das Thema [Geltungsdauer](#) nochmals zurück.

4.3 Faktencheck: Beabsichtigte Einreise in arabische Staaten

Hier könnten Einreisevermerke von Israel aller Erfahrung nach tatsächlich zu Schwierigkeiten führen, im Extremfall auch zur Verweigerung der Einreise. Allerdings ist dabei zu beachten, dass Israel solche Einreisevermerke in einem Pass im Normalfall überhaupt nicht anbringt.

Hierzu heißt es auf der Seite der israelischen Botschaft in Deutschland (Stand 21.05.2020): „Am Grenzübergang bei der Einreise wird ein Einreisekärtchen ausgestellt, welches während des Aufenthaltes in Israel im Reisepass verbleiben sollte. Ein- und Ausreisestempel werden nicht mehr in den Reisepass eingetragen.“

Die Darstellung in den Einreisehinweisen des Auswärtigen Amtes für Israel ist differenzierter, führt aber letztlich zum selben Ergebnis. Sie unterscheidet danach, über welchen Grenzübergang die Einreise erfolgt.

Gemäß dieser Darstellung wird bei einer Einreise über den internationalen Flughafen Ben Gurion automatisch so verfahren, wie von der israelischen Botschaft beschrieben. Der Einreisende erhält also ein Einreisekärtchen. Bei einer Einreise über die deutlich weniger häufig benutzten Grenzübergänge Yitzhak Rabin und Arava-Aqaba wird dagegen ein israelischer Sichtvermerk in den Pass gestempelt. Allerdings schreibt das Auswärtige Amt ergänzend (Stand 21.05.2020): „Auf Wunsch kann dieser in der Regel auch auf ein separates Papier gestempelt werden, das bis zur Ausreise aufbewahrt werden sollte.“

4.4 Zusammenfassung

Langer Rede kurzer Sinn und Faustregel für die tägliche Praxis: **Einreisevermerke bei Reisen nach Israel und/oder in arabische Staaten führen normalerweise nicht dazu, dass ein Zweitpass erforderlich ist.**

Seltene Ausnahmefälle sind denkbar. Sie betreffen meist deutsche Staatsangehörige, die ursprünglich aus einem arabischen Land stammen und nach Israel reisen wollen. Auch das führt aber nicht automatisch dazu, dass ein Zweitpass erforderlich ist. Vielmehr muss der Antragsteller dann detailliert und individuell begründen, warum gerade in seinem persönlichen Fall ein Zweitpass erforderlich ist. Dabei gehört es nicht zu den Aufgaben der Passbehörde, Tipps für eine mögliche Begründung zu geben.

5. Geltungsdauer eines Zweitpasses

Zweitpässe dürfen immer nur für sechs Jahre ausgestellt werden (siehe § 5 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz PassG, der auf die Regelung über Zweitpässe in § 1 Abs. 3 PassG Bezug nimmt). Zweitpässe erhalten keinen besonderen Eintrag „Zweitpass“ und auch keine sonstigen Zusätze. Dass ein Zweitpass vorliegt, ist aber indirekt aus der verkürzten Geltungsdauer von sechs Jahren zu erschließen (siehe hierzu auch unsere Ausführungen unter [Punkt 4.2](#)).

Dieser Rückschluss trifft immer dann zu, wenn der Passinhaber das 24. Lebensjahr bereits vollendet hat. Für jüngere Personen werden Pässe dagegen generell nur für eine Gültigkeitsdauer von sechs Jahren ausgestellt (siehe § 5 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz PassG). Bei ihnen kann man deshalb aus der Geltungsdauer nicht erkennen, ob es sich möglicherweise um einen Zweitpass handelt.

6. Regelungen der Passverwaltungsvorschrift für Zweitpässe

Die Passverwaltungsvorschrift (PassVwV) in der Fassung vom 16.12.2020 spricht Zweitpässe in Nr. 1.3.1 an. Dabei ist manche nützliche Information enthalten. Wir geben diesen Abschnitt der PassVwV deshalb im Folgenden im Originaltext wieder. Dabei haben wir an

den passenden Stellen Absätze eingefügt und *in kursiver Schrift* Zwischenüberschriften ergänzt:

„1.3.1 Grundsätzlich nur ein Pass [= amtliche Überschrift der Regelung]

Grundsatz

Jeder Deutsche und jede Deutsche darf grundsätzlich nur einen deutschen Reisepass, Kinderreisepass oder vorläufigen Reisepass der Bundesrepublik Deutschland besitzen.

Ausnahme: Nachweis eines berechtigten Interesses

Legt die antragstellende Person schlüssig, möglichst durch Vorlage von Unterlagen (Flugticket, Bestätigung durch Arbeitgeber, Briefwechsel mit Geschäftspartnern, Visabeschaffung u. a.) dar, dass ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung eines zweiten Passes besteht, kann dieser Pass ausgestellt werden.

Beweislast beim Antragsteller

Die Verpflichtung zum Nachweis des berechtigten Interesses obliegt der antragstellenden Person.

Berechtigtes Interesse wegen drohender Einreiseverweigerung

Ein berechtigtes Interesse liegt in der Regel immer dann vor, wenn die antragstellende Person in einen Staat einreisen will, der Deutschen vermutlich die Einreise verweigert, weil aus dem Pass ersichtlich ist, dass sie sich in bestimmten anderen Staaten aufgehalten haben.

Gleiches gilt auch für Mitglieder des zivilen Gefolges und bei Angehörigen gemäß Artikel III Absatz 3 des NATO-Truppenstatuts, deren Reisepass eine Statusbescheinigung enthält sowie für das fliegende Personal von Luftfahrtunternehmen und das seefahrende Personal von Seeschifffahrtsunternehmen.

Die bloße Möglichkeit, dass in Zukunft ein zweiter Pass benötigt wird, genügt allerdings nicht.

Zulässigkeit weiterer Pässe (Drittpass, Viertpass usw.)

In Ausnahmefällen können auch weitere Pässe ausgestellt werden.

Kein Austausch von Erstpasse und Zweitpass

Ein weiterer Pass ist auch dann ein Zweitpass, wenn dessen Gültigkeitsdauer über die Restgültigkeitsdauer des Erstpases hinausgeht.

Behandlung eines vorhandenen vorläufigen Reisepasses

Beantragt der Inhaber/die Inhaberin eines vorläufigen Reisepasses in einem begründeten Fall einen Reisepass oder amtlichen Pass und wird ein berechtigtes Interesse an dem weiteren Besitz des vorläufigen Reisepasses nachgewiesen, wird der neu ausgestellte Reisepass oder amtliche Pass zum Erstpass und der vorläufige Reisepass zum sogenannten Zweitpass (siehe auch Nummer 6.2.2.8).

Definition des Begriffs „Pass“

Die Ausstellung von weiteren Pässen nach § 1 Absatz 3 umfasst alle Arten von Pässen im Sinne des § 1 Absatz 2.“ [Ergänzender Hinweis: also Reisepässe, Kinderreisepässe, vorläufige Reisepässe und alle Arten von amtlichen Pässen]

7. Kein Unterlaufen des Zweitpassverbots durch einen vorläufigen Reisepass

Der letzte Satz von Nr. 1.3.1 Pass VwV („Die Ausstellung von weiteren Pässen nach § 1 Absatz 3 umfasst alle Arten von Pässen im Sinne des § 1 Absatz 2.“) ist für die Praxis besonders wichtig. Er bedeutet konkret: Das grundsätzliche Verbot von Zweitpässen kann nicht dadurch unterlaufen werden, dass sich der Antragsteller als Zweitpass „nur“ einen vorläufigen Reisepass ausstellen lässt (Pass gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 PassG). Das Verbot gilt vielmehr auch für einen vorläufigen Reisepass. Die Ausstellung eines vorläufigen Reisepasses als Zweitpass ist damit nicht möglich, da § 5 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz verbindlich vorschreibt, dass ein Zweitpass sechs Jahre gültig ist.

Diese Sichtweise wird bestätigt durch Nr. 6.2.2.8 PassVwV. Sie lautet: „Soweit der vorläufige Reisepass noch gültig ist, ist er anlässlich der Aushändigung eines Reisepasses zu entwerfen oder einzuziehen und anschließend zu vernichten, sofern nicht ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung mehrerer Pässe nachgewiesen wird (siehe auch Nummer 1.3.1). Ist der vorläufige Reisepass im Zeitpunkt der Aushändigung des Reisepasses bereits ungültig, gelten die Ausführungen unter Nummer 12.1.1.“ [Nr. 12.1.1 betrifft die Einziehung ungültiger Pässe].

8. Hinweis zum Melderecht

Das Verwaltungsgericht Berlin spricht in seiner Entscheidung davon, der Kläger hätte einen „Hauptwohnsitz“ in Addis Abeba (Äthiopien). Vermutlich sehr bewusst verwendet es dagegen nicht die Formulierung „Hauptwohnung“. Haupt- bzw. alleinige Wohnung des Klägers in Deutschland ist nämlich einzig und allein Berlin. Dies ergibt sich aus den Regelungen des Bundesmeldegesetzes (BMG):

- Die Frage nach Haupt- und Nebenwohnung stellt sich nur, wenn ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland hat (§ 21 Abs. 1 BMG). Wohnungen im Ausland bleiben außer Betracht.
- Die Konstellation „Hauptwohnung im Ausland/Nebenwohnung in Deutschland“ gibt es melderechtlich nicht. Das gilt unabhängig davon, wo sich der Einwohner überwiegend aufhält.
- Als aktuelle Wohnung ist im Melderegister in Deutschland somit ausschließlich die Wohnung in Berlin einzutragen. Sie ist alleinige Wohnung, weil der Kläger in Deutschland nur eine Wohnung hat.

Wenn der Kläger der Meldebehörde seine Anschrift im Ausland mitteilt, wird sie zwar im Melderegister gespeichert. Dies dient allerdings dem Zweck, ihn auf Wahlen hinweisen können (§ 3 Abs. 2 Nr. 1c letzter Halbsatz BMG). Mit der Frage nach dem Vorliegen von Haupt- und Nebenwohnung hat diese Eintragung nichts zu tun.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner