

www.rehm-verlag.de

Verwaltungsrecht

Das Lichtbild in Pass und Personalausweis

12.09.2017

Newsletter 09/2017:

Das Thema „Lichtbild“ macht der Praxis bei der Ausstellung von Pässen und Personalausweisen häufiger Probleme als man vermuten sollte. Folgende Fragen wurden uns in der letzten Zeit öfter gestellt: Wann ist ein Lichtbild (noch) aktuell? Wie ist zu verfahren, wenn ein Lichtbild „nicht mehr passt“, das Dokument aber noch längere Zeit gültig ist? Was folgt aus dem neuen Gesetz zur Regelung der Gesichtshüllung?

Kompletter Beitrag als PDF

Inhalt

1. Aktualität eines Lichtbildes
2. Nicht mehr aktuelles Lichtbild in noch gültigem Dokument
3. Gesetz zur Regelung der Gesichtshüllung

1. Aktualität eines Lichtbildes

Wer einen Pass oder einen Ausweis beantragt, muss ein „aktuelles Lichtbild“ vorliegen. Für den Pass regelt das § 5 Satz 1 Passverordnung. Ziffer 6.2.1.1.1 Passverwaltungsvorschrift wiederholt diese Regelung lediglich noch einmal und hat neben ihr keine eigenständige Bedeutung. Für den Ausweis enthält § 7 Abs. 1 Satz 1 Personalausweisverordnung dieselbe Vorgabe.

Eine Definition des Begriffs „aktuell“ findet sich in keiner der genannten Vorschriften. Dies wird immer wieder einmal kritisiert, doch zu Unrecht. Eine allgemeine Definition, die alle Fälle abdecken soll, wäre zum einen sehr umfangreich, zum anderen würde sie voraussichtlich viele unbestimmte Begriffe enthalten. Dies würde der Praxis kaum etwas bringen.

Um ein Gefühl dafür zu entwickeln, was der Begriff „aktuell“ bei einem Lichtbild bedeutet, sollte man sich folgende Aspekte bewusst machen:

- Das Lichtbild dient dazu, den Dokumenteninhaber durch einen Vergleich seines Gesichts mit dem Bild zu identifizieren. Einfacher gesagt: Er muss auf dem Bild eindeutig zu erkennen sein. Sollte das bei einem Bild schon dann

nicht der Fall sein, wenn es vorgelegt wird, ist es von vornherein nicht aktuell. Das ist jedoch nur ein Aspekt.

- Weiter ist zu berücksichtigen, dass Dokumente durchweg eine sehr lange Geltungsdauer haben. Die Gültigkeitsdauer eines Reisepasses beträgt für Personen ab vollendetem 24. Lebensjahr zehn Jahre (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Passgesetz - PassG), ebenso lange gilt bei ihnen ein Personalausweis (§ 6 Abs. 1 Personalausweisgesetz - PAuswG). Dies muss man bei der Frage, ob ein vorgelegtes Bild als aktuell anzusehen ist, mit berücksichtigen. Anders gesagt: Es muss zumindest eine große Chance bestehen, dass der Dokumenteninhaber während der gesamten Geltungsdauer des Dokuments anhand des Bildes identifizierbar bleibt.
- Schon aus solchen Überlegungen ergibt sich, dass Bilder, die zwei oder drei Jahre alt sind, auf keinen Fall mehr als aktuell behandelt werden können. Berücksichtigt man die reguläre Geltungsdauer von zehn Jahren für Reisepass und Personalausweis, dann ist ein solches Bild beim Ablauf der Geltungsdauer bereits 12-13 Jahre alt. Dieser Zeitraum ist so lange, dass größere äußerliche Veränderungen bei einem Menschen die Regel sind und nicht die Ausnahme. Deshalb ist von Anfang an absehbar, dass ein solches Bild mit einer hohen Wahrscheinlichkeit noch während der Geltungsdauer eine Identifizierung nicht mehr zuverlässig ermöglicht.
- Das Argument, dass sich das Gesicht einzelner Menschen sogar über Jahrzehnte hinweg nicht verändert, trifft zu. Es ist aber irrelevant! Niemand kann sicher prognostizieren, ob dies beim konkreten Dokumenteninhaber so sein wird. Und bei einem „Massengeschäft“ wie der Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen ist von der durchschnittlichen Erfahrung auszugehen, nicht von besonderen Einzelfällen.

Insgesamt gesehen führen diese Überlegungen dazu, dass ein Lichtbild jedenfalls dann nicht mehr als aktuell angesehen werden kann, wenn es schon über ein Jahr alt ist. Relativ viele Pass- und Ausweisbehörden haben deshalb diese Zeitgrenze als interne Verwaltungsanweisung vorgegeben. Das ist sachgerecht, mag eine solche Jahresfrist auch in keinem Gesetz, keiner Rechtsverordnung und keiner Verwaltungsvorschrift ausdrücklich zu finden sein.

Die Vorgabe von einem Jahr passt im Normalfall auch dann, wenn eine Person noch nicht 24 Jahre alt ist. In diesem Fall beträgt die Gültigkeitsdauer eines Reisepasses sechs Jahre (§ 5 Abs. 1 Satz 2 PassG), ebenso die Gültigkeitsdauer eines Personalausweises (§ 6 Abs. 3 PAuswG).

Allerdings sollte man bei sehr jungen Kindern (etwa bis zehn Jahren) den Einzelfall hier besonders genau ansehen. Beispiel: Für einen Dreijährigen wird ein Pass beantragt. Bei Ablauf der Gültigkeitsdauer wird das Kind neun Jahre alt sein. In diesem Fall wäre es nicht vertretbar, ein Bild als aktuell zu akzeptieren, das bereits ein Jahr alt ist (also das Kind im Alter von zwei Jahren zeigt). Viele Pass- und Ausweisbehörden verlangen deshalb bei Kindern bis zu etwa zehn Jahren ein Bild, das allenfalls vor wenigen Wochen entstanden ist.

Manche Pass- und Ausweisbehörden weisen Eltern besonders bei dem recht beliebten Dokument Kinderreisepass ausdrücklich darauf hin, dass der Kinderreisepass vor Ablauf der Geltungsdauer ungültig werden kann, wenn das

Kind nicht mehr zu identifizieren ist. Außerdem empfehlen sie den Eltern, vor einem Urlaub zu überlegen, ob das Bild nicht mittels Änderungsaufkleber aktualisiert werden sollte. Eine gesetzliche Pflicht zu solchen Hinweisen an Eltern besteht jedoch nicht. Es handelt sich dabei um einen freiwilligen Service, der aber sowohl den Eltern als auch der Pass- und Ausweisbehörde Ärger sparen kann.

Falls die Geltungsdauer eines Dokuments nur sehr kurz ist, kann man überlegen, beim Bild großzügiger sein. Beispiel: Die Gültigkeitsdauer eines vorläufigen Personalausweises darf einen Zeitraum von drei Monaten nicht überschreiten (§ 6 Abs. 4 Personalausweisgesetz), ein vorläufiger Reisepass ist höchstens ein Jahr gültig (§ 5 Abs. 3 PassG). In solchen Fällen kann man es vertreten, auch einmal Bilder zu akzeptieren, die unter Umständen schon zwei Jahre oder sogar drei Jahre alt sind. Wirklich empfehlen können wir das aber aus zwei Gründen nicht. Zum einen muss man dann immer genau hinschauen, ob sich das Aussehen nicht doch schon deutlich verändert hat. Das kommt etwa bei ernsthaften Erkrankungen durchaus vor. Zum anderen sprechen sich solche Ausnahmen schnell herum und führen dann zu ständigen Diskussionen. Die Faustregel sollte daher auch bei vorläufigen Dokumenten lauten: kein Bild, das älter als ein Jahr ist!

Gesondert betrachten sollte man Fälle, in denen ein Dokument als abhandengekommen gemeldet wird. Manchmal liegt die Ausstellung eines solchen Dokuments noch nicht lange zurück, beispielsweise erst sechs oder acht Monate. Dann möchten Bürger gerne, dass das noch vorhandene Bild nochmals verwendet wird. Davon ist abzuraten. Man weiß nie, welcher Missbrauch mit einem abhanden gekommenen Dokument getrieben wird. Um jegliches Risiko auszuschließen, sollte man daher ein neues Bild fordern. Es wird zwar ausgesprochen ähnlich sein, aber in Details manchmal doch abweichen. Im Allgemeinen haben Bürger für diese Vorsicht Verständnis. Falls nicht, hilft in der Regel ein Hinweis auf die aktuelle Sicherheitslage.

2. Nicht mehr aktuelles Lichtbild in noch gültigem Dokument

Manchmal werden einer Pass- oder Ausweisbehörde Dokumente vorgelegt, bei denen das Bild den Inhaber des Dokuments nicht mehr oder nur mit größter Mühe erkennen lässt. Das kommt vor allem vor, wenn sich jemand anlässlich eines Umzugs in der neuen Gemeinde anmeldet und dabei ein Dokument vorlegen muss.

In solchen Fällen ist es ein Fehler, einfach die Augen zu verschließen. Ein Pass ist dann ungültig, wenn er eine einwandfreie Feststellung der Identität des Passinhabers nicht zulässt (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 PassG). Dasselbe gilt bei einem Ausweis (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 PAuswG). Dies bedeutet: Die Pass- oder Ausweisbehörde muss darauf hinwirken, dass ein neues Dokument beantragt wird. Sollte der Dokumenteninhaber das nicht einsehen, ist eine Sicherstellung und Einziehung des Dokuments möglich (für den Pass siehe §§ 12 und 13 PassG, für den Personalausweis siehe § 29 PAuswG). Dazu sollte es aber normalerweise nicht kommen müssen. Im Regelfall sind die Betroffenen einsichtig.

Manchmal sagen Betroffene in solchen Fällen in etwa folgendes: „Ich verstehe Sie als Behörde, aber das ist doch mein Problem. Wenn ich irgendwo Schwierigkeiten kriege, nehme ich das auf mein Risiko.“ Auf solche Absprachen kann und darf sich eine Behörde nicht einlassen! Behördenmitarbeiter (gleich ob Beamte oder Beschäftigte) haben die Amtspflicht, die Gesetze zu beachten. Und dazu gehört es, ungültige Dokumente aus dem Verkehr zu ziehen. Auf die Beachtung dieser Amtspflicht kann ein Bürger nicht verzichten. Ein solcher Verzicht wäre unwirksam und schützt nicht gegen mögliche Schadensersatzansprüche (siehe auch Kommentar Ehmann/Brunner, Praktische Lösungen (Pass- und Ausweisrecht), Nr. I. 1.1.1 Haftung für ein nicht korrektes Lichtbild). Das heißt konkret: Bekommt ein Bürger in solchen Fällen etwa Schwierigkeiten am Flughafen, wird aufgehalten und versäumt sein Flugzeug, stehen Schadensersatzansprüche im Raum. Der frühere „Verzicht“ des Bürgers auf Ansprüche hilft der Behörde dann gar nichts. Das überrascht viele Bürger, beeindruckt sie aber andererseits oft auch. Sie kooperieren dann letztlich doch.

3. Gesetz zur Regelung der Gesichtshüllung

Das „Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtshüllung“ hat unter anderem das Personalausweisgesetz geändert. Viele glauben, dabei wären auch neue Regelungen dafür getroffen worden, wie ein Lichtbild für den Personalausweis auszusehen hat. Darum geht es in diesem Gesetz aber nicht. Vielmehr befasst es sich mit der Erfüllung der Ausweispflicht. Zu diesem Zweck hat es folgende Regelungen in § 1 PAuswG eingefügt:

- Zur Ausweispflicht gehört es nicht nur, ein entsprechendes Dokument vorzulegen. Vielmehr muss es der Inhaber des Dokuments auch möglich machen, dass sein Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abgeglichen wird (§ 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG).
- Wer die Ausweispflicht mit einem gültigen Pass erfüllen will, muss ebenfalls den Lichtbildabgleich ermöglichen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG).

Die Anknüpfung diese Regelungen an die Ausweispflicht erklärt, warum nur das Personalausweisgesetz geändert werden musste, nicht dagegen das Passgesetz. Die Ausweispflicht ist in § 1 PAuswG geregelt, das Passgesetz hat damit nichts zu tun. Eine Verknüpfung besteht nur insofern, als es das Personalausweisgesetz zulässt, die Ausweispflicht auch mit einem gültigen Pass zu erfüllen.

Manche wundern sich, dass es der Gesetzgeber für nötig gehalten hat, solche Regelungen zu treffen. Die Gesetzesbegründung liefert die Erklärung. Dort heißt es schlicht: *„Die Änderung dient der Klarstellung.“* Es ging also darum, Ärger in der Praxis erst gar nicht vorkommen zu lassen.

An den zitierten Satz schließen sich folgende Ausführungen an: *„Seit jeher erfolgt die Identifizierung einer ihren Ausweis vorliegenden Person durch einen Abgleich des Lichtbilds mit ihrem Gesicht. Dies erfordert, dass das Gesicht deutlich erkennbar ist, und zwar in demselben Umfang wie auf dem Lichtbildausweis abgebildet. Zu Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG*

gehört daher notwendigerweise auch, dass die ausweispflichtige Person einen solchen Lichtbildabgleich ermöglicht, also beispielsweise eine Gesichtsverhüllung kurzzeitig lüftet oder etwa einen Motorradhelm absetzt." (Bundesrats-Drucksache 788/16 vom 30.12.2016, Seite 9 / Begründung zu Art. 6 des Gesetzentwurfs, der das Personalausweisgesetz geändert hat).

Anders als in den Medien manchmal dargestellt, geht es bei der Neuregelung also keineswegs nur um „verhüllte muslimische Frauen“. Vielmehr hört man aus der Praxis, dass vor allem das Thema „Motorradhelme“ in den letzten Jahren immer wieder zu Diskussionen geführt hat. Manchem Motorradfahrer war es schlicht zu unbequem, den Helm etwa bei Verkehrskontrollen abzunehmen.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner

www.rehm-verlag.de