

Countdown zum Bundesmeldegesetz



Noch 4
Monate

Der Ersatz-Personalausweis: Hintergründe, Voraussetzungen und praktische Umsetzung

Im Bundesgesetzblatt Nr. 24/2015 vom 29. Juni 2015 wurde das „Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes, zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes“ verkündet. Bereits am nächsten Tag trat es in Kraft. Das Gesetz sieht vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen künftig auch ein Personalausweis bzw. ein vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen werden kann. An die Stelle eines solchen regulären Ausweises tritt dann ein neu eingeführter „Ersatz-Personalausweis“.

Um ihn im Melderegister erfassen zu können, wurde aus diesem Anlass auch das Bundesmeldegesetz erneut geändert – es ist bereits die vierte Änderung noch vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes! Seien Sie also auf der Hut, wenn Sie ein „schönes gebundenes Exemplar“ des Bundesmeldegesetzes auf dem Schreibtisch haben. Es ist mit Sicherheit nicht mehr aktuell!

Informieren Sie sich, was es mit dem Ersatz-Personalausweis im Einzelnen auf sich hat und was Sie ab sofort beachten müssen!

Im Anhang zu diesem Newsletter finden Sie ferner eine **Richtigstellung zu unserem [Newsletter 06/2015](#)** (Ausnahmen von der Meldepflicht im Bundesmeldegesetz). Wir bitten um freundliche Beachtung und um Nachsicht für den Fehler, der uns unterlaufen ist.

Inhalt

1. Ungelöste Probleme im bisherigen Recht	2
2. Neudefinition des Begriffs „Ausweis“	2
3. Versagung bzw. Entziehung des Personalausweises/vorläufigen Personalausweises nach neuem Recht	3
4. Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises von Amts wegen	4
5. Wesentliche Merkmale des Ersatz-Personalausweises	4
6. Kein Ersatz-Personalausweis „nach Wunsch“	5
7. Eintragung des Ersatz-Personalausweises im Melderegister	5
8. Mögliche weitere Entwicklung	5
Anhang: Hinweis zum Newsletter 6/2015	6

1. Ungelöste Probleme im bisherigen Recht

In ständig steigendem Maß kam es seit 2012 vor, dass islamistisch geprägte Kämpfer mit deutscher Staatsangehörigkeit nach Syrien ausreisen, um sich dort aktiv an Kämpfen zu beteiligen oder die Kämpfe zumindest indirekt zu unterstützen. Die Versuche deutscher Sicherheitsbehörden, dies durch Versagung bzw. Entzug des Passes zu verhindern, brachten nur sehr begrenzte Erfolge. Der Grund: Bei Grenzübertritten innerhalb des „Schengen-Raumes“, dem neben allen EU-Staaten auch noch die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein angehören, finden im Regelfall keine Grenzkontrollen statt und es herrscht im Alltag völlige Reisefreiheit. Für Reisen in viele andere Länder, etwa in die Türkei als unmittelbares Nachbarland zu Syrien, ist wiederum kein Reisepass notwendig, vielmehr genügt als Grenzübertrittsdokument ein Personalausweis.

Ein Personalausweis konnte nach bisher geltendem Recht - anders als ein Pass - weder versagt

noch entzogen werden. Möglich war lediglich die in der Praxis weitgehend wirkungslose Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs des Personalausweises auf das Gebiet Deutschlands (§ 6 Abs. 7 PAuswG). Einzelheiten hierzu finden Sie in unserem [Newsletter 11/2014](#), der anhand einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Münster die Möglichkeiten und vor allem auch die Grenzen der bisherigen Rechtslage darstellt.

Dass die Politik das nicht auf sich beruhen lassen konnte, liegt auf der Hand. Ergebnis ist ein Bündel von Neuregelungen, in dessen Mittelpunkt die Möglichkeit steht, künftig auch einen Personalausweis bzw. einen vorläufigen Personalausweis unter denselben Voraussetzungen versagen oder entziehen zu können, wie dies bei einem Pass der Fall ist.

2. Neudefinition des Begriffs „Ausweis“

Nach dem bisher geltenden § 2 Abs. 1 Personalausweisgesetz (PAuswG) waren unter dem Begriff „Ausweis“ nur der Personalausweis und der vorläufige Personalausweis zu verstehen. Das ist künftig anders. Nach der Neufassung dieser Bestimmung gilt nunmehr auch der neu eingeführte „Ersatz-Personalausweis“ als Personalausweis im Sinn dieser Definition. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Ausweispflicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG) auch mit dem neu geschaffenen Ersatz-Personalausweis erfüllt werden kann.

Dieser Punkt ist ganz wesentlich. Ohne diese Regelung hätte der Gesetzgeber nur die Alternative gehabt, entweder auch künftig keine Versagung bzw. Entziehung des Personalausweises/vorläufigen Ausweises vorzusehen oder stattdessen für den Fall einer solchen Versagung bzw. Entziehung auf die Erfüllung der Ausweispflicht zu verzichten. Beide Ansätze wären nicht geeignet gewesen, die aufgetretenen Probleme zu lösen.

3. Versagung bzw. Entziehung des Personalausweises/vorläufigen Personalausweises nach neuem Recht

„Ein Personalausweis oder ein vorläufiger Personalausweis kann unter den Voraussetzungen des § 7 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 10 des Passgesetzes versagt werden.“ (§ 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG). „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.“ (§ 6a Abs. 2 Satz 1 PAuswG). So lauten die beiden Kernbestimmungen des Personalausweisgesetzes, durch die es künftig ermöglicht wird, einen Personalausweis/vorläufigen Personalausweis unter denselben Voraussetzungen zu versagen bzw. zu entziehen wie einen Pass.

Die Begriffe werden dabei im selben Sinn verwendet wie bisher schon im Passrecht. „Versagung“ bedeutet also, dass dem Betroffenen ein von ihm schon beantragter, ihm aber noch nicht ausgestellter Personalausweis/vorläufiger Personalausweis verweigert wird. Eine „Entziehung“ führt dagegen letztlich dazu, dass dem Betroffenen ein Personalausweis/vorläufiger Personalausweis, der sich bereits in seinem Besitz befindet, wieder weggenommen wird (Einziehung gemäß § 29 Abs. 1 PAuswG).

Die inhaltlichen Voraussetzungen dafür, unter denen ein Personalausweis/vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen werden darf, sind im Ergebnis deutlich anders als die inhaltlichen Voraussetzungen für die Versagung bzw. Entziehung eines Passes. Die Versagung bzw. Entziehung eines Reisepasses ist unter insgesamt zehn Gesichtspunkten möglich, die in § 7 Abs. 1 Passgesetz (PassG) im Einzelnen aufgeführt sind. Dazu gehört beispielsweise auch der Fall, dass bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, der Passbewerber werde sich seiner gesetzlichen

Unterhaltspflicht entziehen (§ 7 Abs. 1 Nr. 5 PassG). Nur auf zwei dieser zehn Passversagungsgründe ist in der Regelung über die Versagung bzw. Entziehung des Personalausweises/vorläufigen Personalausweises Bezug genommen. Es sind dies:

- die durch bestimmte Tatsachen begründete Annahme, dass der Betroffene die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG i.V.m. § 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG),
- die durch bestimmte Tatsachen begründete Annahme, dass der Betroffene eine in § 89a des Strafgesetzbuches beschriebene Handlung vornehmen wird (§ 7 Abs. 1 Nr. 10 PassG i.V.m. § 6a Abs. 1 Satz 1 PAuswG; § 89a des Strafgesetzbuches trägt die Überschrift „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“).

Es trifft also nicht zu, dass jeder denkbare Passversagungsgrund dazu führen kann, dass auch ein Personalausweis/vorläufiger Personalausweis versagt bzw. entzogen werden kann. So würde etwa die Annahme, dass der Passbewerber sich der gesetzlichen Unterhaltspflicht entziehen will, eine solche Maßnahme in keinem Fall ermöglichen.

Hinzu kommt, dass der Begriff der „Gefährdung“ in § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG für den Fall, dass ein Personalausweis/vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen werden soll, im Personalausweisgesetz näher konkretisiert wird (siehe § 6a Abs. 1 Satz 2 PAuswG). Für die Praxis relevant dürfte insbesondere der Fall relevant werden, dass bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Ausweisbewerber „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“ (so § 6a Abs. 1 Nr. 2 PAuswG). Diese Fallgruppe zielt eindeutig auf islamistisch geprägte Gewalttäter.

Angesichts dieser Voraussetzungen, die unter anderem eine Bewertung „international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange“ erfordern, liegt es auf der Hand, dass die Entscheidung über das Vorliegen für die Versagung bzw. Entziehung eines Personalausweises/vorläufigen Personalausweises zwar rein rechtlich gesehen durch die jeweilige Personalausweisbehörde zu treffen ist (so auch ausdrücklich der neu eingeführte § 6a Abs. 5 PAuswG). Sie wird dabei jedoch stets auf Erkenntnisse der Polizeibehörden und Verfassungsschutzbehörden angewiesen sein und - sofern es sich um eine kleine Personalausweisbehörde handelt - Unterstützung durch ihre Aufsichtsbehörde erbitten müssen und können.

Kein „kleiner Sachbearbeiter vor Ort“ muss deshalb befürchten, eine Entscheidung dieser Tragweite allein treffen zu müssen und dabei allein gelassen zu werden. Aus diesem Grund erscheint es auch nicht erforderlich, die inhaltlichen Voraussetzungen für die Versagung bzw. Entziehung eines Personalausweises/vorläufigen Personalausweises an dieser Stelle noch näher darzulegen.

4. Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises von Amts wegen

Sofern dem Betroffenen ein Personalausweis/vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen wird, steht er ohne Ausweis da, mit dem er seine Ausweispflicht erfüllen könnte. Daher sieht das Personalausweisgesetz künftig folgendes vor: „Ist ein Personalausweis oder vorläufiger Personalausweis versagt oder entzogen worden, ist ein Ersatz-Personalausweis auszustellen.“ (§ 6a Abs. 3 PAuswG). Schon aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die Ausstellung des Ersatz-Personalausweises von Amts wegen zu erfolgen hat. Um jeden Zweifel in dieser Hinsicht auszuschließen, legt der ebenfalls neu eingeführte § 9 Abs. 6 Satz 1 PAuswG dies noch einmal ausdrücklich fest: „Für Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes werden nach Maßgabe des § 6a

Ersatz-Personalausweis von Amts wegen ausgestellt.“

Dabei muss der Betroffene trotz der "Ausstellung von Amts wegen" an der Ausstellung mitwirken, indem er beispielsweise notwendige Nachweise vorlegt (so ausdrücklich § 9 Abs. 6 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 3 Satz 3 PAuswG). Verweigert er die notwendige Kooperation und ist deshalb die Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises nicht möglich, schützt ihn auch die Entziehung eines Personalausweises/vorläufigen Personalausweises, der bisher in seinem Besitz war, nicht gegen die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens wegen Verstoßes gegen die Ausweispflicht (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PAuswG). Dass die Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises von Amts wegen nicht möglich war, liegt in diesem Fall nämlich an ihm.

5. Wesentliche Merkmale des Ersatz-Personalausweises

Zum wesentlichen Inhalt eines Ersatz-Personalausweises gehört der Vermerk, dass er nicht zum Verlassen Deutschlands berechtigt (§ 5a Abs. 3a Satz 1 PAuswG). Der maschinenlesbare Bereich enthält die neu geschaffene Abkürzung „IXD“ (siehe § 5 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 Buchst. c) PAuswG). Sie steht für „Ersatz-Personalausweis der Bundesrepublik Deutschland“. Beides stellt sicher, dass die fehlende Befugnis des Ersatzausweisinhabers, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, bei etwaigen Grenzkontrollen erkannt wird.

Der Vermerk und die sichtbar vorhandene Abkürzung (sowie außerdem die Gestaltung des Ersatz-Personalausweises nach einem besonderen Ausweismuster) führen allerdings auch dazu, dass es bei einer Verwendung des Ersatz-Personalausweises im privaten Rechtsverkehr (siehe dazu § 18 Abs. 1 Satz 1 PAuswG) zu sachlich nicht gerechtfertigten Diskriminierungen des Ausweisinhabers kommen kann. Auf diese Gefahr wurde von Sachverständigen bei einer Anhörung zu dem Gesetzentwurf hingewiesen. In der Gesetzesbe-

gründung ist sie gleichwohl mit keinem Wort angesprochen.

6. Kein Ersatz-Personalausweis „nach Wunsch“

Schon wenige Tage nach Inkrafttreten der neuen Regelungen wurden uns Fälle berichtet, in denen „Reichsdeutsche“ und ähnliche Personen bei Personalausweisbehörden erklärt hatten, sie wollten ihren gültigen Personalausweis zurückgeben und stattdessen einen Ersatz-Personalausweis ausgestellt erhalten. Begründung: Damit wollten sie dokumentieren, dass sie Deutschland als Staat ablehnen, weshalb ihnen ein „echter“ Personalausweis nicht ausgestellt werden dürfe, sondern nur ein Ersatz-Personalausweis.

Solche wirren Argumentationen liegen völlig neben der Sache. Die Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises kommt ausschließlich in Betracht, wenn die Voraussetzungen für die Versagung bzw. Entziehung eines Personalausweises/vorläufigen Personalausweises materiell vorliegen und dies im Einzelfall tatsächlich zu einer Versagung bzw. Entziehung geführt hat.

7. Eintragung des Ersatz-Personalausweises im Melderegister

Die Einführung des Ersatz-Personalausweises führt zu einer erneuten Änderung des Bundesmeldegesetzes (BMG), noch bevor es am 1. November 2015 endlich in Kraft treten wird. § 3 BMG, der die Speicherung von Daten im Melderegister regelt, wird um zwei Punkte ergänzt. Zum einen wird vorgesehen, dass auch die Seriennummer eines Ersatz-Personalausweises im Melderegister zu speichern ist (Ergänzung von § 3 Abs. 1 Nr. 17 BMG). Zum anderen wird künftig auch die Tatsache der Versagung bzw. Entziehung eines Personalausweises/vorläufigen Personalausweises im

Melderegister verzeichnet (Ergänzung von § 3 Abs. 2 Nr. 4 BMG).

Aus der Sicht der Politik sind das Banalitäten, so genannte „Folgeänderungen“. Aus der Sicht der Praxis sieht das allmählich anders aus. Denn die „kleinen Änderungen“ des BMG noch vor (!) seinem Inkrafttreten häufen sich. Es bleibt daher abzuwarten, welche Fassung genau am 1. November 2015 in Kraft treten wird. Wir werden Sie so schnell wie möglich informieren, falls es bis dahin noch weitere Änderungen gibt.

8. Mögliche weitere Entwicklung

Die Gesamtzahl der Fälle, in denen es zur Ausstellung eines Ersatz-Personalausweises kommen wird, dürfte gering bleiben. Die Hoffnung besteht, dass es sich dabei jedenfalls bis auf weiteres bundesweit um wenige hundert Fälle handeln wird. Die politische Signalwirkung der neuen Regelungen ist dagegen enorm. Sie dokumentieren, dass die Politik nicht gewillt ist, gewalttätigen Aktivitäten insbesondere im Bereich des Islamismus tatenlos zuzuschauen. Entsprechend wurden die Neuregelungen auch in der Öffentlichkeit bewertet.

Eine andere Frage ist, ob alle Teile der Neuregelungen Bestand haben werden, wenn es zu einer verfassungsrechtlichen Überprüfung etwa durch das Bundesverfassungsgericht kommt. Den „Praktiker vor Ort“ müssen etwaige Diskussionen in diese Richtung jedoch nicht weiter kümmern. Sie ändern nichts daran, dass die neuen Regelungen als geltendes Recht anzuwenden sind.

Zu hoffen bleibt, dass die neuen Regelungen dazu beitragen, möglichst viele gewaltbereite deutsche Staatsangehörige an einer Ausreise zu hindern. Wie effektiv dies geschehen kann, ist Gegenstand kontroverser Diskussionen. Der „Praktiker vor Ort“ sollte sie gelassen sehen. Sie berühren seine Tätigkeit letztlich nicht.

Anhang:

Hinweis zum [Newsletter 6/2015](#) (Ausnahmen von der Meldepflicht im Bundesmeldegesetz)

Unter Ziffer 2.2 des [Newsletters 6/2015](#) ist irrtümlich ausgeführt, dass die Ausnahme von der Meldepflicht für Personen, die Dienst bei der Bundeswehr als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit oder Vollzugsdienst bei der Bundes- oder der Landespolizei leisten (Fälle des § 27 Abs. 1 Nr. 5 BMG), zeitlich unbegrenzt gelten würde. Dies trifft nach dem Gesetzeswortlaut nicht zu. Nachdem im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens verschiedene Lösungen mit unterschiedlichen Fristen und auch eine zeitlich unbefristete Ausnahme diskutiert worden waren, hat sich der Gesetzgeber im Ergebnis dazu entschlossen, die Ausnahme von der Meldepflicht auf die Fälle zu beschränken, in denen die Unterkunft für nicht länger als zwölf Monate bezogen wird. So lautet nunmehr die gesetzliche Regelung für diese Fälle.

Lediglich in den anderen Fällen der Ausnahme von der Meldepflicht gemäß § 27 Abs. 1 BMG sieht das Gesetz keine zeitliche Begrenzung vor. So kommt es beispielsweise bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die an Lehrgängen oder Fachstudien zur Aus- oder Fortbildung teilnehmen (Fälle des § 27 Abs. 1 Nr. 6 BMG), nicht darauf an, wie lange zu diesem Zweck eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft bezogen wird.

Wir bitten um Nachsicht für die unzutreffende Darstellung.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner