

Gelbe Erläuterungsbücher

Passgesetz - Personalausweisgesetz: PassG/PAuswG

Kommentar

von

Prof. Dr. Gerrit Hornung, Jan Möller

1. Auflage

Passgesetz - Personalausweisgesetz: PassG/PAuswG – Hornung / Möller

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Datenschutz- und Melderecht](#)



Verlag C.H. Beck München 2011

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 61579 5

beck-shop.de

Hornung/Möller
Passgesetz
Personalausweisgesetz

beck-shop.de

Passgesetz Personalausweisgesetz

Kommentar

von

Prof. Dr. Gerrit Hornung, LL.M.
Lehrstuhl für öffentliches Recht,
Informationstechnologierecht und Rechtsinformatik,
Universität Passau

Jan Möller
Referent, Bundesministerium
des Innern, Berlin



beck-shop.de

Verlag C. H. Beck im Internet:
beck.de

ISBN 978 3 406 61579 5

© 2011 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: fgb · freiburger graphische betriebe,
Bebelstraße 11, 79108 Freiburg

Satz: Meta Systems, Wustermark

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Die Entwicklung des Pass- und Personalausweisrechts erfolgt einerseits fortlaufend, andererseits in Sprüngen, die dann entstehen, wenn die beiden Dokumente in technischer Hinsicht grundlegend verändert werden. Eine erste derartige technische Veränderung war die Einführung der maschinenlesbaren Pässe und Personalausweise mit der Reform des Jahres 1986, eine weitere ist die aktuelle Erweiterung um einen kontaktlosen (RFID-)Chip mit biometrischen Daten und die Einführung eines „elektronischen Identitätsnachweises“ mittels des neuen Personalausweises.

Die grundlegenden Novellen des Passrechts im Jahre 2007 und des Personalausweisrechts im Jahre 2009 haben eine Vielzahl von Normen neu eingeführt, erweitert und verändert. Dementsprechend ist der Regelungsumfang der beiden Gesetze erheblich angewachsen; für das Personalausweisgesetz tritt hinzu, dass nach der Überführung der Materie in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch die Föderalismusreform erstmals eine vollständige bundeseinheitliche Regelung vorliegt. Beides verursacht eine Lücke im rechtswissenschaftlichen Schrifttum, die der Kommentator schließen möchte.

Die praktischen Auswirkungen dieser Entwicklung – die mutmaßlich noch größere Umwälzungen als die Einführung der maschinenlesbaren Dokumente mit sich bringen wird – sind unmittelbar ersichtlich: Pass- und Personalausweisbehörden und kontrollierende Stellen müssen neue Arten von Daten erheben, mit neuen datenschutzrechtlichen Regelungen umgehen, Register erweitern sowie Organisations- und Ablaufprozesse verändern. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten neue Möglichkeiten im elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr; es entstehen aber auch neue datenschutzrechtliche Konfliktslagen, die zu neuen Rechtsproblemen für Verwaltungen und Gerichte führen. Praktiker aus dem Umfeld des Electronic Government und Electronic Commerce müssen bei der Gestaltung neuer Anwendungen die Chancen des elektronischen Identitätsnachweises berücksichtigen, aber auch über die Rechtsfolgen und etwaige rechtliche Risikolagen informiert sein, um entsprechende Entscheidungen über die Gestaltung von Technologien und Prozessen adäquat fällen zu können.

Die Neuordnung des Pass- und Personalausweisrechts ruft also eine Reihe schwieriger Rechtsfragen hervor, die sich sowohl der Rechtswissenschaft, als auch Praktikern in den Kommunen und Gerichten, in der Internetwirtschaft und der Anwaltschaft stellen. Das vorliegende Werk richtet sich an beide Lesergruppen: Es soll Praktikern einen schnellen Überblick über die Materie und Verweise auf wichtige Gerichtsentscheidungen geben; wissenschaftlich Interessierte finden Hintergrundinformationen zu grundsätzlichen Fragen und vertiefende Hinweise auf weiterführende Literatur.

Die Neufassung des Personalausweisgesetzes folgt in vielen Inhalten (wenn auch nicht in allen Formulierungen und insbesondere nicht in der Struktur) dem bestehenden Passgesetz. Zur Vermeidung von Dopplungen wurde deshalb das letztere vollständig kommentiert und in der Kommentierung zum

Vorwort

Personalausweisgesetz überall dort verwiesen, wo inhaltlich identische Regelungen bestehen. Dies ermöglichte eine Konzentration auf die Besonderheiten des Personalausweisrechts insbesondere hinsichtlich des neuen elektronischen Identitätsnachweises.

Nach der zweiten grundlegenden Umgestaltung des Pass- und Personalausweisrechts in den Jahren 2007 bis 2009 ist die Rechtslage vor der ersten wichtigen Novelle des Jahres 1986 nunmehr weder für das Verständnis noch für die Anwendung der beiden Gesetze von besonderer Bedeutung. Dementsprechend werden zwar Rechtsprechung und Literatur aus dieser Zeit referenziert, auf die Rechtslage vor dem Jahre 1986 wird aber nur in den Ausnahmefällen eingegangen, in denen es zum Verständnis des heutigen Textes erforderlich ist.

Für die Anwendung der beiden Gesetze finden sich wichtige Hinweise in den jeweiligen Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu ihrer Durchführung. Dementsprechend wurden diese in die Kommentierung eingearbeitet. Vom Abdruck wurde jedoch abgesehen, da sie in der jeweils aktuellen Fassung in [beck-online](http://www.gesetze-im-internet.de/) sowie über <http://www.gesetze-im-internet.de/> und <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/> verfügbar und so umfangreich sind, dass ihre Aufnahme den Umfang des Buches in unverhältnismäßiger Weise vergrößert hätte. Der Gesetzesstand des Werkes ist Mitte Februar 2011. Insbesondere die zweite Verordnung zur Änderung der Signaturverordnung vom 15.11.2010 wurde berücksichtigt.

Die Autoren danken Frau Dr. *Judith Nink* und Frau *Michaela Schuldt* für die Mitwirkung bei der Recherche und der Erstellung des Manuskripts. Wir sind für Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge jeder Art dankbar.

Passau/Berlin, im Februar 2011

Gerrit Hornung
Jan Möller

Hinweise für den Gebrauch

Entsprechend der vorstehenden Anmerkung ist zur Benutzung des Kommentars an mehreren Stellen das Heranziehen ergänzender Vorschriften erforderlich, die z. B. über beck-online, <http://www.gesetze-im-internet.de/> und <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/> verfügbar sind. Das betrifft im Passrecht:

- Verordnung zur Durchführung des Passgesetzes (Passverordnung – PassV) v. 19.10.2007 (BGBl. I S. 2386), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Passverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung sowie weiterer Vorschriften v. 25.10.2010 (BGBl. I S. 1440).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes (PassVwV) v. 17.12.2009, GMBI. 2009, S. 1685.
- Verordnung zur Erfassung und Qualitätssicherung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke in den Passbehörden und der Übermittlung der Passantragsdaten an den Passhersteller (Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung – PassDEÜV) v. 9.10.2007 (BGBl. I S. 2312), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Passverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung sowie weiterer Vorschriften v. 25.10.2010 (BGBl. I S. 1440).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Ausstellung amtlicher Pässe der Bundesrepublik Deutschland (AVVAmtlPass) v. 11.11.2003 (BAnz. Nr. 229, S. 25181).

Für das Personalausweisrecht gelten ergänzend folgende Vorschriften:

- Verordnung über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisverordnung – PAuswV) v. 1.11.2010 (BGBl. I S. 1460).
- Verordnung über Gebühren für Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgebührenverordnung – PAuswGebV) v. 1.11.2010 (BGBl. I S. 1477).
- Seitens des Bundesministeriums des Innern wird derzeit überdies eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Personalausweisgesetzes (PAuswGVwV) erarbeitet. Mit dieser ist jedoch erst in einiger Zeit zu rechnen. Das Ministerium hat deshalb zunächst zum 1.11.2010 den Personalausweisbehörden Durchführungshinweise zur Verfügung gestellt. Diese orientieren sich überwiegend an der PassV und enthalten Sonderregeln, die für den elektronischen Identitätsnachweis erforderlich sind.

Kommentare, die nur eines der beiden Gesetze umfassen (beispielsweise der Band von *Schliesky* 2009), werden nur mit der Paragraphennummer zitiert. Verweise auf Kommentare, die beide Gesetze erläutern (etwa die Werke von *Sißmuth/Koch* und *Elmann/Brunner*) beziehen sich ohne Gesetzesangabe auf das Gesetz, innerhalb dessen Kommentierung der Verweis erfolgt. Ansonsten erfolgt die Gesetzesangabe.

Das alte Gesetz über Personalausweise wurde ganz überwiegend als „Pers-AuswG“ abgekürzt, während das neue Gesetz über Personalausweise und den

Hinweise für den Gebrauch

elektronischen Identitätsnachweis vom 18.6.2009 durch den Gesetzgeber die Abkürzung „PAuswG“ erhalten hat (BGBl. I, 1346). Diese Bezeichnungen wurden beibehalten, wobei zur Vermeidung von Missverständnissen das am 1.11.2010 außer Kraft getretene Gesetz über Personalausweise die Abkürzung „PersAuswG a. F.“ erhalten hat.

Das Personalausweisgesetz wurde nach der Rechtschreibreform vollständig neu gefasst, während das Passgesetz noch in weiten Teilen aus der Zeit davor datiert. Das führt zu einer gemischten Form des offiziellen Gesetzestextes, die bereits im Titel („Paßgesetz“) deutlich wird. In der Kommentierung wurde durchgängig die neue Rechtschreibung verwendet, dasselbe gilt für den Titel des Werks. Dagegen wurde aus Gründen der Textwahrheit in den Gesetzestexten die gemischte Schreibweise beibehalten.

Die der schnellen Orientierung zu den einzelnen Kommentierungen dienenden Übersichten wurden ab einem Umfang von ca. vier Druckseiten eingefügt. Das Literaturverzeichnis enthält die gesamte im Kommentar verwendete Literatur. Die Benutzerinnen und Benutzer des Buches erhalten so gleichzeitig einen Gesamtüberblick über die wesentliche Literatur zum Pass- und Personalausweisrecht.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Vorwort | V |
| Hinweise für den Gebrauch | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XIII |
| Literaturverzeichnis | XIX |
| Einführung (<i>Hornung/Möller</i>) | 1 |
| Kommentierungen | |
| Paßgesetz | |
| Erster Abschnitt. Paßvorschriften | |
| § 1 Passpflicht (<i>Möller</i>) | 27 |
| § 2 Befreiung von der Paßpflicht (<i>Möller</i>) | 30 |
| § 3 Grenzübertritt (<i>Hornung</i>) | 32 |
| § 4 Paßmuster (<i>Hornung</i>) | 34 |
| § 5 Gültigkeitsdauer (<i>Möller</i>) | 54 |
| § 6 Ausstellung eines Passes (<i>Hornung</i>) | 57 |
| § 6a Form und Verfahren der Passdatenerfassung, -prüfung und -übermittlung (<i>Hornung</i>) | 66 |
| § 7 Paßversagung (<i>Hornung</i>) | 69 |
| § 8 Paßentziehung (<i>Hornung</i>) | 81 |
| § 9 Speicherung von paßrechtlichen Maßnahmen (<i>Hornung</i>) | 83 |
| § 10 Untersagung der Ausreise (<i>Hornung</i>) | 84 |
| § 11 Ungültigkeit (<i>Hornung</i>) | 88 |
| § 12 Einziehung (<i>Hornung</i>) | 93 |
| § 13 Sicherstellung (<i>Hornung</i>) | 97 |
| § 14 Sofortige Vollziehung (<i>Hornung</i>) | 100 |
| § 15 Pflichten des Inhabers (<i>Hornung</i>) | 101 |
| § 16 Datenschutzrechtliche Bestimmungen (<i>Hornung</i>) | 104 |
| § 16a Identitätsüberprüfung anhand biometrischer Daten (<i>Hornung</i>) | 110 |
| § 17 Automatischer Abruf aus Dateien und automatische Speicherung im öffentlichen Bereich (<i>Möller</i>) | 116 |
| § 18 Verwendung im nichtöffentlichen Bereich (<i>Möller</i>) | 119 |
| § 19 Zuständigkeit (<i>Möller</i>) | 123 |
| § 20 Kosten (<i>Hornung</i>) | 127 |
| § 21 Paßregister (<i>Hornung</i>) | 130 |
| § 22 Verarbeitung und Nutzung der Daten im Paßregister (<i>Hornung</i>) | 137 |
| § 22a Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern (<i>Hornung</i>) | 145 |
| § 23 Weisungsbefugnis (<i>Hornung</i>) | 151 |
| Zweiter Abschnitt. Straf- und Bußgeldvorschriften | |
| § 24 Straftaten (<i>Hornung</i>) | 154 |
| § 25 Ordnungswidrigkeiten (<i>Hornung</i>) | 156 |
| § 26 Bußgeldbehörden (<i>Hornung</i>) | 163 |
| Dritter Abschnitt. Schlußvorschriften | |
| § 27 Allgemeine Verwaltungsvorschriften (<i>Hornung</i>) | 165 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| § 28 Übergangsregelungen (<i>Hornung</i>) | 166 |
|---|-----|

Personalausweisgesetz

Abschnitt 1. Allgemeine Vorschriften

| | |
|---|-----|
| § 1 Ausweispflicht; Ausweisrecht (<i>Möller</i>) | 169 |
| § 2 Begriffsbestimmungen (<i>Möller</i>) | 173 |
| § 3 Vorläufiger Personalausweis (<i>Hornung</i>) | 183 |
| § 4 Eigentum am Ausweis; Ausweishersteller; Vergabestelle für Berechtigungs- zertifikate (<i>Möller</i>) | 185 |
| § 5 Ausweismuster; gespeicherte Daten (<i>Hornung</i>) | 188 |
| § 6 Gültigkeitsdauer; vorzeitige Beantragung; räumliche Beschränkungen (<i>Möller</i>) | 195 |
| § 7 Sachliche Zuständigkeit (<i>Möller</i>) | 199 |
| § 8 Örtliche Zuständigkeit; Tätigwerden bei örtlicher Unzuständigkeit (<i>Möller</i>) | 203 |

Abschnitt 2. Ausstellung und Sperrung des Ausweises

| | |
|---|-----|
| § 9 Ausstellung des Ausweises (<i>Hornung</i>) | 207 |
| § 10 Ausschaltung; Einschaltung; Sperrung und Entsperrung der Funktion des elektronischen Identitätsnachweises (<i>Möller</i>) | 212 |
| § 11 Informationspflichten (<i>Möller</i>) | 219 |
| § 12 Form und Verfahren der Datenerfassung, -prüfung und -übermittlung (<i>Hornung</i>) | 223 |
| § 13 Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkenn- wort (<i>Möller</i>) | 224 |

Abschnitt 3. Umgang mit personenbezogenen Daten

| | |
|--|-----|
| § 14 Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten (<i>Möller</i>) | 228 |
| § 15 Automatisierter Abruf und automatisierte Speicherung durch zur Identitätsfeststellung berechtigte Behörden (<i>Möller</i>) | 230 |
| § 16 Verwendung von Seriennummern, Sperrkennwörtern und Sperrmerkmalen durch zur Identitätsfeststellung berechtigte Behörden (<i>Möller</i>) | 231 |
| § 17 Identitätsüberprüfung anhand der im elektronischen Speicher- und Verarbeitungs- medium gespeicherten Daten durch zur Identitätsfeststellung berechtigte Behörden (<i>Hornung</i>) | 232 |
| § 18 Elektronischer Identitätsnachweis (<i>Möller</i>) | 234 |
| § 19 Speicherung im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises (<i>Möller</i>) | 249 |
| § 20 Verwendung durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen (<i>Möller</i>) | 252 |

Abschnitt 4. Berechtigungen; elektronische Signatur

| | |
|--|-----|
| § 21 Erteilung und Aufhebung von Berechtigungen für Diensteanbieter (<i>Möller</i>) | 256 |
| § 22 Elektronische Signatur (<i>Hornung</i>) | 267 |

Abschnitt 5. Personalausweisregister; Speichervorschriften

| | |
|--|-----|
| § 23 Personalausweisregister (<i>Möller</i>) | 287 |
| § 24 Verwendung im Personalausweisregister gespeicherter Daten (<i>Hornung</i>) ... | 291 |
| § 25 Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern (<i>Hornung</i>) | 293 |
| § 26 Sonstige Speicherung personenbezogener Daten (<i>Hornung</i>) | 294 |

Inhaltsverzeichnis

Abschnitt 6. Pflichten des Ausweisinhabers; Ungültigkeit und Entziehung des Ausweises

| | |
|---|-----|
| § 27 Pflichten des Ausweisinhabers (<i>Möller</i>) | 296 |
| § 28 Ungültigkeit (<i>Hornung</i>) | 298 |
| § 29 Sicherstellung und Einziehung (<i>Hornung</i>) | 300 |
| § 30 Sofortige Vollziehung (<i>Hornung</i>) | 302 |

Abschnitt 7. Gebühren und Auslagen; Bußgeldvorschriften

| | |
|--|-----|
| § 31 Gebühren und Auslagen (<i>Möller</i>) | 303 |
| § 32 Bußgeldvorschriften (<i>Möller</i>) | 305 |
| § 33 Bußgeldbehörden (<i>Möller</i>) | 308 |

Abschnitt 8. Verordnungsermächtigung; Übergangsvorschrift

| | |
|--|-----|
| § 34 Verordnungsermächtigung (<i>Möller</i>) | 311 |
| § 35 Übergangsvorschrift (<i>Möller</i>) | 314 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Stichwortverzeichnis | 317 |
|-----------------------------------|-----|

beck-shop.de