

Luch · Neidert · Schulz

Kommentar zum Personalausweis- und Passgesetz

Praxisgrundlagen für Verwaltung
und Behörden

Elektronischer Identitätsnachweis
auf mobilen Endgeräten

- AKTUELL
- PRAXISGERECHT
- VERSTÄNDLICH

Rechtssichere Fallbearbeitung

Die praxisgerechte Kommentierung sowohl des Personalausweisgesetzes als auch des Passgesetzes unter Berücksichtigung der maßgebenden Rechtsprechung, die aktuellen Ausführungsverordnungen (PAuswV, PassV) sowie die für das behördliche Verfahren wichtigen Verwaltungsvorschriften (PAuswVwV, PassVwV) bieten schnellen Zugriff auf die aktuellen rechtlichen Grundlagen.

Die in diesem Rechtsgebiet immer wichtiger werdenden Fragen eines elektronischen Identifikationsnachweises und der damit einhergehenden datenschutzrechtlichen Probleme werden ebenso behandelt wie Fragestellungen mit Auslandsbezug.

Das Autorenteam:

Dr. jur. Anika Dorte Luch, Leiterin der Koordinierungsstelle des Innenministeriums Schleswig-Holstein

Dr. jur. Anne Neidert, Leiterin des Dezernates „Beihilfen“ beim Regierungspräsidium Kassel

PD Dr. jur. habil. Sönke Ernst Schulz, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Landkreistags

Luch · Neidert · Schulz

Kommentar zum Personalausweis- und Passgesetz

**Praxisgrundlagen für Verwaltung
und Behörden**

Dieses E-Book enthält den Inhalt der gleichnamigen Druckausgabe, sodass folgender Zitiervorschlag verwendet werden kann:

Luch/Neidert/Schulz, Kommentar zum Personalausweis- und Passgesetz
Walhalla Fachverlag, Regensburg 2022

Hinweis: Unsere Werke sind stets bemüht, Sie nach bestem Wissen zu informieren. Alle Angaben in diesem Werk sind sorgfältig zusammengetragen und geprüft. Durch Neuerungen in der Gesetzgebung, Rechtsprechung sowie durch den Zeitablauf ergeben sich zwangsläufig Änderungen. Bitte haben Sie deshalb Verständnis dafür, dass wir für die Vollständigkeit und Richtigkeit des Inhalts keine Haftung übernehmen.

Bearbeitungsstand: September 2022

WALHALLA Digital:

Mit den WALHALLA E-Books bleiben Sie stets auf aktuellem Stand! Auf www.WALHALLA.de finden Sie unser komplettes E-Book- und App-Angebot. Klicken Sie doch mal rein!

Wir weisen darauf hin, dass Sie die gekauften E-Books nur für Ihren persönlichen Gebrauch nutzen dürfen. Eine entgeltliche oder unentgeltliche Weitergabe oder Leihe an Dritte ist nicht erlaubt. Auch das Einspeisen des E-Books in ein Netzwerk (z. B. Behörden-, Bibliotheksserver, Unternehmens-Intranet) ist nur erlaubt, wenn eine gesonderte Lizenzvereinbarung vorliegt.

Sollten Sie an einer Campus- oder Mehrplatzlizenz interessiert sein, wenden Sie sich bitte an den WALHALLA-E-Book-Service unter 0941 5684-0 oder walhalla@walhalla.de. Weitere Informationen finden Sie unter www.walhalla.de/b2b.

© Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Regensburg
Dieses E-Book ist nur für den persönlichen Gebrauch bestimmt.
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Bestellnummer: 1835600

Vorwort und Autorenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	9
Literaturverzeichnis	12

Personalausweisrecht

I. Kommentierung des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PAuswG)	14
II. Verordnung über Personalausweise, eID-Karten für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisverordnung – PAuswV)	333
III. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Personalausweisgesetzes und der Personalausweisverordnung (Personalausweisverwaltungsvorschrift – PAuswVwV)	376

Passrecht

IV. Kommentierung des Passgesetzes	394
V. Verordnung zur Durchführung des Passgesetzes (Passverordnung – PassV)	641
VI. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes (Passverwaltungsvorschrift – PassVwV)	751
VII. Stichwortverzeichnis	822

Vorwort

Kaum ein moderner Staat kann auf ein Identitätsdokument verzichten, welches sowohl für Behördenkontakte und den Grenzübergang als auch für private Geschäfte und ähnliches genutzt werden kann. Durch die Anbindung an staatliche Register und deren verifizierten Inhalt kommt diesen Dokumenten eine erhöhte Nachweisfunktion zu.

Diese Funktion wird zunehmend auch ins digitale Zeitalter transformiert, sodass insbesondere das Personalausweisgesetz und mit ihm das klassische Ausweisdokument in den letzten Jahren einen erheblichen Wandel durchgemacht hat. Die Einführung des elektronischen Personalausweises mit der Funktion des elektronischen Identitätsnachweises (§ 18 PAuswG), auch „eID-Funktion“ genannt, im Jahr 2010 zeigt diesen Paradigmenwechsel deutlich.

Die im vergangenen Jahr (2021) erfolgte Übertragung dieser Funktion auch auf mobile Endgeräte (Smartphones) wird zum Anlass genommen, eine umfassende Neukommentierung – einschließlich einer Überarbeitung aller „Alt-Kommentierungen“ – vorzulegen. Rechtsstand der Kommentierung ist der 1. 8. 2022. Erwähnung finden auch diejenigen Rechtsänderungen, die erst in der Zukunft, insbesondere zum 1. 5. 2025 in Kraft treten werden. Die Autoren hoffen, Praxis und Wissenschaft einen erleichterten Einstieg in die Materie zu geben und die zum Teil sehr technischen Grundlagen in ihren Abhängigkeiten zum rechtlichen Rahmen anschaulich darzustellen. Anregungen und Hinweise aus der Praxis sind immer willkommen und können – dank des Loseblattwerkes – kurzfristig Eingang in die Kommentierung finden.

Auch die laufende Legislaturperiode auf Bundesebene wird Änderungen mit sich bringen. Ob neben den Anpassungen grundlegender Art durch das Selbstbestimmungsgesetz (welches das bisherige Transsexuellengesetz ablösen wird) auch Erweiterungen der elektronischen Funktionen, zum Beispiel im Rahmen eines „Onlinezugangsgesetzes 2.0“ oder der Registermodernisierung anstehen, wird sich zeigen. Ausweis- und Passrecht bleiben jedenfalls wichtige Bestandteile des besonderen Verwaltungsrechts, die einer näheren Betrachtung verdienen.

Für die Autoren

PD Dr. Sönke E. Schulz

Das Autorenteam

Dr. jur. Anika Dörthe Luch, Leiterin der Koordinierungsstelle des Innenministeriums Schleswig-Holstein.

Dr. jur. Anne Neidert, Regierungsdirektorin, Leiterin des Dezernates „Beihilfen“ beim Regierungspräsidium Kassel.

PD Dr. jur. habil. Sönke Ernst Schulz, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Landkreistags.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Amtsgericht
AG-PAuswG SH	Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise (Schleswig-Holstein)
allgM	allgemeine Meinung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Bundesgebührengesetz
BMeldDÜV	Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung
BMG-E	Bundesmeldegesetz, Entwurfsfassung
BMGVvW	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DA	Dienstanweisung
DSAnpUG-EU	Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSMeld	Datensatz für das Meldewesen
eID	elektronische Identität, auch Identifikation oder Identifizierung
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
f(f).	(fort)folgende
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
i. e. S.	im engeren Sinne

Abkürzungsverzeichnis

JStG	Jahressteuergesetz
LArbG	Landesarbeitsgericht
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
LVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MeldFortG	Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens
MG	Meldegesetz des Bundeslandes
MPA	Melde-, Pass- und Ausweisrecht
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
OSCI	Online Services Computer Interface
OSCI-XMeld	standardisiertes Datenaustauschformat für Geschäftsvorfälle des Meldewesens
OVG	Oberverwaltungsgericht
PACE	Password Authenticated Connection Establishment (Protokoll)
PassG/PaßG	Passgesetz
PassV	Passverordnung
PassVwV	Passverwaltungsvorschrift
PAuswG	Personalausweisgesetz
PAuswGebV	Personalausweisgebührenverordnung
PAuswV	Personalausweisverordnung
PAuswVwV	Personalausweisverwaltungsvorschrift
PStG	Personenstandsgesetz
PStV	Personenstandsverordnung
RegE	Regierungsentwurf
RegMoG	Registermodernisierungsgesetz
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz
SprengG	Sprengstoffgesetz
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
str.	strittig
TSG	Transsexuellen-Gesetz
Urt.	Urteil
VDG	Vertrauensdienstegesetz

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV	Verwaltungsvorschrift
WaffG	Waffengesetz
WPfIG	Wehrpflichtgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZDG	Zivildienstgesetz
ZSHG	Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz

Literaturverzeichnis

- Bartels/Dube. In: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein (Loseblatt). Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag
- Beimowski, Joachim/Gawron, Sylwester: *Passgesetz, Personalausweisgesetz*. München: C.H. Beck Verlag
- Bonk, Heinz Joachim/Schmitz, Heribert. In: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*. München: C.H. Beck Verlag
- Erdemir, Murad. In: Spindler/Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: C.H. Beck Verlag
- Geiger, Harald. In: Eyermann /Fröhler *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. München: C.H. Beck Verlag
- Gola, Peter/Heckmann, Dirk: *DS-GVO, BDSG*. München: C.H. Beck Verlag
- Gola, Peter/Schomerus, Rudolf: *BDSG*. München: C.H. Beck Verlag
- Hornung, Gerrit: *Die digitale Identität*. Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Hornung, Gerrit/Möller, Jan: *PassG / PAuswG*. München: C.H. Beck Verlag
- Mann, Andreas. In: Bieler/Schwarting (Hrsg.), *eGovernment – Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze*. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Baden-Baden: Nomos Verlag
- Mester, Britta A. In: Taeger /Gabel (Hrsg.) *DSGVO – BDSG – TTDSG*. Frankfurt: Deutscher Fachverlag GmbH
- Reichl, Herbert/Roßnagel, Alexander/Müller, Günter: *Digitaler Personalausweis*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, Vieweg+Teubner
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.), *Handbuch Datenschutzrecht*. München: C.H. Beck Verlag
- Skrobotz, *Das elektronische Verwaltungsverfahren*, Beiträge zum Informationsrecht (BIR), Band 14. Berlin: Verlag Duncker & Humblot
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), *VwVfG*. München: C.H. Beck Verlag
- Süßmuth, Werner/Koch, Hort-Werner: *Pass- und Personalausweisrecht* (Loseblatt). Stuttgart: Kohlhammer

Personalausweisrecht

I-III

Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PAuswG)

Vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346)

Zuletzt geändert durch
Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises
mit einem mobilen Endgerät
vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281)

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

- § 1 Ausweispflicht; Ausweisrecht
- § 2 Begriffsbestimmungen
- § 3 Vorläufiger Personalausweis
- § 4 Eigentum am Ausweis; Ausweishersteller; Vergabestelle für Berechtigungszertifikate
- § 5 Ausweismuster; gespeicherte Daten
- § 6 Gültigkeitsdauer des Ausweises; vorzeitige Beantragung; räumliche Beschränkungen
- § 6a Versagung und Entziehung; Ersatz-Personalausweis
- § 7 Sachliche Zuständigkeit
- § 8 Örtliche Zuständigkeit; Tätigwerden bei örtlicher Unzuständigkeit

Abschnitt 2

Ausstellung und Sperrung des Ausweises; elektronischer Identitätsnachweis

- § 9 Ausstellung des Ausweises
- § 10 Einschaltung, Sperrung und Entsperrung der Funktion des elektronischen Identitätsnachweises mit dem Personalausweis
- § 10a Einrichtung des elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät
- § 11 Informationspflichten
- § 12 Form und Verfahren der Datenerfassung, -prüfung und -übermittlung
- § 13 Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkennwort

Abschnitt 3

Umgang mit personenbezogenen Daten

- § 14 Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten
- § 15 Automatisierter Abruf und automatisierte Speicherung durch zur Identitätsfeststellung berechnete Behörden

- § 16 (weggefallen)
- § 17 Identitätsüberprüfung anhand der im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten Daten durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden
- § 18 Elektronischer Identitätsnachweis
- § 18a Vor-Ort-Auslesen von Ausweisdaten unter Anwesenden
- § 19 Speicherung im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises
- § 19a Speicherung durch Identifizierungsdiensteanbieter
- § 20 Verwendung durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen

Abschnitt 4

Hoheitliche Berechnigungszertifikate; Berechnigungen; elektronische Signaturen

- § 20a Hoheitliche Berechnigungszertifikate
- § 21 Berechnigungen für Diensteanbieter
- § 21a Vor-Ort-Berechnigung für Vor-Ort-Diensteanbieter
- § 21b Berechnigung für Identifizierungsdiensteanbieter
- § 22 Elektronische Signatur

Abschnitt 5

Personalausweisregister; Speichervorschriften

- § 23 Personalausweisregister
- § 24 Verwendung im Personalausweisregister gespeicherter Daten
- § 25 Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern
- § 26 Sonstige Speicherung personenbezogener Daten

Abschnitt 6

Pflichten des Ausweisinhabers; Ungültigkeit und Entziehung des Ausweises

- § 27 Pflichten des Ausweisinhabers
- § 28 Ungültigkeit
- § 29 Sicherstellung und Einziehung
- § 30 Sofortige Vollziehung

Abschnitt 7

Gebühren und Auslagen; Bußgeldvorschriften

- § 31 Gebühren und Auslagen; Verordnungsermächtigung
- § 32 Bußgeldvorschriften
- § 33 Bußgeldbehörden

Abschnitt 8

Verordnungsermächtigung; Übergangsvorschrift

- § 34 Verordnungsermächtigung
- § 34a Regelungsbefugnisse der Länder
- § 35 Übergangsvorschrift

**Abschnitt 1
Allgemeine Vorschriften**

§ 1 Ausweispflicht; Ausweisrecht

(1) Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind verpflichtet, einen gültigen Ausweis zu besitzen, sobald sie 16 Jahre alt sind und der allgemeinen Meldepflicht unterliegen oder, ohne ihr zu unterliegen, sich überwiegend in Deutschland aufhalten. Sie müssen ihn auf Verlangen einer zur Feststellung der Identität berechtigten Behörde vorlegen und es ihr ermöglichen, ihr Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen. Vom Ausweisinhaber darf nicht verlangt werden, den Personalausweis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben. Dies gilt nicht für zur Identitätsfeststellung berechnete Behörden sowie in den Fällen der Einziehung und Sicherstellung.

(2) Die Ausweispflicht gilt auch für Personen, die als Binnenschiffer oder Seeleute nach dem Bundesmeldegesetz einer besonderen Meldepflicht unterliegen. Sie gilt nicht für Personen, gegen die eine Freiheitsstrafe vollzogen wird, wenn deren Vollzug noch länger als drei Monate andauert. Die Ausweispflicht nach Absatz 1 Satz 1 und 2 erfüllt auch, wer einen gültigen Pass im Sinne des § 1 Absatz 2 des Passgesetzes besitzt, ihn auf Verlangen vorlegt und den Lichtbildabgleich ermöglicht.

(3) Die zuständige Personalausweisbehörde nach § 7 Abs. 1 und 2 kann Personen von der Ausweispflicht befreien,

1. für die ein Betreuer oder eine Betreuerin nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist oder die handlungs- oder einwilligungsunfähig sind und von einem oder von einer mit öffentlich beglaubigter Vollmacht Bevollmächtigten vertreten werden,
2. die voraussichtlich dauerhaft in einem Krankenhaus, einem Pflegeheim oder einer ähnlichen Einrichtung untergebracht sind oder
3. die sich wegen einer dauerhaften Behinderung nicht allein in der Öffentlichkeit bewegen können.

(4) Auf Antrag ist ein Ausweis auch auszustellen, wenn Personen

1. noch nicht 16 Jahre alt sind oder
2. Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, die der Meldepflicht deswegen nicht unterliegen, weil sie keine Wohnung in Deutschland haben.

Übersicht der Kommentierung (Schulz)

I. Vorbemerkungen	Rn. 1–12
1. Inhalt der Norm	Rn. 1–4
2. Neufassung im Jahr 2010	Rn. 5–6
3. Veränderungen der Norm	Rn. 7–12

II. Ausweisungspflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAuswG	Rn. 13–24
1. Ausweisungspflicht	Rn. 13–15
2. Deutsche nach Art. 116 Abs. 1 GG (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)	Rn. 16–18a
3. Mindestalter 16 Jahre (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)	Rn. 19
4. Meldepflicht	Rn. 20–24
4.1 Allgemeine Meldepflicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)	Rn. 20
4.2 Überwiegender Aufenthalt in Deutschland (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)	Rn. 21–22
4.3 Binnenschiffer oder Seeleute mit besonderer Meldepflicht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG)	Rn. 23–24
III. Ausnahmen von der Ausweisungspflicht	Rn. 25–26
1. Strafgefangene (§ 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG)	Rn. 25–25b
2. Ausweissurrogat Pass (§ 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG)	Rn. 26
IV. Vorlage zur Identitätsfeststellung (§ 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG)	Rn. 27–28
V. Verbot der Ausweishinterlegung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 PAuswG)	Rn. 29–32
VI. Hinterlegung zur behördlichen Identitätsprüfung, Einziehung oder Sicherstellung (§ 1 Abs. 1 Satz 4 PAuswG) ...	Rn. 33–34
VII. Befreiung von der Ausweisungspflicht (§ 1 Abs. 3 PAuswG)	Rn. 35–36b
VIII. Ausweis auf Antrag (§ 1 Abs. 4 PAuswG)	Rn. 37–40
1. Personen vor Vollendung des 16. Lebensjahres (Nr. 1)	Rn. 37
2. Deutsche nach Art. 116 Abs. 1 GG ohne Wohnung in Deutschland (Nr. 2)	Rn. 38–40

I. Vorbemerkungen

1. Inhalt der Norm

§ 1 PAuswG regelt die Ausweisungspflicht und den Nachweis der Identität für alle **1** Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit über 16 Jahren, soweit sie der allgemeinen Meldepflicht unterliegen (Abs. 1 Satz 1). Die Vorschrift enthält darüber hinaus eine Vorlagepflicht (Abs. 1 Satz 2) und ein Hinterlegungsverbot (Abs. 1 Satz 3 und 4).

Abs. 2 Satz 1 und 2 enthalten Sonderregelungen für Binnenschiffer, Seeleute und **2** Personen, gegen die eine Freiheitsstrafe vollzogen wird, Abs. 3 eine Möglichkeit einer Befreiung von der Ausweisungspflicht durch die zuständige Personalausweisbehörde und Abs. 4 die Option, auch für nicht erfasste Personen auf Antrag einen Ausweis auszustellen.

- 3 In Abs. 2 Satz 3 findet sich eine Vorgabe, nach der die Ausweispflicht auch durch Besitz und Vorlage eines gültigen Passes nach § 1 Abs. 2 PassG erfüllt werden kann.
- 4 Die Ausweispflicht des § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG ist mit nationalem Verfassungsrecht¹⁾ und mit europäischem Recht vereinbar. Der EuGH hat entschieden, dass eine solche Auflage nicht gegen das Recht der Freizügigkeit verstoße.²⁾ Ein gültiger Reisepass oder Ausweis erleichtert die Identitätsprüfung von Personen, um festzustellen, ob sie ein Recht auf Freizügigkeit haben. Die EU-Mitgliedstaaten dürften daher auch von ihren eigenen Bürgern verlangen, ein Identifizierungsdokument vorzuzeigen.

2. Neufassung im Jahr 2010

- 5 Durch das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften wurde das Personalausweisrecht mit Wirkung ab 2010 grundlegend überarbeitet.³⁾ In § 1 Abs. 1 PAuswG wurde die bisherige Regelung erweitert, in Abs. 2 bis 4 hat der Bundesgesetzgeber Regelungen aus den damaligen Landesgesetzen aufgegriffen.
- 6 Die in § 1 Abs. 2 bis 5 PAuswG a. F. in Verbindung mit der Verordnung zur Bestimmung der Muster der Personalausweise der Bundesrepublik Deutschland (PersAuswMustV) bis 2010 getroffenen Regelungen über Form und Daten des Personalausweises finden sich nunmehr in § 5 PAuswG. Die Gebührenregelung in § 1 Abs. 6 PAuswG a. F. wurde durch die Gebühren- und Auslagenregelung in § 31 PAuswG ersetzt. Die nähere Bestimmung der gebührenpflichtigen Tatbestände und der Gebührenhöhe erfolgt nach § 31 Abs. 3 PAuswG durch Rechtsverordnung (vormals: § 34 Nr. 8 PAuswG). Die Regelung des § 1 Abs. 7 Satz 2 PAuswG a. F. befindet sich nunmehr in § 4 Abs. 2 PAuswG.

3. Veränderungen der Norm

- 7 Die Ablösung des Melderechtsrahmengesetzes (und der Landesmeldegesetze) durch das Bundesmeldegesetz im Jahr 2015 bedingte eine Änderung der Verweisung in § 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG. Zu den besonderen Meldepflichten von Binnenschiffern und Seeleuten wird nun auf das Bundesmeldegesetz (§ 28 BMG) verwiesen.⁴⁾
- 8 Durch das Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus dem Jahr 2017⁵⁾ wurde in § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG die Formulierung „und es ihr ermöglichen, ihr

1) Ausführlich *Hornung*, Die digitale Identität, 2005, S. 165 ff.

2) EuGH, Urt. v. 6. 10. 2021 – C-35/20.

3) BGBl. I 2019 S. 1346.

4) BGBl. I 2013 S. 1084.

5) BGBl. I 2017 S. 1570.

Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen“ angefügt. Außerdem wurde § 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG entsprechend neugefasst. Die Änderungen haben klarstellenden Charakter.⁶⁾ Denn schon bisher erfolgte die Identifizierung einer ihren Ausweis vorlegenden Person durch einen Abgleich des Lichtbilds mit ihrem Gesicht. Dies erfordert, dass das Gesicht deutlich erkennbar ist, und zwar in demselben Umfang wie auf dem Lichtbild im Ausweis abgebildet. Zur Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG gehört daher notwendigerweise auch, dass die ausweispflichtige Person einen solchen Lichtbildabgleich ermöglicht, also z. B. eine Gesichtsverhüllung kurzzeitig lüftet oder etwa einen Motorradhelm absetzt.

Mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises wurde 2017 in § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG wie in § 1 PassG klarstellend⁷⁾ das Wort „gültigen“ eingefügt.⁸⁾

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen wurde 2020 die Sonderregelung für Strafgefangene, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, in § 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG angepasst.⁹⁾ An die Stelle der vollständigen Befreiung von der Ausweispflicht tritt eine Regelung, die die Ausweispflicht drei Monate vor Vollzugsende wieder aufleben lässt.

(nicht belegt)

9

10

11–12

II. Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAuswG

1. Ausweispflicht

In § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAuswG wird geregelt, für welchen Personenkreis eine Ausweispflicht besteht, wobei hierunter die Verpflichtung zum Besitz eines gültigen Ausweises i. S. v. § 2 Abs. 1 PAuswG, d. h. eines Personalausweises, eines vorläufigen Personalausweises oder eines Ersatz-Personalausweises zu verstehen ist. Eine Verpflichtung, diesen ständig mitzuführen, ergibt sich hieraus nicht.¹⁰⁾

Der Verstoß gegen die sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAuswG ergebende Verpflichtung zum Besitz eines Ausweises stellt eine Ordnungswidrigkeit i. S. v. § 32 Abs. 1 Nr. 1 PAuswG dar.

Normiert wird eine Ausweispflicht unter folgenden drei Voraussetzungen:

- Deutsche nach Art. 116 GG
- Mindestalter 16 Jahre sowie

⁶⁾ BT-Drs. 18/11180, S. 12.

⁷⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 22.

⁸⁾ BGBl. I 2017 S. 2310.

⁹⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

¹⁰⁾ *Beimowski/Gawron*, § 1 PAuswG Rn. 2; auch zu spezialgesetzlichen Mitführungspflichten (§ 2a SchwarzArbG, § 38 Abs. 1 WaffG).

- allgemeine Meldepflicht oder überwiegender Aufenthalt in Deutschland oder besondere Meldepflicht als Binnenschiffer oder Seemann.

2. Deutsche nach Art. 116 Abs. 1 GG (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)

- 16** Es muss sich um Deutsche i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG handeln, d. h. um Personen, die
- die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen,
 - als Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit oder als deren Ehegatten oder Abkömmlinge in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden haben oder
 - Spätaussiedler sind (§ 4 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge – BVFG) oder Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BVFG in den Aufnahmebescheid einbezogen worden sind, sofern die Einbeziehung nicht unwirksam geworden ist.
- 16a** Erwerbs- und Verlustgründe finden sich in den Vorschriften des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG).¹¹⁾
- 17** Durch § 30 StAG wurde die Möglichkeit der Staatsangehörigkeitsbehörde eingeführt, das Bestehen oder Nichtbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit einer Person für alle Angelegenheiten, für die dies rechtserheblich ist, verbindlich festzustellen. Diese Feststellung ist insbesondere auch für die Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG verbindlich.
- 18** Die Feststellung erfolgt grundsätzlich auf Antrag, bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses allerdings auch von Amts wegen. Wer Staatsangehörigkeitsbehörde ist, richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften.
- 18a** Der Ausweispflicht des § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG unterliegen auch Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit eine oder mehrere ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen und sich daher evtl. mit einem ausländischen Pass ausweisen könnten.

3. Mindestalter 16 Jahre (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)

- 19** Die Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG besteht ab Vollendung des 16. Lebensjahres. Davor besteht gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 PAuswG lediglich das Recht auf Ausstellung eines Personalausweises. Zum Verfahren der Beantragung bzw. Ausstellung eines Personalausweises bei Minderjährigen vgl. § 9 Abs. 2 PAuswG. Da Jugendliche erst mit 16 Jahren Verfahrenshandlungen vornehmen können (vgl. § 9 PAuswG Rn. 16 ff.), ist eine Karenzzeit (von einigen Wochen) einzuräumen, in der, wenn nicht schon die Ausweispflicht ausgesetzt ist,¹²⁾ in jedem Fall eine Ahndung der entsprechenden Ordnungswidrigkeit ausscheidet.

¹¹⁾ Vgl. den Auszug MPA Nr. 58.

¹²⁾ In diesem Sinne *Beimowski/Gawron*, § 1 PAuswG Rn. 8.

4. Meldepflicht

4.1 Allgemeine Meldepflicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)

Der Ausweispflichtige muss der allgemeinen Meldepflicht unterliegen, die in § 17 20
BMG geregelt ist (vgl. § 17 BMG Rn. 3 ff.). Dies ist der Fall, wenn nach § 17 Abs. 1
BMG im Inland eine Wohnung bezogen wird. Vor dem 1. November 2015 ergab
sich die allgemeine Meldepflicht aus § 11 Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes
(MRRG) sowie den jeweiligen Landesmelderechtsgesetzen.

4.2 Überwiegender Aufenthalt in Deutschland (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)

Personen, die nicht der allgemeinen Meldepflicht unterfallen, unterliegen eben- 21
falls der Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG, sofern sie sich
überwiegend in Deutschland aufhalten. Dieser Zusatz wurde aus vergleichbaren
Regelungen der Landespersonalausweisgesetze in das PAuswG übernommen und
stellt klar, dass auch Personen, die keine Wohnung in Deutschland haben, unter
die Ausweispflicht fallen können.

Durch diese Regelung wird insbesondere für Obdachlose eine Ausweispflicht 22
statuiert. Ein überwiegender Aufenthalt in Deutschland ist dann anzunehmen,
wenn mehr Zeit in Deutschland verbracht wird als im Ausland.

4.3 Binnenschiffer oder Seeleute mit besonderer Meldepflicht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG)

Binnenschiffer und Seeleute unterliegen nach dem Bundesmeldegesetz einer 23
besonderen Meldepflicht (§ 28 BMG). Unterkünfte auf Binnenschiffen gelten
nämlich nicht als Wohnung i. S. d. § 20 BMG. Daher bedarf es für Binnenschiffer,
die auf ihrem Schiff wohnen und keine weitere Wohnung im Inland haben, zum
einen der besonderen Meldepflicht und damit zum anderen auch der besonderen
Ausweispflicht in § 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG.

Als Binnenschiffer sind Personen zu verstehen, die überwiegend beruflich oder 24
unternehmerisch auf Binnengewässern und Binnenwasserstraßen, also auf
Flüssen, Kanälen und Seen, im Bereich des Güter- und Personentransportes auf
Schiffen tätig sind. Personen, die diese Tätigkeit auf Schiffen ausüben, die Meere
befahren, bezeichnet man als Seeleute.

III. Ausnahmen von der Ausweispflicht

1. Strafgefangene (§ 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG)

Ausgenommen von der Ausweispflicht des § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG sind gemäß 25
§ 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG Personen, gegen die eine Freiheitsstrafe vollzogen wird.
Diese Regelung griff ursprünglich die in zahlreichen Landespersonalausweisgeset-
zen vorgesehene Ausnahme von der Ausweispflicht für die Zeit des Vollzugs einer

richterlichen Entscheidung über die Freiheitsentziehung auf, bleibt jedoch hinter diesen zurück, da sich die Befreiung nur auf Strafgefängene erstreckt.

- 25a** Mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen wurde 2020 die Sonderregelung für Strafgefängene, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, in § 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG angepasst:¹³⁾ An die Stelle der vollständigen Befreiung von der Ausweispflicht tritt eine Regelung, die die Ausweispflicht drei Monate vor Vollzugsende wiederaufleben lässt. Die Neuregelung soll die reibungslose Wiedereingliederung Strafgefängener in die Gesellschaft fördern. Die Ausstattung Gefängener mit gültigen Personaldokumenten dient der öffentlichen Sicherheit und ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wiedereingliederung nach Haftentlassung. Hierzu muss auch die Möglichkeit zur Beantragung von Ausweisdokumenten innerhalb des Strafvollzugs sichergestellt sein. Zur erfolgreichen Resozialisierung benötigt der Justizvollzug die nun geschaffene Pflicht als „Druckmittel“ gegenüber Strafgefängenen, deren Entlassung bevorsteht. Die Notwendigkeit eines gültigen Ausweisdokuments wird häufig verkannt. Verlangt wird die Vorlage eines gültigen Personalausweises z. B. bei der Eröffnung eines Bankkontos, beim Abschluss eines Mietvertrags, bei der Beantragung von Sozialleistungen oder eines Führerscheins. Besitzt ein ehemaliger Strafgefängener in derartigen Situationen keinen gültigen Personalausweis, sind die ersten Frustrationserlebnisse zu erwarten. Gerade die Phase unmittelbar nach Haftentlassung ist entscheidend für die erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft.¹⁴⁾
- 25b** Trotz fehlender Nennung in § 1 Abs. 4 PAuswG ist Strafgefängenen auch dann ein Ausweis auszustellen, wenn sie nicht der Ausweispflicht unterliegen, aber ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung geltend machen, z. B. wegen offenen Vollzugs, Vollzugslockerungen oder Hafturlaub (§§ 10, 11, 13 StVollzG).¹⁵⁾

2. Ausweissurrogat Pass (§ 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG)

- 26** Durch den Besitz und die Vorlage eines gültigen Passes i. S. d. Passgesetzes (PassG) genügt der Betroffene der Ausweispflicht des § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAuswG. Für den Inhaber eines gültigen Passes besteht somit keine Verpflichtung, sich zusätzlich einen Ausweis i. S. v. § 2 Abs. 1 PAuswG ausstellen zu lassen.

IV. Vorlage zur Identitätsfeststellung (§ 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG)

- 27** Der Ausweis ist auf Verlangen einer zur Identitätsfeststellung berechtigten Behörde i. S. v. § 2 Abs. 2 PAuswG vorzulegen. Die Behörde kann hierfür nach pflichtgemäßem Ermessen eine unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände angemessene Frist setzen.

¹³⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

¹⁴⁾ BT-Drs. 19/21986, S. 29.

¹⁵⁾ *Beimowski/Gawron*, § 1 PAuswG Rn. 10.

Durch das Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus dem Jahr 2017¹⁶⁾ wurde klarstellend die Formulierung „und es ihr ermöglichen, ihr Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen“ angefügt. Auch zuvor erfolgte die Identifizierung einer ihren Ausweis vorlegenden Person durch einen Abgleich des Lichtbilds mit ihrem Gesicht. Dies erfordert, dass das Gesicht deutlich erkennbar ist, und zwar in demselben Umfang wie auf dem Lichtbild im Ausweis abgebildet; der Zusatz ist insofern deklaratorisch.

Verstöße gegen die Vorlagepflicht oder die Pflicht, einen Abgleich zu ermöglichen, stellen eine Ordnungswidrigkeit nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG dar. 28

V. Verbot der Ausweishinterlegung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 PAuswG)

Eine Ausweishinterlegung oder sonstige Aufgabe des Gewahrsams an dem Ausweis darf vom Ausweisinhaber nicht verlangt werden. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass der Personalausweis als elektronischer Identitätsnachweis sowie als sichere Signaturerstellungseinheit nach §§ 11, 12 VDG eingesetzt werden kann. 29

Um diese Funktionen zu ermöglichen sowie zur Verhinderung ihres Missbrauchs ist der alleinige Besitz des Ausweises durch den Ausweisinhaber zwingend. Daher darf vom Inhaber des Personalausweises nicht verlangt werden, diesen für andere als die in § 1 Abs. 1 Satz 4 PAuswG aufgeführten Zwecke aus der Hand zu geben. 30

Die bislang in zahlreichen Lebenssituationen geübte Praxis, den Personalausweis als Pfand zu hinterlegen (z. B. in Museen für den Audioguide, bei Probefahrten mit einem Pkw, im Sportstudio für den Spindschlüssel), scheidet somit künftig aus. Dies wurde vom Gesetzgeber gesehen, durch den Zweck des Verbotes, jegliche Missbrauchsgefahr – und sei sie auch nur abstrakt – zu verhindern, allerdings als gerechtfertigt eingestuft. Nicht erfasst sind die kurzzeitige Hinterlegung, z. B. am Einlass einer Behörde (vgl. § 20 PAuswG Rn. 14 f.),¹⁷⁾ sowie die freiwillige Hinterlegung, insbesondere wenn auch andere Gegenstände (Handy, Schlüssel) als Alternativen akzeptiert werden.¹⁸⁾ 31

Auf Vorschlag des Bundesrates wurde die ursprünglich in § 32 PAuswG vorgesehene Ordnungswidrigkeit als Sanktion eines gegen § 1 Abs. 1 Satz 3 PAuswG verstoßenden Verlangens, den Personalausweis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben, ersatzlos gestrichen.¹⁹⁾ Hintergrund dieser Streichung ist die Erwägung, dass allein in dem an den Ausweisinhaber gerichteten „Verlangen“ nach Hinterlegung oder Gewahrsamsaufgabe noch kein bußgeldwürdiger Handlungsunwert enthalten sei. Da aus der zunächst neutralen Handlung kein Rückschluss auf eine beabsichtigte missbräuchliche Verwendung 32

¹⁶⁾ BGBl. I 2017 S. 1570.

¹⁷⁾ Anders *Beimowski/Gawron*, § 1 PAuswG Rn. 18 ff.

¹⁸⁾ *Beimowski/Gawron*, § 1 PAuswG Rn. 22; *Hornung/Möller*, § 1 PAuswG Rn. 8.

¹⁹⁾ BT-Drs. 16/11419, S. 21.

der Authentisierungs- und Signaturfunktionen gezogen werden könne, wurde die Belegung bereits des „Verlangens“ mit einem Bußgeld vom Bundesrat als unverhältnismäßig erachtet.

VI. Hinterlegung zur behördlichen Identitätsprüfung, Einziehung oder Sicherstellung (§ 1 Abs. 1 Satz 4 PAuswG)

- 33** Ausgenommen vom Verbot, die Ausweishinterlegung oder sonstige Aufgabe des Gewahrsams am Ausweis vom Ausweisinhaber zu verlangen, sind die zur Identitätsfeststellung berechtigten Behörden i. S. v. § 2 Abs. 2 PAuswG.
- 34** Ebenfalls unberührt bleibt die hoheitliche Einziehungs- und Sicherstellungsbefugnis nach § 29 PAuswG.

VII. Befreiung von der Ausweispflicht (§ 1 Abs. 3 PAuswG)

- 35** § 1 Abs. 3 PAuswG regelt bundeseinheitlich und abschließend, unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Behörden nach § 7 Abs. 1 und 2 PAuswG von der grundsätzlich bestehenden Ausweispflicht befreien können.
- 36** Die Befreiung soll für die unter den Befreiungstatbestand fallenden Personen eine Erleichterung darstellen. Trotz erteilter Befreiung steht es ihnen jederzeit frei, gleichwohl einen Ausweis i. S. v. § 2 Abs. 1 PAuswG zu beantragen.
- 36a** Eine Ausnahme kann zunächst erteilt werden für Personen, für die ein Betreuer oder eine Betreuerin nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist oder die handlungs- oder einwilligungsunfähig sind und von einem oder von einer mit öffentlich beglaubigter Vollmacht Bevollmächtigten vertreten werden (Nr. 1). Die Vorschrift nimmt Bezug auf § 1896 Abs. 1 BGB; die Bestellung erfolgt durch das Vormundschaftsgericht.
- 36b** Erfasst werden zudem Personen, die voraussichtlich dauerhaft in einem Krankenhaus, einem Pflegeheim oder einer ähnlichen Einrichtung untergebracht sind (Nr. 2).
- 36c** § 1 Abs. 3 Nr. 3 PAuswG normiert die Ausnahmemöglichkeit für Personen, die sich wegen einer dauerhaften Behinderung nicht allein in der Öffentlichkeit bewegen können. Hintergrund ist, dass in diesen Fällen die Bewegungsfähigkeit so eingeschränkt ist, dass in der Regel kein Bedürfnis für den Besitz eines Ausweises besteht.²⁰⁾ Die uneingeschränkte Ausweispflicht wäre hier unverhältnismäßig.

VIII. Ausweis auf Antrag (§ 1 Abs. 4 PAuswG)

1. Personen vor Vollendung des 16. Lebensjahres (Nr. 1)

- 37** Bereits vor Vollendung des 16. Lebensjahres kann (durch die sorgeberechtigte Person) ein Ausweis beantragt werden. Das Verfahren richtet sich hierbei nach § 9 Abs. 2 PAuswG, eine Regelung zur Unterschrift auf dem Ausweis in diesen Fällen enthält § 9 Abs. 5 PAuswG.

²⁰⁾ *Hornung/Möller*, § 1 PAuswG Rn. 12.

2. Deutsche nach Art. 116 Abs. 1 GG ohne Wohnung in Deutschland (Nr. 2)

Die Vorschrift räumt Deutschen nach Art. 116 Abs. 1 GG, die der Meldepflicht deswegen nicht unterliegen, weil sie keine Wohnung in Deutschland haben, ein subjektives Recht auf Ausstellung eines Ausweises i. S. v. § 2 Abs. 1 PAuswG auf Antrag ein. Hierdurch soll insbesondere im Ausland lebenden Deutschen ein Ausweisrecht eingeräumt werden, insbesondere um die Ausweispflicht im europäischen Ausland nach Art. 4 bis 8 der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG) zu erfüllen. **38**

Unbeschadet dieses Ausweisrechtes bleibt aber die Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG, die bei einem überwiegenden Aufenthalt in Deutschland eintritt, sowie die Ausweispflicht nach § 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG für Personen, die als Binnenschiffer oder Seeleute nach den Landesmeldegesetzen einer besonderen Meldepflicht unterliegen, bestehen. **39**

Nach der Neufassung des § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG durch das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften im Jahr 2019²¹⁾ gilt, dass auch eine Auslandsanschrift eingetragen bzw. im Ausweis gespeichert werden kann (vgl. § 5 PAuswG Rn. 27 f.). **40**

²¹⁾ BGBl. I 2019 S. 846.

§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Ausweise im Sinne dieses Gesetzes sind der Personalausweis, der vorläufige Personalausweis und der Ersatz-Personalausweis.

(2) Zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind öffentliche Stellen, die befugt sind, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben als hoheitliche Maßnahme die Identität von Personen festzustellen.

(3) Diensteanbieter sind natürliche und juristische Personen, die zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder zur Erfüllung eigener Geschäftszwecke den Nachweis der Identität oder einzelner Identitätsmerkmale des Ausweisinhabers benötigen und ihren Wohn-, Geschäfts- oder Dienstsitz innerhalb der Europäischen Union sowie in Staaten, in denen ein vergleichbarer Datenschutzstandard besteht, haben.

(3a) Identifizierungsdiensteanbieter sind Diensteanbieter, deren Dienst darin besteht, für einen Dritten eine einzelfallbezogene Identifizierungsdienstleistung mittels des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 zu erbringen.

(4) Ein Berechnigungszertifikat ist eine elektronische Bescheinigung, die es einem Diensteanbieter ermöglicht,

1. seine Identität dem Personalausweisinhaber nachzuweisen und
2. die Übermittlung personen- und ausweisbezogener Daten aus dem Personalausweis anzufragen.

(5) Ein dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen ist eine Zeichenfolge, die im Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises oder eines mobilen Endgeräts berechnet wird. Es dient der eindeutigen elektronischen Wiedererkennung eines elektronischen Identitätsnachweises mit dem Personalausweis oder mit einem mobilen Endgerät durch den Diensteanbieter, für den es errechnet wurde, ohne dass weitere personenbezogene Daten übermittelt werden müssen.

(6) Das Sperrkennwort ist eine Zeichenfolge, die ausschließlich der Sperrung eines elektronischen Identitätsnachweises dient.

(6a) Die Sperrsumme ist ein eindeutiges Merkmal, das aus dem Sperrkennwort, dem Familiennamen, den Vornamen und dem Tag der Geburt eines Ausweisinhabers errechnet wird. Es dient der Übermittlung einer Sperrung vom Sperrnotruf oder einer Personalausweisbehörde an den Sperrlistenbetreiber. Mithilfe der Sperrsumme ermittelt der Sperrlistenbetreiber anhand der Referenzliste den Sperrschlüssel eines zu sperrenden elektronischen Identitätsnachweises.

(7) Sperrmerkmale eines elektronischen Identitätsnachweises mit dem Personalausweis oder mit einem mobilen Endgerät sind dienste- und kartenspezifische Zeichenfolgen, die ausschließlich der Erkennung ab-

handengekommener Personalausweise oder mobiler Endgeräte durch den Diensteanbieter dienen, für den sie errechnet wurden.

(8) Jeder Ausweis erhält eine neue Seriennummer. Die Seriennummer eines Personalausweises setzt sich aus einer vierstelligen Behördenkennzahl und einer fünfstelligen, zufällig vergebenen Nummer zusammen und kann Ziffern und Buchstaben enthalten. Die Seriennummer des vorläufigen Personalausweises und des Ersatz-Personalausweises besteht aus einem Buchstaben und sieben Ziffern.

(9) Die Prüfziffern werden aus den Daten des maschinenlesbaren Bereichs errechnet und dienen zur Feststellung seiner Unversehrtheit.

(10) Die Geheimnummer besteht aus einer sechsstelligen Ziffernfolge und dient der Freigabe der Datenübermittlung aus dem Personalausweis oder aus einem mobilen Endgerät im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises.

(11) Die Zugangsnummer ist eine zufällig erzeugte, ausschließlich auf der Karte sichtbar aufgebrachte sechsstellige Ziffernfolge, die zur Absicherung gegen unberechtigten Zugriff auf die Kommunikation zwischen Personalausweis und Lesegeräten dient.

(12) Die Entsperrnummer ist eine zufällig erzeugte Ziffernfolge, die die Freischaltung der Geheimnummer ermöglicht, wenn diese nach dreimaliger Fehleingabe gesperrt worden ist.

(13) Im Sinne dieses Gesetzes ist ein mobiles Endgerät ein solches Gerät, das dem Stand der Technik entspricht, um einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 durchführen zu können.

Übersicht der Kommentierung (Neidert)

I. Vorbemerkungen	Rn. 1–5
1. Gesetzesmaterialien.....	Rn. 1–3
1.1 Neues Bundesrecht 2009.....	Rn. 1
1.2 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung 2013.....	Rn. 2
1.3 Gesetz zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises 2015.....	Rn. 2a
1.4 Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises 2017.....	Rn. 3
1.5 Gesetz zur Einführung einer eID-Karte.....	Rn. 4
1.6 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes.....	Rn. 4a
1.7 Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitäts- nachweises mit einem mobilen Endgerät.....	Rn. 4b
2. Einführung.....	Rn. 5
II. Ausweise (§ 2 Abs. 1 PAuswG)	Rn. 6

III. Zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden	
(§ 2 Abs. 2 PAuswG)	Rn. 7–9
1. Definition der Behörden	Rn. 7
2. Befugnis bei Eingriffsverwaltung	Rn. 8
3. Befugnis bei Leistungsverwaltung	Rn. 9
IV. Diensteanbieter (§ 2 Abs. 3 PAuswG)	Rn. 10–14
1. Begriffsbestimmung	Rn. 10–11
2. Zulassung	Rn. 12–13
3. Bericht der Datenschutzgruppe	Rn. 14
V. Identifizierungsdiensteanbieter (§ 2 Abs. 3a PAuswG)	Rn. 15–22
1. Anbieter	Rn. 15–18
2. Identifizierungsdienstleistung	Rn. 19–22
VI. Berechnigungszertifikat (§ 2 Abs. 4 PAuswG)	Rn. 23–28
1. Berechnigungserteilung	Rn. 23–24
2. Zertifikat	Rn. 25–26
3. Technische und organisatorische Voraussetzungen	Rn. 27
4. Hoheitliches Berechnigungszertifikat	Rn. 28
VII. Dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen	
(Restricted Identification) (§ 2 Abs. 5 PAuswG)	Rn. 29–34
1. Kennzeichen	Rn. 29
2. Pseudonyme Anmeldung	Rn. 30–31
3. Schutz vor Datenmissbrauch	Rn. 32–34
VIII. Sperrkennwort (§ 2 Abs. 6 PAuswG)	Rn. 35–41
1. Sperrung	Rn. 35
2. Übermittlung	Rn. 36–37
3. Sperrnotruf	Rn. 38
4. Sperrschlüssel	Rn. 39–41
IX. Sperrsumme (§ 2 Abs. 6a PAuswG)	Rn. 42–43
X. Sperrmerkmale eines Personalausweises	
(§ 2 Abs. 7 PAuswG)	Rn. 44–47
1. Sperrmerkmal für bestimmten Diensteanbieter	Rn. 44
2. Allgemeines Sperrmerkmal	Rn. 45–47
XI. Seriennummer (§ 2 Abs. 8 PAuswG)	Rn. 48–49
XII. Prüfziffern (§ 2 Abs. 9 PAuswG)	Rn. 50
XIII. Geheimnummer (§ 2 Abs. 10 PAuswG)	Rn. 51–55
1. Datenübertragung nur mit Geheimnummer	Rn. 51–53
2. Geheimnummer mit sechs Ziffern	Rn. 54
3. Neusetzung und Änderung der Geheimnummer	Rn. 55

XIV. Zugangsnummer (§ 2 Abs. 11 PAuswG)	Rn. 56–62
1. Kontaktlose Schnittstelle	Rn. 56–57
2. Zugang nur mit Nummerncode	Rn. 58–60
3. Missbrauchsschutz	Rn. 61–62
XV. Entsperrnummer (§ 2 Abs. 12 PAuswG)	Rn. 63–64
1. Entsperrung nach falscher Eingabe	Rn. 63
2. Neusetzung bei Personalausweisbehörde	Rn. 64
XVI. Mobiles Endgerät (§ 2 Abs. 13 PAuswG)	Rn. 65

I. Vorbemerkungen

1. Gesetzesmaterialien

1.1 Neues Bundesrecht 2009

Seit der Neufassung als einheitliches Bundesrecht in Umsetzung der Föderalismusreform¹⁾ wurde § 2 PAuswG mehrfach angepasst.

1.2 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung 2013

Durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. 7. 2013²⁾ wurde § 2 Abs. 6a PAuswG mit Wirkung ab 1. 8. 2013 eingeführt. Damit wurde Sperrsumme – bisher nur in der PAuswV definiert – in die Begriffsbestimmungen des § 2 PAuswG aufgenommen.³⁾

1.3 Gesetz zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises 2015

Der RegE eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes⁴⁾ sah die Einfügung des Begriffes des Ersatz-Personalausweises in § 2 Abs. 1 PAuswG und 8 Satz 3 PAuswG vor. Die Fassung des RegE wurde vom federführenden Innenausschuss nicht verändert.⁵⁾ Das Gesetz vom 20. 6. 2015⁶⁾ trat am 30. 6. 2015 in Kraft.

1) BGBl. I 2009 S. 1346.

2) BGBl. I S. 2749.

3) Vgl. RegE BT-Drs. 17/1143, S. 15, 52 f.; im Ausschuss unverändert, Beschluss und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 17/13139, S. 10.

4) BT-Drs. 18/4280 = FraktionsE BT-Drs. 18/3831.

5) Vgl. Bericht und Empfehlung BT-Drs. 18/4706, S. 4.

6) BGBl. I S. 970.

1.4 Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises 2017

- 3 Mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 7. 7. 2017⁷⁾ wurden in § 2 PAuswG Abs. 3a neu eingefügt und Abs. 6 geändert.⁸⁾

1.5 Gesetz zur Einführung einer eID-Karte

- 4 Durch das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften vom 21. 6. 2019 erfolgten mit Wirkung vom 5. 8. 2019 Anpassungen hinsichtlich der Begriffsbestimmung des Diensteanbieters wie auch des Berechtigungszertifikats. Beim Begriff des Diensteanbieters wurde die Inbezugnahme auf die inzwischen außer Kraft getretene Richtlinie 95/46/EG gestrichen.⁹⁾ Dem Abs. 4 wurde folgender Satz angefügt: „Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik erhält hoheitliche Berechtigungszertifikate zur Qualitätssicherung anhand von Testausweisen.“ Laut des RegE dient diese Ergänzung der Qualitätssicherung durch das BSI; unter „Qualitätssicherung“ seien dabei auch die Nachprüfungen zu verstehen, die das BSI an sog. Rückstellmustern (Testmuster der internen Generationen der im Personalausweis verbauten Hardware) durchführe, während die Ausweise im Feld seien.¹⁰⁾

1.6 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes

- 4a Im Rahmen des Zweiten Melderechtsänderungsgesetzes vom 15. 1. 2021¹¹⁾ erfolgte eine Verschiebung der Regelungen zu hoheitlichen Berechtigungszertifikaten vom bisherigen Standort in § 2 Abs. 4 PAuswG in einen neuen § 20a PAuswG.¹²⁾ Die Änderung trat am 1. 7. 2021 in Kraft.

1.7 Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät

- 4b Zum 1. 9. 2021 ergaben sich in § 2 PAuswG Änderungen durch das Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 5. 7. 2021.¹³⁾ Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen in den Abs. 5, 6, 7 und 10, indem die Begriffsbestimmungen um den neu eingeführten

7) BGBl. I S. 2310.

8) Vgl. RegE BT-Drs. 18/11279, S. 7 f., 23; vom Innenausschuss nicht verändert, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 18/12417, S. 4.

9) Vgl. RegE BT-Drs. 19/8038, S. 32.

10) Vgl. BT-Drs. 19/8038, S. 32.

11) BGBl. I S. 530.

12) Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht zum RegE BT-Drs. 19/24472, S. 16 f.

13) BGBl. I S. 2281, Berichtigung BGBl. I S. 3678.

elektronischen Identitätsnachweis auf mobilen Endgeräten ergänzt wurden. Ein neuer Abs. 13 enthält zudem eine Definition des mobilen Endgeräts.¹⁴⁾

2. Einführung

§ 2 PAuswG enthält die für das Personalausweisgesetz erforderlichen Begriffsbestimmungen. 5

II. Ausweise (§ 2 Abs. 1 PAuswG)

Ausweise i. S. d. PAuswG sind der Personalausweis, der vorläufige Personalausweis und der Ersatz-Personalausweis (§ 2 Abs. 1 PAuswG). Zum vorläufigen Personalausweis wird in § 3 PAuswG eine Regelung getroffen. Zum Ersatz-Personalausweis siehe § 6a PAuswG. Anhänge 1, 2 und 2a der PAuswV enthalten Muster für diese Ausweisarten. 6

III. Zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden (§ 2 Abs. 2 PAuswG)

1. Definition der Behörden

In § 2 Abs. 2 PAuswG werden die zur Identitätsfeststellung berechnigten Behörden definiert. Die Regelung schafft keine Befugnis zur Identitätsfeststellung, sondern setzt vielmehr eine solche sich aus dem jeweiligen Fachrecht der handelnden öffentlichen Stellen ergebende Befugnis voraus. 7

2. Befugnis bei Eingriffsverwaltung

Eine behördliche Befugnis zur Feststellung der Identität natürlicher Personen besteht, anknüpfend an die Herkunft des Ausweisrechts, regelmäßig im Rahmen der Eingriffsverwaltung, beispielsweise bei der Identitätsfeststellung durch Polizei- oder Sicherheitsbehörden zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. 8

3. Befugnis bei Leistungsverwaltung

In Verfahren der Leistungsverwaltung besteht dagegen eher selten eine Ausweispflicht; hier obliegt der Identitätsnachweis den jeweiligen Antragstellern als Voraussetzung für die Leistungsgewährung. 9

IV. Diensteanbieter (§ 2 Abs. 3 PAuswG)

1. Begriffsbestimmung

Durch die erstmalige Schaffung einer elektronischen Verwendungsmöglichkeit des Personalausweises bedurfte es einer Definition des dem Personalausweisrecht bisher fremden Begriffs des Diensteanbieters. 10

¹⁴⁾ Vgl. RegE BT-Drs. 19/28169, S. 19 f., ohne Änderung in Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 19/29807.

- 11 Sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts und öffentlichen Rechts können hierunter fallen, öffentliche Stellen allerdings dann nicht, wenn sie als zur Identitätsfeststellung berechnete Behörden i. S. v. § 2 Abs. 2 PAuswG (hoheitlich) tätig werden.

2. Zulassung

- 12 Als Diensteanbieter werden – zum Schutz der personenbezogenen Daten der Ausweisinhaber – nur solche Personen zugelassen, bei denen die Einhaltung des sich ergebenden Datenschutzstandards der EU gewährleistet ist.
- 13 Ausreichend hierfür ist nach § 2 Abs. 3 PAuswG, dass diese Personen ihren Wohn-, Geschäfts- oder Dienstsitz innerhalb des Geltungsbereichs der EU oder in Staaten, in denen ein vergleichbarer Datenschutzstandard besteht, haben.

3. Bericht der Datenschutzgruppe

- 14 Ob die Rechtsordnung eines Nicht-EU-Staates ein angemessenes Datenschutzniveau bietet, stellt die Europäische Kommission per Angemessenheitsbeschluss fest, durch den anerkannt wird, dass ein mit der EU vergleichbares Schutzniveau besteht, vgl. ausführlich die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Austausch und Schutz personenbezogener Daten in einer globalisierten Welt“ vom 10. 1. 2017, COM(2017) 7 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0007&from=EN>). Über den Stand der Angemessenheitsentscheidungen informiert die Europäische Kommission: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_de.

V. Identifizierungsdiensteanbieter (§ 2 Abs. 3a PAuswG)

1. Anbieter

- 15 Durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 7. 7. 2017¹⁵⁾ wurde mit Wirkung vom 15. 7. 2017 § 2 Abs. 3a PAuswG eingeführt. Dieser definiert den Begriff des Identifizierungsdiensteanbieters, der auch in den gleichzeitig neu eingeführten §§ 19a, 21b PAuswG verwendet wird.
- 16 Ein solcher Anbieter erbringt online für Dritte eine Identifizierungsdienstleistung, die vergleichbar ist mit derjenigen, die im sog. PostIdent-Verfahren praktiziert wird. Bei der (zunehmenden) digitalen Anbahnung einer neuen Geschäftsbeziehung können sich Unternehmen eines Identifizierungsdiensteanbieters bedienen, um den Kunden zweifelsfrei zu identifizieren.¹⁶⁾
- 17 Identifizierungsdiensteanbieter i. S. d. § 2 Abs. 3a PAuswG sind nur solche Anbieter, die sich zur Erbringung ihrer Identifizierungsdienstleistung gerade der eID-Funktion des Personalausweises bedienen. Andere Mittel der Fernidentifizie-

¹⁵⁾ BGBl. I S. 2310.

¹⁶⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

nung und ihr Einsatz durch private Identifizierungsdienstleister werden durch § 2 Abs. 3a PAuswG nicht ausgeschlossen.¹⁷⁾

Privaten Unternehmen steht es weiterhin frei, Identifizierungsdienstleistungen auch ohne den Einsatz der eID-Funktion zu erbringen; es handelt sich dann aber nicht um Identifizierungsdiensteanbieter i. S. d. § 2 Abs. 3a PAuswG.¹⁸⁾

2. Identifizierungsdienstleistung

Identifizierungsdienstleistungen dürfen ausweislich des § 2 Abs. 3a PAuswG nur einzelfallbezogen erbracht werden; abzugrenzen vom Begriff des Identifizierungsdiensteanbieters ist damit eine planmäßig wiederholt vorgenommene Identifizierung für ein- und denselben Auftraggeber, beispielsweise im Rahmen eines Login- bzw. Account-Managements.¹⁹⁾

Die einzelfallbezogene Ausgestaltung soll nach Ansicht des Gesetzgebers der aus Datenschutzgründen unerwünschten Erstellung von Benutzerprofilen vorbeugen. Die eID-Funktion des Personalausweises bleibt damit ein besonders datenschutzfreundlich ausgestaltetes Mittel der Fernidentifizierung.²⁰⁾ Die Erbringung von Identifizierungsdienstleistungen ist nicht auf private Anbieter beschränkt.²¹⁾

Die Regelung in § 2 Abs. 3a PAuswG (sowie in §§ 19a, 21b PAuswG) soll auch ermöglichen, dass ein Bundesland eine zentrale Stelle einrichtet, die Identifizierungsdienstleistungen für die Behörden und Kommunen des Bundeslandes erbringt. Gleichgültig ist, ob diese Stelle öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist.²²⁾

Unberührt bleiben soll nach Ansicht des Gesetzgebers daneben die Möglichkeit, im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsbeziehungen zukünftig sogenannte Servicekonten als zentrale Identifizierungskomponente einzusetzen.²³⁾

VI. Berechtigungszertifikat (§ 2 Abs. 4 PAuswG)

1. Berechtigungserteilung

Eine Anfrage personenbezogener Daten aus dem Personalausweis kann nur mit einer entsprechenden Berechtigung erfolgen, die von der Vergabestelle für Berechtigungszertifikate im Wege des Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsakt erteilt wird.²⁴⁾

¹⁷⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

¹⁸⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

¹⁹⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

²⁰⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

²¹⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

²²⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

²³⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 23.

²⁴⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 33.

- 24 Die Erteilung und Aufhebung der Berechtigungen und Berechtigungszertifikate an Diensteanbieter wird in §§ 20a, 21 PAuswG sowie in den §§ 28, 29 PAuswG geregelt.

2. Zertifikat

- 25 Zum technischen Nachweis der bestehenden Berechtigung erhält der Diensteanbieter ein Berechtigungszertifikat.²⁵⁾ Zu Berechtigungen für Diensteanbieter siehe § 21 PAuswG. Mit diesem wird dem Personalausweisinhaber auch die Identität des die Daten anfragenden Diensteanbieters nachgewiesen. Durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises vom 7. 7. 2017²⁶⁾ wurde das Verfahren zur Erlangung eines Berechtigungszertifikats, das Voraussetzung ist für die Nutzung der eID-Funktion, vereinfacht.²⁷⁾
- 26 Nähere Ausführungen zu der Ausgabe von Berechtigungszertifikaten, die sowohl durch die Vergabestelle für Berechtigungszertifikate als auch durch private Berechtigungszertifikateanbieter erfolgen kann, enthalten die §§ 31 ff. PAuswG.

3. Technische und organisatorische Voraussetzungen

- 27 Zentrale Vorgabe der PAuswG für den Berechtigungszertifikateanbieter ist, dass dieser die Zertifikationsrichtlinien des BSI für die technischen und organisatorischen Voraussetzungen bei der Ausstellung von Berechtigungszertifikaten in der jeweils im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung einhält, vgl. § 32 PAuswG.

4. Hoheitliches Berechtigungszertifikat

- 28 Neben dem für Diensteanbieter existierenden Berechtigungszertifikat wurde durch das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18. 6. 2009 ein hoheitliches Berechtigungszertifikat eingeführt, das ausschließlich durch zur Identitätsfeststellung berechtigte Behörden i. S. v. § 2 Abs. 2 PAuswG für die hoheitliche Tätigkeit der Identitätsfeststellung verwendet werden darf. Einzelheiten sind in § 20a PAuswG geregelt. Dieses ermöglicht, anders als das „einfache“ Berechtigungszertifikat, auch den Zugriff auf die biometrischen Daten (Gesichtsbild und – soweit vorhanden – Fingerabdrücke). Zudem erhält gemäß § 20a Abs. 3 PAuswG auch das BSI hoheitliche Berechtigungszertifikate zur Qualitätssicherung anhand von Testausweisen. Dies dient – so der RegE – der Qualitätssicherung durch das BSI; unter „Qualitätssicherung“ seien dabei auch die Nachprüfungen zu verstehen, die das BSI an sog. Rückstellmustern (Testmuster der internen Generatio-

²⁵⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 33.

²⁶⁾ BGBl. I S. 2310.

²⁷⁾ BT-Drs. 18/11279, S. 28.

nen der im Personalausweis verbauten Hardware) durchführe, während die Ausweise im Feld seien.²⁸⁾

VII. Dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen (Restricted Identification) (§ 2 Abs. 5 PAuswG)

1. Kennzeichen

Im Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises oder eines mobilen Endgeräts wird ein dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen²⁹⁾ errechnet. Dieses ermöglicht die elektronische Wiedererkennung des Personalausweises durch Diensteanbieter, ohne dass hierfür weitere, insbesondere personenspezifische Daten aus dem Personalausweis übertragen werden müssen. **29**

2. Pseudonyme Anmeldung

Hierdurch wird einerseits die datensparsame, aber eindeutige Anmeldung eines bereits registrierten Nutzers und andererseits die von Anfang an pseudonyme Anmeldung bei einem Diensteanbieter ermöglicht. **30**

In letzterem Fall erfährt der Diensteanbieter zwar nicht die Identität des Ausweisinhabers, kann diesen aber später zweifelsfrei wiedererkennen. Eine Verwendung der Seriennummer des Personalausweises zu diesen Zwecken ist dagegen nach § 20 Abs. 3 PAuswG verboten. **31**

3. Schutz vor Datenmissbrauch

Durch die Übermittlung eines dienste- und kartenspezifischen Kennzeichens anstelle einer einheitlichen Nummer (wie beispielsweise der Seriennummer des Personalausweises) wird den Diensteanbietern eine sektorenübergreifende Erstellung von Kundenprofilen erschwert. **32**

Das dienste- und kartenspezifische Kennzeichen wird durch einen internen geheimen Schlüssel des Personalausweises und ein eindeutiges Kennzeichen des jeweiligen Diensteanbieters, das Bestandteil seines Berechtigungszertifikates ist, vom Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises bzw. eines mobilen Endgeräts in Verbindung mit einer geeigneten Ausweis-App berechnet. **33**

Durch die Entbehrlichkeit der wiederholten Übertragung der persönlichen Daten wird insbesondere die Möglichkeit eines missbräuchlichen Zugriffs durch Dritte erschwert. **34**

²⁸⁾ Vgl. BT-Drs. 19/8038, S. 32, zu § 2 Abs. 4 Satz 4 PAuswG a. F., der durch das Zweite Melderechtsänderungsgesetz vom 15. 1. 2021, BGBl. I S. 530, in § 20a Abs. 3 PAuswG verschoben wurde.

²⁹⁾ Vgl. *Helmbrecht/Kowalski*, in: *Helmbrecht/Thielmann/Ziemer* (Hrsg.), *Elektronischer Personalausweis und E-Identity*, z. Berliner Gespräche, 2008, S. 12, 22.

VIII. Sperrkennwort (§ 2 Abs. 6 PAuswG)

1. Sperrung

- 35 Das Sperrkennwort dient der Veranlassung der Sperrung eines elektronischen Identitätsnachweises. Zur Sperrung wird durch den Sperrlistenbetreiber ein allgemeines Sperrmerkmal in die Sperrliste eingetragen, vgl. § 24 Abs. 2 PAuswV.

2. Übermittlung

- 36 Das Sperrkennwort wird vom Ausweishersteller sowohl an den Ausweisinhaber als auch auf sicherem elektronischen Weg verschlüsselt und signiert an die Personalausweisbehörde zur Speicherung im Personalausweisregister und zur Ermöglichung einer Sperrung des Personalausweises auch durch die zuständige Personalausweisbehörde übermittelt, vgl. hierzu § 15 PAuswV.
- 37 Nach § 13 PAuswG sowie § 17 PAuswV erfolgt die Übermittlung des Sperrkennwortes durch den Ausweishersteller an den Ausweisinhaber grundsätzlich auf postalischem Weg an die im Personalausweis angegebene Anschrift.

3. Sperrnotruf

- 38 Der Ausweisinhaber benötigt das Sperrkennwort zwingend bei der Veranlassung einer Sperrung über den Sperrnotruf. Gegenüber der zuständigen oder ausstellenden Personalausweisbehörde kann die Sperrung nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PAuswV durch den Ausweisinhaber hingegen auch ohne Angabe des Sperrkennwortes veranlasst werden.

4. Sperrschlüssel

- 39 Aus dem Sperrkennwort sowie dem Familiennamen, Vornamen und Tag der Geburt des Ausweisinhabers wird eine Sperrsumme berechnet, die dem Sperrlistenbetreiber übermittelt wird, vgl. hierzu § 1 Abs. 1 PAuswV.
- 40 Mithilfe der Sperrsumme ermittelt der Sperrlistenbetreiber sodann anhand einer Referenzliste, in der die vom Ausweishersteller erzeugten kartenspezifischen Sperrschlüssel gespeichert sind, den Sperrschlüssel des jeweils betroffenen und zu sperrenden elektronischen Identitätsnachweises, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 PAuswV.
- 41 Aus dem Sperrschlüssel wird schließlich gemäß § 1 Abs. 2 PAuswV das allgemeine Sperrmerkmal des zu sperrenden elektronischen Identitätsnachweises errechnet und in die allgemeine Sperrliste eingetragen.

IX. Sperrsumme (§ 2 Abs. 6a PAuswG)

- 42 Durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. 7. 2013³⁰⁾ wurde die Legaldefinition

³⁰⁾ BGBl. I S. 2749.

der Sperrsumme in § 2 Abs. 6a PAuswG mit Wirkung ab 1. 8. 2013 aufgenommen. Davor fand sich die Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 1 PAuswV. Wegen der Bedeutung der Sperrsumme wird diese im Personalausweisregister (siehe § 19 PAuswG) gespeichert.³¹⁾

Die Sperrsumme ist eine Zeichenfolge, die den jeweiligen Personalausweis im Falle einer Sperrung oder Entsperrung beim Sperrlistenbetreiber eindeutig identifiziert und auch als temporäres Personenkennzeichen verwendet werden könnte. **43**

X. Sperrmerkmale eines Personalausweises (§ 2 Abs. 7 PAuswG)

1. Sperrmerkmal für bestimmten Diensteanbieter

Ein Sperrmerkmal i. S. v. § 2 Abs. 7 PAuswG ist ausschließlich die für einen bestimmten Diensteanbieter errechnete karten- und dienstespezifische Zeichenfolge zur Erkennung eines abhanden gekommenen Personalausweises bzw. mobilen Endgeräts mit elektronischer Identitätsnachweisfunktion. **44**

2. Allgemeines Sperrmerkmal

Abzugrenzen ist es von dem gemäß §§ 1 Abs. 4, 24 Abs. 2 PAuswV daneben eingeführten allgemeinen Sperrmerkmal, das einen gesperrten elektronischen Identitätsnachweis repräsentiert und sich aus dem vom Ausweishersteller erzeugten Sperrschlüssel als eindeutiges kartenspezifisches Merkmal errechnet. **45**

Dieses allgemeine Sperrmerkmal wird in die allgemeine Sperrliste eingetragen, die der Sperrlistenbetreiber führt. Sie wird den Berechtigungszertifikateanbietern (s. a. § 1 Vertrauensdienstegesetz sowie die Verordnung (EU) Nr. 9/2014) auf Anfrage übermittelt, damit diese aus dem allgemeinen Sperrmerkmal ein dienst- und kartenspezifisches Sperrmerkmal zur Einstellung in eine dienstespezifische Sperrliste errechnen können. **46**

Stimmt das durch den elektronischen Identitätsnachweis für den jeweiligen Diensteanbieter errechnete und übermittelte Sperrmerkmal mit dem in der dienstespezifischen Sperrliste eingetragenen Sperrmerkmal überein, erfolgt die Sperrung des elektronischen Identitätsnachweises des betroffenen Personalausweises oder mobilen Endgeräts. **47**

XI. Seriennummer (§ 2 Abs. 8 PAuswG)

Jeder Personalausweis erhält eine neue Seriennummer, welche die eindeutige Identifizierung eines Ausweisdokumentes ermöglicht und somit auch als Personenkennzeichen verwandt werden könnte. Um dies zu verhindern, bestehen umfangreiche Erhebungs- und Verwendungsbeschränkungen in § 14 PAuswG. **48**

§ 2 Abs. 8 Satz 3 PAuswG ist durch Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des **49**

³¹⁾ Vgl. RegE BT-Drs. 17/11473, S. 15, 52 f.

Passgesetzes³²⁾ um den Ersatz-Personalausweis (vgl. § 6a PAuswG) ergänzt worden. Die Ergänzung bestimmt, wie sich die Seriennummer eines Ersatzpersonalausweises zusammensetzt.

XII. Prüzfziffern (§ 2 Abs. 9 PAuswG)

- 50** Die Prüzfziffern dienen der Überprüfung der Integrität des betroffenen Personalausweises.

XIII. Geheimnummer (§ 2 Abs. 10 PAuswG)

1. Datenübertragung nur mit Geheimnummer

- 51** Im elektronischen Geschäftsverkehr (e-Business und e-Government) ist ein Abgleich des Gesichtsbildes von Ausweisinhaber und -verwender nicht möglich. Daher muss auf anderem Weg sichergestellt werden, dass der jeweilige Ausweisnutzer und der Ausweisinhaber identisch sind.
- 52** Zudem soll alleine dem Ausweisinhaber die Entscheidung vorbehalten sein, ob er seine elektronisch gespeicherten Daten aus dem Personalausweis im elektronischen Geschäftsverkehr nutzen möchte und in welchem Umfang sie übertragen werden. Aus diesen beiden Gründen erfolgt eine Datenübertragung im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises nur nach vorheriger Eingabe der jeweiligen Geheimnummer, § 18 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 PAuswG.
- 53** Die beiden Komponenten Besitz des Ausweises und Kenntnis der Geheimnummer, die zeitgleich vorliegen müssen, bieten eine gewichtige Gewähr für die Verwendung des Ausweises ausschließlich durch den Ausweisinhaber.

2. Geheimnummer mit sechs Ziffern

- 54** Die vorgegebene Länge der Geheimnummer, die mit sechs Ziffern von den bei anderen Karten (z. B. EC-Karten) üblichen vier Ziffern abweicht, orientiert sich an der Praxis bei der Verwendung von qualifizierten elektronischen Signaturen und stellt einen Kompromiss dar zwischen einerseits Sicherheit und andererseits Anwenderfreundlichkeit.

3. Neusetzung und Änderung der Geheimnummer

- 55** Da dieses Verfahren bei qualifizierten elektronischen Signaturkarten bekannt ist und der elektronische Identitätsnachweis zur Identifizierung im Rahmen der Ausstellung qualifizierter Zertifikate dienen kann, weshalb er mindestens die gleiche Sicherheit bieten muss, soll der Ausweisinhaber nach § 23 Abs. 1 PAuswV vor der erstmaligen Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises seines Personalausweises bzw. auf seinem mobilen Endgerät die Geheimnummer einmalig durch Eingabe der im Brief übersandten ursprünglichen Geheimnummer

³²⁾ BT-Drs. 18/4280 = Fraktionsentwurf BT-Drs. 18/3831; unveränderte Ausschussempfehlung BT-Drs. 18/4706.

neu setzen. Die Neusetzung und Änderung der Geheimnummer wird in § 20 PAuswV geregelt.

XIV. Zugangsnummer (§ 2 Abs. 11 PAuswG)

1. Kontaktlose Schnittstelle

Der Personalausweis enthält ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium mit kontaktloser Schnittstelle, das ein Lesen und Schreiben von Daten in einer Entfernung zum Lesegerät von bis zu 20 cm ermöglicht, wobei ein Mithören der Kommunikation prinzipiell auch in noch größerer Entfernung möglich ist. **56**

Daher bedarf es einer Absicherung gegen den unberechtigten Zugriff sowohl auf das Speicher- und Verarbeitungsmedium als auch auf die Kommunikation zwischen Personalausweis und Lesegerät, was durch die Zugangsnummer sowie kryptographische Mechanismen (z. B. das sog. Password Authenticated Connection Establishment (PACE)-Protokoll) gewährleistet wird. **57**

2. Zugang nur mit Nummerncode

So setzt jede elektronische Datenübermittlung aus dem Personalausweis voraus, dass entweder die Zugangsnummer i. S. v. § 2 Abs. 11 PAuswG (sechsstellige Ziffernfolge, die ausschließlich auf der Karte sichtbar aufgebracht ist), die Geheimnummer i. S. v. § 2 Abs. 10 PAuswG oder aber die Daten der maschinenlesbaren Zone (MRZ) des Personalausweises in das Lesegerät eingegeben werden, vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1 PAuswV. **58**

Hierdurch wird gewährleistet, dass nur mit Wissen des Ausweisinhabers Daten aus dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium seines Personalausweises ausgelesen werden, da entweder der Ausweisinhaber seine Geheimnummer eingeben muss oder aber der Personalausweis physisch zum Ablesen der Zugangsnummer oder zum Einlesen der maschinenlesbaren Zone vorliegen muss. Die Zugangsnummer kann somit zum Aufbau eines sicheren Datenkanals zum auszulesenden Personalausweis verwandt werden. **59**

Nachgewiesen wird durch die Zugangsnummer lediglich der Besitz des Personalausweises, nicht jedoch die Identität von Benutzer und Ausweisinhaber. **60**

3. Missbrauchsschutz

Die Zugangsnummer bietet darüber hinaus auch Schutz vor einem sog. „denial of service“-Angriff, worunter das missbräuchliche Sperren der Authentifizierungsfunktion eines Personalausweises durch Dritte „im Vorbeigehen“ durch unbemerkte fehlgeschlagene Geheimnummereingabeversuche zu verstehen ist, was grundsätzlich durch die kontaktlose Schnittstelle des elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmediums des Personalausweises möglich wäre. **61**

Zur Verhinderung eines derartigen Missbrauchs bedarf es nach zweimaliger falscher Eingabe der Geheimnummer der Eingabe der Zugangsnummer und somit des Nachweises des Besitzes des Personalausweises, um den dritten und **62**

letzten Versuch der Eingabe der Geheimnummer freizuschalten, vgl. § 21 Abs. 1 PAuswV.

XV. Entsperrnummer (§ 2 Abs. 12 PAuswG)

1. Entsperrung nach falscher Eingabe

- 63** Nach der dreimaligen falschen Eingabe der Geheimnummer kann die dadurch ausgelöste Sperrung der Geheimnummer nur durch Eingabe der Entsperrnummer i. S. v. § 2 Abs. 12 PAuswG wieder aufgehoben und der elektronische Identitätsnachweis weiter genutzt werden. Die Verwendung der Entsperrnummer wird durch § 21 Abs. 2 PAuswV auf maximal zehn Mal begrenzt.

2. Neusetzung bei Personalausweisbehörde

- 64** Nach jeder Entsperrung der Geheimnummer ist eine Neusetzung der Geheimnummer ausschließlich in der Personalausweisbehörde möglich.

XVI. Mobiles Endgerät (§ 2 Abs. 13 PAuswG)

- 65** I. S. d. § 2 Abs. 13 PAuswG sind nur solche mobilen Endgeräte im Zusammenhang mit dem elektronischen Identitätsnachweis erfasst, die die Sicherheitsanforderungen gemäß dem Stand der Technik erfüllen. Damit ist Bezug genommen auf die Technischen Richtlinien des BSI, auf die § 2 PAuswV verweist.³³⁾

³³⁾ Vgl. RegE BT-Drs. 19/28169, S. 20

§ 3 Vorläufiger Personalausweis

(1) Macht die antragstellende Person glaubhaft, dass sie sofort einen Ausweis benötigt, ist ihr ein vorläufiger Personalausweis auszustellen.

(2) Hierfür sind ausschließlich die in § 7 Abs. 1 genannten Behörden zuständig.

Übersicht der Kommentierung (Schulz)

I. Vorbemerkungen..... Rn. 1–4
 1. Veränderte Gesetzgebungskompetenz Rn. 1
 2. Vorläufiger Personalausweis Rn. 2–3
 3. Anwendbare Vorschriften Rn. 4
II. Voraussetzungen der Erteilung (§ 3 Abs. 1 PAuswG) Rn. 5–6a
III. Zuständigkeit (§ 3 Abs. 2 PAuswG) Rn. 7

I. Vorbemerkungen

1. Veränderte Gesetzgebungskompetenz

Aufgrund der veränderten Gesetzgebungskompetenz musste der Bundesgesetzgeber im Jahr 2007 eine Vollregelung zum Personalausweisrecht zur Verfügung stellen und war mithin gezwungen, auch die landesrechtlichen Regelungen zum vorläufigen Personalausweis zu übernehmen. Eine vergleichbare Vorschrift im PassG findet sich nicht. Die Existenz wird aber in zahlreichen Vorschriften des PassG vorausgesetzt; geregelt ist der vorläufige Pass nur in der PassVwV (Nr. 1.2.3). § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG a. F. enthielt den Grundsatz, dass der Ausweispflicht auch mit einem vorläufigen Personalausweis genügt werden kann, und in § 2 Abs. 1 Satz 3 PAuswG a. F. fand sich eine Beschränkung der Gültigkeitsdauer auf höchstens drei Monate. Diese Regelung wurde in § 6 Abs. 4 PAuswG übernommen. **1**

2. Vorläufiger Personalausweis

Das Institut des vorläufigen Personalausweises ist erforderlich, da die Herstellung der fälschungssicheren, maschinenlesbaren und zusätzlich mit elektronischen Funktionalitäten ausgestatteten Ausweise zentral von der Bundesdruckerei (vgl. § 4 PAuswG Rn. 6 ff.) übernommen wird, so dass aufgrund der Herstellungsdauer eine unverzügliche Aushändigung an den Antragsteller ausgeschlossen ist. **2**

Der Bürger kann mit einem vorläufigen Personalausweis seine Ausweispflicht des § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG erfüllen, allerdings ist dieser – mangels elektronischer Umsetzung – nicht mit den Zusatzfunktionalitäten elektronischer Identitätsnachweis und digitale Signatur ausgestattet. Er realisiert nur die hoheitliche Funktion, darüberhinaus kann er auch im Privatrechtsverkehr gemäß § 20 Abs. 1 PAuswG als Identitätsnachweis und Legitimationspapier Verwendung finden. **3**

3. Anwendbare Vorschriften

- 4 Nach § 2 Abs. 1 PAuswG ist der vorläufige Personalausweis „Ausweis“ im Sinne des Gesetzes. Alle Vorschriften, die auf diese Eigenschaft abzielen, sind anwendbar,¹⁾ so z. B. § 29 PAuswG zur Sicherstellung und Einziehung²⁾ oder zur Ungültigerklärung nach § 28 PAuswG. Nach § 6 Abs. 7 PAuswG kann eine Beschränkung der Grenzübergangsfunktion erfolgen.³⁾ Vorschriften, die explizit von „Personalausweis“ sprechen (z. B. § 1 Abs. 1 Satz 3 PAuswG), sind nicht auf vorläufige Personalausweise anwendbar.

II. Voraussetzungen der Erteilung (§ 3 Abs. 1 PAuswG)

- 5 Abs. 1 entspricht weitgehend den früheren Regelungen in den Landespersonalausweisgesetzen (z. B. § 2 AG-PAuswG SH a. F.). Eine Regelung zur Gültigkeitsdauer findet sich in § 6 Abs. 4 PAuswG. Zu einem Muster für den vorläufigen Personalausweis verweist § 12 PAuswG auf Anhang 2 PAuswG. Die Eintragungen auf dem vorläufigen Personalausweis entsprechen im Wesentlichen dem regulären Ausweis. Er hat einen Bereich für das automatisierte Auslesen, jedoch kein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium.
- 6 Ein Anspruch auf Erteilung besteht dann, wenn einerseits die Voraussetzungen für die Ausstellung eines fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises gegeben sind⁴⁾ und der Antragsteller andererseits glaubhaft machen kann, dass er den vorläufigen Personalausweis wegen eines Eil- oder Notfalls bereits während der Herstellungszeit benötigt.⁵⁾ Die Glaubhaftmachung bestimmt sich analog § 294 ZPO, an sie sind seitens der Behörde – allein schon wegen der Verwendungsmöglichkeit auch im privaten Geschäftsverkehr (vgl. § 20 Abs. 1 PAuswG) – keine besonderen Anforderungen zu stellen. „Sofort“ im Sinne der Vorschrift ist also gleichbedeutend mit der durchschnittlichen Herstellungszeit des Ausweises. Der Anspruch besteht nicht, wenn der Antragsteller über einen Pass verfügt, den er anstelle des Personalausweises verwenden kann.⁶⁾
- 6a Vorläufige Personalausweise können in mehrfacher Folge ausgestellt werden. Eine Beschränkung der Anzahl von aufeinanderfolgend ausgestellten vorläufigen Personalausweisen oder eine verpflichtende Koppelung mit der Ausstellung eines regulären Personalausweises sind nicht zulässig (G 3.1.1 PAuswVwV).

1) *Hornung/Möller*, § 3 PAuswG Rn. 5.

2) BayVGH, Beschl. v. 5. 12. 2008 – 5 CS 08.2869, allerdings zum vorläufigen Pass.

3) *Beimowski/Gawron*, § 3 PAuswG Rn. 3.

4) *Süßmuth/Koch*, § 3 PAuswG Rn. 1.

5) *Anders Beimowski/Gawron*, § 3 PAuswG Rn. 5, die wegen der Ausweispflicht und der damit verbundenen Ordnungswidrigkeitstatbestände allein darauf abstellen wollen, dass glaubhaft gemacht wird, weder Personalausweis noch Pass zu besitzen.

6) *Hornung/Möller*, § 3 PAuswG Rn. 8.

III. Zuständigkeit (§ 3 Abs. 2 PAuswG)

Gemäß Abs. 2 sind für die Ausstellung von vorläufigen Personalausweisen **7** ausschließlich die Personalausweisbehörden der Länder nach § 7 Abs. 1 PAuswG zuständig (vgl. § 7 PAuswG Rn. 2 ff.). Eine Antragstellung im Ausland gemäß § 7 Abs. 2 PAuswG ist damit ausgeschlossen (vgl. G 3.2.1 PAuswVwV). Für den Fall des Verlustes oder des Diebstahls eines Ausweises im Ausland gibt es besondere Einreisedokumente (Reiseausweise als Passersatz). Da im Übrigen im Ausland keine Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 PAuswG besteht, ist die Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises entbehrlich.

§ 4 Eigentum am Ausweis; Ausweishersteller; Vergabestelle für Berechtigungszertifikate

(1) Niemand darf mehr als einen auf seine Person ausgestellten gültigen Ausweis der Bundesrepublik Deutschland besitzen.

(2) Ausweise sind Eigentum der Bundesrepublik Deutschland.

(3) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bestimmt

1. den Ausweishersteller,

2. den Lieferanten von Geräten zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern, sofern diese durch die Personalausweisbehörde gefertigt werden, und von Fingerabdrücken,

3. die Vergabestelle für Berechtigungszertifikate sowie

4. den Sperrlistenbetreiber

und macht deren Namen jeweils im Bundesanzeiger bekannt. Dies gilt nicht für Geräte zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern nach Satz 1 Nummer 2, die im Rahmen einer Antragstellung beim Auswärtigen Amt gefertigt werden.

Übersicht der Kommentierung (Schulz)

I. Vorbemerkungen	Rn. 1
II. Beschränkung auf einen Ausweis (§ 4 Abs. 1 PAuswG)	Rn. 2–3
1. Verhinderung missbräuchlicher Verwendung	Rn. 2
2. Anpassung an das Passgesetz	Rn. 3
III. Eigentum der Bundesrepublik (§ 4 Abs. 2 PAuswG)	Rn. 4–5
IV. Ausweishersteller, Lieferant von Aufnahmegeräten, Vergabestelle für Berechtigungszertifikate, Sperrlisten- betreiber (§ 4 Abs. 3 PAuswG)	Rn. 6–20
1. Ausweishersteller (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PAuswG)	Rn. 6–11
1.1 Historie	Rn. 6–9
1.2 Bestimmung	Rn. 10
1.3 Beschränkung auf einen Hersteller	Rn. 11
2. Lieferanten von Aufnahmegeräten (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 PAuswG)	Rn. 12–14
2.1 Hintergrund der Regelung	Rn. 12
2.2 Bestimmung	Rn. 13
2.3 Sonderregelung für Auslandsvertretungen	Rn. 14
3. Vergabestelle für Berechtigungszertifikate	Rn. 15–18
3.1 Vergabestelle	Rn. 15
3.2 Bestimmung	Rn. 16–17
3.3 Begrenzung auf eine Vergabestelle	Rn. 18
3.4 Berechtigungszertifikatsanbieter	Rn. 18a

4. Sperrlistenbetreiber (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 PAuswG)..... Rn. 19
 5. Bekanntmachung Rn. 20

I. Vorbemerkungen

Während die Regelungen der Abs. 1 und 2 weitgehend der bisherigen Rechtslage entsprechen, ist Abs. 3 im Zuge der Ergänzung des Personalausweises um elektronische Funktionalitäten im Jahr 2010 hinzugetreten und ermächtigt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat dazu, den Ausweishersteller, die Vergabestelle für Berechtigungszertifikate und den Sperrlistenbetreiber i. S. d. § 7 Abs. 3 PAuswG zu bestimmen. Im Jahr 2020 wurde durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen¹⁾ der Abs. 3 neu gefasst, die Bestimmung des Lieferanten für Aufnahmegeräte ergänzt und eine Nummerierung eingefügt. Er entspricht hinsichtlich des Ausweisherstellers und dem Lieferanten von Aufnahmegeräten § 1 Abs. 5 PassG.

II. Beschränkung auf einen Ausweis (§ 4 Abs. 1 PAuswG)

1. Verhinderung missbräuchlicher Verwendung

Abs. 1 entspricht den Regelungen in den früheren Landespersonalausweisgesetzen (z. B. § 1 Abs. 4 AG-PAuswG SH a. F.). Er dient dazu, eine missbräuchliche Verwendung „alter“ Ausweise zu verhindern. Aus diesem Grunde sind Personalausweis und vorläufiger Personalausweis bei der Aushändigung des neuen Ausweises auf Verlangen abzugeben und von der Behörde zu vernichten – diese Verpflichtung wird von § 27 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG normiert (vgl. auch § 15 Nr. 2 PassG).

2. Anpassung an das Passgesetz

Die Anpassung an das PassG bewirkt, dass es der Behörde auch möglich ist, den Personalausweis beim Inhaber (z. B. als Andenken) zu belassen, während die Verwaltungsvorschriften der Länder bestimmten, dass dies nur bei einem berechtigten Interesse zulässig war. In jedem Fall ist der alte Ausweis durch geeignete Maßnahmen (Perforation/Stempel) als „ungültig“ zu kennzeichnen. Details zur Art und Weise der Entwertung sind in der PAuswVwV geregelt; in jedem Fall ist eine Deaktivierung des elektronischen Identitätsnachweises erforderlich (vgl. G 4.1 PAuswVwV). Vorläufiger Personalausweis und Ersatzpersonalausweis dürfen nicht (auch nicht entwertet) wieder ausgehändigt werden.

III. Eigentum der Bundesrepublik (§ 4 Abs. 2 PAuswG)

Abs. 2 entspricht weitgehend der Regelung des § 1 Abs. 7 Satz 2 PAuswG a. F. Aufgrund der Erweiterung des PAuswG des Bundes auf vorläufige Personal-

¹⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

ausweise wurde auch dieser nunmehr in die Regelung einbezogen. Vergleichbare landesrechtliche Regelungen für diesen Ausweis fanden sich z. B. in § 1 Abs. 5 AG-PAuswG SH a. F., vgl. auch § 1 Abs. 3 PassG.

- 5 Die fehlende Möglichkeit, Eigentum an einem Ausweis zu erwerben, dient einerseits der Verhinderung von Missbräuchen, z. B. durch eine Verpfändung oder Hinterlegung als Sicherheit (vgl. § 20 PAuswG Rn. 9 ff.). Andererseits folgt daraus aus allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen, dass andere Staaten nicht über Identitätsdokumente der Bundesrepublik verfügen können.²⁾ Zur Absicherung der staatlichen Rechte gilt Abs. 2 auch für ungültige Ausweise, die dem Ausweisinhaber belassen wurden.

IV. Ausweishersteller, Lieferant von Aufnahmegegeräten, Vergabestelle für Berechtigungszertifikate, Sperrlistenbetreiber (§ 4 Abs. 3 PAuswG)

1. Ausweishersteller (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PAuswG)

1.1 Historie

- 6 Die Vorschrift des Abs. 3 entspricht partiell der Regelung des § 1 Abs. 5 PassG. Während der Bund die Aufgabe der Personalausweisproduktion zunächst durch den bundeseigenen Hoheitsbetrieb „Bundesdruckerei“ wahrnahm, wurde sie im Jahre 1994 an die „Bundesdruckerei GmbH“ überführt, an der ab 2000 auch private Anteilseigner beteiligt waren.
- 7 Im Jahr 2000 verkaufte das Bundesfinanzministerium seine hundertprozentige Beteiligung an der Bundesdruckerei. Eigentümer wurde die Apax Partners & Co. Die Bundesdruckerei GmbH, die Bundesdruckerei International Services GmbH, die Orga Kartensysteme GmbH (2005 als Sagem Orga weitergeführt), die Holographic Systems München GmbH, die Maurer Electronics GmbH, die D-Trust GmbH und die polnische Tochterunternehmung iNCO Spółka sp. z o.o. wurden unter dem Dach der Holding Authentos GmbH zusammengefasst. Nachdem im August 2002 die Zahlungsunfähigkeit der Authentos GmbH abgewendet wurde und sich Gesellschafter, Kreditgeber sowie der Bund auf einen Zahlungsverzicht geeinigt hatten, wurde die Druckerei im September 2002 für den symbolischen Kaufpreis von einem Euro an zwei Zwischenerwerber übertragen: die Berliner JFVVG Neununddreißigste Vermögensverwaltungsgesellschaft (94 % Anteil) und die Dinos Vermögensverwaltung in Heidelberg (6 % Anteil).

Die Privatisierung der originäre staatliche Sicherheitsinteressen berührende Aufgabe hat sich jedoch als nicht sachgerecht erwiesen, so dass die Bundesdruckerei nach dem Rückkauf der Anteile durch den Bund wieder ausschließlich in staatlicher Hand ist.³⁾

²⁾ *Hornung/Möller*, § 4 PAuswG Rn. 4.

³⁾ S. Pressemitteilung der Bundesdruckerei v. 9. 9. 2008 „Bundesdruckerei begrüßt neuen Eigentümer“; abrufbar unter: http://www.bundesdruckerei.de/de/presse/presse_meldungen/pm_2008_09_09.html.

Dennoch stellt die Ergänzung klar, dass der Bund auch bei einer Privatisierung der Bundesdruckerei für die Herstellung der Personalausweise verantwortlich bleibt.⁴⁾ Der erneuten Privatisierung der Bundesdruckerei oder der Übertragung an einen anderen Privaten steht das PAuswG also nicht entgegen.

Einzelheiten der Aufgaben des Ausweisherstellers regeln § 5 Abs. 4 PAuswG, §§ 8 ff. PAuswV. Dazu zählen neben der Herstellung u. a. die Führung von Listen mit Sperrsummen hergestellter Personalausweise und die Erstellung von Statistiken.

1.2 Bestimmung

Die in § 4 Abs. 3 Satz 1 PAuswG gewählte Formulierung („bestimmt“) ist missverständlich, da offen bleibt, auf welche Weise und in welcher Handlungsform diese „Bestimmung“ erfolgt. Aufgrund der fehlenden Verordnungsermächtigung scheidet eine Festlegung durch einseitigen Hoheitsakt aus. Vielmehr wird das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat den Ausweishersteller im Einklang mit den Vorschriften des Vergaberechts auswählen („bestimmen“) müssen. Diese finden bei der Beauftragung der bundeseigenen Bundesdruckerei (GmbH) derzeit wegen § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) keine Anwendung. Es handelt sich um eine ohne Ausschreibung zulässige Inhouse-Vergabe. Die „Bestimmung“ im Bundesanzeiger⁵⁾ hat lediglich deklaratorische Funktion.

1.3 Beschränkung auf einen Hersteller

§ 4 Abs. 3 Satz 1 PAuswG geht aufgrund der Formulierung („den Ausweishersteller“) implizit davon aus, dass nur ein Hersteller existiert. Eine zwingende Notwendigkeit hierfür besteht nicht – die Herstellung von Ausweisen durch verschiedene Unternehmen wäre denkbar, soweit die Einhaltung technischer und organisatorischer Sicherheitsstandards zu gewährleisten wäre.⁶⁾

2. Lieferanten von Aufnahmegeäten (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 PAuswG)

2.1 Hintergrund der Regelung

Durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen wurde § 4 Abs. 3 PAuswG neu gefasst und um die „Lieferanten von Geräten zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Lichtbildern, sofern diese durch die Personalausweisbehörde gefertigt werden, und von Fingerabdrücken“ ergänzt. Die Vorschrift steht im engen Zusammenhang mit der Neufassung des § 9 Abs. 3 PAuswG, die aber erst zum 1. 5. 2025 in Kraft

⁴⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 34.

⁵⁾ Bekanntmachung v. 26. 10. 2010, BAnz. v. 10. 11. 2010, S. 3763.

⁶⁾ Anders *Beimowski/Gawron*, § 4 PAuswG Rn. 5.

tritt.⁷⁾ Danach können Antragsteller das Lichtbild (wie bisher) durch einen Dienstleister der Privatwirtschaft erstellen lassen, der bestimmten Sicherheitsanforderungen, insbesondere was die Übermittlung der elektronischen Daten angeht, unterliegt, oder sie lassen das Lichtbild vor Ort in der Personalausweisbehörde erstellen, sofern die Behörde über Lichtbildaufnahmegeräte verfügt.

2.2 Bestimmung

- 13** Auch die Lieferanten dieser Geräte werden durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat „bestimmt“. Die Bereitstellung der Geräte zur Aufnahme und elektronischen Erfassung von Fingerabdrücken und Lichtbildern wird vom Gesetzgeber als Annex zur Ausweisherstellung gesehen.⁸⁾ Es gelten daher die gleichen Anforderungen wie für die Ausweisherstellung, also die grundsätzliche Geltung des Vergaberechts, soweit nicht eine Inhouse-Vergabe, z. B. an die Bundesdruckerei, erfolgt (vgl. Rn. 10).

2.3 Sonderregelung für Auslandsvertretungen

- 14** § 4 Abs. 3 Satz 2 PAuswG enthält eine Ausnahme für die Antragstellung „beim Auswärtigen Amt“, wobei dies insbesondere die Antragstellung in den Auslandsvertretungen erfasst. Hintergrund der Ausnahme sind die häufig speziellen Gegebenheiten in den Auslandsvertretungen.⁹⁾

3. Vergabestelle für Berechtigungszertifikate

3.1 Vergabestelle

- 15** Die Zuständigkeit der Vergabestelle für Berechtigungszertifikate wird in § 7 Abs. 4 Satz 1 PAuswG normiert (vgl. § 7 PAuswG Rn. 10 ff.), ihre Aufgaben bestimmen sich vor allem nach § 21 und §§ 21a, 21b PAuswG (vgl. dazu auch §§ 28 ff. PAuswV).

3.2 Bestimmung

- 16** Aufgrund der fehlenden Verordnungsermächtigung in § 34 PAuswG scheidet auch die Festlegung der Vergabestelle für Berechtigungszertifikate durch einseitigen Hoheitsakt aus. Vielmehr wird das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat diese im Einklang mit den Vorschriften des Vergaberechts festlegen¹⁰⁾, wenn es sich für eine Privatisierung entscheidet. Diese Variante scheidet angesichts der von § 21 PAuswG beschriebenen hoheitlichen Aufgaben für die Vergabestelle

⁷⁾ Art. 13 des Gesetzes v. 3. 12. 2020 (BGBl. I 2020 S. 2744).

⁸⁾ BT-Drs. 19/21986, S. 29.

⁹⁾ BT-Drs. 19/21986, S. 29.

¹⁰⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 34.

für Berechtigungszertifikate aus.¹¹⁾ Erforderlich wäre im Fall der Übertragung auf einen Privaten eine Beleihung, für die es an der gesetzlichen Grundlage fehlt.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat das Bundesverwaltungsamt als Vergabestelle für Berechtigungszertifikate bestimmt. 17

3.3 Begrenzung auf eine Vergabestelle

Die Vorschrift des Abs. 3 geht davon aus, dass es nur eine Vergabestelle für Berechtigungszertifikate gibt. Eine zwingende Notwendigkeit hierfür besteht nicht – die Vergabe von Berechtigungszertifikaten durch mehrere (staatlich kontrollierte und beaufsichtigte) Vergabestellen wäre ebenso denkbar wie eine Mehrzahl von Ausweisherstellern. 18

3.4 Berechtigungszertifikatsanbieter

Nachdem die Vergabestelle dem Diensteanbieter eine Berechtigung erteilt hat, kann dieser die entsprechenden Zertifikate (= technische Umsetzung der Berechtigung) von einem (privaten) Berechtigungszertifikatsanbieter im Sinne von § 1 Abs. 3 PAuswV erhalten. Ursprünglich ging der Gesetzgeber (Wortlaut von § 21 Abs. 1 Satz 2 PAuswG) von einer direkten Bereitstellung durch die Vergabestelle aus; über die Verordnungsermächtigung des § 34 Satz 1 Nr. 11 PAuswG wurde jedoch ein Modell unter Einschaltung des Marktes realisiert.¹²⁾ 18a

4. Sperrlistenbetreiber (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 PAuswG)

Der Sperrlistenbetreiber ist in § 7 Abs. 4 Satz 2 PAuswG genannt und wird von § 10 Abs. 4 bis 8 PAuswG angesprochen. Eine Legaldefinition der Sperrliste findet sich in § 10 Abs. 4 Satz 1 PAuswG. Auch hier erfolgt die Bestimmung im Rahmen der vergaberechtlichen Vorschriften. Dabei ist es zulässig, Aufgaben zu bündeln und die gleiche Stelle zugleich zur Vergabestelle für Berechtigungszertifikate und zum Sperrlistenbetreiber zu machen.¹³⁾ Obwohl sich der Betrieb einer Sperrliste zwar grundsätzlich zur Privatisierung eignen würde,¹⁴⁾ hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat das Bundesverwaltungsamt – ausschreibungsfrei – mit dieser Aufgabe betraut.¹⁵⁾ Anders als bei der Vergabestelle, dem Ausweishersteller und dem Lieferanten von Aufnahmegegeräten ist die Begrenzung auf 19

¹¹⁾ Von *Roßnagel/Hornung/Schnabel*, DuD 2008, 168 (168 f.) als „Access Verifier“ bezeichnet, der zumindest in der Anfangszeit eine staatliche Stelle sein wird; *Hornung/Möller*, § 4 PAuswG Rn. 9.

¹²⁾ *Hornung/Möller*, § 21 PAuswG Rn. 6 ff.

¹³⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 35

¹⁴⁾ Kritik beim Abgeordneten Wieland (Bündnis 90/Die Grünen), 183. Sitzung v. 16. 10. 2008, Sten. Prot., S. 19617: „Angesichts des schlampigen und bisweilen kriminellen Umgangs der Industrie mit privaten Daten ist der Rückgriff auf Private etwa zur Führung der Sperrlisten fahrlässig.“

¹⁵⁾ Bekanntmachung v. 26. 2. 2010, BAnz. v. 9. 3. 2010, S. 952.

einen Anbieter zu rechtfertigen, da die Diensteanbieter bei einer Mehrzahl von Sperrlistenbetreibern Schwierigkeiten haben könnten, aktualisierte Sperrlisten nach § 10 Abs. 4 Satz 1 PAuswG abzurufen.

5. Bekanntmachung

- 20** Die namentliche Bekanntmachung des Ausweisherstellers, des Lieferanten für Aufnahmegeräte, der Vergabestelle für Berechtigungszertifikate und des Sperrlistenbetreibers sichert die notwendige Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.¹⁶⁾ Sie hat nur deklaratorische Bedeutung.

¹⁶⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 34.

§ 5 Ausweismuster; gespeicherte Daten

(1) Ausweise sind nach einheitlichen Mustern auszustellen.

(2) Der Personalausweis enthält neben der Angabe der ausstellenden Behörde, dem Tag der Ausstellung, dem letzten Tag der Gültigkeitsdauer, der Zugangsnummer und den in Absatz 4 Satz 2 genannten Daten ausschließlich folgende sichtbar aufgebrauchte Angaben über den Ausweisinhaber:

1. Familienname und Geburtsname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Tag und Ort der Geburt,
5. Lichtbild,
6. Unterschrift,
7. Größe,
8. Farbe der Augen,
9. Anschrift; hat der Ausweisinhaber keine Wohnung in Deutschland, kann die Angabe „keine Wohnung in Deutschland“ eingetragen werden,
10. Staatsangehörigkeit,
11. Seriennummer und
12. Ordensname, Künstlername.

(3) Der vorläufige Personalausweis enthält die in Absatz 2 Nr. 1 bis 12 und die in Absatz 4 Satz 2 genannten Angaben sowie die Angabe der ausstellenden Behörde, den Tag der Ausstellung und den letzten Tag der Gültigkeitsdauer.

(3a) Der Ersatz-Personalausweis enthält die in Absatz 2 Nummer 1 bis 12 und die in Absatz 4 Satz 2 genannten Angaben sowie die Angabe der ausstellenden Behörde, den Tag der Ausstellung, den letzten Tag der Gültigkeitsdauer und den Vermerk, dass der Ersatz-Personalausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Abweichend von Absatz 2 Nummer 9 ist die Eintragung „keine Wohnung in Deutschland“ nicht zulässig.

(4) Ausweise haben einen Bereich für das automatisierte Auslesen. Dieser darf ausschließlich die folgenden sichtbar aufgedruckten Angaben enthalten:

1. Abkürzungen
 - a) „IDD“ für Personalausweis der Bundesrepublik Deutschland,
 - b) „ITD“ für vorläufigen Personalausweis der Bundesrepublik Deutschland oder
 - c) „IXD“ für Ersatz-Personalausweis der Bundesrepublik Deutschland,
2. Familienname,
3. Vornamen,
4. Seriennummer,

- 5. Abkürzung „D“ für deutsche Staatsangehörigkeit,
- 6. Tag der Geburt,
- 7. letzter Tag der Gültigkeitsdauer,
- 8. Prüzfziffern und
- 9. Leerstellen.

Bei einer Identitätsüberprüfung nach § 17 darf auch die aufgedruckte Zugangsnummer automatisiert gelesen werden.

(5) Der Personalausweis enthält ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium, auf dem folgende Daten gespeichert werden:

- 1. die Daten nach Absatz 2 Nr. 1 bis 5, 9 und 12,
- 2. die Daten des maschinenlesbaren Bereichs nach Absatz 4 Satz 2 und
- 3. die Fingerabdrücke nach Absatz 9, die Bezeichnung der erfassten Finger, die Angaben zur Qualität der Abdrücke.

(6) Die gespeicherten Daten sind gegen unbefugtes Verändern, Löschen und Auslesen zu sichern.

(7) Abweichend von Absatz 5 erhalten Kinder, solange sie noch nicht sechs Jahre alt sind, einen Personalausweis mit einem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium, auf dem nur das Lichtbild und die Daten des maschinenlesbaren Bereichs nach Absatz 4 Satz 2 gespeichert sind.

(8) Die Seriennummer, die Prüzfziffern, das Sperrkennwort und Sperrmerkmale dürfen keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten.

(9) Fingerabdrücke werden nur auf Antrag der antragstellenden Person gespeichert. Die Fingerabdrücke der antragstellenden Person werden in Form des flachen Abdrucks des linken und rechten Zeigefingers im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises gespeichert. Bei Fehlen eines Zeigefingers, ungenügender Qualität des Fingerabdrucks oder Verletzungen der Fingerkuppe wird ersatzweise der flache Abdruck entweder des Daumens, des Mittelfingers oder des Ringfingers gespeichert. Fingerabdrücke sind nicht zu speichern, wenn die Abnahme der Fingerabdrücke aus medizinischen Gründen, die nicht nur vorübergehender Art sind, unmöglich ist.

(10) Die im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten Daten ermöglichen auch die Funktion des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18.

Übersicht der Kommentierung (Schulz)

I. Vorbemerkungen	Rn. 1–5c
1. Einführung	Rn. 1–2
2. Veränderungen der Norm	Rn. 3–5c

II. Einheitliche Muster (§ 5 Abs. 1 PAuswG)	Rn. 6–7
III. Aufgedruckte Daten (§ 5 Abs. 2 PAuswG)	Rn. 8–35a
1. Aufzählung der Daten	Rn. 8–16
2. Familien-/Geburtsname und Vorname (Nrn. 1, 2)	Rn. 17–19a
3. Doktorgrad (Nr. 3)	Rn. 20
4. Tag und Ort der Geburt (Nr. 4)	Rn. 21
5. Lichtbild (Nr. 5)	Rn. 22–23a
6. Unterschrift (Nr. 6)	Rn. 24
7. Größe (Nr. 7)	Rn. 25
8. Augenfarbe (Nr. 8)	Rn. 26
9. Anschrift (Nr. 9)	Rn. 27–28c
10. Staatsangehörigkeit (Nr. 10)	Rn. 29
11. Seriennummer (Nr. 11)	Rn. 30
12. Ordens-/Künstlernamen (Nr. 12)	Rn. 31–32b
13. Aufkleber mit Brailleschrift	Rn. 32c
14. Veränderungen der Angaben	Rn. 33–35a
IV. Vorläufige Personalausweise (§ 5 Abs. 3 PAuswG)	Rn. 36
V. Ersatz-Personalausweis (§ 5 Abs. 3a PAuswG)	Rn. 37–39
VI. Bereich für das automatisierte Auslesen (§ 5 Abs. 4 PAuswG)	Rn. 40–46
1. Maschinenlesbarer Bereich (Satz 1)	Rn. 40–42
2. Aufzählung der Daten (Satz 2)	Rn. 43–43b
3. Zugangsnummer (Satz 3)	Rn. 44–46
VII. Elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium (§ 5 Abs. 5 PAuswG)	Rn. 47–59
1. Daten nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 5, 9, 10 und 12 PAuswG (Nr. 1)	Rn. 50–53
2. Gemeindeschlüssel (Nr. 1a)	Rn. 54
3. Daten des maschinenlesbaren Bereichs nach § 5 Abs. 4 Satz 2 PAuswG (Nr. 2)	Rn. 55
4. Fingerabdrücke (Nr. 4)	Rn. 56–59
VIII. Elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium in einem mobilen Endgerät (§ 5 Abs. 5a PAuswG)	Rn. 60–65a
IX. Schutz der gespeicherten Daten (§ 5 Abs. 6 PAuswG)	Rn. 66–68
X. Kinderpersonalausweis (§ 5 Abs. 7 PAuswG)	Rn. 69–72
XI. Verbot sprechender Kennzeichen (§ 5 Abs. 8 PAuswG)	Rn. 73–74

XI. Fingerabdrücke (§ 5 Abs. 9 PAuswG)	Rn. 75–81
1. Verpflichtende Speicherung der Fingerabdrücke seit 2021 (Satz 1)	Rn. 75–79
2. Form der Speicherung (Satz 1 und 2)	Rn. 80
3. Ausnahme (Satz 3)	Rn. 81
XIII. Elektronischer Identitätsnachweis (§ 5 Abs. 10 PAuswG) ...	Rn. 82

I. Vorbemerkungen

1. Einführung

- 1 § 5 PAuswG legt die Anfertigung der Personalausweise, der vorläufigen Personalausweise und des Ersatzpersonalausweises nach einheitlichem Muster fest (Abs. 1) und definiert in den Abs. 2 bis 5, 7 und 9 die gespeicherten bzw. aufgedruckten Daten. Abs. 6 und 8 enthalten Vorgaben zum Datenschutz und Abs. 10 ermöglicht die Nutzung der im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium enthaltenen Daten für den elektronischen Identitätsnachweis i. S. d. § 18 PAuswG.
- 2 Der mit Wirkung zum 1. 9. 2021 eingefügte § 5 Abs. 5a PAuswG¹⁾ passt systematisch nicht in die Vorschrift, da diese die auf bzw. im Personalausweis gespeicherten Daten beschreibt, Abs. 5a hingegen die in zulässiger Weise an einem anderen Ort, nämlich in einem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium eines mobilen Endgeräts, zu speichernden Daten.

2. Veränderungen der Norm

- 3 Seit der Erstfassung in Umsetzung der Föderalismusreform durch das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften aus dem Jahr 2009²⁾ erfolgte 2015 eine erste Änderung durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes. In § 5 Abs. 3 PAuswG wurden nach den Wörtern „bis 12“ die Wörter „und die in Absatz 4 Satz 2“ eingefügt. Außerdem wurde ein neuer Absatz 3a zum Ersatzpersonalausweis ergänzt. In § 5 Abs. 4 PAuswG erfolgten die Aufnahme des Ersatzpersonalausweises bei den gebräuchlichen Abkürzungen in Nr. 1 („IXD“) sowie die systematische Neuordnung mithilfe von Buchstaben.
- 4 Durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises wurde mit Wirkung ab 15. 5. 2018 in § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG das Wort „Hauptwohnung“ durch „Wohnung“ ersetzt.³⁾ Dabei handelt es sich um eine Folgeänderung zum Bundesmeldegesetz.⁴⁾

1) BGBl. I 2021 S. 2281.

2) BGBl. I 2009 S. 1346.

3) BGBl. I 2017 S. 2310.

4) BT-Drs. 18/11279, S. 32.

Die erneute Anpassung des § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG durch das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften⁵⁾ ermöglicht seit dem 1. 11. 2019 die Aufnahme auch von Auslandsadressen auf dem Personalausweis.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen erfolgte zum 12. 12. 2020⁶⁾ eine redaktionelle Korrektur⁷⁾ des § 5 Abs. 3a Satz 2 PAuswG („Wohnung“ statt „Hauptwohnung“).

Zum 2. 8. 2021 wurde ebenfalls durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen⁸⁾ § 5 Abs. 9 PAuswG zur Speicherung der Fingerabdrücke neu gefasst, indem hinsichtlich der Pflicht zur Speicherung von zwei Fingerabdrücken (zuvor: freiwillig) allein auf die maßgebliche EU-Verordnung⁹⁾ verwiesen wird. Ein in diesem Zuge aufgetretener redaktioneller Fehler (fehlende Aufhebung des Satzes 2 und dadurch eine inhaltliche Doppelregelung) wurde zum gleichen Inkrafttretensdatum mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes¹⁰⁾ korrigiert.

Eine größere Anpassung des § 5 PAuswG erfolgte zum 1. 9. 2021 im Zuge der Ermöglichung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät.¹¹⁾ Kern der Änderung ist es, die in zulässiger Weise auf dem Speichermedium des Mobilgeräts speicherbaren Daten im neuen Abs. 5a abschließend zu beschreiben.

II. Einheitliche Muster (§ 5 Abs. 1 PAuswG)

Die Regelung des Abs. 1 entspricht inhaltlich der Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 1 PAuswG a. F. Die Festlegung einheitlicher Muster trotz Landesvollzugs gem. § 7 Abs. 1 PAuswG ist aus Gründen der Sicherheit, Einheitlichkeit und Verwaltungspraktikabilität erforderlich.¹²⁾

Die Herstellung nach diesen Mustern wird zentral von der Bundesdruckerei übernommen (vgl. § 4 PAuswG Rn. 6 ff.). Das Ausweismuster wird gem. § 34 Satz 1 Nr. 1 PAuswG durch Rechtsverordnung bestimmt. Maßgeblich sind die Vorschriften der §§ 11 bis 12a PAuswV in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 2a zur PAuswV.

⁵⁾ BGBl. I 2019 S. 846.

⁶⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

⁷⁾ BT-Drs. 19/21986, S. 30.

⁸⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

⁹⁾ VO 2019/1157, ABl. L 188 v. 12. 7. 2019, S. 67.

¹⁰⁾ BGBl. I 2021 S. 530.

¹¹⁾ BGBl. I 2021 S. 2281, berichtigt durch Gesetz v. 17. 8. 2021, BGBl. I 2021, S. 3678.

¹²⁾ *Süßmuth/Koch*, § 1 PAuswG Rn. 21.

III. Aufgedruckte Daten (§ 5 Abs. 2 PAuswG)

1. Aufzählung der Daten

- 8** Abs. 2 bildet den Inhalt der bisherigen Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG a. F. ab; s. auch § 4 Abs. 1 PassG. Vorgenommen wurde lediglich eine systematische Anpassung, indem nunmehr die nicht personenbezogenen, auf dem Ausweis abgedruckten Daten vor die Klammer gezogen wurden und die Daten mit Personenbezug in der Aufzählung folgen.¹³⁾ Neu ist lediglich die Angabe der Zugangsnummer auf dem Personalausweis (vgl. § 2 PAuswG Rn. 56 ff.). Unterschiede zum Pass bestehen vor allem darin, dass der Personalausweis keine Angabe des Geschlechts beinhaltet.¹⁴⁾ Demgegenüber geht aus dem Personalausweis die vollständige Anschrift hervor;¹⁵⁾ seit der Neufassung im Jahr 2019 auch im Falle eines Wohnsitzes im Ausland.
- 9** Die Aufzählung der in zulässiger Weise auf dem Ausweis abgedruckten Daten i. S. d. Abs. 2, 3, 3a sowie der maschinenlesbaren Daten i. S. d. Abs. 4 ist ebenso wie die im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium (Abs. 5) und auf einem mobilen Endgerät (Abs. 5a) enthaltenen Daten enumerativ und abschließend.¹⁶⁾ Die Beschränkung auf die zur Feststellung der Identität unerlässlichen Daten ist den vom BVerfG aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung¹⁷⁾ ableitbaren Anforderungen geschuldet.
- 10** Im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 PAuswG hätte man durchaus eine Erweiterung erwägen können, jedoch erschien eine solche nicht sachgerecht, da dies möglicherweise der Akzeptanz der neuen Funktionalitäten entgegengestanden¹⁸⁾ und dem auch im Privatrechtsverkehr geltenden Grundsatz der Datensparsamkeit widerstrebt hätte.
- 11** Die Eintragung oder Speicherung weiterer Daten (z. B. Erklärung zur Organspende oder Blutgruppe) ist nicht zulässig. Die früher enthaltene Angabe der „unveränderlichen Kennzeichen“ ist wie auch im PAuswG a. F. nicht mehr vorgesehen, angesichts der sicheren Identifizierbarkeit mittels biometrischer Daten (Lichtbild, Fingerabdruck) auch nicht erforderlich.
- 12** Obwohl die Formulierung („enthält ...“) den Schluss nahe legt, alle genannten Daten müssten auf dem Personalausweis enthalten sein, besteht z. B. keine Verpflichtung, den Doktorgrad (vgl. Rn. 20) eintragen zu lassen. Verzichtet der Antragsteller auf die Eintragung, ist seinem Wunsch zu entsprechen. Gleiches gilt für Ordens- und Künstlernamen.

¹³⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 34.

¹⁴⁾ *Hornung/Möller*, § 5 PAuswG Rn. 9.

¹⁵⁾ *Hornung/Möller*, § 5 PAuswG Rn. 9.

¹⁶⁾ *Süßmuth/Koch*, § 1 PAuswG Rn. 21.

¹⁷⁾ BVerfGE 65, 1, 41 ff.

¹⁸⁾ Zur Akzeptanz ausführlich Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), *Digitaler Personalausweis*, 2005, S. 301 ff.; *Hornung*, *Die Digitale Identität*, 2005, S. 379 ff.

Bei der Angabe der nicht personenbezogenen Daten (ausstellende Behörde, Tag der Ausstellung und letzter Tag der Gültigkeitsdauer) handelt es sich eigentlich um eine Selbstverständlichkeit, die im PAuswG a. F. und im PassG keine Erwähnung findet. Aufgrund des fehlenden Personenbezugs bedurfte es keiner gesetzlichen Grundlage, die Festlegung als Bestandteil des Personalausweises durch das einheitliche Muster war unbedenklich. **13**

Mit der Neufassung 2009 ist die Zugangsnummer neu hinzugetreten, die von § 2 Abs. 11 PAuswG als zufällig erzeugte, sechsstellige Ziffernfolge, die zur Absicherung gegen unberechtigten Zugriff auf die Kommunikation zwischen Personalausweis und Lesegeräten dient, legal definiert wird (vgl. § 2 PAuswG Rn. 58). **14**

Die in Abs. 4 Satz 2 genannten Daten, die automatisiert ausgelesen werden dürfen, weisen zahlreiche Überschneidungen mit der Aufzählung des Abs. 2 auf. Die Aufzählung des Abs. 2 wird erweitert z. B. um die Angabe der Staatsangehörigkeit in abgekürzter Form (Abs. 4 Satz 2 Nr. 5), die Abkürzung für den Ausstellungsstaat und die Art des Ausweises (Abs. 4 Satz 2 Nr. 1). Der maschinenlesbare Bereich enthält i. d. R. als „Vornamen“ nur den Rufnamen.¹⁹⁾ **15**

Auch die Aufzählung der Datensätze für das elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium (Abs. 5) und für die Speicherung auf einem mobilen Gerät (Abs. 5a) verweisen hinsichtlich wesentlicher Inhalte auf den „Grunddatensatz“ des § 5 Abs. 2 PAuswG. **16**

2. Familien-/Geburtsname und Vorname (Nrn. 1, 2)

Familienname, Vorname und ggf. der Geburtsname sind vollständig²⁰⁾ und ungekürzt einzutragen. Ist eine Erklärung zur Schreibweise abgegeben worden, z. B. im Rahmen eines Vertriebenenverfahrens, ist diese verbindlich.²¹⁾ **17**

Einzelheiten zu Familien-, Ehe- oder Lebenspartnerschaftsname sind melderechtlich in Blatt-Nr. 0101, 0102, 0103, 0104, 0105, 0106 DSMeld, zu Geburtsnamen, Änderung des Familiennamens und Vornamen in Blatt-Nr. 0201, 0202, 0203, 0204, 0205, 0206, 0301, 0302, 0303, 0304 DSMeld (vgl. MPA 49) geregelt. **18**

Auch nach Wegfall der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (z. B. § 10 AG-PAuswG SH a. F.) ist bei der Notwendigkeit einer geeigneten Abkürzung das Einvernehmen mit dem Antragsteller herzustellen.²²⁾ Maßgebend für die Ein- **19**

¹⁹⁾ Süßmuth/Koch, Teil C II Rn. 26.

²⁰⁾ Zur Ersetzung von Umlauten s. BVerwG, NJW 1993, 547 ff.; anders ist dies jedoch im Bereich für das automatisierte Auslesen nach Abs. 4; dazu ebenfalls BVerwG, NJW 1993, 547 ff.; s. auch VGH BW, StAZ 1990, 370 ff.; dazu HückleKemkes, StAZ 1993, 37 ff.

²¹⁾ VG Augsburg, Gerichtsbescheid v. 11. 12. 2012 – Au 1 K 12.920.

²²⁾ Die Rechtsprechung, nach der bei den Abkürzungen in der maschinenlesbaren Zone auch das Persönlichkeitsrecht zu beachten ist (vgl. VG Freiburg, Urt. v. 28. 3. 2019 – 9 K 1947/18), kann auch auf § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 PAuswG übertragen werden.

tragung ist der Melderegisterinhalt.²³⁾ Dies gilt z. B. auch, wenn dieser hinsichtlich der Vornamenreihenfolge von den Angaben des Antragstellers abweicht, weil dieser die Vornamen über längere Zeit in anderer Reihenfolge geführt hat.²⁴⁾

- 19a Auch wenn zum Teil verfassungsrechtliche Bedenken geäußert werden,²⁵⁾ ist der Umstand, dass dem Ausweis nicht entnommen werden kann, welchen von ggf. mehreren Vornamen der Ausweisinhaber als „Rufname“ verwendet, nicht zu beanstanden.²⁶⁾ Eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist nicht ersichtlich, da es dem Betroffenen nicht verwehrt ist, auch im Rechtsverkehr primär einen der Vornamen zu verwenden.

3. Doktorgrad (Nr. 3)

- 20 Der Doktorgrad²⁷⁾ muss gem. § 9 Abs. 3 PAuswG entgegen der Formulierung nicht eingetragen werden (vgl. Rn. 12). Ein im Ausland erworbener Doktorgrad kann nur aufgenommen werden, wenn eine Genehmigung der zuständigen Behörde zum Führen vorliegt.²⁸⁾ Erforderlich ist, dass der ausländische Doktorgrad nach den landesrechtlichen Gesetzen mit der Abkürzung „Dr.“ ohne weitere Zusätze geführt werden darf.²⁹⁾

4. Tag und Ort der Geburt (Nr. 4)

- 21 Tag und Ort der Geburt bestimmen sich nach den Personenstandsunterlagen; im Hinblick auf die Schreibweise von Geburtsorten, die im Ausland liegen, sind die einschlägigen Erlasse des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und der Innenressorts der Länder zu beachten.³⁰⁾

5. Lichtbild (Nr. 5)

- 22 Die Vorgaben für das Lichtbild können gem. § 34 Satz 1 Nr. 2 PAuswG vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt festgelegt werden. Dies ist durch § 7 Abs. 3 PAuswV in Verbindung mit Anhang 3 erfolgt. Eine Anlehnung an die Verordnung zur Bestimmung der Muster der Reisepässe der Bundesrepublik Deutschland³¹⁾ erscheint sachgerecht. Wenn das

²³⁾ *Süßmuth/Koch*, Teil C II Rn. 21.

²⁴⁾ VG Düsseldorf, StAZ 2013, 355 ff.

²⁵⁾ *Wuttke*, DÖV 2013, 262 ff.

²⁶⁾ VG Berlin, Urt. v. 16. 9. 2015 – 23 K 260.15.

²⁷⁾ Vgl. melderechtlich Blatt-Nr. 0401 DSMeld, MPA 49.

²⁸⁾ Einzelheiten bei *Süßmuth/Koch*, Teil C II, Rn. 28.

²⁹⁾ VG Frankfurt, Beschl. v. 26. 6. 2013 – 5 L 2135/13.F.

³⁰⁾ *Süßmuth/Koch*, Teil C II Rn. 30; zum Problem umbenannter Orte *Sailer*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, D Teil VI Rn. 59 m. w. N.; Blatt-Nr. 0601, 0602, 0603, 0604, 0605 DSMeld, MPA 49.

³¹⁾ § 5 PassV i. V. m. Anlage 8.

Lichtbild diesen Vorgaben exakt entspricht, eignet es sich zum automatischen Abgleich mit einem bei einer Personenkontrolle angefertigten Lichtbild und ist mithin als biometrisches Datum anzusehen.

Ein Anspruch auf einen Personalausweis ohne Lichtbild aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen besteht nicht.³²⁾ Aus Art. 4 Abs. 3 GG folgt jedoch, dass ausnahmsweise auch Lichtbilder mit einer religiös motivierten Kopfbedeckung zu akzeptieren sind.³³⁾ Die Identifikation der abgebildeten Person muss aber möglich sein. Weitere Ausnahmen kommen aus medizinischen Gründen, die nicht nur vorübergehender Art sind, in Betracht (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 3 PAuswV).

Diese Rechtslage hat sich auch nicht durch das Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 8. 6. 2017³⁴⁾ geändert. § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG sieht mittlerweile nicht nur eine Vorlagepflicht vor, sondern auch die Pflicht der Behörde zu ermöglichen, das Gesicht der Person mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen.

6. Unterschrift (Nr. 6)

Der Begriff der Unterschrift in § 5 Abs. 2 Nr. 6 PAuswG ist so auszulegen, dass die Wiedergabe des Familiennamens notwendiger Bestandteil der Unterschrift ist. Da die PAuswVwV keine Vorgaben zur Unterschrift enthält, ist die PassVwV auch auf die Durchführung des PAuswG entsprechend anzuwenden; maßgeblich ist also Nr. 6.2.1.2 PassVwV.³⁵⁾

7. Größe (Nr. 7)

Grundsätzlich sind die Eintragungen zur Größe entsprechend den Angaben der antragstellenden Person vorzunehmen. Lediglich bei offensichtlich fehlerhaften Angaben sind diese zu prüfen. Kann die tatsächliche Größe (z. B. aufgrund einer Behinderung) nicht festgestellt werden, sind die Angaben der antragstellenden Person zu übernehmen.

8. Augenfarbe (Nr. 8)

Da keine standardisierten Bezeichnungen zur Augenfarbe existieren, liegt es im Ermessen von Behörde und Antragsteller, wie diese konkret bezeichnet wird. Der zuständigen Behörde kommt die Befugnis zu, alle Angaben ihrerseits durch geeignete Maßnahmen zu verifizieren.

³²⁾ BVerwG, Beschl. v. 24. 10. 1990 – 1 B 98/90.

³³⁾ Seit OVG Berlin, Beschl. v. 27. 6. 1979 – I S 138.79, ständige Rechtsprechung; vgl. dazu zuletzt VG Potsdam, Urt. v. 13. 11. 2015 – 8 K 4253/13.

³⁴⁾ BGBl. I 2017 S. 1570.

³⁵⁾ Ausführlich zum Ganzen VG Bremen, Beschl. v. 20. 7. 2021 – V 1223/21

9. Anschrift (Nr. 9)

27 § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG wurde mehrfach verändert. In der Fassung bis zum Jahr 2018 stellte die Vorschrift darauf ab, ob ein „Hauptwohnsitz“ in Deutschland vorhanden war. Ein Nebenwohnsitz in Deutschland konnte nach dem eindeutigen Wortlaut nicht eingetragen werden, wenn die Hauptwohnung im Ausland lag.³⁶⁾ Das nach geltendem Recht alleinige Abstellen auf eine „Wohnung“ durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises³⁷⁾ entspricht der Unterscheidung des Bundesmeldegesetzes. Danach gibt es eine Einstufung in Haupt- und Nebenwohnung nur, wenn eine Person mehrere Wohnungen im Inland hat. Besteht nur eine Wohnung im Inland, ist dies stets die alleinige Wohnung im Sinne des Melderechts, unabhängig davon, in welchem Umfang diese (auch im Verhältnis zu weiteren Wohnungen im Ausland) genutzt wird.³⁸⁾ Bei mehreren Wohnungen im Inland ist die Hauptwohnung einzutragen (Nr. 4.1.9.1 PassVwV).

28 Die Anschrift besteht aus Angabe von Straße, Hausnummer und Wohnort, ggf. auch ergänzenden Angaben wie Postleitzahl oder Ortsteil. Die Aufnahme der Postleitzahl durch § 6 Satz 3 PAuswV wurde zum Teil kritisiert, da sie früher nicht auf dem Personalausweis aufgedruckt war und kein „hoheitliches Datum“ ist – sie wird von der Deutschen Post AG vergeben. Maßgeblich ist der Melderegisterinhalt. Hat ein Antragsteller keine Wohnung, ist der gewöhnliche Aufenthaltsort einzutragen.³⁹⁾ Bei Wohnsitzänderung wird die neue Anschrift mit einem überdeckenden Aufkleber gemäß § 19 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 PAuswV von der Personalausweisbehörde hinzugefügt und die Eintragung im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium entsprechend geändert (vgl. § 19 Abs. 2 PAuswV).

28a Für Personen mit Hauptwohnsitz im Ausland sah § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG bis zum Jahr 2019 zwingend die Eintragung „keine (Haupt-)Wohnung in Deutschland“ vor. Das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften⁴⁰⁾ ermöglicht mittlerweile auch die Eintragung von Auslandsadressen auf dem Personalausweis.

28b Hintergrund ist der elektronische Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG. Dieser dient dazu, Verwaltungsleistungen online in Anspruch zu nehmen und dadurch den Gang zur Behörde entbehrlich zu machen. Insbesondere für Auslandsdeutsche bietet sich die Online-Ausweisfunktion dadurch an, wenn sie etwa ein

³⁶⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 34.

³⁷⁾ BGBl. I 2017 S. 2310.

³⁸⁾ BT-Drs. 18/12417, S. 10.

³⁹⁾ VG Schwerin, Beschl. v. 2. 3. 2015 – 6 B 1233/14.

⁴⁰⁾ BGBl. I 2019 S. 846.

Führungszeugnis beantragen und sich dadurch weite Reisen ersparen möchten.⁴¹⁾ Nach der bisherigen Fassung des § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG wurde die Auslandsadresse nicht auf den Personalausweis und somit auch nicht im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Ausweises (§ 5 Abs. 5 Nr. 1 PAuswG) übernommen. Im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises konnte daher keine verifizierte Auslandsadresse übertragen werden. Die Anpassung soll die Inanspruchnahme von E-Government-, E-Justice- und E-Business-Leistungen gerade auch aus dem Ausland ermöglichen.⁴²⁾ Die Angabe „keine Wohnung in Deutschland“ kann weiterhin eingetragen werden, wenn der Ausweisinhaber ins Ausland verzieht und er zum Zeitpunkt seiner Abmeldung seine künftige Auslandsadresse noch nicht kennt, oder wenn er auf absehbare Zeit wohnungslos bleibt.

§ 6 Sätze 4 und 5 PAuswV regeln Details: Wird als Wohnort eine ausländische Anschrift glaubhaft gemacht, wird diese aufgenommen. Hierbei können die Besonderheiten der ausländischen Anschrift berücksichtigt werden, soweit diese technisch darstellbar sind und eine eindeutige Zuordnung der Anschrift ermöglichen. **28c**

10. Staatsangehörigkeit (Nr. 10)

Personalausweise werden lediglich für deutsche Staatsangehörige ausgestellt, so dass die Angabe auf dem Ausweis selbst eigentlich entbehrlich wäre. Die Eigenschaft als Deutscher ist bei der Antragstellung von der zuständigen Behörde von Amts wegen zu überprüfen.⁴³⁾ **29**

11. Seriennummer (Nr. 11)

Die Seriennummer wird in Nr. 11 aufgrund ihrer Einmaligkeit zutreffend als personenbezogenes Datum genannt. Der Seriennummer kommt erhebliche persönlichkeitsrelevante Bedeutung zu, da ihre Nutzung die Erstellung übergreifender Kundenprofile o. Ä. ermöglichen würde (vgl. § 2 PAuswG Rn. 48). Daher sieht § 20 Abs. 3 PAuswG ein Erhebungsverbot vor. **30**

12. Ordens-/Künstlername (Nr. 12)

Durch die Novelle im Jahre 2007 wurde auf die Angabe von Ordens- und Künstlernamen auf dem Personalausweis verzichtet (zuvor: § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 PAuswG). Aufgrund zahlreicher Eingaben von Betroffenen wurde sie jedoch im Zuge der Neufassung des Personalausweisrechts und der Einführung des elektronischen Personalausweises im Jahr 2009 wieder eingeführt.⁴⁴⁾ **31**

⁴¹⁾ BT-Drs. 19/8038, S. 34.

⁴²⁾ BT-Drs. 19/8038, S. 34.

⁴³⁾ *Süßmuth/Koch*, Teil C II Rn. 32 ff.

⁴⁴⁾ BT-Drucks. 16/10489, S. 34.

- 32** Die Eintragung des Ordensnamens⁴⁵⁾ setzt die Vorlage einer Bescheinigung über die Verleihung der jeweiligen kirchlichen Einrichtung voraus und ist auf Ordensnamen der verfassungsrechtlich geschützten Religionsgemeinschaften beschränkt.⁴⁶⁾ Auch ein Künstlername⁴⁷⁾ ist durch geeignete Unterlagen glaubhaft zu machen. Der Antragsteller kann auf eine Eintragung verzichten (vgl. Rn. 12).
- 32a** Auch ein Ordens- oder Künstlername wird, wie anhand der weiteren in § 5 Abs. 2 PAuswG aufgeführten Angaben zur Person des Ausweisinhabers ersichtlich, nicht im privaten Interesse des Betroffenen, sondern allein zum Zweck der Identitätsfeststellung in den Personalausweis eingetragen.⁴⁸⁾
- 32b** Unter einem Künstlernamen ist ein von einem bürgerlichen Namen abweichender Name zu verstehen, der in bestimmten Lebensbereichen in Zusammenhang mit einer künstlerischen/freischaffenden Tätigkeit geführt wird und anstelle des Namens die Identität und Individualität der Person ausdrückt. Die Eintragung des Geburtsnamens als Künstlername ist nicht möglich. Es fehlt an dem erforderlichen, nennenswerten Identifikationsbeitrag, wenn in den Personalausweis neben dem bereits eingetragenen Geburtsnamen der Künstlername wiederholend eingetragen würde.⁴⁹⁾

13. Aufkleber in Brailleschrift

- 32c** Ohne ausdrückliche Erwähnung im Gesetz ermöglicht § 18a PAuswV auf Antrag des Ausweisinhabers, dass die Personalausweisbehörde bei Ausgabe oder später einen Braille-Aufkleber anbringt. Die Braille-Beschriftung „AD“ auf dem transparenten Aufkleber steht für „Ausweisdokument“ und ermöglicht ein Ertasten des Dokuments.

14. Veränderungen der Angaben

- 33** Grundsätzlich führt der Umstand, dass Eintragungen auf dem Personalausweis fehlen oder unzutreffend sind (bzw. unzutreffend geworden sind) gem. § 28 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG zur Ungültigkeit des Ausweises. Dies gilt nicht für die Größe und die Anschrift.

⁴⁵⁾ Blatt-Nr. 0501 DSMeld – MPA 49.

⁴⁶⁾ BT-Drucks. 16/10489, S. 34; eine Begrenzung auf diejenigen Religionsgemeinschaften, denen der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zukommt, dürfte wohl verfassungswidrig sein. Erfasst werden aus Gleichbehandlungsgründen alle Religionsgemeinschaften, die sich auf Art. 4 Abs. 1 GG berufen können, da das Tragen des Ordensnamens bei allen in gleicher Weise Teil der Religionsausübung ist.

⁴⁷⁾ Blatt-Nr. 0502 DSMeld – MPA 49.

⁴⁸⁾ VG Ansbach, Urt. v. 14. 11. 2019 – 18 K 18.00715.

⁴⁹⁾ VG Düsseldorf, Urt. v. 7. 5. 2019 – 5 K 7728/18; VG Schleswig, Urt. v. 24. 6. 2020 – 9 A 29/19.

Änderungen der Anschrift werden nach § 19 Abs. 1 PAuswV i. V. m. Anhang 1 durch Anfertigung eines Aufklebers und Anbringen desselben auf dem Personalausweis vorgenommen. Zugleich wird die auf dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherte Anschrift geändert. **34**

Mangels entgegenstehender oder spezieller Regelungen ist für die Änderung der Anschrift die Behörde nach § 8 Abs. 1 Satz 1 PAuswG örtlich zuständig, deren Meldepflicht der Ausweisinhaber mit seiner „neuen“ Anschrift unterliegt. **35**

Seit 1. 9. 2021 ermöglicht § 23a BMG eine elektronische Anmeldung (Erfüllung der Meldepflicht). Um diese Verfahrensvereinfachung nicht durch das Erfordernis, einen Adressaufkleber bei der zuständigen Behörde abzuholen, zu konterkarieren, sieht § 19 Abs. 1 Satz 2 PAuswV nunmehr auch die Möglichkeit der postalischen Übersendung des Adressaufklebers vor. **35a**

IV. Vorläufige Personalausweise (§ 5 Abs. 3 PAuswG)

Gemäß § 5 Abs. 3 PAuswG enthält der vorläufige Personalausweis einerseits den identischen Datensatz wie der reguläre Ausweis (Verweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 12 PAuswG), andererseits ebenfalls eine maschinenlesbare Zone (Verweis auf § 5 Abs. 4 Satz 2 PAuswG).⁵⁰⁾ Das einheitliche Muster ist in § 12 Satz 1 PAuswV i. V. m. Anhang 2 zu finden. Besonderheiten hinsichtlich der einzutragenden Daten sind nicht zu berücksichtigen; vgl. § 12 Satz 2 PAuswG. **36**

V. Ersatz-Personalausweis (§ 5 Abs. 3a PAuswG)

Durch den im Jahr 2015 neu eingefügten § 5 Abs. 3a PAuswG⁵¹⁾ wird festgelegt, welche Angaben der Ersatz-Personalausweis i. S. d. § 6a PAuswG ausschließlich enthalten darf und welche nicht zulässig sind. Der Ersatz-Personalausweis enthält die gleichen aufgedruckten Daten wie der reguläre Ausweis (Verweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 12 PAuswG) sowie eine maschinenlesbare Zone (Verweis auf § 5 Abs. 4 Satz 2 PAuswG). Des Weiteren finden sich die Angabe der ausstellenden Behörde, der Tag der Ausstellung und der letzte Tag der Gültigkeitsdauer. Das einheitliche Muster ist in § 12a Satz 1 PAuswV i. V. m. Anhang 2a zu finden. Besonderheiten hinsichtlich der einzutragenden Daten sind nicht zu berücksichtigen; vgl. § 12a Satz 2 PAuswV. **37**

Gegenüber den Angaben des vorläufigen Personalausweises enthält der Ersatz-Personalausweis insbesondere den Vermerk, dass er nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt. Dies ist Konsequenz dessen, dass der Ersatz-Personalausweis lediglich dann ausgegeben wird, wenn ein regulärer sowie vorläufiger Ausweis nach § 6a PAuswG versagt oder entzogen wurde. **38**

⁵⁰⁾ Dies ist seit der Neufassung durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes (BGBl. I 2015 S. 970) klargestellt; zur unklaren Rechtslage zuvor *Hornung/Möller*, § 5 PAuswG Rn. 13

⁵¹⁾ BGBl. I 2015 S. 970.

- 39 Anders als Personalausweis und vorläufiger Personalausweis ist die Angabe „keine Wohnung in Deutschland“ nicht zulässig; dies ist systemimmanent, da ein Ersatz-Personalausweis nicht zur Ausreise berechtigt.⁵²⁾ Die zunächst unterbliebene redaktionelle Anpassung des § 5 Abs. 3a PAuswG an die Änderung des § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises⁵³⁾ wurde erst mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen⁵⁴⁾ zum 12. 12. 2020 nachvollzogen.

VI. Bereich für das automatisierte Auslesen (§ 5 Abs. 4 PAuswG)

1. Maschinenlesbarer Bereich (Satz 1)

- 40 Die Vorschrift des § 5 Abs. 4 PAuswG entspricht bis auf eine redaktionelle Anpassung (der Ersetzung des Begriffs „lediglich“ durch „ausschließlich“) der Regelung des § 1 Abs. 3 PAuswG a. F.
- 41 Auch der vorläufige Personalausweis eignet sich zum automatischen Auslesen von Daten nach § 5 Abs. 4 Satz 1 PAuswG. Dies war ursprünglich nicht vorgesehen, wurde jedoch durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes im Jahr 2015 durch eine Ergänzung in § 5 Abs. 3 PAuswG ermöglicht.⁵⁵⁾ Der Ersatz-Personalausweis i. S. d. § 6a PAuswG enthält, obwohl der Gesetzgeber dies ermöglicht, in seiner tatsächlichen Ausgestaltung keinen maschinenlesbaren Bereich.⁵⁶⁾
- 42 Der maschinenlesbare Bereich der Ausweise dient der Beschleunigung von Identitätskontrollen und der Vermeidung von Eingabefehlern.⁵⁷⁾ Er stand⁵⁸⁾ und steht einer privaten Nutzung nur eingeschränkt zur Verfügung (Nutzungsmöglichkeiten für Private folgen aus § 20 Abs. 4 und 5 PAuswG).

2. Aufzählung der Daten (Satz 2)

- 43 Satz 2 legt die im maschinenlesbaren Bereich zulässigerweise genannten Daten fest: Nr. 1 bezeichnet die international üblichen Abkürzungen „IDD“ für Personalausweis, „ITD“ für den vorläufigen Personalausweis und „IXD“ für den Ersatz-Personalausweis, Nr. 5 die Abkürzung „D“ für die deutsche Staatsangehörigkeit.

⁵²⁾ *Beimowski/Gawron*, § 5 PAuswG Rn. 12.

⁵³⁾ BGBl. I 2017 S. 2310.

⁵⁴⁾ BGBl. I 2020 S. 2744.

⁵⁵⁾ BGBl. I 2015 S. 970.

⁵⁶⁾ Zu den Gründen *Beimowski/Gawron*, § 5 PAuswG Rn. 15.

⁵⁷⁾ *Süßmuth/Koch*, Teil C II Rn. 28.

⁵⁸⁾ Unklar zur alten Rechtslage Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), *Digitaler Personalausweis*, 2005, S. 127, 150 f., 225; *Hornung*, *Die Digitale Identität*, 2005, S. 204 f.

Ansonsten entsprechen die Daten weitgehend den in § 5 Abs. 2 PAuswG genannten Daten. Besonderheiten sind insbesondere bei der Abkürzung (insbesondere des Familiennamens) zu beachten, da der zur Verfügung stehende Platz begrenzt ist. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat durch die von ihm erlassenen „Regeln für die automatisierte Zusammensetzung der Namensbestandteile in der maschinenlesbaren Zone deutscher Reisedokumente“ (in der Fassung vom 31. 3. 2016) die Verwaltungspraxis dahingehend festgelegt, dass die maschinenlesbare Zone entsprechend den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) gestaltet wird. Es handelt sich hierbei um eine Verwaltungsvorschrift, bei deren Umsetzung durch die Behörden höherrangiges Recht zu beachten ist. Dies kann dazu führen, dass bestimmte Abkürzungen nicht gewählt werden können, weil das Persönlichkeits- und Namensrecht des Ausweisinhabers sonst verletzt würde.⁵⁹⁾ **43a**

Durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen wurde mit Wirkung zum 2. 8. 2021 eine neue „Nr. 7a“ eingefügt.⁶⁰⁾ Die maschinenlesbare Zone enthält (wie nun auch der Reisepass, vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 9a PassG) die „Versionsnummer des Ausweismusters“. Durch die Aufnahme der Versionsnummer auf dem Dokument können Kontrollberechtigte die für das Dokument vorgesehenen Sicherheitsmerkmale zwecks Überprüfung recherchieren.⁶¹⁾ Hintergrund ist, dass die Sicherheits- und sonstigen Merkmale des Personalausweises von Zeit zu Zeit aktualisiert werden und die überprüfenden Stellen sich bei ihrer Prüfung an einer zum Zeitpunkt der Ausgabe des Dokuments verwendeten Kombination von Merkmalen orientieren. **43b**

3. Zugangsnummer (Satz 3)

Warum die Zugangsnummer in Satz 3 gesondert als „außerhalb“ des maschinenlesbaren Teils des Ausweises befindlich gekennzeichnet wird, bleibt angesichts der zugleich normierten Zulässigkeit des automatisierten Auslesens im Zusammenhang mit der Identitätsüberprüfung nach § 17 PAuswG systematisch unklar.⁶²⁾ **44**

Gem. § 14 PAuswG ist eine Erhebung von persönlichen Daten aus dem Personalausweis ohnehin nur in den abschließend von §§ 15 bis 20 PAuswG genannten Fällen zulässig. **45**

Die Regelungen für die Erhebung durch nichtöffentliche Stellen in §§ 18 ff. PAuswG enthalten mit Ausnahme des § 20 Abs. 4 PAuswG für Beförderungsunternehmen und des § 20 Abs. 5 PAuswG im Zusammenhang mit der Altersüberprüfung keine Ermächtigung zur Nutzung des maschinenlesbaren Teils. **46**

⁵⁹⁾ Sehr anschaulich: VG Freiburg, Ur. v. 28. 3. 2019 – 9 K 1947/18.

⁶⁰⁾ BGBl. I 2021 S. 2744.

⁶¹⁾ BT-Drs. 19/21986, S. 33.

⁶²⁾ Erklärungsansatz bei *Hornung/Möller*, § 5 PAuswG Rn. 15.

VII. Elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium (§ 5 Abs. 5 PAuswG)

- 47** Das Gesetz enthält keine Legaldefinition des elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmediums des Personalausweises. Gemäß § 13 PAuswV ist dieses mit einer kontaktlosen Schnittstelle ausgestattet und benötigt für die Datenübertragung die Energieversorgung durch Lesegeräte. Nach § 5 Abs. 6 PAuswG (vgl. Rn. 66 f.) und § 14 Abs. 1 Satz 1 PAuswV sind alle im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten personenbezogenen Daten gegen unbefugten Zugriff zu schützen.
- 48** § 5 Abs. 5 PAuswG entspricht inhaltlich der Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 1 PassG und weist Ähnlichkeiten zu § 1 Abs. 4 und 5 PAuswG a. F. auf,⁶³⁾ die bereits im Jahr 2002 das zuvor bestehende Verbot der Speicherung von Fingerabdrücken beseitigt hatten.⁶⁴⁾ Neben die im elektronischen Speichermedium des Passes gespeicherten Daten treten beim Personalausweis weitere Datenkategorien, die auf dem Personalausweis aufgedruckt sind und auch durch den elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG übermittelbar sein sollen (insbesondere die Anschrift).
- 49** § 5 Abs. 5 PAuswG legt abschließend fest, welche Daten im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeichert werden dürfen. Die Vorschrift enthält einige systematische Unklarheiten, insbesondere aufgrund des „doppelten“ Verweises auf § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 5, 9, 10 und 12 und § 5 Abs. 4 Satz 2 PAuswG, also auf Aufzählungen, die zum Teil identische Datenkategorien bezeichnen. Durch das Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät⁶⁵⁾ wurde hinsichtlich der Staatsangehörigkeit (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 PAuswG) eine (eigentlich nicht erforderliche⁶⁶⁾) Klarstellung vorgenommen. Eine separate, eigenständige Aufzählung der Daten in § 5 Abs. 5 PAuswG hätte zu mehr systematischer Klarheit geführt, zumal auch Abs. 4 eine partielle Wiederholung des Abs. 2 enthält. Gleiches gilt für den neu eingefügten § 5 Abs. 5a PAuswG.

1. Daten nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 5, 9, 10 und 12 PAuswG (Nr. 1)

- 50** Aufgrund des Verweises auf § 5 Abs. 2 PAuswG sind zunächst folgende Datensätze auch im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespei-

⁶³⁾ Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), Digitaler Personalausweis, 2005, S. 118 ff.

⁶⁴⁾ Dazu *Hornung*, Die Digitale Identität, 2005, S. 49.

⁶⁵⁾ BGBl. I 2021 S. 2281.

⁶⁶⁾ BT-Drs. 19/28169, S. 20: „Dass das Datum der Staatsangehörigkeit zum Datenkranz im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises nach geltender Rechtslage gehört und daher dort gespeichert werden kann, ergibt sich schon jetzt über die Verweise in § 5 Absatz 5 Nummer 2 und § 18 Absatz 3 Satz 2 ... auf § 5 Absatz 4 Satz 2, der in der Nummer 5 die Staatsangehörigkeit enthält. Um einen Gleichlauf zum neuen § 5 Absatz 5a zu erreichen, wird der Verweis klarstellend auf Datum der Staatsangehörigkeit nach § 5 Absatz 2 Nummer 10 erweitert.“

chert: Familien- und Geburtsname (Abs. 2 Nr. 1), Vornamen (Abs. 2 Nr. 2), Doktorgrad (Abs. 2 Nr. 3), Tag und Ort der Geburt (Abs. 2 Nr. 4) und das Lichtbild (Abs. 2 Nr. 5). Für Namen und Ortsnamen gilt, dass diese in gleicher Weise im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium abgelegt werden, wie sie auch auf dem Ausweis aufgedruckt sind (also ggf. auch in abgekürzter Schreibweise), auch wenn technisch ein erweiterter Datenbestand denkbar wäre. Auch die Einzelheiten und Anforderungen an das gespeicherte Lichtbild entsprechen den Vorgaben für das aufgedruckte Lichtbild i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 5 PAuswG. Aus Gründen der Datensparsamkeit muss im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises nicht immer das vollständige Geburtsdatum übermittelt werden, es ist auch die Berechnung von Angaben möglich, also z. B. ob die antragstellende Person über 18 Jahre alt ist.

Für die auf dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherte Anschrift gilt nach der Neufassung des § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG durch das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften⁶⁷⁾ (vgl. Rn. 27 ff.), dass auch eine Auslandsanschrift eingetragen bzw. gespeichert werden kann. Hat der Ausweisinhaber keine Wohnung in Deutschland, kann die Angabe „keine Wohnung in Deutschland“ eingetragen werden, zwingend ist dieser Eintrag nicht mehr. Die Anschrift wird ansonsten gleichlautend mit dem aufgedruckten Datensatz gespeichert. **51**

Die durch Aufkleber erfolgende Änderung der Adresse (vgl. Rn. 34 ff.) muss auch auf dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium nachvollzogen werden. Geregelt ist dies in § 19 Abs. 2 Satz 1 PAuswV (für die Änderung in der Ausweisbehörde) und in § 19 Abs. 2 Satz 2 bis 6 PAuswV für den Fall der elektronischen Anmeldung nach § 23a BMG. **51a**

Neu hinzugekommen ist mit dem Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät⁶⁸⁾ der direkte Verweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 10 PAuswG. Zuvor folgte die Speicherung der Staatsangehörigkeit aus dem Verweis des § 5 Abs. 5 Nr. 2 PAuswG auf § 5 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 PAuswG. **52**

Der Verweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 12 PAuswG ermöglicht die Speicherung von Ordens- und Künstlernamen. Besonderheiten gegenüber den aufgedruckten Daten bestehen auch hier nicht. **53**

2. Gemeindeschlüssel (Nr. 1a)

Das elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium enthält seit dem Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät⁶⁹⁾ und damit mit Wirkung zum 1. 9. 2021 auch den im amtlichen **54**

⁶⁷⁾ BGBl. I 2019 S. 846.

⁶⁸⁾ BGBl. I 2021 S. 2281.

⁶⁹⁾ BGBl. I 2021 S. 2281.

Gemeindeverzeichnis verwendeten eindeutigen Gemeindeschlüssel. Dies erfolgt aufgrund von Anforderungen im Rahmen der Umsetzung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz.⁷⁰⁾ So ist für einige digitale Verwaltungsleistungen die Übermittlung des Gemeindeschlüssels notwendig, um die Register der zuständigen Behörde aus dem Verwaltungsportal richtig zu adressieren. Hierfür muss die Möglichkeit bestehen, dass der vom Statistischen Bundesamt herausgegebene bundeseinheitliche Gemeindeschlüssel der Gemeinde an berechnete Stellen übermittelt wird. Die Adressierung über die Adresse mit der Postleitzahl ist äußerst fehlerhaft, da der Zuschnitt der Postleitzahlengebiete häufig nicht den Grenzen der politisch eigenständigen Gemeinden entspricht.⁷¹⁾

3. Daten des maschinenlesbaren Bereichs nach § 5 Abs. 4 Satz 2 PAuswG (Nr. 2)

- 55 Zusätzlich enthält das Speicher- und Verarbeitungsmedium die Datensätze des „maschinenlesbaren Bereichs“ nach Abs. 4 (richtigerweise hätte der Begriff „Bereich für das automatisierte Auslesen“ verwendet werden müssen⁷²⁾). Dies sind die Abkürzung für die Dokumentenart (wobei nur Nr. 1a in Betracht kommt, da weder der vorläufige noch der Ersatz-Personalausweis ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium enthalten⁷³⁾), Familienname (Nr. 2), Vornamen (Nr. 3), die Seriennummer (Nr. 4), die Abkürzung „D“ für deutsche Staatsangehörigkeit (Nr. 5), der Tag der Geburt (Nr. 6), der letzte Tag der Gültigkeitsdauer (Nr. 7) und die Versionsnummer des Ausweismusters (Nr. 7a). Prüffziffern und Leerstellen (Nr. 8 und 9) sind ohne Relevanz im Rahmen des § 5 Abs. 5 PAuswG.

4. Fingerabdrücke (Nr. 4)

- 56 Nach § 5 Abs. 5 Nr. 4 PAuswG enthält das elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium die Fingerabdrücke nach § 5 Abs. 9 PAuswG, die Bezeichnung der erfassten Finger sowie die Angaben zur Qualität der Abdrücke. Die Speicherung biometrischer Daten (Fingerabdruck und Lichtbild) in einem elektronischen Medium ermöglicht die zweifelsfreie Feststellung der Übereinstimmung der Identität des Personalausweisinhabers mit der Identität der zu kontrollierenden Person durch ein computergestütztes Verfahren. Auf Lichtbild- und Fingerabdruckdaten kann nur im Rahmen von Identitätsüberprüfungen nach § 17 PAuswG zugegriffen werden; eine Übermittlung im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 PAuswG ist nicht zugelassen (vgl. die abschließende Aufzählung in § 18 Abs. 3 PAuswG).

⁷⁰⁾ BT-Drs. 19/28169, S. 16.

⁷¹⁾ BT-Drs. 19/28169, S. 23.

⁷²⁾ *Hornung/Möller*, § 5 PAuswG Rn. 18.

⁷³⁾ *Beimowski/Gawron*, § 5 PAuswG Rn. 18.

Die Speicherung der Fingerabdruckdaten ist seit dem 2. 8. 2021 durch die Neufassung des § 5 Abs. 9 PAuswG infolge des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen⁷⁴⁾ obligatorisch. Das zuvor bestehende Wahlrecht wurde in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben abgeschafft (vgl. Rn. 75 ff.).

Die Fingerabdrücke müssen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 PAuswV mittels einer zertifizierten Hardware erfasst werden. Zudem findet – wie auch bei den Lichtbildern – eine Qualitätssicherung mittels einer zertifizierten Software statt, ob und inwieweit die Vorgaben der PAuswV und deren Anlagen erfüllt sind. § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG enthält eine Regelung dazu, welche Fingerabdrücke zu erfassen und zu speichern sind – nämlich im Regelfall die des linken und rechten Zeigefingers.

Erhebung und Speicherung von biometrischen Daten (Lichtbild und Fingerabdruck) in einem elektronischen Medium zum Zwecke des automatisierten Abgleichs im Personalausweis (vgl. zur Speicherung im Personalausweisregister § 26 PAuswG Rn. 16 ff.) sind verfassungsrechtlich unbedenklich, da sie zum Zweck der zweifelsfreien Feststellung der Übereinstimmung der Identität des Personalausweisinhabers mit der Identität der zu kontrollierenden Person durch ein computergestütztes Verfahren erforderlich und angemessen sind.⁷⁵⁾

VIII. Elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium in einem mobilen Endgerät (§ 5 Abs. 5a PAuswG)

Durch das Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät⁷⁶⁾ wurde mit Wirkung zum 1. 9. 2021 § 5 Abs. 5a PAuswG neu eingefügt. Systematisch ist diese Vorschrift nicht korrekt verortet, weil sie – anders als der sonstige Regelungsgegenstand des § 5 PAuswG – nicht beschreibt, welche Daten der Personalausweis enthält, sondern welche Datensätze in zulässiger Weise vom Ausweis auf ein anderes Medium, ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium in einem mobilen Endgerät, übertragen werden dürfen.

Zweck der Speicherung auf einem elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium in einem mobilen Endgerät ist die Einrichtung eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 10a PAuswG. Nach § 2 Abs. 13 PAuswG ist ein mobiles Endgerät ein solches Gerät, das dem Stand der Technik entspricht, um einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 PAuswG durchführen zu können. Das Aufspielen der Daten richtet sich nach § 10a Abs. 1 Satz 1 PAuswG: Auf elektronische Veranlassung durch den Ausweisinhaber

⁷⁴⁾ Art. 11 des Gesetzes mit abweichendem Inkrafttreten; BGBl. I 2020 S. 2744.

⁷⁵⁾ Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), Digitaler Personalausweis, 2005, S. 109 f.; *Hornung*, Die Digitale Identität, 2005, S. 167 ff.; *Pallasky*, Datenschutz in Zeiten globaler Mobilität, 2006, S. 49 ff.

⁷⁶⁾ BGBl. I 2021 S. 2281.

ergänzende gesetzliche Anordnung getroffen, die „gespeicherten Daten gegen unbefugtes Auslesen, Verändern und Löschen zu sichern“.

Zu diesem Zweck werden kryptografische Verfahren eingesetzt, die einerseits die Fälschungssicherheit und die maschinelle Echtheitsprüfung erleichtern,⁷⁹⁾ andererseits aber auch der missbräuchlichen Erhebung von Daten über die kontaktlose Schnittstelle vorbeugen. **67**

Nach § 14 PAuswV muss die technische Ausgestaltung des Personalausweises durch den Ausweishersteller sicherstellen, dass vor der Übermittlung personenbezogener Daten die Geheimnummer, die Zugangsnummer oder die Daten der maschinenlesbaren Zone eingegeben, Zugriffsrechte über Berechtigungszertifikate nachgewiesen und die personenbezogenen Daten zwischen Speicher- und Verarbeitungsmedium und Inhabern von Berechtigungszertifikaten nur elektronisch übermittelt werden. **68**

X. Kinderpersonalausweis (§ 5 Abs. 7 PAuswG)

Um die Verwendung als kryptografisches Sicherheitsmerkmal zu ermöglichen, erhält auch der Personalausweis für Kinder unter sechs Jahren ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium. Die Erhebung der Fingerabdrücke als biometrisches Merkmal und deren Speicherung im Personalausweis ist bei Kindern jedoch nicht praktikabel, insbesondere aber auch nicht erforderlich. **69**

Daher ist für Kinder unter sechs Jahren die Ausstellung von Personalausweisen ohne elektronisch gespeicherte Fingerabdrücke vorgesehen. Die Altersgrenze von sechs Jahren ist analog zur Regelung im Passgesetz (dort § 4a Satz 2 PassG) gewählt. Der Kinderpersonalausweis enthält nur das Lichtbild als biometrisches Merkmal. **70**

Neben den Fingerabdrücken entfällt auf dem Kinderpersonalausweis auch die Speicherung des Geburtsortes und der Anschrift, zumal diese Angaben nicht in Abs. 4 Satz 2 aufgezählt werden. Weshalb diese Angaben in elektronischer Form entbehrlich sind, lässt sich der Gesetzesbegründung nicht entnehmen. Da sie auch „klassisch“ auf einen Kinderpersonalausweis aufgebracht werden, erscheint diese Regelung nicht sachgerecht. **71**

Gem. § 9 Abs. 5 PAuswG enthält der Kinderpersonalausweis bei Kindern unter zehn Jahren zudem keine Unterschrift. Diese Regelung wäre systematisch korrekt als Beschränkung der gespeicherten bzw. aufgedruckten Daten ebenfalls in § 5 PAuswG zu verorten gewesen (vgl. § 9 PAuswG Rn. 23). **72**

XI. Verbot sprechender Kennzeichen (§ 5 Abs. 8 PAuswG)

Abs. 8 beinhaltet im Wesentlichen die Regelung des § 3 Abs. 1 PAuswG a. F. bzw. des § 16 Abs. 1 Satz 1 PassG. Durch die neuen Funktionen sind Sperrkennwort **73**

⁷⁹⁾ Süßmuth/Koch, § 4 PassG Rn. 18.

und Sperrmerkmale (vgl. § 2 PAuswG Rn. 35 ff.) hinzugetreten, die ebenfalls nicht als sog. sprechende Kennzeichen ausgestaltet werden dürfen.

- 74 Obwohl die Seriennummern (vgl. § 2 PAuswG Rn. 48 f.) seit jeher keine solchen Informationen enthielten und eine Änderung nicht beabsichtigt war, hielt es der Gesetzgeber aus Gründen des Datenschutzes für erforderlich, eine gesetzliche Klarstellung vorzunehmen und einer missbräuchlichen Verwendung dieser Nummern als Personenkennzeichen-Surrogate entgegenzuwirken.⁸⁰⁾

XII. Fingerabdrücke (§ 5 Abs. 9 PAuswG)

1. Verpflichtende Speicherung der Fingerabdrücke seit 2021 (Satz 1)

- 75 § 5 Abs. 9 PAuswG findet seine Entsprechung in § 4 Abs. 4 PassG, lediglich der Begriff „elektronisches Speichermedium“ wurde durch den Begriff „elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium“ ersetzt. Anders als im PassG wurden die Fingerabdrücke zunächst, noch bis ins Jahr 2021, jedoch nur gespeichert, wenn die antragstellende Person dies wünschte. Demgegenüber war die Speicherung des Lichtbildes als biometrisches Datum bei allen Personalausweisen – einschließlich des Kinderpersonalausweises (vgl. Rn. 70) – schon seit der Neufassung im Jahr 2009 zwingend.
- 76 Die Freiwilligkeit der Speicherung der Fingerabdrücke im Ausweis entfiel durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen mit Wirkung zum 2. 8. 2021.⁸¹⁾ Hintergrund sind europäische Vorgaben. Gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2019/1157⁸²⁾ sind Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium zu versehen, welches auch zwei Fingerabdrücke zu enthalten hat.
- 77 Das Inkrafttreten dieser Regelung zum 2. 8. 2021 liegt in der Übergangsvorschrift des europäischen Rechts begründet. Nach Art. 5 Abs. 1 VO 2019/1157 verlieren Personalausweise, die den Anforderungen des Art. 3 der VO nicht entsprechen, mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2031, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt, ihre Gültigkeit. Aufgrund der zehnjährigen Gültigkeitsdauer nach § 6 Abs. 1 PAuswG können alle vor dem 2. 8. 2021 ausgegebenen Ausweise ohne Schwierigkeiten über die gesamte Gültigkeitsdauer eingesetzt werden.
- 78 Der in § 4 Abs. 3 Satz 3 PassG enthaltene Zusatz, dass eine bundesweite Datenbank biometrischer Daten, also auch der gespeicherten Fingerabdrücke,

⁸⁰⁾ BT-Drs. 10/3303, S. 15; s. auch Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), Digitaler Personalausweis, 2005, S. 126.

⁸¹⁾ BGBl. I 2020 S. 2744; ein redaktionelles Versehen wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes korrigiert; vgl. BGBl. I 2021 S. 530.

⁸²⁾ VO 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. 6. 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, ABl. L 188 v. 12. 7. 2019, S. 67.

nicht errichtet wird, findet sich in § 26 Abs. 4 PAuswG (vgl. § 26 PAuswG Rn. 16 ff.).

Eine Speicherung erfolgt nach § 23 Abs. 1 PAuswG zunächst ausschließlich **79** dezentral bei den Personalausweisbehörden, zudem sind die zu speichernden Daten in § 23 Abs. 3 PAuswG abschließend – ohne Fingerabdrücke – aufgeführt.

2. Form der Speicherung (Satz 1 und 2)

§ 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG legt ebenfalls fest, in welcher Form die Speicherung **80** erfolgen muss. Entsprechend war schon bei der freiwilligen Speicherung zuvor verfahren worden: Es werden der flache Abdruck des linken und rechten Zeigefingers im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises gespeichert. Nach Satz 2 wird beim Fehlen eines Zeigefingers, ungenügender Qualität des Fingerabdrucks oder Verletzungen der Fingerkuppe ersatzweise der flache Abdruck entweder des Daumens, des Mittelfingers oder des Ringfingers gespeichert. Neben der Pflicht zur Qualitätssicherung in § 7 Abs. 2 PAuswV enthalten weder die PAuswV noch die PAuswVwV weitergehende Vorgaben.

3. Ausnahme (Satz 3)

Nach § 5 Abs. 9 Satz 3 PAuswG sind Fingerabdrücke nicht zu speichern, wenn die **81** Abnahme der Fingerabdrücke aus medizinischen Gründen, die nicht nur vorübergehender Art sind, unmöglich ist. Diese Ausnahme steht in Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben; vgl. Art. 3 Abs. 7 VO 2019/1157.

XIII. Elektronischer Identitätsnachweis (§ 5 Abs. 10 PAuswG)

§ 5 Abs. 10 PAuswG enthält eine klarstellende Regelung, nach der die **82** im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises oder eines mobilen Endgeräts (Abs. 5a) gespeicherten Daten auch im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises ausgelesen werden können. Die Einzelheiten und das Verfahren ergeben sich aus § 18 PAuswG.

§ 6 Gültigkeitsdauer des Ausweises; vorzeitige Beantragung; räumliche Beschränkungen

- (1) Personalausweise werden für eine Gültigkeitsdauer von zehn Jahren ausgestellt.
- (2) Vor Ablauf der Gültigkeit eines Personalausweises kann ein neuer Personalausweis beantragt werden, wenn ein berechtigtes Interesse an der Neuausstellung dargelegt wird.
- (3) Bei Personen, die noch nicht 24 Jahre alt sind, beträgt die Gültigkeitsdauer des Personalausweises sechs Jahre.
- (4) Die Gültigkeitsdauer eines vorläufigen Personalausweises ist unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks festzulegen; sie darf einen Zeitraum von drei Monaten nicht überschreiten.
- (4a) Die Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises ist auf den Zeitraum zu beschränken, der für das Erreichen des Zweckes nach § 6a erforderlich ist; sie darf einen Zeitraum von drei Jahren nicht überschreiten.
- (5) Eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer ist nicht zulässig.
- (6) Die Gültigkeitsdauer eines Ausweises darf in den Fällen des § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes den Zeitpunkt der Vollendung des 23. Lebensjahres des Inhabers so lange nicht überschreiten, bis die zuständige Behörde den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit festgestellt hat.
- (7) Unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 des Passgesetzes kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, dass der Ausweis nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt.
- (8) Anordnungen nach Absatz 7 dürfen im polizeilichen Grenzfahndungsbestand gespeichert werden.

Übersicht der Kommentierung (Luch)

I. Vorbemerkungen	Rn. 1–4
1. Einführung	Rn. 1–3
2. Veränderung der Norm	Rn. 4
II. Gültigkeitsdauer von Personalausweisen (§ 6 Abs. 1 PAuswG)	Rn. 5–6
III. Vorzeitige Neubeantragung (§ 6 Abs. 2 PAuswG)	Rn. 7–9
IV. Personalausweise Jugendlicher und junger Erwachsener (§ 6 Abs. 3 PAuswG)	Rn. 10–14
V. Vorläufige Personalausweise (§ 6 Abs. 4 PAuswG)	Rn. 15–16

VI. Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises (§ 6 Abs. 4a PAuswG)	Rn. 17
VII. Unzulässigkeit einer Verlängerung (§ 6 Abs. 5 PAuswG) ...	Rn. 18
VIII. Deutsch-ausländische Mehrstaater (§ 6 Abs. 6 PAuswG) ...	Rn. 19–21
IX. Räumliche Beschränkung (§ 6 Abs. 7 PAuswG)	Rn. 22–27
1. Ausreiseuntersagung	Rn. 22
2. Bekanntgabe/Neuausstellung	Rn. 23–25
3. Beschränkungen bei vorläufigen Personalausweisen	Rn. 26
4. Sanktionen	Rn. 27
X. Speicherung im Grenzfehndungsbestand (§ 6 Abs. 8 PAuswG)	Rn. 28–29

I. Vorbemerkungen

1. Einführung

Die Vorschrift des § 6 PAuswG legt die Gültigkeitsdauer von Personalausweisen (Abs. 1 und 3) sowie vorläufigen (Abs. 4) und Ersatz-Personalausweisen (Abs. 4a) fest; eine Verlängerung wird in jedem Fall explizit ausgeschlossen (Abs. 5). **1**

Für eine Neubeantragung vor Ablauf der Gültigkeit eines Ausweises verlangt Abs. 2 ein berechtigtes Interesse an der Neuausstellung. In Abs. 6 findet sich eine Beschränkung der Gültigkeit von Ausweisen deutsch-ausländischer Mehrstaater bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres. **2**

Nach Abs. 7 kann der räumliche Geltungsbereich eines Personalausweises mittels einer Ausreiseuntersagung, welche im polizeilichen Grenzfehndungsbestand gespeichert werden darf (Abs. 8), beschränkt werden. **3**

2. Veränderung der Norm

Nach der Erstfassung in Umsetzung der Föderalismusreform durch das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften aus dem Jahr 2009¹⁾ wurde 2015 eine erste Änderung von § 6 PAuswG durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes vorgenommen.²⁾ Durch die Einführung des Abs. 4a wird seither die Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises geregelt. Im Zuge der Einführung des elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät (§ 10a PAuswG) wurde in der Überschrift des § 6 PAuswG klargestellt, dass die Vorschrift allein die Gültigkeitsdauer der Ausweise regelt³⁾; die Gültigkeit des **4**

1) BGBl. I 2009 S. 1346.

2) BGBl. I 2014 S. 970.

3) BGBl. I 2021 S. 2281; zur Anpassung des § 6 PAuswG BT-Drs. 19/28169, S. 20.

elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät bestimmt sich nach § 10a Abs. 2 PAuswG.

II. Gültigkeitsdauer von Personalausweisen (§ 6 Abs. 1 PAuswG)

- 5 Die Regelung des Abs. 1 entspricht – bis auf die in § 6 Abs. 3 PAuswG geregelte Lebensaltersgrenze von 24 anstelle von 30 Jahren – der Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 1 PAuswG a. F. Die Gültigkeitsdauer von Personalausweisen beträgt für Personen, die das 24. Lebensjahr vollendet haben, weiterhin zehn Jahre. Hierbei kommt es weder auf den Tag der Ausfertigung noch den der Aushändigung an den Antragsteller an.
- 6 Abzustellen ist vielmehr auf den Zeitpunkt der Antragstellung; dieser wird auf dem Ausweisdokument eingetragen. Entsprechend der §§ 187 Abs. 2, 188 Abs. 2 BGB wird als Ende der Gültigkeitsdauer der vorhergehende Kalendertag auf dem Ausweis vermerkt.

III. Vorzeitige Neubeantragung (§ 6 Abs. 2 PAuswG)

- 7 Bei der Vorschrift des Abs. 2 zur Neubeantragung vor Ablauf der Gültigkeitsdauer handelt es sich um eine gegenüber dem alten PAuswG neue Regelung, die eine Neubeantragung bei bestehendem berechtigten Interesse an der Neuausstellung ermöglichen soll. Ein berechtigtes Interesse kann angenommen werden, wenn der Antragsteller schutzwürdige, von der Rechtsordnung anerkannte Gründe tatsächlicher, rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur geltend machen kann.⁴⁾ Hierdurch sollte insbesondere eine Möglichkeit zur Neuausstellung für die Fälle geschaffen werden, in denen sich der Personalausweisinhaber erst nachträglich zur früher freiwilligen Aufnahme der Fingerabdrücke im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium entschließt (vgl. nunmehr aber § 5 Abs. 9 PAuswG, der eine pflichtige Speicherung der Fingerabdrücke ab 2. 8. 2021 vorsieht).⁵⁾
- 8 Zudem werden durch diese Bestimmung zukünftige Fortschritte im Bereich des Ausweiswesens berücksichtigt, falls eine neue Generation von Personalausweisen mit weiteren, noch nicht enthaltenen Funktionalitäten ausgestattet wird. Gleiches gilt bei Fehlfunktionen des elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmediums.⁶⁾ Die einschränkende Voraussetzung des „berechtigten Interesses“ als zunächst unbestimmten Rechtsbegriff soll einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für Neubeantragungen aus rein modischen oder vergleichbaren Gründen vermeiden helfen.
- 9 Schließlich gilt es zu beachten, dass die Vorschrift des Abs. 2 die Darlegungslast für das Bestehen eines berechtigten Interesses ausdrücklich dem Antragsteller auferlegt, was einen qualitativen Unterschied zu einer ausschließlichen Normie-

⁴⁾ Zu persönlichen Gründen (Aussehen) *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 2; zur Namensänderung *Beimowski/Gawron*, § 6 PAuswG Rn. 3.

⁵⁾ S. auch *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 2a

⁶⁾ *Beimowski/Gawron*, § 6 PAuswG Rn. 3; *Hornung/Möller*, § 6 PAuswG Rn. 6.

rung der Voraussetzung „berechtigtes Interesse“ darstellt, welche von Amts wegen zu berücksichtigen wäre.

IV. Personalausweise Jugendlicher und junger Erwachsener (§ 6 Abs. 3 PAuswG)

Die Regelung des Abs. 3 zur Beschränkung der Gültigkeitsdauer von Personalausweisen Jugendlicher und junger Erwachsener entspricht grundsätzlich § 2 Abs. 1 Satz 2 PAuswG a. F. Aktuell wird die Gültigkeitsbeschränkung auf sechs Jahre an die Nichtvollendung des 24. Lebensjahres des Antragstellers geknüpft. Hintergrund der Regelung war und ist die Erfahrung insbesondere der Polizei- und Grenzkontrollbehörden, dass sich das persönlichkeitsstypische Erscheinungsbild aufgrund der rasch voranschreitenden körperlichen Entwicklung in dieser Altersperiode schnell verändert und damit eine einwandfreie Feststellung der Identität des Ausweisinhabers anhand des im Ausweis befindlichen Lichtbildes nicht zulässt.⁷⁾

In diesem Fall sieht § 28 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 PAuswG ohnehin die Ungültigkeit des Ausweispapiers vor; durch § 6 Abs. 3 PAuswG wird lediglich eine Regelvermutung normiert, derzufolge eine erhebliche Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres anzunehmen ist.

Die Lebensaltersgrenze für die Gültigkeitsbeschränkung wurde im Laufe der Zeit bereits mehrfach vom 30. Lebensjahr herabgesenkt⁸⁾ und die Beschränkung von fünf auf sechs Jahre erweitert. Möglicherweise würde sich eine weitere Absenkung des Lebensalters anbieten, da die Erfassung biometrischer Daten eine zuverlässigere Identifizierung auch in jüngerem Alter gewährleistet. Dies gilt umso mehr, als mit den Fingerabdrücken seit 2. 8. 2021 neben dem Lichtbild ein weiteres biometrisches Datum verpflichtend in jeden Personalausweis aufzunehmen ist; vgl. § 5 Abs. 9 PAuswG.

Da allerdings in der entsprechenden Norm zur Gültigkeitsbeschränkung des Passes Jugendlicher und junger Erwachsener in § 5 Abs. 1 PassG ebenfalls keine niedrigere Beschränkung enthalten ist und der Gesetzgeber insofern eine zuverlässige Identifizierung anhand der dort zwingend enthaltenen biometrischen Daten über eine längere Geltungsdauer als sechs Jahre für nicht gewährleistet sieht, bietet sich im PAuswG (erst recht) eine Parallelregelung an.

⁷⁾ BT-Drs. 8/3129, S. 5 zur Absenkung auf das 26. Lebensjahr.

⁸⁾ Zunächst auf Vollendung des 26. Lebensjahres (zur Begründung BT-Drs. 8/3129, S. 5), dann des 24. Lebensjahres (zur Begründung BT-Drs. 16/4138, S. 22: „Es handelt sich [bei § 2 Abs. 1 PAuswG] um eine Parallelregelung zum PassG, die nicht zuletzt für die Passbehörden die notwendige Transparenz im Umgang mit den verschiedenen Dokumenten schafft.“). Auch bzgl. der Herabsenkung der entsprechenden Lebensaltersgrenze in § 5 Abs. 1 Nr. 1 PassG findet sich lediglich die Begründung, die Geltungsdauer soweit wie möglich an die Höchstgrenze für die Ausstellung von Kinderreisepässen (bis zum 12. Lebensjahr) anzupassen. Ansonsten habe sich die kurze Laufzeit bei jungen Menschen grds. bewährt; vgl. BT-Drs. 16/4138, S. 18.

- 14 Zum Teil wurde im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen, die Gültigkeitsdauer von Personalausweisen für Personen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung das 75. Lebensjahr vollendet haben, nicht zu beschränken, da diese Personengruppe oftmals den Aufwand, der mit der Beantragung und Ausstellung eines Ausweisdokuments verbunden ist, scheuen wird, dennoch aber noch aktiv am gesellschaftlichen sowie am Geschäftsleben teilhat, wofür nicht nur im Verkehr mit Behörden der Personalausweis eine grundlegende Voraussetzung darstelle.⁹⁾ Der Vorschlag setzte sich jedoch in der Folge nicht durch, da die gewählte Regelung einer Empfehlung der ICAO¹⁰⁾ und damit internationalen Vorgaben für die Sicherheit von Reisedokumenten entspricht.

V. Vorläufige Personalausweise (§ 6 Abs. 4 PAuswG)

- 15 Die Bestimmung zur Gültigkeitsbeschränkung von vorläufigen Personalausweisen auf längstens drei Monate entspricht weitgehend der Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 PAuswG a. F. Zwar ist der Dreimonatszeitraum in der Praxis zur Regel geworden¹¹⁾, dennoch gilt es zu beachten, dass es sich hierbei um eine Maximallänge der Geltungsdauer handelt und somit die Möglichkeit zur Unterschreitung ohne Weiteres gegeben ist. Dabei ist der vorübergehende Charakter des vorläufigen Ausweises zu beachten.
- 16 Der jeweilige Nutzungszweck muss maßgeblich bei der Festlegung der Geltungsdauer im Einzelfall sein. Es handelt sich um eine eigenständige Entscheidung der zuständigen Behörde.¹²⁾ Der ausdrückliche Hinweis auf die Orientierung am Nutzungszweck war früher schon in manchen landesgesetzlichen Bestimmungen enthalten und wurde zur bundeseinheitlichen Klarstellung auch in § 6 Abs. 4 PAuswG aufgenommen.

VI. Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises (§ 6 Abs. 4a PAuswG)

- 17 Mit der Einfügung von § 6 Abs. 4a PAuswG durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes¹³⁾ hat der Gesetzgeber im Jahr 2015 die Gültigkeitsdauer des Ersatz-Personalausweises festgelegt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Personalausweisbehörden über die Gültigkeitsdauer unter Berücksichtigung des Zwecks der Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises und damit des Zwecks der Ausreiseverhinderung für eine anhand bestimmter Tatsachen prognostizierte

⁹⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 52.

¹⁰⁾ Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization); gegründet durch das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) v. 7. 12. 1944 (BGBl. 1956 II S. 411 ff.).

¹¹⁾ *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 4.

¹²⁾ BT-Drs. 16/10489, S. 52.

¹³⁾ BGBl. I 2015 S. 970.

Zeit des Vorliegens von Anordnungsgründen nach § 6a PAuswG entscheiden. Die Gültigkeitsdauer beträgt höchstens drei Jahre.

VII. Unzulässigkeit einer Verlängerung (§ 6 Abs. 5 PAuswG)

Durch Abs. 5, der § 2 Abs. 1 Satz 4 PAuswG a. F. entspricht, wird eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer ausgeschlossen.¹⁴⁾ Nach Ablauf der Gültigkeitsdauer sind die Personalausweise daher auch gem. § 28 Abs. 1 Nr. 3 PAuswG ungültig und nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG auf Verlangen bei Empfang eines neuen Ausweises bei der zuständigen Behörde abzugeben. **18**

VIII. Deutsch-ausländische Mehrstaater (§ 6 Abs. 6 PAuswG)

Abs. 6 sieht die Maximalgeltungsdauer eines Personalausweises für deutsch-ausländische Mehrstaater bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres vor, solange nicht über den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit entschieden wurde. Diese Regelung entspricht § 2 Abs. 1a PAuswG a. F. Sie gewährleistet einen Gleichklang mit der Vorschrift des § 29 StAG, wonach Kinder ausländischer Eltern, die nach § 4 Abs. 3 StAG mit der Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben (Geburtsortsprinzip – ius soli), sich bei Volljährigkeit in der Regel zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zur Vermeidung von Doppelstaatlichkeit entscheiden müssen. **19**

Für die deutsche Staatsangehörigkeit kann der Betroffene bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres optieren, andernfalls geht diese verloren, wenn nicht zuvor eine Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit neben der ausländischen erteilt wird, weil die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit unzumutbar wäre.¹⁵⁾ **20**

Die „Angaben zur Erklärungspflicht des Ausweisinhabers nach § 29 des Staatsangehörigkeitsgesetzes“ werden sowohl im Personalausweisregister (§ 23 Abs. 3 Nr. 16 PAuswG) als auch im Passregister (§ 21 Abs. 2 Nr. 16 PassG) sowie im Melderegister (§ 3 Abs. 2 Nr. 5 BMG) gespeichert, um eine Ausstellung des Ausweises mit Gültigkeitsdauer über das 23. Lebensjahr hinaus in den entsprechenden Fällen zu vermeiden. **21**

IX. Räumliche Beschränkung (§ 6 Abs. 7 PAuswG)

1. Ausreiseuntersagung

Die Vorschrift des Abs. 7 entspricht weitgehend der Regelung des § 2 Abs. 2 PAuswG a. F. Sie trägt mit der Möglichkeit, auch im Bereich des Personalausweises eine Ausreiseuntersagung zu erteilen, dem Umstand Rechnung, dass eine Passversagung nach § 7 PassG nicht jeden unerwünschten Grenzübertritt **22**

¹⁴⁾ Im Gegensatz hierzu waren im PAuswG 1950 eine Geltungsdauer von fünf Jahren und eine zweimalige jeweils fünfjährige Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen.

¹⁵⁾ Ausf. *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 6 ff.

betroffener Personen vereiteln kann, da dem (vorläufigen) Personalausweis auch nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassV die Funktion als Passersatz zukommt. Auch nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG steht allen Unionsbürgern mit gültigem Personalausweis das Recht zur Einreise in jeden anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zu.

2. Bekanntgabe/Neuausstellung

- 23** Eine Ausreiseuntersagung nach § 6 Abs. 7 PAuswG bewirkt lediglich eine räumliche Beschränkung der Gültigkeit des Personalausweises, so dass der Ausweis dem Inhaber weder entzogen noch bei einer Neubeantragung versagt werden darf. Die Maßnahme nach Abs. 7 bezieht sich auf eine bestimmte Person, der die räumliche Beschränkung mittels schriftlichem Verwaltungsakt mit Rechtsbehelfsbelehrung bekannt zu geben ist, nicht auf ein bestimmtes Ausweispapier. § 6 Abs. 7 PAuswG steht neben § 6a PAuswG und erfasst weitere Sachverhalte (während § 6a PAuswG lediglich auf § 7 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 10 PassG verweist, erfasst § 6 Abs. 7 PAuswG alle Tatbestandsvarianten des § 7 Abs. 1 PassG).¹⁶⁾ Bei Neuausstellung des Personalausweises wird die zuständige Behörde über die Melderegisterunterlagen informiert (§ 23 Abs. 3 Nr. 15 PAuswG), ob hinsichtlich des Antragstellers Passversagungsgründe i. S. d. § 7 Abs. 1 PassG vorliegen.
- 24** § 6 Abs. 7 PAuswG ist als Ermessensentscheidung konzipiert. Das Vorliegen von Passversagungsgründen muss nicht zwingend zur Ausreiseuntersagung führen, vielmehr muss sich aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse der Verdacht, dass sich der Betroffene nicht nur vorübergehend im Ausland aufhalten will, zur Gewissheit verdichten.¹⁷⁾
- 25** Das Instrument der Beschränkung nach § 6 Abs. 7 PAuswG ist nicht abschließend gegenüber anderen Maßnahmen der (polizeilichen) Gefahrenabwehr. So sind anstelle oder zusätzlich zur Ausreisebeschränkung Meldeauflagen, gestützt auf die ordnungsrechtlichen Generalklauseln, denkbar.¹⁸⁾

3. Beschränkungen bei vorläufigen Personalausweisen

- 26** Dass auch vorläufige Personalausweise in ihrer räumlichen Gültigkeit beschränkt werden können, wird durch die Verwendung des Begriffs „Ausweis“ (Legaldefinition in § 2 Abs. 1 PAuswG) anstelle von „Personalausweis“ vom Wortlaut her deutlich.¹⁹⁾ Zudem ist gerade aus teleologischer Sicht anzuführen, dass die Ausstellung eines vorläufigen Ausweises i. d. R. insbesondere zum Zwecke einer alsbald erwarteten Ausreise beantragt wird, so dass in diesen Fällen ein akutes Bedürfnis für eine mögliche Ausreiseuntersagung besteht.

¹⁶⁾ *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 12.

¹⁷⁾ *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 13 mit weiteren Erläuterungen.

¹⁸⁾ *Beimowski/Gawron*, § 6 PAuswG Rn. 14.

¹⁹⁾ *Süßmuth/Koch*, § 6 PAuswG Rn. 16.

4. Sanktionen

Bei Missachtung einer Ausreiseuntersagung, die gem. § 30 PAuswG sofort vollziehbar ist, droht gem. § 24 Abs. 1 Nr. 1 PassG eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe, wobei bereits der Versuch der Ausreise strafbar ist (§ 24 Abs. 2 PassG²⁰).

X. Speicherung im Grenzfahndungsbestand (§ 6 Abs. 8 PAuswG)

Die Befugnis zur Speicherung der Ausreiseuntersagung nach Abs. 8 im polizeilichen Grenzfahndungsbestand²¹) entspricht der Regelung des § 2 Abs. 3 PAuswG a. F. Sie ist erforderlich, um den zuständigen Grenzdienststellen die Verhinderung unzulässiger Ausreisen zu ermöglichen. Zugriffe auf den geschützten Grenzfahndungsbestand (GGFB) zur Verarbeitung und Nutzung von Daten sind ausschließlich von Angehörigen der Bundespolizei zulässig. Darüber hinaus haben die mit grenzpolizeilichen Aufgaben beauftragten Behörden (Polizei der Bundesländer Hamburg und Bayern) lesenden Zugriff.²²)

Zulässig ist eine Speicherung im Grenzfahndungsbestand unmittelbar nach Bekanntgabe der Ausreiseuntersagung, da diese gem. § 30 PAuswG der sofortigen Vollziehbarkeit unterliegt. Demgegenüber hat jedoch gerade vor dem Hintergrund des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eine sofortige Löschung bei Fortfall der Voraussetzungen für die Anordnung der Maßnahme nach Abs. 7 zu erfolgen.

²⁰⁾ Süßmuth/Koch, § 24 PassG Rn. 3.

²¹⁾ S. auch Süßmuth/Koch, § 6 PAuswG Rn. 18.

²²⁾ BT-Drs. 16/6913, S. 2.

§ 6a Versagung und Entziehung; Ersatz-Personalausweis

(1) Ein Personalausweis oder ein vorläufiger Personalausweis kann unter den Voraussetzungen des § 7 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 10 des Passgesetzes versagt werden. Im Falle des § 7 Absatz 1 Nummer 1 des Passgesetzes gilt dies nur, wenn die Gefährdung darin besteht, dass bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Ausweisbewerber

1. einer terroristischen Vereinigung nach § 129a des Strafgesetzbuchs oder einer terroristischen Vereinigung nach § 129a in Verbindung mit § 129b Absatz 1 Satz 1 des Strafgesetzbuchs mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehört oder diese unterstützt oder
2. 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.

(2) Dem Ausweisinhaber kann ein Personalausweis oder ein vorläufiger Personalausweis entzogen werden, wenn gegen ihn eine vollziehbare Anordnung nach § 6 Absatz 7 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 10 des Passgesetzes besteht. Im Falle einer Anordnung nach § 6 Absatz 7 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 Nummer 1 des Passgesetzes gilt dies nur, wenn die Gefährdung darin besteht, dass bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Ausweisinhaber

1. einer terroristischen Vereinigung nach § 129a des Strafgesetzbuchs oder einer terroristischen Vereinigung nach § 129a in Verbindung mit § 129b Absatz 1 Satz 1 des Strafgesetzbuchs mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland angehört oder diese unterstützt oder
2. 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.

(3) Ist ein Personalausweis oder vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen worden, ist ein Ersatz-Personalausweis auszustellen.

(4) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 nicht mehr vor, ist dies dem Inhaber eines Ersatz-Personalausweises unverzüglich mitzuteilen und ihm auf Antrag ein Personalausweis oder ein vorläufiger Personalausweis auszustellen.

(5) Für Maßnahmen nach den Absätzen 1 bis 3 sowie Mitteilungen nach Absatz 4 sind ausschließlich die in § 7 Absatz 1 genannten Behörden zuständig.

Übersicht der Kommentierung (Luch)

- I. Vorbemerkungen**..... Rn. 1–2
- II. Versagung eines Personalausweises (§ 6a Abs. 1 PAuswG)**..... Rn. 3–9
 - 1. Einführung..... Rn. 3–4a
 - 2. Versagung wegen Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten (§ 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG)..... Rn. 5–6
 - 3. Versagung wegen Gefährdung erheblicher Belange (§ 6a Abs. 1 Satz 2 PAuswG) Rn. 7–9
- III. Entziehung des Personalausweises (§ 6a Abs. 2 PAuswG)**.. Rn. 10
- IV. Ausstellen eines Ersatz-Personalausweises (§ 6a Abs. 3 PAuswG)**..... Rn. 11–12
- V. Wegfall der Entziehungsvoraussetzung (§ 6a Abs. 4 PAuswG)**..... Rn. 13
- VI. Maßnahmen und Mitteilungen (§ 6a Abs. 5 PAuswG)**..... Rn. 14

I. Vorbemerkungen

§ 6a PAuswG wurde durch das Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes eingefügt.¹⁾

Die Vorschrift soll die Ausreise zur Teilnahme am dschihadistischen Terrorismus, insbesondere im Nahen Osten, verhindern. Dazu werden die Voraussetzungen festgelegt, nach denen der Personalausweis oder der vorläufige Personalausweis versagt oder entzogen sowie ein Ersatz-Personalausweis ausgestellt werden kann. § 6a PAuswG weist enge Bezüge zu § 7 PassG, dort insbesondere zu Abs. 1 Nr. 1, auf (vgl. § 7 PassG Rn. 14 ff.). § 6a Abs. 1 PAuswG regelt die Versagung, Abs. 2 die Entziehung eines Personalausweises.

II. Versagung eines Personalausweises (§ 6a Abs. 1 PAuswG)

1. Einführung

Auslandsreisen von Personen, die die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gerade durch diese Ausreise gefährden, sollen verhindert werden. Das ist der Fall, wenn die Betroffenen einer terroristischen Vereinigung (§ 129a oder § 129a in Verbindung mit § 129b Absatz 1 Satz 1 StGB) angehören oder diese unterstützen oder dass die Betroffenen rechtswidrig Gewalt gegen Leib oder Leben als Mittel zur Durchsetzung politischer oder religiöser Belange anwenden, unterstützen oder hervor-

¹⁾ BGBl. I 2015 S. 970.