

Verwaltungsrecht

Verwirrung um die Aktivierung der Online-Ausweisfunktion. Was müssen die Ausweisbehörden wissen?

Newsletter 10/2017:

Das „Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ vom 7. Juli 2017 (BGBl. I. S. 2310) legt es so fest: Die „Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis“ („Online-Ausweisfunktion“ – nachfolgend als „eID-Funktion“ bezeichnet) des Personalausweises wird künftig von vornherein in einsatzbereiter Form ausgegeben.

Quasi über Nacht bzw. über das Wochenende (das Gesetz wurde am Freitag, 14.07.2017 veröffentlicht und trat mit Wirkung vom Samstag, 15.07.2017 in Kraft) wurden Ausweisbehörden, EDV-Verfahrenshersteller und Bürger gleichermaßen davon überrascht, dass der Ausweisinhaber ab dem 15.07.2017 nicht mehr darüber zu entscheiden hat, ob er die eID-Funktion aktiviert haben möchte oder auch nicht. Sie ist „einfach so“ aktiviert, ohne dass er vorher danach gefragt wird.

Verständlicherweise führte diese abrupte Änderung zu vielen Nachfragen, zum Beispiel darüber, ob die Personalausweisbehörden die eID-Funktion künftig überhaupt noch deaktivieren dürfen. Zur Verwirrung trug bei, dass die relevanten Regelungen in der Personalausweisverordnung (PAuswV) erst mit Wirkung vom 07.10.2017 geändert wurden (Zweite Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung vom 28. September 2017, BGBl. I S. 3521), also erst deutlich nach dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung. Weitere Regelungen (etwa die „Vorläufigen Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“ zum Stand vom 23.05.2016 – nachfolgend als „Vorläufige Durchführungshinweise“ bezeichnet) sind auch heute noch nicht auf dem aktuellen Stand. In diesem Newsletter versuchen wir daher, etwas Licht ins Dunkel zu bringen.

[Kompletter Beitrag als PDF](#)

Inhalt

1. Hinweise an den Bürger bei der Antragstellung
 - 1.1 Generelle Aktivierung der eID-Funktion
 - 1.2 Ausgabe nur dann an Dritte, wenn der Erhalt des PIN-Briefs bestätigt werden kann
2. Aushändigung des Personalausweises durch die Ausweisbehörde
 - 2.1 „Normalfall“
 - 2.2 Antragsteller unter 16
 - 2.3 Minderjährige Antragsteller zwischen 16 und 18
 - 2.4 Volljährige aber nicht handlungsfähige Antragsteller
 - 2.5 Antragsteller hat PIN-Brief nicht erhalten
3. Nachträgliches Aus- und Einschalten der eID-Funktion
4. Entwertung/Vernichtung
5. „Empfehlung“ für Ausweisinhaber, die die eID-Funktion nicht nutzen möchten

1. Hinweise an den Bürger bei der Antragstellung

Aufgrund der geänderten Rechtslage (Details hierzu siehe unter nachfolgendem Punkt 2) sollten die Antragsteller bzw. gesetzliche Vertreter oder Betreuer bereits bei Antragstellung vor allem auf folgende Änderungen hingewiesen werden:

1.1 Generelle Aktivierung der eID-Funktion

Zur Förderung der weiteren Verbreitung der eID-Funktion von Personalausweisen hat der Gesetzgeber beschlossen, Personalausweise künftig nur noch mit aktivierter eID-Funktion auszugeben. Lediglich bei Minderjährigen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht 16 Jahre alt sind, wird der Ausweis weiterhin mit deaktivierter eID-Funktion ausgegeben.

Es gibt für Antragsteller, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, somit keine Entscheidungsmöglichkeit mehr, ob die eID-Funktion aktiviert werden soll oder nicht. Der Ausweisinhaber hat jedoch selbstverständlich weiterhin die Entscheidung, ob er die eID-Funktion etwa in einer Online-Anwendung (beispielsweise bei der Online-Beantragung eines Führungszeugnisses - <https://www.fuehrungszeugnis.bund.de/>) nutzen will oder nicht.

1.2 Ausgabe nur dann an Dritte, wenn der Erhalt des PIN-Briefs bestätigt werden kann

Die Antragsteller sollten darauf hingewiesen werden, dass die Ausgabe des Personalausweises an bevollmächtigte Dritte nur noch dann möglich ist, wenn der Antragsteller der Ausweisbehörde zuvor den Empfang des PIN-Briefs bestätigt hat. Hat der Antragsteller den PIN-Brief nicht erhalten, ist die Ausgabe des Personalausweises nur an den Antragsteller selbst möglich (siehe hierzu nachfolgenden Punkt 2.5). Auch eine etwaige Neubeantragung muss durch den Antragsteller selbst erfolgen.

2. Aushändigung des Personalausweises durch die Ausweisbehörde

2.1 „Normalfall“

Art. 1 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises hat § 10 Abs. 1 PAuswG dahingehend geändert, dass seit dem 15.07.2017 der Personalausweis zwingend „mit einer Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis“ (eID-Funktion) ausgegeben wird. Der Ausweisinhaber hat somit nicht mehr wie bislang die Wahl, ob er die eID-Funktion aktiviert haben möchte oder nicht.

Der Grundsatz lautet nun: Die eID-Funktion wird standardmäßig vom Ausweishersteller aktiviert, der Personalausweis wird durch die Ausweisbehörde mit aktiverter eID-Funktion ausgehändigt.

2.2 Antragsteller unter 16

Sofern der Antragsteller bei der Beantragung noch keine 16 Jahre alt ist, wird abweichend vom unter Punkt 2.1 genannten Grundsatz die eID-Funktion bereits vom Ausweishersteller (nicht von der Ausweisbehörde!) deaktiviert, § 10 Abs. 2 PAuswG.

Der Gesetzgeber hatte die Intention, Personalausweise künftig immer mit einsatzbereiter eID-Funktion auszugeben. Daher ist der Gedanke nicht abwegig, dass die eID-Funktion eingeschaltet werden muss, wenn der Antragsteller zwar bei der Antragstellung noch nicht 16 Jahre alt war, bei Abholung des Personalausweises das 16. Lebensjahr jedoch mittlerweile vollendet hat.

Dies ist im Gesetz allerdings nicht vorgesehen, weshalb sich die Ministerien zu der Klarstellung genötigt sahen, dass es keine Verpflichtung zur Einschaltung der eID-Funktion bei Vollendung des 16. Lebensjahres gibt (z.B. das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr mit Mail vom 27.07.2017, Az. IC2-2023.4-5).

Bei Personen, bei denen die eID-Funktion vom Ausweishersteller deaktiviert wurde, weil sie bei der Antragstellung noch nicht 16 Jahre alt waren, wird die eID-Funktion bei einer Aushändigung nach Vollendung des 16. Lebensjahres deshalb auch weiterhin nur auf ausdrücklichen Antrag des Antragstellers / Ausweisinhabers aktiviert, § 10 Abs. 3 PAuswG.

2.3 Minderjährige Antragsteller zwischen 16 und 18

Seit Einführung des neuen Personalausweises zum 01.11.2010 konnten minderjährige Antragsteller, die bei Aushändigung des Personalausweises das 16. Lebensjahr vollendet hatten, selbst entscheiden, ob sie die eID-Funktion nutzen wollen oder nicht. Dabei bleibt es auch künftig. Die Eltern der Minderjährigen haben keine „Widerspruchsmöglichkeit“, da die Minderjährigen ab vollendetem 16. Lebensjahr selbst handlungsfähig im Sinne des Personalausweisrechts sind, § 9 Abs. 2 Satz 3 PAuswG bzw. § 18 Abs. 1 Satz 1

PAuswG (siehe hierzu auch Kommentar Ehmann/Brunner, Teil I Praktische Lösungen Pass- und Personalausweisrecht, Nr. I 2.2.6 Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises – Widerspruch der Eltern). Der Personalausweis wird daher bei minderjährigen Antragstellern ab dem vollendeten 16. Lebensjahr weiterhin unabhängig von einem etwaigen Widerspruch der Eltern mit aktivierter eID-Funktion ausgehändigt.

2.4 Volljährige aber nicht handlungsfähige Antragsteller

Anders als bei Minderjährigen, die das 16. Lebensjahr bereits vollendet hatten, sah das Bundesinnenministerium in Ziffer II.27 (Vertretungsregelungen bzw. Handlungen durch den Betreuer) der Vorläufigen Durchführungshinweise auch die Möglichkeit vor, dass der gesetzliche Vertreter oder Betreuer von Handlungsunfähigen die Deaktivierung der eID-Funktion beantragen konnte.

Die vorläufigen Durchführungshinweise sind in diesem Punkt allerdings nicht mehr aktuell! Das Gesetz sieht es inzwischen anders vor. Entsprechend § 10 Abs. 1 PAuswG wird daher der Personalausweis auch an handlungsunfähige Personen mit aktivierter eID-Funktion ausgegeben. Eine Antragungsmöglichkeit zur Deaktivierung der eID-Funktion gibt es weder für gesetzliche Vertreter bzw. Betreuer noch für die Ausweisinhaber selbst.

2.5 Antragsteller hat PIN-Brief nicht erhalten

Sofern der Antragsteller bei Ausgabe seines neuen Personalausweises nicht bestätigte, dass er den PIN-Brief erhalten hatte, konnte bis 14.07.2017 der Ausweis nur mit (zunächst) ausgeschalteter eID-Funktion ausgehändigt werden, § 18 Abs. 2 PAuswV in der früheren Fassung. Alternativ hierzu war die Neubeantragung des Personalausweises möglich (vgl. hierzu z.B. Ziffer I.5 der Abs. 1 der Vorläufigen Durchführungshinweise).

Seit 15.07.2017 gilt für diesen Fall, dass der Personalausweis nur dann ausgegeben werden darf, wenn der Antragsteller vorher selbst eine neue PIN setzt (ab 15.07.2017 zunächst aufgrund Weisung der Ministerien - ab 07.10.2017 aufgrund des geänderten § 18 Abs. 2 PAuswV). Dies erfordert, dass der Antragsteller persönlich zur Abholung vorspricht, da nur er selbst die PIN setzen darf, § 18 Abs. 2 PAuswV i.V.m. § 20 Abs. 1 PAuswV. Wie bereits unter Punkt 1.2 des Newsletters erwähnt, sollte hierauf schon bei der Antragstellung hingewiesen werden.

Falls der Antragsteller keine Neubeantragung wünscht sondern den Personalausweis (mit vorher geänderter PIN) ausgehändigt haben möchte, muss die Ausweisbehörde dem Antragsteller in diesem Fall außerdem sein Sperrkennwort mitteilen.

3. Nachträgliches Aus- und Einschalten der eID-Funktion

Seit 15.07.2017 ist ein nachträgliches **Ausschalten** der Funktion nicht mehr möglich. Die entsprechenden Regelungen, die dies vorher ermöglichten (§ 10 Abs. 3 Satz 2 PAuswG in der bis 14.07.2017 geltenden Fassung und § 22 Abs. 1 PAuswV in der bis 06.10.2017 geltenden Fassung), sind aufgehoben.

Die nachträgliche **Einschaltung** der eID-Funktion ist hingegen weiterhin möglich, § 10 Abs. 3 PAuswG sowie § 22 Abs. 2 PAuswV (siehe auch Punkt 2.2 dieses Newsletters). Da die Funktion bei der Aushändigung eines Personalausweises seit dem 15.07.2017 generell eingeschaltet ist, betrifft die nachträgliche Einschaltung nur folgende Fallkonstellationen:

- Einschaltung der eID-Funktion eines Minderjährigen, der bei der Beantragung noch keine 16 Jahre alt war
- Einschaltung der eID-Funktion eines vor dem 15.07.2017 deaktivierten Personalausweises

4. Entwertung/Vernichtung

Zuletzt im Newsletter vom März 2017 hatten wir unter Punkt 4.2 über die Entwertung eines seit dem 01.11.2010 ausgestellten Personalausweises berichtet. Hinsichtlich der eID-Funktion galt bei diesen Personalausweisen, dass vor allen sichtbaren Entwertungsmaßnahmen am Personalausweis zunächst die eID-Funktion auszuschalten ist, siehe auch Ziffer I.23 der Vorläufigen Durchführungshinweise.

Auch bei der Vernichtung dieser Personalausweise galt (unabhängig davon, ob dies durch die Ausweisbehörde selbst oder die Bundesdruckerei erfolgt), dass die eID-Funktion vor der Vernichtung ausgeschaltet werden muss.

Für viele Ausweisbehörden war es nicht klar, dass die Ausschaltung der eID-Funktion im Falle der Entwertung bzw. Vernichtung auch nach dem 15.07.2017 erfolgen darf. Denn diese Vorgehensweise war weder im PAuswG noch in der PAuswV sondern in den – noch nicht angepassten – vorläufigen Durchführungshinweisen geregelt. Daher mussten auch hier die Ministerien klarstellend eingreifen (siehe z.B. Mail des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 26.09.2017, IC2-2023.4-5). Die eID-Funktion ist auch weiterhin auszuschalten, bevor eine Entwertung oder die Vernichtung des Personalausweises erfolgt.

5. „Empfehlung“ für Ausweisinhaber, die die eID-Funktion nicht nutzen möchten

Wie nicht anders zu erwarten, beschweren sich Bürger inzwischen nicht nur bei den Ausweisbehörden sondern auch bei den Ministerien direkt darüber, dass sie die eID-Funktion nicht mehr deaktivieren lassen konnten. Die Ministerien weisen daher Bürger und Ausweisbehörden gleichermaßen darauf hin, dass zwar eine Ausschaltung der eID-Funktion seit dem 15.07.2017 nicht mehr möglich sei, der Ausweisinhaber aber jederzeit die Möglichkeit habe, die Sperrung der eID-Funktion beim Sperrlistenbetreiber zu veranlassen. Diese „Empfehlung“ erfolgt vor dem Hintergrund, dass § 10 Abs. 6 PAuswG mit Wirkung vom 15.07.2017

dahingehend geändert wurde, dass die Sperrung nicht mehr ausschließlich in den Fällen des Verlustes oder des Abhandenkommens vorgenommen werden kann. Diese „Alternative“ ist allerdings lediglich ein Versuch, den unzufriedenen Bürger zu beschwichtigen. Denn zu Recht weisen die Ministerien (z.B. das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr in seiner Mail vom 17.07.2017, IC2-2023.4-5) selbst darauf hin: „Bei einer Sperrung handelt es sich allerdings technisch um etwas Anderes als eine Ausschaltung.“

Uns ist bewusst, dass es auch in Zukunft zu derartigen Beschwerden kommen wird und dass die Ausweisbehörde dem Bürger gerne eine „alternative Lösung“ anbieten möchte. Die Ausweisbehörden haben die Gesetzesänderung jedoch nicht zu verantworten und müssen sie daher auch nicht gegenüber dem Bürger verteidigen. Wenn ein Bürger unbedingt ein Ausweisdokument ohne eID-Funktion haben möchte, kann er die Ausweispflicht auch durch einen gültigen Pass erfüllen, § 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG.

Sofern Sie, liebe Leserinnen und Leser, Ausweisinhaber trotzdem auf die Möglichkeit der Sperrung hinweisen, beachten Sie bitte, dass diese Sperrung **nur durch den Ausweisinhaber selbst gegenüber der Sperrhotline** erfolgen kann, § 10 Abs. 6 PAuswG. Die Ausweisbehörde darf die Sperrung nur durchführen, wenn der Personalausweis abhandengekommen bzw. der Ausweisinhaber verstorben ist, § 10 Abs. 5 PAuswG.

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner