

## Einziehung contra Entwertung – Dürfen ungültige Ausweisdokumente dem Inhaber noch zurückgegeben werden?

Die Meisten von Ihnen kennen sicherlich noch die Praxis (die an sich immer nur als Ausnahme gedacht war), dass alte Dokumente bei der Aushändigung neuer Dokumente dem Inhaber entwertet zurückgegeben wurden. Auch bei der Einführung des neuen Personalausweises war zunächst vorgesehen, dass bei Aushändigung eines neuen Personalausweises der alte Ausweis nach Entwertung zurückgegeben werden kann. Doch wie so häufig beim „neuen“ Personalausweis änderte das Bundesinnenministerium altvertraute Regelungen, um die neu geschaffenen Regelung ihrerseits wiederum alsbald erneut zu ändern – und sorgte damit für deutliche Verwirrung. Lesen Sie in diesem Newsletter warum und lassen Sie uns etwas Licht ins Dunkel bringen...

### Inhalt

1. Der an sich nicht neue Grundsatz: Abgabe der alten Dokumente .....1
2. Die Ausnahme von der (eigentlichen) Regel: Rückgabe der entwerteten Dokumente .....2
3. Eine unendliche Geschichte: Wie wird ein neuer Personalausweis entwertet?.....2
4. Das (vorläufige) Ende der scheinbar unendlichen Geschichte: Der neue Personalausweis darf nicht mehr entwertet zurückgegeben werden.....3
5. Dürfen Ausweisdokumente (Pässe und Personalausweise) nun überhaupt noch entwertet werden und wenn ja – wie?.....4

### 1. Der an sich nicht neue Grundsatz: Abgabe der alten Dokumente

Sowohl das Pass- als auch das Ausweisrecht legen fest, dass Pass und Personalausweis Eigentum der Bundesrepublik Deutschland sind und stets auch bleiben. Siehe dazu § 1 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz des Passgesetzes (PassG) und § 4 Abs. 2 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) – bzw. vor dem Inkrafttreten des jetzt geltenden Personalausweisgesetzes § 1 Abs. 7 Satz 2 des „alten“ Gesetzes über Personalausweise (PersAuswG). Darüber hinaus legt § 4 Abs. 1 PAuswG fest, dass

niemand mehr als einen **gültigen** Ausweis der Bundesrepublik Deutschland besitzen darf. Genauso regelten es schon vor dessen Inkrafttreten die jeweiligen Gesetze der Länder – z.B. Art. 1 Abs. 4 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise und des Passgesetzes, § 1 Abs. 5 des Berliner Landespersonalausweisgesetzes, § 1 Abs. 4 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Gesetz über Personalausweise usw.).

Das Passrecht schließt sich dem grundsätzlich an, lässt jedoch weitere Pässe als Ausnahme zu, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse daran nachweist, siehe § 1 Abs. 3 PassG. Sicherheitshalber sei an dieser Stelle auch erwähnt, dass es allerdings nicht genügt, wenn Passinhaber erst bei Aushändigung des neuen (z.B. auf 10 Jahre ausgestellten) Reisepasses ein berechtigtes Interesse am Besitz eines zweiten bzw. weiteren Reisepasses nachweist, um die Einziehung des alten (evtl. noch nicht abgelaufenen) Reisepass zu verhindern und diesen als zweiten Reisepass „umzu-deuten“. Denn ein weiterer Pass muss – wie im gewählten Beispiel - bereits mit einer (kürzeren) Gültigkeitsdauer von 6 Jahren ausgestellt werden (sh. § 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz PassG bzw. die Ausführungen unter Nr. 4 im [Newsletter Pass-, Ausweis- und Melderecht vom April 2012](#)). Das lässt sich bei seiner Aushändigung nicht mehr nachholen.

Selbst wenn sowohl § 15 Nr. 2 PassG als auch § 27 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG scheinbar einen anderen Eindruck erwecken (aufgrund der Worte „auf Verlan-

gen“), besteht gleichwohl aufgrund der vorgenannten Ausführungen die Regel darin, dass alte Dokumente beim Empfang der neuen Dokumente durch den Inhaber immer abzugeben sind (siehe Nr. 6.3.3.3 Satz 1 der Passverwaltungsvorschrift (PassVwV) sowie Randnummer 9 zu § 15 PassG im Kommentar „Böttcher/Ehmann – Pass-, Ausweis- und Melderecht in Bayern“ bzw. dieselbe Randnummer im Kommentar „Ehmann/Brunner – Pass- und Ausweisrecht“ – die Ausführungen gelten für Personalausweise entsprechend).

In Seminaren wird oft erzählt (oder mit sichtbar schlechtem Gewissen hinter vorgehaltener Hand „gebeichtet“), dass man es mit der Rückgabe alter Dokumente „nicht so streng nimmt“. Doch in manchen Fällen haben die Pass- und Ausweisbehörden nicht einmal die Wahl, ob sie Ausweisdokumente „nur“ entwerten, sondern sind im Ergebnis stets verpflichtet, bestimmte alte Ausweisdokumente einzuziehen. Das gilt etwa beim Besitz zweier auf 10 Jahre ausgestellter Reisepässe, vgl. § 12 Abs. 2 PassG oder wenn ein Dokortitel unberechtigt in einen Reisepass eingetragen wurde (Umkehrschluss aus § 12 Abs. 3 PassG).

In derartigen Fällen ist es die Pflicht der Pass- und Ausweisbehörden (die das Eigentumsrecht der Bundesrepublik Deutschland wahrnehmen - vgl. im Kommentar „Böttcher/Ehmann – Pass-, Ausweis- und Melderecht in Bayern“ sowie im Kommentar „Ehmann/ Brunner – Pass- und Ausweisrecht“, jeweils Randnummer 53 zu § 1 PassG), die entsprechenden Ausweisdokumente einzuziehen.

## 2. Die Ausnahme von der (eigentlichen) Regel: Rückgabe der entwerteten Dokumente

Der nach wie vor häufigste Grund, weshalb Passinhaber ihren alten Reisepass behalten wollen, sind im Reisepass angebrachte Sichtvermerke, die sie als Andenken an Reisen behalten möchten. In Nummer 6.3.3.3 PassVwV (bzw. in Nr. 12.1 der alten, bis 24.12.2009 geltenden PassVwV vom 03.07.2000) wird diesem Wunsch Rechnung getragen und den Passbehörden die Möglichkeit eröffnet, Pässe entwertet wieder an ihre Inhaber auszuhändigen.

Selbst wenn bei Personalausweisen der vorgenannte Grund nicht zutreffen kann (da bekanntermaßen Personalausweise keine Sichtvermerke enthalten), gibt es durchaus nachvollziehbare Gründe, weshalb Ausweisinhaber auch einen alten Personalausweis behalten wollen, etwa als Erinnerung an ein „jugendlicheres Aussehen“ – aber auch an eine alte Generation von Ausweisen, die es so künftig nicht mehr geben wird.

Obwohl die Entwertung alter Ausweisdokumente ausschließlich in der PassVwV geregelt ist (bzw. war), sind diese Regelungen spätestens seit der Einführung des neuen Personalausweises zum 01.11.2010 auch in allen Bundesländern für Personalausweise anwendbar, da in allen Versionen der „Vorläufigen Durchführungshinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ (zuletzt in der aktuell anwendbaren Version vom 26.09.2011, in der Vorbemerkung) die PassVwV auch für das Personalausweisrecht entsprechend für anwendbar erklärt wird.

Vorher war die Entwertung von Personalausweisen entweder in entsprechenden Regelungen der Bundesländer (z.B. Nr. 7.3 der bis zum 14.10.2005 geltenden Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zum Vollzug des Gesetzes über Personalausweise und des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise und des Passgesetzes (VollzBekPAusw)) oder durch Verweis auf die für entsprechend anwendbar erklärte PassVwV (z.B. durch Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 07.10.2005) geregelt.

## 3. Eine unendliche Geschichte: Wie wird ein neuer Personalausweis entwertet?

Sowohl in den Schulungsunterlagen des Bundesinnenministeriums zum neuen (ab 01.11.2010 ausgestellten) Personalausweis vom Juni 2010 als auch im Vorabentwurf des Handbuchs zum neuen Personalausweis für die Personalausweisbehörden vom 10.06.2010 wurde zunächst geregelt, dass neue Personalausweise dadurch zu entwerten sind, dass

- zunächst die Online-Ausweisfunktion mittels des Änderungsterminals ausgeschaltet,
- der Chip im Ausweis durch Lochung (unter Verwendung der dafür entwickelten Schablone des Ausweis-Herstellers) zerstört und
- die linke Ecke der maschinenlesbaren Zeile abgeschnitten werden sollte.

In den Schulungsunterlagen sowie im Handbuch für Personalausweisbehörden in der Version vom September 2010 wurde dann auf das Abschneiden der linken Ecke der maschinenlesbaren Zeile verzichtet, um es schließlich in Nr. I.17 der „Vorläufigen Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ in der aktuell anwendbaren Fassung vom 26.09.2011 doch wieder zu fordern.

Solche mehrfachen Kehrtwendungen lösen bei Praktikern verständlicherweise eher unfreundliche Fragen aus wie:

- Soll ich meinen Mitarbeitern jetzt von der gerade neuesten Regelung erzählen oder ändert es sich sowieso alles bald wieder?
- Könnte man sich nicht mal vorher überlegen, was letztlich gelten soll?

#### 4. Das (vorläufige) Ende der scheinbar unendlichen Geschichte: Der neue Personalausweis darf nicht mehr entwertet zurückgegeben werden

Wer sich dazu entschieden hatte, die im vorigen Absatz genannte Frage „Soll ich meinen Mitarbeitern jetzt von der gerade neuesten Regelung erzählen.“ mit „Nein“ zu beantworten, wurde (zumindest subjektiv gesehen) für seine Entscheidung belohnt.

Tatsächlich war dies noch nicht das Ende dieser anscheinend unendlichen Geschichte. Denn mit Schreiben des Bundesinnenministerium vom 22.02.2012 (Az. IT 4 – 644 004/6#45) wurde (siehe dort unter Nr. 3) von der „wechselnden Position des Chips im elektronischen Aufenthaltstitel und neuen Personalausweis“ berichtet. Aufgrund von „Toleranzabweichungen“ der Chipposition im Personalausweis könne eine Entwertung durch die von der Bundesdruckerei bereit gestellte Entwertungsschablone

nicht in allen Fällen gewährleistet werden. Sofern vor der Entwertung eines Personalausweises vergessen wurde, die Online-Ausweisfunktion aususchalten, bestehe daher die Gefahr, dass Personalausweise selbst nach der Lochung noch funktionsfähige Chips enthalten.

Liest man vor diesem Hintergrund einen Auszug einer – vom Bundesinnenministerium weitergeleitete – Mail des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vom 09.07.2010 (zu einer Anfrage zur Datenschutzstufe bei Vernichtung des neuen Personalausweises), ist eine gewisse Verblüffung wohl nicht zu vermeiden, denn dort heißt es ohne jede Andeutung eines Problems:

Die Entwertung „erfolgt mit Hilfe einer geeigneten Schablone, die es dem Sachbearbeiter ermöglicht, die Karten problemlos und positionsgenau zu entwerten. Die Schablone wird von der Bundesdruckerei GmbH entwickelt und dient zur positionsgerechten Aufnahme der zu vernichtenden Ausweiskarten in einem handelsüblichen Locher.“

Doch egal, was man über die Produktionsqualität der Bundesdruckerei denkt (die nicht zuletzt aufgrund sehr berechtigter Sicherheitsüberlegungen als Hersteller des Personalausweises festgelegt wurde) – die als Antwort auf die aufgetretenen Probleme gedachte Anweisung im Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 22.02.2012 ist eindeutig. Es heißt dort ohne Wenn und Aber und ohne jede Ausnahme:

„Aus Sicherheitsgründen sollen ab sofort ungültige Personalausweise eingezogen, gesperrt und vernichtet werden. Von einer Ausgabe ungültiger oder ungültig gewordener Personalausweise an den Ausweisinhaber bitte ich zukünftig abzusehen.“

Bei „neuen“ Personalausweisen, die bis zu diesem Zeitpunkt bereits entwertet an ihre Ausweisinhaber zurückgegebenen worden waren, soll die elektronische Identitätsfunktion nachträglich gesperrt werden.

Man könnte nun die provokante Frage stellen, ob es nicht – anstatt die Rückgabe nach Entwertung ohne Ausnahme zu verbieten – sinnvoller wäre, generell die Sperrung jedes ungültigen Personalausweises anzuordnen, um so die Rückgabe nach Entwertung

wieder zu ermöglichen. Nachdem diese Möglichkeit (hoffentlich nicht aufgrund von Problemen beim Sperrdienst) jedoch außer Acht gelassen wurde, bleibt es bei der Pflicht zur Einziehung. Wie lange das bleibt, wird mit Interesse zu verfolgen sein.

## 5. Dürfen Ausweisdokumente (Pässe und Personalausweise) nun überhaupt noch entwertet werden und wenn ja – wie?

Vor einigen Wochen erreichte die Autoren dieses Newsletters eine Anfrage, in der berichtet wurde, dass seit dem letzten Update eines im Einwohnermeldewesen weit verbreiteten EDV-Verfahrens nun offenbar generell keine Dokumente (gleich welcher Art) mehr mit einem verfahrensbedingten Hinweis versehen werden können, dass diese entwertet und dem Ausweisinhaber belassen wurden.

Doch ist das tatsächlich so? Dürfen tatsächlich keinerlei Ausweisdokumente – also nicht einmal mehr Reisepässe - nach Entwertung dem Inhaber zurückgegeben werden?

Nein – eine solche Schlussfolgerung allein aufgrund der Änderung eines EDV-Verfahrens ginge zu weit! Bereits aus dem Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 22.02.2012 ging eindeutig hervor, dass diese Regelung (aufgrund der „Chip-Problematik“) nur die „neuen“, seit dem 01.11.2010 ausgestellten Personalausweise betraf. Sie hat zudem mittlerweile auch im Entwurf für „Vorläufige Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ in der Fassung vom 05.03.2012 unter Nr. I.17 Aufnahme gefunden und wurde noch dahingehend präzisiert, dass „ein Personalausweis mit integriertem Chip (neuer Personalausweis) einzuziehen“ ist und Personalausweise nach „altem Muster“ (weiterhin) entwertet wieder ausgegeben werden können.

Dementsprechend könnten (bei Vorliegen eines berechtigten Interesses) neben den Personalausweisen nach „altem Muster“ auch weiterhin

- vorläufige Personalausweise,
- Kinderausweise / Kinderreisepässe,

- Vorläufige Reisepässe sowie
  - Reisepässe
- (in der Regel entwertet) an ihre Inhaber zurückgegeben werden.

Entsprechend Nr. 6.3.3.3 bzw. 12.1.1 der PassVwV ist hierzu eine „sichtbare“ Entwertung des PASSES vorzunehmen. Dies erfolgt (mindestens) durch Abschneiden der (kompletten) maschinenlesbaren Zeile, um z.B. beim „elektronischen Reisepass“ ein unbefugtes Auslesen des Chips auszuschließen. Darüber hinaus wäre auch das Anbringen (zusätzlicher) „UNGÜLTIG“-Vermerke denkbar.

Zur Vermeidung erneuter Verwirrung sei noch erwähnt, dass (aufgrund einer entsprechenden Grundeinstellung) nach dem erwähnten Update das EWO-Verfahren dieses Verfahrensherstellers tatsächlich keine Möglichkeit mehr vorsah, bei Personalausweisen (sowohl bei „neuen“ wie auch der „alten“) den verfahrensbedingten Hinweis zu speichern, dass ein Personalausweis entwertet zurückgegeben wurde. Bei allen anderen Dokumenten war dieser verfahrensbedingte Hinweis dagegen weiterhin möglich. Durch eine entsprechende Änderung der Parameter im EWO-Verfahren kann zudem auch weiterhin die „entwertete Rückgabe“ an Inhaber von Personalausweisen nach dem bisher gewohnten alten Muster gespeichert werden. Viele Gemeinden haben jedoch die geänderte Grundeinstellung des erwähnten Verfahrensherstellers als Anlass dafür genommen, nun generell alle abgelaufenen Personalausweise einzuziehen.

Um zu vermeiden, dass bei all dem Durcheinander der letzten Zeit nicht versehentlich doch einmal „neue“ Personalausweise ausgegeben werden, ohne zuvor wirksam entwertet worden zu sein, erscheint dies durchaus als ein legitimes Vorgehen. Rechtlich gesehen liegt darin eine jedenfalls vertretbare Ausübung des Ermessens, das der Ausweisbehörde insoweit zusteht.

*Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner*