

Die Hinterlegung von Ausweisen – auch in der Disco eindeutig unzulässig!

Wenn Ministerien von Positionen abrücken, die sie bisher in Verwaltungsvorschriften oder Ministerialschreiben vertreten haben, entsteht in der Praxis oft Unsicherheit. Sie kann sogar in Unverständnis umschlagen, wenn der Eindruck entsteht, dass die ursprünglich vertretene Auffassung des Ministeriums einer genauen rechtlichen Betrachtung nicht standgehalten hat. Dann ist rasch der Vorwurf zur Hand, „die da oben“ sollten endlich mal selbst so sorgfältig arbeiten, wie sie es von „uns da unten“ auch verlangen. Doch Vorsicht, manchmal liegen die Dinge nicht ganz so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint! Wir bieten Ihnen dazu heute ein aktuelles Beispiel, nämlich die Hinterlegung von Personalausweisen durch Jugendliche in Discos.

Inhalt

1. Die Vorgaben des Jugendschutzrechts 1
2. Bisherige Praxis:
Hinterlegung des Personalausweises..... 1
3. Das Hinterlegungsverbot
im neuen Personalausweisgesetz 1
4. Der Sinn des Hinterlegungsverbots 2
5. Die neuen Empfehlungen der
Jugendschutzbehörden..... 2
6. Unzulässige Auswege Zuordnung
der Kinderfreibeträge 3
7. Warum Sie das alles wissen sollten 3

1. Die Vorgaben des Jugendschutzrechts

Jugendschutz ist zweifellos eine wichtige Sache. Dazu gehört es auch, die Einhaltung der zeitlichen Aufenthaltsbegrenzungen, denen Jugendliche beispielsweise in Discos unterliegen, effektiv zu überwachen. Ausgangspunkt ist dabei die Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 2 Jugendschutzgesetz. Demnach darf Jugendlichen ab 16 Jahren der Aufenthalt in Gaststätten in der Zeit von 24 Uhr bis 5 Uhr morgens nicht gestattet werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn sie von einer personensorgeberechtigten oder von einer „erziehungsbeauftragten“ Person begleitet werden, also eine volljährige Person, die eine entsprechende Vollmacht. des/der Personensorgeberechtigten vorweisen kann.

Mit anderen Worten: Von diesen Ausnahmen abgesehen müssen Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren eine Disco um 24 Uhr verlassen. Der Discothekenbetreiber muss durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass dies tatsächlich geschieht. So legt es § 12 des Gaststättengesetzes fest. Verstößt der Betreiber gegen diese Verpflichtung, kostet ihn dies im Extremfall die Gaststättenerlaubnis.

2. Bisherige Praxis: Hinterlegung des Personalausweises

In der Vergangenheit haben Jugendschutzbehörden empfohlen (und teils sogar regelrecht von Discothekenbetreibern gefordert), von Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren zu verlangen, dass sie im Rahmen einer Eingangskontrolle ihren Personalausweis hinterlegen. Beim Verlassen der Disco bekamen sie den Ausweis selbstverständlich wieder zurück. Hatte ein Jugendlicher seinen Ausweis nicht spätestens um 24 Uhr zurückgefordert, wurde dieser Jugendliche „ausgerufen“ – eine bisweilen als Demütigung empfundene und deshalb sehr effektive Maßnahme.

3. Das Hinterlegungsverbot im neuen Personalausweisgesetz

Inzwischen, genau genommen seit dem 1.11.2010, enthält das Personalausweisgesetz in §1 Abs.1 Satz 3 jedoch folgende Regelung: „Vom Ausweisinhaber darf nicht verlangt werden, in Personalaus-

weis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben.“ Zwar enthält der nachfolgende Satz 4 einige Ausnahmen von diesem Grundsatz, doch betreffen diese Ausnahmen nur Behörden, die zur Identitätsfeststellung berechtigt sind und die Fälle, in denen behördlicherseits eine Einziehung oder Sicherstellung des Personalausweises erfolgt. Ausnahmen, die für Discothekenbetreiber oder andere Privatpersonen gelten, kennt das Gesetz nicht.

4. Der Sinn des Hinterlegungsverbots

Früher, also bis zum Inkrafttreten des jetzt geltenden Personalausweisgesetzes am 1.11.2010, war ein solches Hinterlegungsverbot nicht im Gesetz enthalten. Dies führt zu der Frage, welchen Sinn es hat und ob dieser Sinn dazu zwingt, eine offensichtlich bewährte Maßnahme zur Gewährleistung des Jugendschutzes künftig nicht mehr fortzuführen. Um die Hintergründe zu verstehen, ist ein kurzer Blick auf die elektronische Identitätsfunktion des neuen Personalausweises und auf die dafür vorgesehenen Sicherheitsmechanismen nötig.

Der neue Personalausweis enthält bekanntlich einen so genannten „Chip“ (in der Sprache des Gesetzes: „ein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium“, siehe § 5 Abs. 5 des Gesetzes). Dank dieser technischen Einrichtung kann er auch im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises eingesetzt werden. Daraus entstehen jedoch zugleich Missbrauchsgefahren. Wer den Personalausweis einer anderen Person in seinem Besitz hat und sich auf welchem Weg auch immer die zugehörige PIN verschafft, kann sich im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises als diese Person ausgeben. Im Ergebnis könnte so ein „Identitätsdiebstahl“ gelingen.

Dass ein Ausweisinhaber seinen Personalausweis stets im alleinigen eigenen Besitz hat, ist also ein Teil des Sicherheitskonzepts, das gegen solche Missbräuche schützen soll. Es gilt verkürzt gesagt die Formel: „Sicherheit ist die Summe aus dem alleinigen Besitz am Ausweis und der Geheimhaltung der zu diesem Ausweis gehörenden PIN.“ Wenn nun

ein Ausweisinhaber gezwungen wird, seinen alleinigen Besitz am Personalausweis aufzugeben, ist das Sicherheitskonzept, das gegen einen Missbrauch des elektronischen Identitätsnachweises schützen soll, teilweise durchbrochen. Am Verständlichsten wäre es gewesen, etwa in der Gesetzesbegründung ganz klar zu sagen, dass wegen der elektronischen Identitätsfunktion, die mit ihm verbunden ist, sofern der Ausweisinhaber sie nicht ausschalten lässt, ein Personalausweis genauso wenig in fremde Hände gegeben werden darf wie etwa eine EC-Karte. Diese Aussage hat der Ministerialapparat allerdings vermieden, vielleicht auch deshalb, um etwaiges Misstrauen bezüglich der Sicherheit des neuen Personalausweises erst gar nicht aufkommen zu lassen. Stattdessen wird in der Gesetzesbegründung – für jemand ohne technische Vorkenntnisse schlicht unverständlich – darauf hingewiesen, der neue Personalausweis sei mit einer kontaktlosen Schnittstelle ausgerüstet, die sowohl für Authentisierung, als auch Signaturfunktionen verwendet werden könne, um dann daraus folgenden Schluss zu ziehen: „Beide Funktionen setzen den alleinigen Besitz des Ausweisinhabers als Sicherungsmittel voraus.“ Das trifft alles zu, verständlich ist es für die meisten Leser der Gesetzesbegründung jedoch nicht.

Gleichwohl ist im Ergebnis festzuhalten, dass das Hinterlegungsverbot unter Sicherheitsaspekten strikt eingehalten werden muss und auch nicht zu Gunsten anderer wichtiger Interessen, wie etwa den Jugendschutz, durchbrochen werden darf.

5. Die neuen Empfehlungen der Jugendschutzbehörden

Es hat deshalb seinen guten Grund, wenn die zuständigen Jugendschutzbehörden inzwischen ihre bisherigen Empfehlungen/Forderungen bezüglich der Hinterlegung von Personalausweisen geändert haben. So hat etwa das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen in einem Schreiben vom 10.1.2012 darauf hingewiesen, dass nach der jetzt geltenden Rechtslage die Hinterlegung von Personalausweisen auch in Discos und anderen Gaststätten unzulässig ist. Begründet wird dies völlig zutreffend mit der oben

geschilderten Vorschrift des § 1 Abs.1 Satz 3 Personalausweisgesetz. Als Alternative wird empfohlen, dass sich die entsprechenden Jugendlichen beider Eingangskontrolle unter Vorlage ihres Personalausweises namentlich mit Vor- und Familienname in eine Anwesenheitsliste eintragen. Verlassen sie den Veranstaltungsort, müssen Sie sich „austragen“ lassen, sonst werden sie wie bisher um 24 Uhr "ausgerufen".

6. Unzulässige Auswege

Zwei Hintertürchen scheinen sich auf den ersten Blick für die Praxis anzubieten, um das Hinterlegungsverbot im Ergebnis zu unterlaufen. Beide sind jedoch nicht tauglich:

- Die erste Möglichkeit scheint darin zu bestehen, von den betroffenen Jugendlichen die „freiwillige“ Hinterlegung ihres Personalausweises zu fordern und ihnen ansonsten den Zutritt zu verweigern. Die Gesetzesbegründung windet sich in dieser Hinsicht etwas, wenn sie wie folgt formuliert: „Auch eine freiwillige Abgabe des Personalausweises an Dritte sollte nicht erfolgen.“ (siehe Bundestags-Drucksache 16/10489 vom 7.10.2008, S. 32). Das Wort „sollte“ scheint die Möglichkeit von Ausnahmen offen zu lassen. Hierzu ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das insoweit einschlägige Datenschutzrecht (siehe § 4a Abs. 1 Satz 1 BDSG) strengste Maßstäbe an die Freiwilligkeit einer Einwilligung anlegt, in dem es fordert, dass eine Einwilligung auf der freien Entscheidung des Betroffenen beruhen muss. Davon kann in einer Situation, in der ansonsten die Verweigerung des Zutritts droht, keine Rede sein. Es ist deshalb zu begrüßen, dass das erwähnte Ministerialschreiben diese scheinbare, in Wirklichkeit aber nicht gegebene Möglichkeit noch nicht einmal erwähnt.

- Die zweite Möglichkeit scheint darin zu liegen, nur eine Kopie des Personalausweises anzufertigen und diese Kopie aufzubewahren. Das lehnt das erwähnte Ministerialschreiben mit einer ebenso knappen wie treffenden Begründung ab. Es heißt dazu: „auch Kopien des Personalausweises dürfen zu Kontrollzwecken nicht verlangt oder angefertigt werden, da die Vorlage des Personalausweises zur Kontrolle bereits genügt und eine unkontrollierte Verbreitung sensibler Daten, insbesondere der Zugangs- und Seriennummer zu befürchten ist.“

7. Warum Sie das alles wissen sollten

Da sich das Hinterlegungsverbot nicht an die Personalausweisbehörden richtet, mag man sich fragen, ob eine Personalausweisbehörde die geschilderten Dinge alle wissen muss. Die Antwort hierauf ist ein klares: Ja! Denn wenn die geschilderten Fragen auftauchen, wird man sich oft auch an die Personalausweisbehörde wenden. Und dann sollte sie kompetent Antwort geben können. Denn sonst dürfen Sie sich nicht wundern, wenn künftig Jugend-schutzbehörden mehr über das Hinterlegungsverbot wissen als Sie selbst!

An einem können freilich auch Sie nichts ändern: Wenn jemand im Ausland unterwegs ist, kann es passieren, dass etwa ein Hotel die Hinterlegung eines Ausweises verlangt. Der Hinweis auf das Hinterlegungsverbot im deutschen Personalausweisgesetz wird dort dann niemand beeindrucken. Aber dort sind Sie ja auch nicht die zuständige Behörde!

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner

Wichtige Informationen zum Themenkomplex Ordnung und Recht finden Sie auch auf unserer Homepage!

