

# Ausstellung eines Ausweisdokuments durch die unzuständige Gemeinde

Doppelausgabe Juli/August 2022

Dass ein Ausweisdokument (Pass oder Personalausweis) für Personen, die dauerhaft im Ausland wohnen und nicht in Deutschland gemeldet sind („Auslandsdeutsche“) durch eine unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde ausgestellt werden kann, ist den meisten von Ihnen vertraut. Doch eine Frage, die in letzter Zeit vermehrt an uns gerichtet wurde, lautet: Kann auch eine Person, die in Deutschland gemeldet ist, ein Ausweisdokument von einer unzuständigen Pass- oder Ausweisbehörde beantragen? Lesen Sie in diesem Newsletter, weshalb diese Anfragen gerade zunehmen und warum Sie als unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde hier tatsächlich gefragt sind.

## Inhalt

1. [Typischer Sachverhalt](#)
2. [Hintergrund für derartige Wünsche](#)
3. [Zuständigkeit für die Ausstellung von Ausweisdokumenten für in Deutschland gemeldete Personen – der Grundsatz](#)
  - 3.1 [Pässe](#)
  - 3.2 [Personalausweise](#)
  - 3.3 [\(Regel\)Zuständigkeit im vorliegenden Beispiel](#)
4. [Ausstellung von Ausweisdokumenten für in Deutschland gemeldete Personen durch die unzuständige Pass- bzw. Ausweisbehörde](#)
  - 4.1 [Vorliegen eines wichtigen Grundes](#)
  - 4.2 [Ermächtigung der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde](#)
  - 4.3 [Gebühren](#)
  - 4.4 [Kann die unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde die Bearbeitung ablehnen?](#)
  - 4.5 [Nicht vergessen: Ausstellungsnachricht](#)
5. [Zuständigkeit für die Ausstellung von Ausweisdokumenten für „Auslandsdeutschen“](#)

## 1. Typischer Sachverhalt

Sie erhalten den Anruf einer ehemaligen Bürgerin Ihrer Gemeinde. Sie schildert Ihnen, dass sie aktuell wegen ihres Studiums in einer Universitätsstadt wohnt und dort mit alleiniger Wohnung gemeldet ist. Sie erzählt Ihnen, dass sie bis vor ein paar Jahren bei ihren Eltern in Ihrer Gemeinde gelebt hat und auch gemeldet war. Für ihr Studium hat sie sich dann eine eigene Wohnung in der Universitätsstadt gemietet und ist bei den Eltern ausgezogen. Sie ist daher nur noch in ihrer eigenen Wohnung in der Universitätsstadt gemeldet und nicht mehr bei den Eltern in Ihrer Gemeinde.

Sie erzählt Ihnen weiter, dass sie in weniger als sechs Wochen eine Urlaubsreise antreten möchte, für die sie einen Reisepass benötigt. Ihr alter Reisepass ist jedoch bereits abgelaufen. Bei der Pass- bzw. Ausweisbehörde der Universitätsstadt bekommt sie allerdings frühestens in vier Wochen einen Termin für die Antragstellung.

Nachdem ihre Eltern immer noch in Ihrer Gemeinde wohnen, fragt sie bei Ihnen nach, ob es nicht auch möglich wäre, bei Ihnen einen Reisepass und einen Personalausweis zu beantragen. Dann könnte sie dies gleich für einen Besuch bei den Eltern nutzen.

Sie stellen sich zwei Fragen:

- 1) Können Sie dem Wunsch der Frau nachkommen?
- 2) Würde sich etwas ändern, wenn sie bei ihren Eltern noch mit Nebenwohnsitz gemeldet ist? (siehe speziell zu dieser Frage [Punkt 3.3 des Newsletters](#)).

## **2. Hintergrund für derartige Wünsche**

Besonders (aber nicht nur) wenn sie in der Pass-/Ausweisbehörde einer Großstadt arbeiten, kennen Sie die aktuelle Situation: Sie können sich vor Pass- und Ausweisanträgen nicht retten! Grund hierfür sind noch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Viele Ausweisdokumente sind während der Pandemie abgelaufen. Wegen der Zugangsbeschränkungen bei den Pass- und Ausweisbehörden, aber auch aufgrund der Einschränkungen im Reiseverkehr wurden gerade viele Reisepässe nicht durch neue ersetzt. Aufgrund der inzwischen erfolgten Lockerungen im Reiseverkehr möchten die Bürgerinnen und Bürger endlich wieder Urlaub machen – denn wer weiß, wie lange es möglich ist.... Deshalb bemühen sie sich um neue Dokumente.

Dies hat bei der Bundesdruckerei ein erhöhtes Antragsaufkommen bewirkt. Das führt zu Verzögerungen bei der Dokumentenherstellung, siehe hierzu beispielsweise das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 31.05.2022 (Az. A3-2021-1-15/Produktionszeiten und A3-2023-1-28/Produktionszeiten) in dem die entsprechende Information des Bundesinnenministeriums über den Anstieg der Produktionszeit weitergegeben wurde.

Die Verzögerung bei der Dokumentenherstellung kann dazu führen, dass Ausweisdokumente nicht mehr rechtzeitig vor einer geplanten Reise produziert und vor allem auch abgeholt werden können. Denn auch ein Termin für die Abholung muss erst einmal organisiert werden.

Die Abholung könnten in unserem Beispielsfall problemlos die (entsprechend bevollmächtigten) Eltern erledigen. Auch dies kann aus der Sicht der Antragstellerin dafürsprechen, den Pass lieber bei ihrer ehemaligen Heimatgemeinde zu beantragen, in der die Eltern wohnen.

### **3. Zuständigkeit für die Ausstellung von Ausweisdokumenten für in Deutschland gemeldete Personen – der Grundsatz**

#### 3.1 Pässe

Sachlich zuständig für die Ausstellung von Pässen sind in Deutschland die Passbehörden (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Passgesetz – PassG). Das sind im Regelfall die Gemeinden, vgl. etwa § 1 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Passgesetzes, des Personalausweisgesetzes und des eID-Karte-Gesetzes (ThürAGPassGPAuswGelDKG) sowie die entsprechenden Regelungen der anderen Bundesländer.

Örtlich ist gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 PassG die Passbehörde zuständig, „in deren Bezirk der Passbewerber oder der Inhaber eines Passes für seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine Hauptwohnung, gemeldet ist.“

#### 3.2 Personalausweise

Sachlich zuständig für die Ausstellung von Personalausweisen sind in Deutschland die Personalausweisbehörden (§ 7 Abs. 1 Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PAuswG). Wie bei den Pässen sind das in der Regel die Gemeinden, vgl. z.B. Art. 1 Abs. 1 (bayerisches) Gesetz zur Ausführung des Passgesetzes und des Personalausweisgesetzes (AGPassPAuswG) sowie die entsprechenden Regelungen der anderen Bundesländer.

Auch bei den Personalausweisen lautet die Regel, dass die Personalausweisbehörde örtlich zuständig ist, in der die antragstellende Person mit alleiniger oder Hauptwohnung gemeldet ist, § 8 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PAuswG).

#### 3.3 (Regel)Zuständigkeit im vorliegenden Beispiel

In unserem typischen Beispiel (vgl. Sachverhalt unter [Punkt 1](#) des Newsletters) wäre somit aufgrund der vorgenannten Ausführungen die Pass- bzw. Ausweisbehörde der Universitätsstadt, in der die Studentin mit alleiniger Wohnung gemeldet ist, sowohl sachlich als auch örtlich zuständig.

Das gilt auch dann, wenn sie bei ihren Eltern noch mit Nebenwohnung gemeldet wäre, da die Zuständigkeitsregelungen ausschließlich auf die Hauptwohnung abstellen.

#### **4. Ausstellung von Ausweisdokumenten für in Deutschland gemeldete Personen durch die unzuständige Pass- bzw. Ausweisbehörde**

Tätig werden soll jedoch nach dem Wunsch der Antragstellerin eine Pass- bzw. Ausweisbehörde, die örtlich nicht zuständig ist, da die Studentin dort nicht mit alleiniger oder Hauptwohnung gemeldet ist.

Für diesen Fall sehen sowohl das Personalausweis- als auch das Passrecht eine Ausnahmeregelung vor. Diese ist für Personalausweise in § 8 Abs. 4 PAuswG und für Pässe in § 19 Abs. 4 PassG enthalten. In beiden Fällen müssen die zwei folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Antragstellerin / der Antragsteller muss einen wichtigen Grund darlegen (§ 8 Abs. 4 Satz 1 PAuswG bzw. § 19 Abs. 4 Satz 1 PassG). Siehe nachfolgend [Punkt 4.1](#).
2. Eine Ausstellung darf nur mit Ermächtigung der örtlich zuständigen Pass- bzw. Ausweisbehörde ausgestellt werden (§ 8 Abs. 4 Satz 2 PAuswG bzw. § 19 Abs. 4 Satz 2 PassG). Siehe nachfolgend [Punkt 4.2](#).

##### **4.1 Vorliegen eines wichtigen Grundes**

Was als „wichtiger Grund“ gilt, führen weder das PAuswG noch das PassG aus. Eine gewisse Hilfestellung finden Sie in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Passgesetzes (Passverwaltungsvorschrift – PassVwV).

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Personalausweisgesetzes und der Personalausweisverordnung (Personalausweisverwaltungsvorschrift – PAuswVwV) finden Sie zu dieser Frage allerdings nichts. Doch keine Sorge – das bedeutet nicht, dass es für den Personalausweis keine Lösung gibt! Denn der Teil „Allgemeines“ der PAuswVwV sieht in seinem Absatz 3 vor, dass die PassVwV analog für Fragen hinsichtlich der Ausstellung von Personalausweisen anzuwenden ist, wenn der Zweck einer Regelung auf das Ausweiswesen gleichermaßen zutrifft. Dies ist hier der Fall, da wir bereits festgestellt haben, dass der Wortlaut der Ausnahmeregelung im PassG und im PAuswG nahezu identisch ist. Beachten wir daher nun die Ausführungen in der PassVwV und wenden sie im Pass- und im Personalausweisrecht gleichermaßen an.

In Nummer 19.4.1 PassVwV finden Sie Beispiele dafür, wann Passanträge von Deutschen, die im Ausland leben („Auslandsdeutsche“) auch von Passbehörden im Inland zu bearbeiten sind:

„Ein solcher wichtiger Grund liegt zum Beispiel dann vor, wenn die antragstellende Person geltend macht, dass der Weg zur zuständigen Auslandsvertretung erheblich weiter ist als zur unzuständigen Passbehörde oder zur Region der unzuständigen Behörde, familiäre oder freundschaftliche Bindungen zu einer Person bestehen, die im Amtsbezirk der unzuständigen

Behörde gemeldet ist, oder ein Aufenthalt urlaubs- oder berufsbedingt geplant ist bzw. stattfindet.“

Erläuternd muss man hier noch erwähnen: Der Hauptanwendungsgrund für die genannten Ausnahmen von der Regelzuständigkeit bei der Ausstellung von Ausweisdokumenten war bislang die Antragstellung von „Auslandsdeutschen“ bei Passbehörden im Inland (siehe auch nachfolgender [Punkt 5](#)). Dass Personen, die in Deutschland gemeldet waren, die Ausstellung von Ausweisdokumenten bei der örtlich nicht zuständigen Passbehörde beantragt haben, war eher eine Seltenheit. Dies kam beispielsweise dann vor, wenn eine Pass- oder Ausweisbehörde aufgrund von EDV-Problemen vorübergehend keine Ausweisdokumente ausstellen konnte. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, dass die PassVwV auf die Konstellation „Antragstellung bei einer örtlich nicht zuständigen Behörde durch einen „Inlandsdeutschen“ jedenfalls bisher nicht ausdrücklich eingeht.

Aufgrund der unter [Punkt 1](#) und [Punkt 2](#) aufgeführten neuen Gegebenheiten hat sich die faktische Situation jedoch geändert.

Daher kann man die (eigentlich auf „Auslandsdeutsche“ bezogenen) Gründe unter Nummer 19.4.1 PassVwV analog zur Beurteilung von Sachverhalten heranziehen, bei denen ein „Inlandsdeutscher“ einen Pass oder einen Personalausweis beantragt.

Demnach kann in unserem Beispiel die in Nummer 19.4.1 PassVwV aufgeführte familiäre Bindung zu einer Person (in diesem Fall zu den Eltern), die im Amtsbezirk der unzuständigen Behörde gemeldet ist/sind, durchaus als wichtigen Grund angesehen werden.

Nachdem die Aufzählung in Nummer 19.4.1 PassVwV nicht abschließend, sondern nur beispielhaft ist, kann es natürlich auch noch weitere wichtige Gründe geben, die nicht in Nummer 19.4.1 PassVwV aufgeführt werden. Dass im vorliegenden Beispiel die Gefahr besteht, dass die Studentin ihren Pass nicht mehr rechtzeitig durch die zuständige Pass- oder Ausweisbehörde ausgehändigt bekommen kann, dürfte aufgrund der Ausführungen unter [Punkt 2](#) des Newsletters unstrittig sein. Somit stellt auch dieser Umstand einen wichtigen Grund dar.

#### 4.2 Ermächtigung der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde

Die zweite Voraussetzung, dass eine unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde tätig werden kann, ist die Ermächtigung durch die zuständige Pass- oder Ausweisbehörde.

Die Ermächtigung muss die unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde von der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde anfordern, Nummer 19.4.1 Satz 2 PassVwV. Dies kann entsprechend der weiteren Ausführungen unter Nummer 19.4.1 PassVwV in Ausnahmefällen auch vorab telefonisch erfolgen. Dazu, wie es im Regelfall erfolgen soll, äußert sich die PassVwV nicht. Eine datenschutzkonforme Möglichkeit wäre die sog. Freitextnachricht XMeld 0905. Allerdings könnte hier das Problem auftreten, dass diese Meldungen bei großen Behörden im

Regelfall nur von der Meldebehörde bearbeitet werden. Die Meldung muss dann hausintern erst noch an die Pass- oder Ausweisbehörde weitergeleitet werden, was zusätzliche Zeit kostet.

Eine Übermittlung per unverschlüsselter Mail sollte aus Gründen des Datenschutzes nicht erfolgen. Ob eine unterschriebene Einwilligung der antragstellenden Person, dass sowohl die Anforderung als auch die Übermittlung der entsprechenden Ermächtigung per unverschlüsselter Mail erfolgen darf, letztlich einer datenschutzrechtlichen Prüfung standhalten würde, bleibt dahingestellt. Denn wenn die zeitliche Not entsprechend groß ist, wird die antragstellende Personen wohl auch dann einwilligen, wenn ihr dieser Weg eigentlich nicht recht ist.

Antragstellende Personen sollten in jedem Fall darauf hingewiesen werden, dass einige Zeit vergehen kann, bis die Ermächtigung der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde vorliegt und Sie den Antrag (weiter)bearbeiten können. Eine Einholung der Ermächtigung durch die antragstellende Person selbst ist aufgrund der vorgenannten Regelung nicht möglich.

Hinsichtlich Vorlagen bzw. Muster für die Anforderung oder die Erteilung der entsprechenden Ermächtigungen verweisen wir auf die gut geeigneten Muster der EDV-Verfahrenshersteller.

#### 4.3 Gebühren

Zunächst sind – wie bei der Ausstellung bei der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde durch die ermächtigte Pass- oder Ausweisbehörde – die „normalen“ Gebühren für die Ausstellung der jeweiligen Ausweisdokumente zu erheben (aufgrund unseres Beispiels gehen wir nachfolgend nur auf die Gebühren für „normale“ Personalausweise bzw. Reisepässe ein und nicht auf vorläufige oder andere Ausweisdokumenten – wie z.B. einen Kinderreisepass):

- Personalausweis: § 1 Abs. 1 Verordnung über Gebühren für Personalausweise und eID-Karten für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums (Personalausweis- und eID-Karten-Gebührenverordnung – PauswGebV). Das bedeutet eine „Grundgebühr“ von 22,80 € für Personen, die bei der Antragstellung noch nicht älter als 24 Jahre sind bzw. 37,00 € in allen anderen Fällen.
- Pässe: § 15 Abs. 1 Nr. 1 Verordnung zur Durchführung des Passgesetzes (Passverordnung – PassV). Die „Grundgebühr“ beträgt damit 37,50 € für Personen, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und 60,00 € für Personen, die das 24. Lebensjahr vollendet haben.

Darüber hinaus werden noch zusätzliche Gebühren für die Bearbeitung durch die nicht zuständige Pass- oder Ausweisbehörde fällig:

- Personalausweis: 13,00 €  
(§ 1 Abs. 3 Nr. 2 PAuswGebV)

- Pässe: Die „normale“ Ausstellungsgebühr ist zu verdoppeln  
(§ 15 Abs. 2 Nr. 2 PassV) Beispiel: Bei einer Person ab dem vollendeten 24. Lebensjahr wird für die Beantragung eines Reisepasses (neben der „normalen“ Ausstellungsgebühr von 60,00 €) nochmals eine Gebühr von 60 € (also insgesamt 120,00 €) fällig.

Darüber hinaus sind noch weitere Gebühren denkbar – Beispiel: Wenn die Studentin in unserem Ausgangsfall sicherheitshalber einen Expresspass beantragt, würden nochmals 32,00 € für das Expressverfahren anfallen, vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d) PassV. Dann würden sich die Gebühren auf insgesamt 152,00 € addieren (60,00 € „normale“ Gebühr + 60,00 € Gebühr unzuständige Behörde + 32,00 € Expressverfahren).

#### 4.4 Kann die unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde die Bearbeitung ablehnen?

Sowohl das PassG als auch das PAuswG sind hier eindeutig: „...der Antrag muss bearbeitet werden...“ (siehe § 19 Abs. 4 Satz 1 PassG bzw. § 8 Abs. 4 PAuswG). Somit lautet die klare Antwort auf die Frage: Sofern ein wichtiger Grund vorliegt, muss die Pass- bzw. Ausweisbehörde tätig werden.

Erhält die unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde allerdings keine Ermächtigung der zuständigen Pass- oder Ausweisbehörde (etwa, weil Passversagungsgründe nach § 7 PassG vorliegen), muss sie die Bearbeitung natürlich ablehnen, § 8 Abs. 4 Satz 2 PAuswG bzw. § 19 Abs. 4 Satz 2 PassG.

#### 4.5 Nicht vergessen: Ausstellungsnachricht

Nach Ausstellung der Ausweisdokumente muss die ermächtigte Pass- oder Ausweisbehörde die zuständige Pass- oder Ausweisbehörde über die Ausstellung informieren. § 11 Abs. 6 PAuswG sowie § 22 Abs. 6 PassG legen dies (sowie den Datenumfang) fest.

### **5. Zuständigkeit für die Ausstellung von Ausweisdokumenten für „Auslandsdeutsche“**

Die Ausstellung von Ausweisdokumenten durch eine unzuständige Pass- oder Ausweisbehörde kam bislang regelmäßig nur bei Auslandsdeutschen vor, also bei Deutschen, die im Ausland leben, ohne in Deutschland gemeldet zu sein.

Diese Fälle behandeln wir in unseren Werken ([Ehmann/Brunner, Pass-, Ausweis- und Melderecht](#) bzw. [Böttcher/Ehmann, Pass-, Ausweis- und Melderecht in Bayern](#)) im Teil „Fälle und Lösungen“ jeweils mit einem Fall

- zur Zuständigkeit für Anträge von „Auslandsdeutschen“ (Pass: Nummer 1.1.1.2.1, Personalausweis: Nummer 2.1.1.2.1)

sowie

- zu wichtigen Gründe für die Bearbeitung des Antrags eines „Auslandsdeutschen“ (Pass: Nummer 1.1.1.2.1, Personalausweis: Nummer 2.1.1.2.2)

Deshalb verzichten wir darauf, dieses Thema an dieser Stelle nochmals aufzugreifen.

Wir wünschen Ihnen stattdessen einen schönen Urlaub oder (falls Sie keinen Urlaub mehr haben sollten) einen angenehmen Dienst.



(Sonnenuntergang an der Nordsee © Matthias Brunner)

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner