

## Kopien von Pässen und Ausweisen

---

12.12.2017

### *Doppelausgabe November / Dezember 2017:*

Sind Kopien von Pässen und Personalausweisen zulässig? Dieses Thema hat eine lange Vorgeschichte, die bis in das Jahr 2010 zurückgeht. Ganz am Anfang stand damals die Auffassung, dass solche Kopien jedenfalls in der Regel nicht zulässig sind (siehe dazu unseren Newsletter vom Mai 2013). Das ist inzwischen völlig überholt. Seit 15. Juli 2017 gelten neue gesetzliche Regelungen. Vom Prinzip her sind Kopien von Pässen und Personalausweisen künftig erlaubt. Voraussetzung ist dabei im Regelfall allerdings, dass der Inhaber damit einverstanden ist. Daneben gibt es auch künftig gesetzlich besonders geregelte Fälle, in denen es auf die Erlaubnis des Inhabers nicht ankommt. Beide Aspekte des Themas stellen wir in diesem Newsletter dar. Ferner gehen wir darauf ein, was bei der Beglaubigung von Ausweis- und Passkopien zu beachten ist. Soweit dieser Newsletter vom [Newsletter Mai 2013](#) abweicht, ist die aktuellere Darstellung im vorliegenden Newsletter maßgeblich.

---

### Inhalt

1. Neue gesetzliche Vorgaben seit 15. Juli 2017
2. Anfertigung der Ablichtung (Satz 1 / erste Aussage)
3. Kennzeichnung als Ablichtung (Satz 1 / zweite Aussage)
4. Weitergabe an Dritte (Satz 2)
5. Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung der Daten (Satz 3)
6. Geltung der Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts (Satz 4)
7. Besondere gesetzliche Regelungen für Ausweiskopien
  - a) Abschluss von Mobilfunkverträgen und anderen Verträgen über Telekommunikationsleistungen
  - b) Eingehen von Geschäftsbeziehungen mit Banken
8. Bedeutung der neuen gesetzlichen Vorgaben für die Praxis der Pass- und Ausweisbehörden
9. Beglaubigung von Ausweiskopien

### 1. Neue gesetzliche Vorgaben seit 15. Juli 2017

Seit 15. Juli 2017 enthält § 20 Abs. 2 PAuswG folgende fünf Vorgaben:

1. Satz 1 / erste Aussage: Der Ausweisinhaber selbst darf seinen Ausweis ablichten; andere Personen dürfen dies nur mit Zustimmung des Ausweisinhabers tun.
2. Satz 1 / zweite Aussage: Die Ablichtung muss eindeutig und dauerhaft als Kopie erkennbar sein.
3. Satz 2: Nur der Ausweisinhaber selbst darf die Kopie an Dritte weitergeben. Andere Personen als er dürfen das nicht.
4. Satz 3: Erhebt oder verarbeitet eine Stelle personenbezogene Daten aus einem Personalausweis, indem sie ihn ablichtet, so darf sie dies nur mit Einwilligung des Ausweisinhabers tun.
5. Satz 4: Die Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts über die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten bleiben unberührt.

Im Folgenden nehmen wir nur Ausweise als Beispiel. Für Pässe gelten die Ausführungen jedoch genauso, denn für sie enthält § 18 Abs. 3 Passgesetz identische Vorgaben.

## 2. Anfertigung der Ablichtung (Satz 1 / erste Aussage)

Aus der Vorschrift lässt sich ableiten, dass es prinzipiell zulässig ist, einen Ausweis zu kopieren bzw. – so die Sprache des Gesetzes – ihn „abzulichten“. Denn nur unter dieser Voraussetzung macht es Sinn, dass sie danach unterscheidet, wer die Ablichtung anfertigt.

Unter dem Begriff „Ablichtung“ sind dabei laut Gesetzesbegründung klassische Fotokopie, Scan und Fotografie gleichermaßen zu verstehen (siehe Gesetzesbegründung zu § 20 Personalausweisgesetz, Bundesrats-Drucksache 787/16 vom 30.12.2016, S. 26).

Die Voraussetzungen dafür, dass eine Ablichtung zulässig ist, unterscheiden sich danach, wer die Ablichtung anfertigt:

- Der Ausweisinhaber selbst hat jederzeit das Recht, seinen eigenen Ausweis selbst „abzulichten“.
- Andere Personen als der Ausweisinhaber dürfen Ablichtungen nur fertigen, wenn der Ausweisinhaber „zugestimmt“ hat.  
Der Begriff der Zustimmung ist im BGB definiert. Das BGB unterscheidet die vorherige Zustimmung, die als „Einwilligung“ bezeichnet wird (§ 183 BGB) und die nachträgliche Zustimmung, die das BGB als „Genehmigung“ bezeichnet (§ 184 Abs. 1 BGB).  
Es stimmt also nicht, wenn zum Teil behauptet wird, der Ausweisinhaber müsse „vorher zugestimmt“ haben. Im Klartext: Wenn sein Ausweis ohne seine Einwilligung kopiert wurde, kann sich der Inhaber damit auch noch nachträglich einverstanden erklären und dieses Vorgehen genehmigen. Tut er dies nicht, muss die Ablichtung allerdings vernichtet werden. Denn dann fehlt die notwendige Zustimmung.

Wer den Ausweis eines anderen ablichtet, muss später nötigenfalls beweisen können, dass der Ausweisinhaber dem zugestimmt hat. Wer dabei ganz auf Nummer Sicher gehen will, lässt den Ausweisinhaber eine schriftliche Zustimmung unterzeichnen. Vor allem Privatunternehmen, die Ausweise ablichten, verfahren tatsächlich so.

Fertigt eine Ausweisbehörde eine Ausweiskopie an, um sie zu beglaubigen (siehe dazu Nr. 9), wäre eine solche schriftliche Zustimmung dagegen ein unnötiger Formalismus. Der Grund: Dass eine Beglaubigung erfolgt ist, lässt sich später anhand der entsprechenden Gebührenliste nachweisen. Und da eine Beglaubigung immer nur auf Antrag erfolgt, ist damit auch klar, dass der Ausweisinhaber eine Kopie zu diesem Zweck gewünscht hat.

## 3. Kennzeichnung als Ablichtung (Satz 1 / zweite Aussage)

Hier gelten folgende Vorgaben:

- In jedem Fall – also auch dann, wenn der Ausweisinhaber die Ablichtung selbst anfertigt – muss die Ablichtung „eindeutig und dauerhaft als Kopie erkennbar“ sein. Wie sich das bewerkstelligen lässt, dazu sagt das Gesetz nichts.
- Häufig ist eine Kopie schon am Format und an der Art des Papiers zu erkennen. Beispiel: Wird ein Ausweis auf normales DIN A4-Papier kopiert, ist auch bei einer Farbkopie jedem klar, dass dies kein Original darstellt. Ein Stempel „Kopie“ ist sicher stets sinnvoll, aber in einem solchen Fall nicht zwingend.
- Die Gesetzesbegründung empfiehlt, Ausweiskopien in schwarz-weiß anzufertigen. Das ist sicher ein sinnvoller Ratschlag. Zwingend ist es nicht.
- Was gar nicht geht (kein erfundener Fall, ein Ausweisinhaber kam mit einem solchen Machwerk in ein Bürgerbüro!): Den Ausweis farbig in Originalgröße kopieren und in eine Folie „einschweißen“. Selbst wenn dabei das Wort „Kopie“ irgendwo angebracht wird, liegt die Gefahr der Verwechslung mit einem echten Ausweis auf der Hand. Im Beispielsfall hat das Bürgerbüro den Pseudo-Ausweis vernichtet und ihn so aus dem Verkehr gezogen. Der Bürger war damit sofort einverstanden. Alternativ hatte ihm das Bürgerbüro nämlich angeboten, den Pseudo-Ausweis wegen des Verdachts der Urkundefälschung an die Staatsanwaltschaft weiterzugeben.

## 4. Weitergabe an Dritte (Satz 2)

Satz 2 legt fest: „Andere Personen als der Ausweisinhaber dürfen die Kopie nicht an Dritte weitergeben.“ Der rechtliche Begriff des „Dritten“ bereitet Praktikern immer wieder Probleme. Oft lässt er sich als Faustregel einfach mit der Formulierung „jemand anders“ übersetzen. So ist es auch hier. Die Regelung bedeutet:

- Der Ausweisinhaber selbst darf eine Ablichtung seines Ausweises an „jemand anders“ (also an einen „Dritten“) weitergeben.
- Eine andere Person als der Ausweisinhaber darf das dagegen nicht tun (zu Ausnahmefällen siehe Nr.7!). Gleichgültig, ob die andere Person die Ablichtung vom Ausweisinhaber selbst erhalten hat oder ob sie die Ablichtung mit Zustimmung des Ausweisinhabers angefertigt hat – sie darf die Kopie nicht an jemand anderen weitergeben. Der Gedanke dabei ist folgender: Es soll sichergestellt sein, dass der Ausweisinhaber immer eine gewisse Kontrolle über die Ablichtung seines Ausweises hat. Dies soll verhindern, dass solche Ablichtungen „in Umlauf geraten“ und niemand mehr überprüfen kann, ob der Inhaber der Ablichtung zugestimmt hat. Kein Problem stellt jedoch folgender Ablauf dar (siehe dazu die Gesetzesbegründung zu § 20 Personalausweisgesetz, Bundesrats-Drucksache 787/16 vom 30.12.2016, S. 26): Der Ausweisinhaber stimmt gegenüber dem Kundenbetreuer eines Unternehmens zu, dass sein Ausweis abgelichtet wird. Der Kundenbetreuer, der die Ablichtung anfertigt, gibt sie an die Abteilung im Unternehmen weiter, die für die Bearbeitung der Sache zuständig ist. – Das ist ein zulässiger interner Ablauf. Die zuständige Abteilung im Unternehmen ist nicht als „Dritter“ anzusehen. Denn die Zustimmung des Ausweisinhabers bezieht sich (ohne ausdrückliche Erklärung) auf den Ablauf im gesamten Unternehmen.

## 5. Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung der Daten (Satz 3)

Wenn jemand von einem anderen eine Ausweiskopie erhält, dann erhebt er datenschutzrechtlich gesehen Daten. Wenn er mit diesen Daten dann etwas tut (beispielsweise sie in ein EDV-System aufnimmt), dann verarbeitet er diese Daten. Beides ist gemäß Satz 3 nur zulässig, wenn der Ausweisinhaber darin einwilligt.

Diese Vorschrift kann auf den ersten Blick irritieren. Schließlich legt bereits Satz 1 fest, dass die Ablichtung nur mit Zustimmung des Ausweisinhabers erfolgen darf. Diese Zustimmung bezieht sich jedoch nur auf die Anfertigung der Ablichtung. Was mit den abgelichteten Daten geschehen darf, ist damit noch nicht entschieden. Dies muss gesondert festgelegt werden und zwar durch eine entsprechende Einwilligung des Ausweisinhabers. Nur um diese gesonderte Einwilligung geht es in Satz 3.

In der Praxis läuft es zeitlich gesehen meistens andersherum ab. Zunächst wird darüber gesprochen, wofür eine Ausweiskopie gebraucht wird (Einwilligung gemäß Satz 3). Erst wenn der Ausweisinhaber davon überzeugt ist, dass für diesen Zweck wirklich eine Kopie nötig ist, stimmt er zu, dass die notwendige Kopie angefertigt wird (Zustellung gemäß Satz 1).

Das sind keineswegs nur juristische Spitzfindigkeiten. Die Zustimmung zur Anfertigung einer Ablichtung gemäß Satz 1 bedeutet eben gerade nicht, dass diese Ablichtung für alle möglichen Zwecke Verwendung finden darf. Vielmehr muss der Zweck, für den sie verwendet werden soll, ausdrücklich gesondert festgelegt werden.

Beispiel: Ein Immobilienmakler möchte als amtlichen Nachweis der Daten eines Kaufinteressenten den Ausweis des Kaufinteressenten kopieren. Wenn der Kaufinteressent damit einverstanden ist, geht Anfertigen der Kopie in Ordnung. Verwenden darf der Immobilienmakler sie aber nur im Zusammenhang mit Immobilienkäufen, an denen der Kaufinteressent beteiligt ist, nicht dagegen für andere Zwecke.

## 6. Geltung der Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts (Satz 4)

Diese Regelung besagt lediglich, dass für alle Fragen rund um Ausweiskopien, die nicht im Personalausweisgesetz geregelt sind, die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften gelten.

Beispiel: Das Personalausweisgesetz enthält keine Regelung dazu, wie lange die Ablichtung eines Ausweises aufbewahrt werden darf und wann sie vernichtet werden muss. Für diese Fragen ist auf die Löschungsvorschriften des Datenschutzrechts zurückzugreifen.

Für Pass-, Ausweis- und Meldebehörden hat die Regelung keine praktische Bedeutung. Sie bewahren normalerweise keine Kopien von Ausweisen auf. Sollte dies ausnahmsweise doch der Fall sein, ist die Kopie normalerweise dann zu vernichten, wenn der kopierte Ausweis abgelaufen ist und ein neuer Ausweis ausgestellt wurde.

## 7. Besondere gesetzliche Regelungen für Ausweiskopien

Es gibt eine ganze Reihe von Vorschriften, die das Kopieren eines Ausweises erlauben, ohne dass die Zustimmung des Ausweisinhabers notwendig ist. Praktisch wichtig sind vor allem zwei Beispiele:

#### a) Abschluss von Mobilfunkverträgen und anderen Verträgen über Telekommunikationsleistungen

Wer einen Mobilfunkvertrag abschließen will, muss es hinnehmen, dass sein Ausweis kopiert wird. Dies ergibt sich aus § 95 Abs. 4 Telekommunikationsgesetz. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Der Diensteanbieter kann im Zusammenhang mit dem Begründen und dem Ändern des Vertragsverhältnisses sowie dem Erbringen von Telekommunikationsdiensten die Vorlage eines amtlichen Ausweises verlangen, wenn dies zur Überprüfung der Angaben des Teilnehmers erforderlich ist. ... Er kann von dem Ausweis eine Kopie erstellen. Die Kopie ist vom Diensteanbieter unverzüglich nach Feststellung der für den Vertragsabschluss erforderlichen Angaben des Teilnehmers zu vernichten. Andere als die nach Absatz 1 zulässigen Daten darf der Diensteanbieter dabei nicht verwenden.“

Es handelt sich um eine gesetzliche Erlaubnis zum Kopieren des Ausweises. Auf eine Einwilligung des Ausweisinhabers kommt es deshalb nicht an.

#### b) Eingehen von Geschäftsbeziehungen mit Banken

Hier fordert § 4 Abs. 1 Satz 1 des Geldwäschegesetzes, dass die Bank dem Geschäftspartner identifiziert. Dazu ist ein Ausweisdokument vorzulegen. § 8 Abs. 1 des Geldwäschegesetzes erlaubt es, dass die Bank das zur Überprüfung der Identität vorgelegte Dokument kopiert.

Auch dies ist eine gesetzliche Erlaubnis, bei der es auf eine Einwilligung des Ausweisinhabers nicht ankommt.

### 8. Bedeutung der neuen gesetzlichen Vorgaben für die Praxis der Pass- und Ausweisbehörden

Adressat der neuen Regelungen sind in erster Linie Privatunternehmen, die Kopien von Ausweisen oder Pässen anfertigen wollen, ohne dass dies gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben ist. Dann kommt es auf die Zustimmung des Inhabers an und es stellen sich die bisher dargestellten Fragen.

Ausweis- oder Passbehörden kommen kaum jemals in die Situation, Kopien von Ausweisen oder Pässen anzufertigen. Praktisch wichtig ist allein der Fall, dass eine Kopie angefertigt wird, um sie auf Wunsch des Inhabers zu beglaubigen. Das hat folgenden Hintergrund:

In seinen Reisehinweisen empfiehlt das Auswärtige Amt oft ausdrücklich, Reisende sollten eine Kopie ihres Passes oder Ausweises bei sich haben und im Hotelsafe hinterlegen. So heißt es etwa in den Reisehinweisen für Spanien (Stand: 29.11.2017: „Flugreisen nach Deutschland können nur mit einem gültigen Reisepass/Personalausweis bzw. einem von den deutschen konsularischen Vertretungen in Spanien ausgestellten Passersatzdokument angetreten werden. Reisende, die über ihren Reisepass und den Personalausweis verfügen, sollten daher eines dieser beiden Dokumente oder sonst Kopien der Reisedokumente sicher (z.B. im Hotelsafe) hinterlegen.“

Dieser Hinweis bedeutet natürlich nicht, dass der Betroffene mit einer bloßen Kopie seines Ausweises oder Passes ausreisen könnte. Kann der Betroffene eine solche Kopie vorlegen, beschleunigt dies jedoch erfahrungsgemäß die Beschaffung eines neuen Ausweises wesentlich. Wer sowohl einen Ausweis als auch einen Pass hat, kann sich Kopien sparen, wenn er eines der beiden Originaldokumente im Hotelsafe aufbewahrt. Kommt ein Dokument abhanden, hat er dann immer noch das andere für die Ausreise zur Verfügung.

Die neue gesetzliche Regelung stellt im Ergebnis klar, dass Kopien, wie sie das Auswärtige Amt empfiehlt, rechtlich unbedenklich sind. Das wurde zwar auch schon bisher weitgehend so gesehen, doch schadet die Klarstellung jedenfalls nicht.

In anderer Hinsicht führt die neue gesetzliche Regelung allerdings zu Zweifeln, die längst erledigt schienen. Bisher vertraten das Bundesministerium des Innern und auch das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr die Auffassung, dass auf der Kopie eines Ausweises die Zugangsnummer und die Seriennummer zu schwärzen sind (siehe dazu unseren [Newsletter Mai 2013, Gliederungspunkt 1](#)). Die neue gesetzliche Regelung sagt dazu nichts. In der Gesetzesbegründung heißt es, der Ausweisinhaber habe das Recht, die Daten zu schwärzen, die er nicht preisgeben will (Gesetzesbegründung zu § 20 Personalausweisgesetz, Bundesrats-Drucksache 787/16 vom 30.12.2016, S. 27). Von einer Pflicht, bestimmte Daten zu schwärzen, ist dagegen keine Rede. Das ist konsequent. Denn es hängt vom Willen des Ausweisinhabers ab, ob der Ausweis kopiert werden darf oder nicht. Dann hat er auch die Freiheit zu entscheiden, dass bestimmte Teile gerade nicht auf der Kopie zu sehen sein sollen.

Mit anderen Worten: Künftig entscheidet allein der Ausweisinhaber, ob Zugangsnummer und Seriennummer geschwärzt werden sollen oder nicht. Eine generelle Regel, dass eine solche Schwärzung erfolgen müsste, besteht nicht.

## 9. Beglaubigung von Ausweiskopien

Zu der Frage, ob und wie Ausweise beglaubigt werden dürfen, trifft die neue gesetzliche Regelung keine Aussagen. Es gilt daher wie schon bisher, dass die Beglaubigung einer Ausweiskopie möglich ist. Rechtliche Basis für die Gestaltung des Beglaubigungsvermerks ist die entsprechende Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz (siehe § 33 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bzw. des jeweiligen Bundeslandes; in Bayern ist Art. 33 Abs. 3 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz maßgeblich). Sie lautet für den Bund und alle Bundesländer einheitlich wie folgt:

*„Eine Abschrift wird beglaubigt durch einen Beglaubigungsvermerk, der unter die Abschrift zu setzen ist. Der Vermerk muss enthalten*

- 1. die genaue Bezeichnung des Schriftstücks, dessen Abschrift beglaubigt wird,*
- 2. die Feststellung, dass die beglaubigte Abschrift mit dem vorgelegten Schriftstück übereinstimmt,*
- 3. den Hinweis, dass die beglaubigte Abschrift nur zur Vorlage bei der angegebenen Behörde erteilt wird, wenn die Urschrift nicht von einer Behörde ausgestellt worden ist (Hinweis: Dieser Punkt spielt bei der Kopie eines Personalausweises keine Rolle, da er von einer Behörde ausgestellt wurde),*
- 4. den Ort und den Tag der Beglaubigung, die Unterschrift des für die Beglaubigung zuständigen Bediensteten und das Dienstsiegel.“*

Als Beglaubigungsvermerk kann weiter der Text verwendet werden, den wir bereits im [Newsletter Mai 2013 unter Gliederungspunkt 4](#) empfohlen haben. Er beruht auf einem Muster des Bundesministeriums des Innern. Das Ministerium hat es mit Rundschreiben vom 8.12.1976 (GMBI S. 684) allgemein zur Benutzung empfohlen. Falls der Ausweisinhaber entscheidet, dass die Zugangsnummer und die Seriennummer geschwärzt werden sollen, ergibt sich folgender Text des Beglaubigungsvermerks:

*„Hiermit wird amtlich beglaubigt, dass die vorstehende Ablichtung mit der vorgelegten Urschrift des Personalausweises von (es ist zu empfehlen, hier mindestens den Vor- und Familiennamen des Ausweisinhabers einzufügen) übereinstimmt.*

*Vor der Beglaubigung wurden die Zugangsnummer auf der Vorderseite und die Seriennummer auf der Vorder- und Rückseite des Personalausweises geschwärzt. Diese Daten werden von dieser Beglaubigung nicht erfasst.*

*(Ort), den (Datum) (Bezeichnung der Gemeinde)*

*(Siegel) (Unterschrift des Bediensteten)“*

Sollte der Ausweisinhaber eine Kopie ohne Schwärzungen wünschen, entfällt der zweite Absatz des Beglaubigungsvermerks.

Diese Gestaltung des Beglaubigungsvermerks ist nur ein Vorschlag. Andere Gestaltungen sind möglich, sofern die gesetzlichen Pflichtelemente der Beglaubigung enthalten sind.



Winterszene am Tegelberg bei Neuschwanstein, ©Ricarda Veidt

*Liebe Leserinnen und Leser unseres Newsletters,*

*wieder ist ein Jahr vergangen, das gerade im Hinblick auf das Pass-/Ausweis- und Meldewesen als „sehr abwechslungsreich“ bezeichnet werden kann. Wir danken Ihnen herzlich für Ihre Treue und für Ihr beständiges Interesse an unserem Newsletter. Danke auch wieder für alle Diskussionen und Ihre Unterstützung im vergangenen Jahr!*

*Wir hoffen, dass dies alles auch 2018 so bleiben wird und wünschen Ihnen, Ihren Kolleginnen und Kollegen, besonders aber auch Ihren Familien, frohe und gesegnete Weihnachten und einen guten Rutsch ins Neue Jahr!*

*Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner*