

Pass und Personalausweis für Islamkrieger?

Die Gräueltaten der Kämpfer des „Islamischen Staates“ in Syrien und dem Irak schockieren. Dass sich ihnen junge Männer und Frauen auch aus Deutschland anschließen, verstört. Die Politik möchte verhindern, dass deutsche Staatsangehörige ihren Pass oder Personalausweis dazu benutzen, um in das Kampfgebiet zu reisen. Welche Möglichkeiten bietet das geltende Pass- und Personalausweisrecht? Eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster zeigt die vorhandenen Möglichkeiten, aber auch deren Grenzen auf.

Inhalt

1. Zahlenmäßiger Umfang des Problems	1
2. Beabsichtigte Änderungen im Pass- und Personalausweisrecht	1
3. Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster	2
3.1 Ausgangssachverhalt	2
3.2 Maßnahmen nach Pass- und Personalausweisgesetz	2
3.3 Gerichtliche Bestätigung der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen	3
4. Schwächen der geltenden Rechtslage	4

1. Zahlenmäßiger Umfang des Problems

Mehr als 450 Personen, die in Deutschland wohnhaft waren, haben das Land mit dem Ziel verlassen, am bewaffneten Konflikt in Syrien direkt teilzunehmen oder ihn zumindest zu unterstützen. Das wissen die Sicherheitsbehörden und sie wissen auch, dass diese Zahl zurzeit rasch anwächst. Im August sprachen sie noch von 400 solchen Personen (siehe [Bundestags-Drucksache 18/2383 vom 21.8.2014, Seite 2](#)). Inzwischen soll sich ihre Zahl auf etwa 450 belaufen (so die [Gemeinsame Erklärung der Innenminister und –senatoren des Bundes und der Länder vom 17. Oktober 2014, Seite 1](#)). Hinzu kommt eine

Dunkelziffer, über deren Umfang man natürlich allenfalls spekulieren kann. Fest steht jedenfalls, dass es sich nicht um eine vorübergehende Erscheinung handelt, sondern dass sich hier ein erhebliches Problem aufgebaut hat.

2. Beabsichtigte Änderungen im Pass- und Personalausweisrecht

Viele - wenn auch sicher nicht alle - ausreisenden Personen besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit und benutzen für die Reise in das Kampfgebiet einen deutschen Pass oder Personalausweis. Das wollen die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder natürlich verhindern. Denn selbstverständlich können sie nicht tatenlos zusehen, wenn deutsche Staatsangehörige ins Ausland aufbrechen, um an Mord und Totschlag mitzuwirken.

Deshalb haben sie in der erwähnten [Gemeinsame Erklärung](#) folgende politische Willensbekundung abgegeben: „Zur Verhinderung der Ausreise kann deutschen Staatsbürgern der Reisepass entzogen werden. Hingegen ist der Entzug des Personalausweises nach geltender Rechtslage nicht möglich. Der Bund arbeitet unverzüglich an einer tragfähigen Lösung, die z.B. durch das Ausstellen eines Ersatzdokuments die Ausreise bzw. die unbe-

merkte Wiedereinreise unterbinden kann. Die Innenminister und –senatoren der Länder stimmen dieser Initiative zu. Kurzfristig werden entsprechende Gesetzesinitiativen erfolgen.“ (Ziffer 2 der [Gemeinsamen Erklärung](#)).

3. Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster

Diese Ausführungen legen nahe, dass den Behörden bei einer Ausreise, die mittels des Personalausweises erfolgt, nach geltender Rechtslage die Hände ganz oder zumindest weitgehend gebunden wären. Träfe dies zu, würde das geltende Recht eine sehr bedenkliche Lücke aufweisen. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass es zwar nicht ganz so schlimm aussieht, aber eben doch tatsächlich erhebliche Lücken bestehen. Dies belegt eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster (Beschluss vom 27.6.2014, Aktenzeichen: 1 L 328/14).

3.1 Ausgangssachverhalt

- Der Antragsteller ist nach eigenen Angaben strenggläubiger Moslem und hat sein äußeres Erscheinungsbild daran angepasst. Er war zumindest früher Mitglied einer Gruppe, die salafistische Tendenzen aufweist.
- Der Antragsteller hat Körperverletzungen begangen. Sie standen in Bezug zu seinem Glauben und betrafen unter anderem Personen, die gegen die religiösen Regeln dieser Gruppe verstoßen hatten.
- Im Rahmen der Strafverfahren wegen dieser Körperverletzungen erfuhr die Polizei, dass der Antragsteller Deutschland bald verlassen wolle. Dies führte bei den Behörden zu der Vermutung, er wolle nach Syrien ausreisen. Das weitere Verhalten des Antragstellers bestätigte diese Annahme:

- Am 3.6.2014 gegen 23:25 Uhr wurde er auf der Autobahn A8 München-Salzburg und anschließend auf der Inntal-Autobahn A 93 Richtung Kufstein angefahren. In seiner Begleitung befand sich ein Mann, von dem mehrere Geschädigte in den erwähnten Strafverfahren angegeben hatten, er sei Anfang 2014 gerade aus Syrien zurückgekehrt.
- Das mitgeführte Navigationsgerät gab als Ziel „Ancona/Italien“ an. Die Behauptung des Antragstellers, sie wollten zu einem Baggersee, war schon angesichts der Reisezeit (23:25 Uhr) nicht glaubwürdig, zumal beide Personen Winter-Outdoorbekleidung mit sich führten.
- Darüber hinaus hatten die beiden Personen einen Notizzettel mit einer Adresse in der türkischen Stadt Kirsehir bei sich. Diese Stadt liegt auf dem Weg von der Stadt Cesme, die von Ancona aus mit der Fähre erreichbar ist, nach Syrien.

3.2 Maßnahmen nach Pass- und Personalausweisgesetz

Aus diesen Umständen zogen die Behörden den Schluss, dass der Antragsteller beabsichtige, sich in irgendeiner Art und Weise im syrischen Bürgerkrieg zu engagieren und sich auch paramilitärisch ausbilden zu lassen.

Daraufhin ergriffen sie folgende Maßnahmen:

- Der Reisepass des Antragstellers wurde zunächst sichergestellt.
- Anschließend wurde ihm der Reisepass entzogen.
- Der Geltungsbereich seines Personalausweises wurde auf Deutschland beschränkt,

so dass er nicht mehr zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland berechtigt.

Die sofortige Vollziehung sämtlicher Anordnungen wurde angeordnet.

3.3 Gerichtliche Bestätigung der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen

Um sich gegen diese Anordnungen wehren zu können, beantragte der Antragsteller beim Verwaltungsgericht Prozesskostenhilfe und die Beiodnung eines Rechtsanwalts. Diesen Antrag lehnte das Verwaltungsgericht Münster ab. Zur Begründung hob es folgendes hervor:

- Prozesskostenhilfe dürfe nur bewilligt werden, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg hat (§ 166 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Satz 1 Zivilprozessordnung - ZPO). Daran fehlt es jedoch, weil alle Anordnungen als offensichtlich rechtmäßig anzusehen sind.
- Die **Entziehung des Reisepasses** rechtfertigt sich aus § 8 Passgesetz (PassG) in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG. Danach kann ein Pass dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die die Annahme begründen, dass der Passinhaber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet.
- Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Es liegen Tatsachen vor, die die konkrete Annahme rechtfertigen, dass sich der Antragsteller im Bürgerkrieg in Syrien engagieren will. Das gefährdet die deutschen Interessen im Ausland. Wenn ein deutscher Staatsangehöriger an Kampfhandlungen einer islamistischen Organisation teilnimmt und in diesem Zusammenhang beabsichtigt, im Ausland schwere Straftaten zu begehen, dann ist dies geeignet, die auswär-

tigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Zudem stellt ein solches Verhalten eine Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland dar. Es muss nämlich davon ausgegangen werden, dass der Antragsteller nach seiner Rückkehr nach Deutschland auch hier verstärkt Gewalt anwenden wird, wenn Personen nicht nach seinen Regeln leben wollen.

- Die Entziehung des Reisepasses ist als verhältnismäßig anzusehen. Insbesondere wäre eine Beschränkung des Geltungsbereichs des Reisepasses kein milderndes und gleich geeignetes Mittel, um die geschilderten Gefahren abzuwehren. Eine solche Beschränkung des Geltungsbereichs könnte nämlich eine kurzfristig bevorstehende Ausreise des Antragstellers, die unter Umständen über ein anderes Land der Europäischen Union erfolgt, nicht wirksam verhindern. Dies zeigen die Abläufe am 3. Juni 2014, als dem Antragsteller die Ausreise fast gelungen wäre.
- Zur Abwehr der geschilderten Gefahren war es erforderlich, den **Geltungsbereich des Personalausweises auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu beschränken**. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in § 6 Abs. 7 Personalausweisgesetz (PAuswG) in Verbindung mit § 7 Abs. 1 PassG. Danach kann die zuständige Behörde (also Sie, liebe Kolleginnen und liebe Kollegen!) im Einzelfall anordnen, dass ein Personalausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt, wenn die Voraussetzungen für eine Passentziehung vorliegen.
- Die **Sicherstellung des Reisepasses** hat ihre Rechtsgrundlage in § 13 Abs. 1 Nr. 1 PassG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 PassG. Danach kann ein Pass sichergestellt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass gegen den Inhaber

Passversagungsgründe nach § 7 Abs. 1 PassG vorliegen.

4. Schwächen der geltenden Rechtslage

Die Entscheidung beeindruckt auf den ersten Blick durch die Fülle der behördlichen Maßnahmen, die sie für gerechtfertigt hält. Auf den zweiten Blick zeigt sie jedoch auch die Schwächen der geltenden Rechtslage:

- Das Gericht hebt zu Recht hervor, dass eine bloße Beschränkung des Geltungsbereichs des Reisepasses eine Ausreise nicht in gleicher Weise verhindern kann wie eine Entziehung des Reisepasses und hält die Entziehung gerade aus diesem Grund für gerechtfertigt. Denkt man dieses Argument zu Ende, dann gilt dasselbe für den Personalausweis. Auch dort ist eine bloße Beschränkung des Geltungsbereichs nicht so effektiv, wie es eine Entziehung des Personalausweises wäre.
- Eine solche Entziehung des Personalausweises scheidet jedoch aus, weil sie im Personalausweisgesetz nicht vorgesehen ist und zudem auch nicht mit dem Grundsatz der Ausweispflicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG) zu vereinbaren wäre. Falls - wie von den Innenministern und -senatoren des Bundes und der Länder angekündigt - künftig auch eine Entziehung des Personalausweises möglich sein soll, müsste entweder die Ausweispflicht unter bestimmten Voraussetzungen aufgehoben oder aber ein Ersatzdokument vorgesehen werden, mit dem die Ausweispflicht erfüllt werden kann, wenn der Personalausweis entzogen worden ist.
- Eine solche gesetzliche Regelung hilft jedoch wenig bis nichts, falls der Personalausweis nur dann entzogen werden dürfte,

wenn eine Ausreise in ein Kriegsgebiet schon einmal versucht worden ist oder wenn zumindest konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen, dass dies beabsichtigt ist. Andererseits stößt es rasch an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn jemand die Ausreise etwa ausschließlich deshalb untersagt werden soll, weil er seinem Äußeren nach ein strenggläubiger Moslem ist. Wie diese Schwierigkeit überwunden werden soll, verrät die geschilderte Gemeinsame Erklärung nicht. Man darf deshalb gespannt sein, ob hierfür eine gesetzliche Lösung gefunden wird, die auch vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hat.

Bis Gesetzesänderungen erfolgt sind, können die Pass- und Ausweisbehörden nur vom geltenden Recht ausgehen und werden deshalb nicht immer zuverlässig verhindern können, dass deutsche Staatsangehörige ausreisen, um sich an Kriegshandlungen zu beteiligen.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner