

30. Juni 2023

## **Stellungnahme des Deutschen Städtetages**

### **Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, Drucksache 20/6519**

In Anbetracht der Kürze der Frist für die schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens, Drucksache 20/6519 und weiterer Anträge verweisen wir auf die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 24. Februar 2023 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften.

Auf dieser Basis möchten wir im Folgenden auf die zentralen Punkte aus dem Bereich Pass- und Ausweisen eingehen.

Grundsätzlich begrüßen wir den Gesetzentwurf. Die signifikante Modernisierung sowie Digitalisierung von Geschäftsprozessen werden Bürgerinnen und Bürgern genauso wie die Behördenmitarbeitenden entlasten; gerade vor dem Hintergrund von fehlenden Personalressourcen ist dies erfreulich. Das gestaffelte Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen eröffnet Handlungsspielräume für die notwendigen organisatorischen und IT-technischen Anpassungen, die für eine gute Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung besonders wichtig sind.

#### **Kinderreisepass**

Den Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses und stattdessen die Möglichkeit der Beantragung eines Reisepasses auch für Kinder bewerten wir grundsätzlich positiv. Die weltweite Akzeptanz des Reisepasses ist ein deutlicher Vorteil, und auch die längere Gültigkeit und damit die selteneren Verwaltungskontakte für die Bürger sind Pluspunkte. Darüber hinaus entfallen durch den Wegfall der manuellen Eingabe und Befüllung diesbezügliche Fehler. Zusätzlich ist dadurch auch das Risiko von Manipulationen, etwa bezogen auf die Ausweisnummern, deutlich minimiert.

Allerdings ergeben sich aus dem Wegfall auch Fragen, die der Entwurf noch nicht ausreichend klärt:

Durch die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen für Kinder jeden Alters als neue Standarddokumente wird unseres Erachtens der Beratungsaufwand in den Behörden steigen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, warum der Kinderreisepass abgeschafft worden ist. Zum anderen wird ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein (Klein-)Kind wahrscheinlich vor dem Ende seiner Gültigkeitsdauer ungültig und ist neu auszustellen, da sich die visuellen Merkmale von Kindern stark verändern. Dies muss ebenfalls erklärt werden; das Fehlen einer genauen Definition einer solchen „starken Veränderung“ und der Hinweis auf das Risiko bei der Kontrolle durch Grenzbehörden wird Nachfragen auslösen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Lichtbilder ab 1. Mai 2025 nur noch als biometrische Bilder durch elektronische Übermittlung an die Pass - und Personalausweisbehörde erfolgen sollen. Das Verfahren für Säuglinge/Kleinkinder ist jedoch bislang noch nicht beschrieben.

Negativ bewerten wir zudem die deutlich längere Herstellzeit. Im Gegensatz zum sofort ausstellbaren Kinderreisepass beträgt die Zeit zwischen Beantragung und Abholung eines Reisepasses vier bis sechs Wochen und in der Zeit vor und in den Sommerferien oft noch länger, was ein hohes Konfliktpotential bei den Eltern in sich birgt.

Bei Bedarf einer kurzfristigen Passausstellung kann zwar ein vorläufiger Reisepass oder ein Reisepass im Expressverfahren beantragt werden, was jedoch im Vergleich mit der Gebühr für die Ausstellung eines Kinderreisepasses mit deutlich höheren Kosten verbunden ist.

Zu überlegen wäre deswegen auch, den Kinderreisepass für Kinder bis sechs Jahre beizubehalten. Damit würden einige der genannten Probleme gelöst.

Abgesehen davon ist für den Wegfall des Kinderreisepasses unbedingt ein ausreichender Vorlauf von möglichst einem Jahr vorzusehen, um Bestände aufzubrauchen und die Öffentlichkeit entsprechend vorzubereiten.

### **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern**

Die Modernisierung der Kommunikation zwischen der neu zuständigen Behörde und der ausstellenden Behörde ist dringend notwendig. Der bisherige Austausch per Fax und Freitextnachrichten des XInnenre-S-Standards ist umständlich und wegen der manuellen Verarbeitung fehleranfällig. Eine automatisierte Einarbeitung der Nachrichten sorgt zudem dafür, dass das Pass- und Personalausweisregister zeitnah aktualisiert wird.

### **E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für - die bisher noch freiwillige - Speicherung von E-Mail-Adressen zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ist ein wichtiger Schritt, um die Digitalisierung auszuweiten und aktiv Prozesse zu gestalten.

Die Speicherung muss allerdings temporär für die Nutzung beim optionalen Direktversand und zudem dauerhaft für Kundeninformationen/Serviceangebote (z. B. Information zum

bevorstehenden Ablauf der Gültigkeit von Ausweisdokumenten) erfolgen. Hierzu sind einheitliche Vorgaben notwendig, die unter anderem eine datenschutzkonforme, sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zulassen. Diese sollten unter anderem folgende Sachverhalte regeln: schriftliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur E-Mail-Speicherung und Nutzung, Hinterlegung der Zustimmung im Fachverfahren, Mitwirkungspflichten der Bürgerinnen und Bürger bei Aktualisierung der E-Mail-Adressen, Verifizierung der E-Mail-Adressen, Vermeidung von Missbrauch, Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger keine Ansprüche aus nicht erfolgter E-Mail-Kommunikation ableiten können.

Im IT-Fachverfahren sind - entsprechend den rechtlichen Vorgaben - Datenfelder zu schaffen, um die Generierung personenbezogener Informationen per E-Mail an die Bürgerinnen und Bürger automatisiert zu ermöglichen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit ist darüber hinaus Rechnung zu tragen.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte möglichst verpflichtend werden. Über die E-Mail-Adresse erfolgt ausschließlich die Bekanntgabe des Zustelltermins. Das Risiko erfolgloser Zustellungen, Mehraufwand der Zusteller (die Zustellung an die Passbehörde bindet Zeit) und Passbehörden (siehe vorhergehende Ausführungen) werden vermieden, wenn der antragstellenden Person der Zeitraum der Zustellung bekannt ist.

### **§ 7 PaßG Neuer Passversagungsgrund in bestimmten Fällen von Sexualstraftätern bei Verdacht auf Begehung weiterer Straftaten im Ausland**

Damit ist die Rechtsgrundlage geschaffen, um einen präventiven Schritt in Richtung Verhinderung von Sexualstraftaten im Ausland zu gehen, was wir begrüßen. Allerdings sind Pass- und Personalausweisbehörden keine Strafverfolgungs- oder Ermittlungsbehörden. Unseres Erachtens sollte diese Thematik im engen Zusammenhang mit Maßnahmen von Justizbehörden durch die zuständigen Justiz-/Ermittlungsbeamten und -beamten bearbeitet werden. Pass- und personalausweisrechtliche Maßnahmen erscheinen nicht oder nur im begrenzten Maße das geeignete und verhältnismäßige Mittel, um diesen besonderen Problemstellungen zielgerichtet zu begegnen.

Wir begrüßen den Entschließungsantrag von SPD/Bündnis 90/Die Grünen und der FDP zur Passversagung. Die Praxis in den Bürger- und Meldeämtern spiegelt die beschriebene Situation wider. Insbesondere das in Punkt 2 gefordert wird, den Informationsfluss von den Sicherheitsbehörden zu den Passbehörden zu verbessern, sodass bei der Entscheidung über eine Passversagung den Passbehörden eine hinreichende Tatsachengrundlage vorliegt, um eine gerichtsfeste Passversagung vornehmen zu können, begrüßen wir ausdrücklich.

### **§ 16 a PaßG Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Die Möglichkeit durch Auslesen der Chipdateien die Identität einer Person festzustellen, begrüßen wir im Kontext der Digitalisierung und Fernauthentifizierung.

## **§§ 22; 22a PaßG Lichtbildabruf**

Die Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden jederzeit Lichtbilder abrufen können, setzt eine stetige Erreichbarkeit im automatisierten Abrufverfahren voraus, was derzeit nicht überall der Fall ist. Der automatisierte Abruf ist allerdings eine Entlastung der Mitarbeitenden und schon deshalb begrüßenswert. Eine Erweiterung wäre darüber hinaus sinnvoll, bspw. auf Ordnungsbehörden.

Es sollte zudem überdacht werden, ob nicht (analog der derzeitigen Verfahrensweise nach BMG) der Abruf der Daten über Spiegelregister beim Land im automatisierten Verfahren eingeführt werden könnte. Rein praktisch dürfte es auch für Sicherheitsbehörden schwer sein, die bereitgestellten Abrufverfahren einer Vielzahl von Kommunen zu überblicken. Zudem ist die technische Infrastruktur nicht jeder Kommunen so gegeben, dass der Datenabruf zu jeder Zeit gewährleistet werden kann. Gerade kleinere Kommunen dürften hier an ihre Grenzen gelangen.

## **Übermittlung des Lichtbildes durch Dienstleister**

Die Anpassung der Rechtsgrundlage ebnet den Weg der digitalen Fotoübermittlung durch einen Fotografen mit Hilfe einer Cloud. Hier ist aus unserer Sicht neben datenschutzrechtlichen Aspekten besonders auf einen reibungsfreien technischen Prozess zu achten, da im Störungsfall mit hohem Klärungsaufwand zu rechnen ist.

Aus unserer Sicht ist es außerdem unbedingt erforderlich, dass die bereits vorhandenen Foto-Stationen in den Bürger- und Meldeämtern der verschiedenen Hersteller (z. B. Bundesdruckerei, Speed Capture) rechtzeitig technisch an die digitale Fotoübermittlung angeschlossen und an die Anforderungen angepasst werden. In Anbetracht der Anzahl der in Betrieb befindlichen Geräte wird mit einem erheblichen Vorlauf gerechnet.

## **Direktversand**

Der Direktversand von Pass- und Ausweisdokumente ist nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt. Da das Gesetz aber die Grundlage schafft, möchten wir auch auf den Direktversand an dieser Stelle eingehen. Schon lange haben wir diesen gefordert. Mit der direkten postalischen Zustellung wird den Bürgerinnen und Bürgern ein erneuter Termin in der ausstellenden Behörde erspart. Wir sehen hier zudem die Chance für eine dringend benötigte Entlastung der Pass- und Ausweisbehörden. Bis dahin scheint es mit der geplanten Regelung aber noch ein weiter Weg zu sein.

Problematisch beim Versand der Ausweisdokumente ist, dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, insbesondere an die **Vorlage eines gültigen Ausweisdokumentes** und an die Zustellung ausschließlich an die **Meldeanschrift**. Dies schränkt den in Frage kommenden Personenkreis erheblich ein und lässt auf eine geringe Nutzungsquote schließen. So wurde uns geschildert, dass Ausweisausgabeautomaten im Einsatz waren, die kaum genutzt wurden, da für die Nutzung des Abholautomaten eben die im Gesetzentwurf unter § 5a Abs. 2 S. 1 PassV

genannten Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Die Nutzungsquote lag bei unter 2 Prozent der Kapazität der Ausgabeautomaten.

Aus unserer Sicht wäre es zielführender, wenn die einschränkende Bedingung zu Gunsten einer praktikableren Lösung ersetzt werden könnte. Möglich wäre z. B., wenn die Antragstellenden (zumindest im Bereich des Personalausweises) den alten Ausweis bei Antragstellung zwar abgeben müssen, für die Zeit bis zur Lieferung des neuen Ausweises einen vorläufigen Ausweis (mit ermäßiger Gebühr oder Gebührenbefreiung) erhalten würden. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis erfolgen kann. Eine dritte Möglichkeit könnte es sein, dass der Zusteller den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Weitere Probleme befürchten wir durch die **persönliche Zustellung**. Es ist davon auszugehen, dass die persönliche Zustellung sehr häufig nicht möglich ist und das Ausweisdokument zurück zur Ausweisbehörde gebracht werden muss - dies wiederum führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie einer weiteren Vorsprache seitens der Antragstellenden. Es sollte deswegen vorgesehen werden, dass zumindest zwei Zustellversuche erfolgen sollen, bevor das Dokument an die Behörde übergeben wird

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klärung im Falle der **erfolglosen Zustellung** des Dokumentes und Rückversand an die Passbehörde. Hier ist mit einer erhöhten Beschwerdelage zu rechnen, da seitens der Bürgerinnen und Bürger argumentiert wird, dass er doch zuhause war und der Zusteller nicht geklingelt hat und aufgrund dessen der Bürger seine 15 Euro zu rückerstattet haben möchte, weil ihm die Dienstleistung nicht erbracht wurde.

Als **Gebühr für den Direktversand** werden ca. 15 Euro genannt. Dies erscheint uns deutlich zu hoch; Erfahrungen in den Kommunen, z. B. mit der Zustellung von Dokumenten durch einen Fahrradkurier, zeigen, dass Kosten über 5 Euro nicht akzeptiert werden. Dies wird gestärkt durch die gute Nutzungsquote des Führerscheindirektversandes, für den 5 Euro Gebühr entsteht. Daher wundern wir uns, warum die Gebühren für die Versendung von Pässen, Ausweisen und eID-Karten dreifach höher liegen. Im Ergebnis befürchten wir, dass zwar viele Antragstellende die Möglichkeit des Direktversands begrüßen, diesen jedoch ablehnen werden, wenn sie von der Höhe der zusätzlich anfallenden Gebühren Kenntnis erlangen.

Schwierigkeiten befürchten wir auch, wenn **bei der Antragstellung geprüft wird, ob ein Direktversand gewünscht und auch möglich** ist. Dies erscheint umständlich, insbesondere die Klärung der Frage, ob ein weiteres Ausweisdokument vorhanden ist, um sich gegenüber dem Zustelldienst zu legitimieren. Wünschenswert wären hier transparente Informationen der Bundesdruckerei GmbH zum Direktversand, die den Antragstellenden bei Antragstellung zur Kenntnis gegeben werden können - am besten digital und mit einer zentralen Kontaktmöglichkeit bei Problemen.

Unklar bleibt auch noch, was mit **noch gültigen Dokumenten** passieren soll, wenn ein Versand gewünscht ist. Erfahrungsgemäß beantragt der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Dokumente vor Ablauf der Gültigkeit des bisherigen Dokumentes bzw. lässt sich zusätzlich ein

vorläufiges Ausweisdokument ausstellen. In diesen Fällen wäre ein Versand des neuen Ausweisdokumentes von vornherein ausgeschlossen.

Wir bitten bei dem unseren Mitgliedern so wichtigen Thema der Postzustellung mit Nachdruck um Nachbesserung, da wir sonst - ähnlich der eID-Funktion (aufgrund der vielen Hürden) - sehr wahrscheinlich nur einen kleinen Personenkreis ansprechen werden. Wir befürworten eine Standardlösung statt einer optionalen Alternative der Dokumentenübergabe.

## **Registermodernisierung**

Im Entschließungsantrag der Regierungskoalition wird die Registermodernisierung thematisiert. Die Kommunen befürworten die Registermodernisierung und sind engagierte Partner im Umsetzungsprozess. Die Gestaltung bürgerfreundlicher Verwaltungsprozesse steht im Mittelpunkt der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durch das Onlinezugangsgesetz (OZG). Je weniger Daten Bürgerinnen und Bürger bei der Beantragung von digitalen Verwaltungsleistungen eingeben müssen, desto einfacher.

Viele Daten und Nachweise liegen der Verwaltung bereits vor (wie Meldedaten, Geburtsurkunde etc.). Das Registermodernisierungsgesetz soll durch die Nutzung solcher bereits vorliegender Daten einfache digitale Verwaltungsprozesse ermöglichen. Dazu wird die persönliche steuerliche Identifikationsnummer (IDNr) als übergreifendes Ordnungsmerkmal für Bürger in jenen Verwaltungsregistern eingesetzt, die für die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz wesentlich sind. Die bisherige persönliche steuerliche IDNr wird somit zur registerübergreifenden Identifikationsnummer (IDNr). Durch das neue Datenschutzcockpit können sich Bürger künftig alle ihre Daten anzeigen lassen, die in Verbindung mit ihrer persönlichen IDNr zwischen öffentlichen Stellen innerhalb der letzten zwei Jahre übermittelt und in den Registern gespeichert worden sind. Ausdrücklich begrüßen wir die Forderung des Antrags, dass die registerführenden Stellen, Vermittlungsdienste und IT-Komponenten, die beim Datenaustausch zwischen Behörden zum Einsatz kommen, einem verpflichtenden und aufsichtsbehördlich kontrollierbaren Mindestschutzniveau an IT-Sicherheit unterliegen müssen.

## **Eintragung des Doktorgrades**

Den Entschließungsantrag zur Eintragung des Doktorgrades begrüßen wir ausdrücklich. Aus Verwaltungssicht ist die Eintragung allgemein fragwürdig. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit. Bei der Datenverarbeitung dürfen nur so viele personenbezogene Daten gesammelt werden, wie unbedingt notwendig. Die Aufnahme des Doktorgrades in Ausweisdokumenten ist nicht notwendig. Sie dienen nicht der Feststellung der Identität der Person, die den Ausweis oder Reisepass besitzt. Der Doktorgrad ist kein wesentlicher Bestandteil der Identität einer Person und trägt daher nicht zur Identifizierung bei. Es handelt sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht um einen Namensbestandteil. Daher ist der Doktorgrad auch nicht im Personenstandsregister erfasst.

Uns ist aber auch die im Antrag genannte Mehrheitsmeinung im Bundestag bekannt. Deswegen ist insbesondere Punkt 2 des Antrags, die Vorlage einer Anerkennungsurkunde, aus

unserer Sicht sehr begrüßenswert. Denn damit wird der Aufwand zumindest an dieser Stelle für die Pass- und Ausweisstellen deutlich verringert.

### **Mehraufwand für die Pass- und Ausweisstellen**

Zusammenfassend möchten wir darauf hinweisen, dass leider, anders als vermutlich die Intention, viele Änderungen einen Mehraufwand bei den zuständigen Stellen bewirken werden. Die Abschaffung des Kinderreisepasses wird zwar wahrscheinlich zu weniger Antragstellungen führen. Dafür wird der Klärungsbedarf rund um das Thema Gültigkeit in Bezug auf die Veränderung des Aussehens von Kindern signifikant steigen. Auch bei der Direktzustellung der Ausweisdokumente ist eher mit einer Belastung zu rechnen, da vermutlich nur wenige das Angebot nutzen werden, aber alle Antragstellenden darüber aufgeklärt werden müssen. Darüber hinaus wird die Verwaltung von Dokumenten, die nicht zugestellt werden konnten, in besonderem Umfang Zusatzarbeit bedeuten. Auch die Übermittlung der Geheim- und Sperrnummer (PIN-Brief) bei Antragstellung von PA, eID-Karte und eAT stellt, je nachdem wie das Verfahren im Detail aussehen wird, eine deutliche Zusatzbelastung für die Behörden dar. Diese wird durch die begrüßenswerte Erhöhung der Gebühren für den Reisepass mit Sicherheit nicht aufzufangen sein.

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.02.2023

## Stellungnahme

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens sowie zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften**

Grundsätzlich begrüßen wir die Entwürfe und bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Die signifikante Modernisierung sowie Digitalisierung von Geschäftsprozessen werden Bürgerinnen und Bürgern genauso wie die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten; gerade vor dem Hintergrund von fehlenden Personalressourcen ist dies erfreulich. Das gestaffelte Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen eröffnet Handlungsspielräume für die notwendigen organisatorischen und IT-technischen Anpassungen, die für eine gute Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung besonders wichtig sind. Allerdings erachten wir es als nicht zielführend, wenn uns für derart umfangreiche Änderungsvorhaben nur eine Frist zur Stellungnahme von drei Wochen eingeräumt wird. In dieser knappen Zeitvorlage die Kommunen ausreichend zu beteiligen, so dass sie die Auswirkungen und den Kontext prüfen, bewerten und kommentieren können, ist leider nur eingeschränkt möglich gewesen. Das widerspricht nicht nur dem erst unlängst auf dem Flüchtlingsgipfel erklärtem Ziel einer Entlastung der Ausländerbehörden, vielmehr ist eine solch kurze Einbindung der Praxis der Entwicklung guter Gesetze nicht zuträglich. Im Folgenden werden wir auf die Änderungsvorhaben eingehen.

### Kinderreisepass

Den Wegfall des einjährigen Kinderreisepasses und stattdessen die Möglichkeit der Beantragung eines Reisepasses auch für Kinder bewerten wir grundsätzlich positiv. Die weltweite Akzeptanz des Reisepasses ist ein deutlicher Vorteil, und auch die längere Gültigkeit und damit die selteneren Verwaltungskontakte für die Bürger sind Pluspunkte. Darüber hinaus entfallen durch den Wegfall der manuellen Eingabe und Befüllung diesbezügliche Fehler. Zusätzlich ist dadurch auch das Risiko von Manipulationen, etwa bezogen auf die Ausweisnummern, deutlich minimiert.

Allerdings ergeben sich aus dem Wegfall auch Fragen, die der Entwurf noch nicht ausreichend klärt:

Durch die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen für Kinder jeden Alters als neue Standarddokumente wird unseres Erachtens der Beratungsaufwand in den Behörden steigen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, warum der Kinderreisepass wieder abgeschafft worden ist. Zum anderen wird ein für sechs Jahre gültiger Reisepass oder Personalausweis für ein (Klein-)Kind wahrscheinlich vor dem Ende seiner Gültigkeitsdauer ungültig und ist neu auszustellen, da sich die visuellen Merkmale von Kindern stark verändern. Dies ist gerade im Kleinkindalter der Fall und muss gegebenenfalls zur Neubeantragung des Standarddokumentes innerhalb des 6-jährigen Gültigkeitszeitraumes führen. Dies muss ebenfalls erklärt werden; das Fehlen einer genauen Definition einer solchen „starken Veränderung“ und der Hinweis auf das Risiko bei der Kontrolle durch Grenzbehörden wird Nachfragen auslösen.

Um die sechsjährige Gültigkeitsdauer des Reisepasses auch für Kleinkinder zu realisieren, müsste deshalb möglichst eine Lösung für die Identifikation des Kindes anhand des im Reisepass befindlichen Lichtbildes gefunden werden, die auch Grenzbehörden als Identifikationsnachweis ausreichen sollte.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Lichtbilder ab 1. Mai 2025 nur noch als biometrische Bilder durch elektronische Übermittlung an die Pass - und Personalausweisbehörde erfolgen sollen. Das Verfahren für Säuglinge/Kleinkinder ist jedoch bislang noch nicht beschrieben.

Negativ bewerten wir zudem die deutliche längere Herstellzeit. Im Gegensatz zum sofort ausstellbaren Kinderreisepass beträgt die Zeit zwischen Beantragung und Abholung eines Reisepasses vier bis sechs Wochen und in der Zeit vor und in den Sommerferien oft noch länger, was ein hohes Konfliktpotential bei den Eltern in sich birgt.

Bei Bedarf einer kurzfristigen Passausstellung kann zwar ein vorläufiger Reisepass oder ein Reisepass im Expressverfahren beantragt werden, was jedoch im Vergleich mit der Gebühr für die Ausstellung eines Kinderreisepasses mit deutlich höheren Kosten verbunden ist.

Zu überlegen wäre deswegen auch, den Kinderreisepass für Kinder bis sechs Jahre beizubehalten. Damit würden einige der genannten Probleme gelöst.

Abgesehen davon ist für den Wegfall des Kinderreisepasses unbedingt ein ausreichender Vorlauf von möglichst einem Jahr vorzusehen, um Bestände aufzubrauchen und die Öffentlichkeit entsprechend vorzubereiten.

Hinzuweisen wäre zudem, dass nach den vorliegenden Entwürfen § 4 Abs. 4a Passgesetz entfallen soll. Hier wäre zu bedenken, dass in dem Fall eine verpflichtende Angabe für den Umgang mit Fingerabdrücken und der Unterschrift von Kindern entweder erhalten oder an einer anderweitigen geeigneten Stelle ins Gesetz integriert werden sollte. Eine Altersgrenze wäre andernfalls nirgends hinterlegt.

## **Anpassung der Gebühr für den Reisepass**

Wir begrüßen die Gebührenerhöhung ausdrücklich und gehen davon aus, dass die Anhebung auch Folgen für die Kostenerstattung an die Kommunen hat. Die Erhöhung sollte entsprechend auch für Reisepässe für unter 24-jährige angepasst werden.

Darüber hinaus bleibt hinsichtlich des Entwurfs einer Passverordnung in Bezug auf § 5a offen, wie viel der erhobenen Gebühr nach Nr. 4 - § 15 Abs. 1 Nr. 3 an die Bundesdruckerei abzuführen ist. Sofern antragstellende Personen die Versendung des Passes an die jeweilige Wohnanschrift beantragen, erhebt die zuständige Meldebehörde die besagte Gebühr. Jedoch sind dem Verordnungsentwurf keine Angaben darüber zu entnehmen, wie viel davon an die Bundesdruckerei abzuführen wäre. Hierüber wäre zwingend Klarheit zu schaffen.

## **Registerführung für den Fall des Umzugs von Pass- oder Personalausweisinhabern**

Die Modernisierung der Kommunikation zwischen der neu zuständigen Behörde und der ausstellenden Behörde ist dringend notwendig. Der bisherige Austausch per Fax und Freitextnachrichten des XInnenreis-Standards ist umständlich und wegen der manuellen Verarbeitung fehleranfällig. Eine automatisierte Einarbeitung der Nachrichten sorgt zudem dafür, dass das Pass- und Personalausweisregister zeitnah aktualisiert wird.

## **E-Mail-Adresse im Pass-/Ausweisregister**

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für - die bisher noch freiwillige - Speicherung von E-Mail-Adressen zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ist ein wichtiger Schritt, um die Digitalisierung auszuweiten und aktiv Prozesse zu gestalten.

Die Speicherung muss temporär für die Nutzung beim optionalen Direktversand und dauerhaft für Kundeninformationen/Serviceangebote (z. B. Information zum bevorstehenden Ablauf der Gültigkeit von Ausweisdokumenten) erfolgen. Hierzu sind einheitliche Vorgaben notwendig, die unter anderem eine datenschutzkonforme, sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zulassen. Diese sollten unter anderem folgende Sachverhalte regeln: schriftliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur E-Mail-Speicherung und Nutzung, Hinterlegung der Zustimmung im Fachverfahren, Mitwirkungspflichten der Bürgerinnen und Bürger bei Aktualisierung der E-Mail-Adressen, Verifizierung der E-Mail-Adressen, Vermeidung von Missbrauch, Sicherstellung, dass Bürgerinnen und Bürger keine Ansprüche aus nicht erfolgter E-Mail-Kommunikation ableiten können.

Im IT-Fachverfahren sind - entsprechend den rechtlichen Vorgaben - Datenfelder zu schaffen, um die Generierung personenbezogener Informationen per E-Mail an die Bürgerinnen und Bürger automatisiert zu ermöglichen. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit ist darüber hinaus Rechnung zu tragen.

Die Speicherung der E-Mail-Adresse zum Versand des Ausweisdokuments sollte möglichst verpflichtend werden. Über die E-Mail-Adresse erfolgt ausschließlich die Bekanntgabe des Zustelltermins. Das Risiko erfolgloser Zustellungen, Mehraufwand der Zusteller (die Zustellung

an die Passbehörde bindet Zeit) und Passbehörden (siehe vorhergehende Ausführungen) werden vermieden, wenn der antragstellenden Person der Zeitraum der Zustellung bekannt ist.

### **§ 7 PaßG Neuer Passversagungsgrund in bestimmten Fällen von Sexualstraftätern bei Verdacht auf Begehung weiterer Straftaten im Ausland**

Damit ist die Rechtsgrundlage geschaffen, um einen präventiven Schritt in Richtung Verhinderung von Sexualstraftaten im Ausland zu gehen, was wir begrüßen. Allerdings sind Pass- und Personalausweisbehörden keine Strafverfolgungs- oder Ermittlungsbehörden. Unseres Erachtens sollte diese Thematik im engen Zusammenhang mit Maßnahmen von Justizbehörden durch die zuständigen Justiz-/Ermittlungsbeamten bearbeitet werden. Pass- und personalausweisrechtliche Maßnahmen erscheinen nicht oder nur im begrenzten Maße das geeignete und verhältnismäßige Mittel, um diesen besonderen Problemstellungen zielgerichtet zu begegnen.

### **§ 15 VI PaßG Pflichten des Inhabers**

Wenn es zu Unstimmigkeiten im Versand von Pässen kommt, ist der Passinhaber verpflichtet, diese der Passbehörde anzuseigen. Wir regen an, für die Kontaktaufnahme durch den Antragsteller ein Sammelpostfach einzurichten, und die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anzeigen sowie das weitere Vorgehen nach Eingang der Anzeigen zu klären.

### **§ 16 VIII PaßG Datenschutzrechtliche Bestimmungen**

Die Möglichkeit durch Auslesen der Chipdateien die Identität einer Person festzustellen, begrüßen wir im Kontext der Digitalisierung und Fernauthentifizierung.

### **§§ 22;22a PaßG Lichtbildabruf**

Die Möglichkeit, dass die Sicherheitsbehörden jederzeit Lichtbilder abrufen können, setzt eine stetige Erreichbarkeit im automatisierten Abrufverfahren voraus, was derzeit nicht überall der Fall ist. Der automatisierte Abruf ist allerdings eine Entlastung der Mitarbeitenden und schon deshalb begrüßenswert. Eine Erweiterung wäre darüber hinaus sinnvoll. Ein weiterer Ausbau dieses „Abruf-Onlineservices“ bspw. der Berechtigung auf Ordnungsbehörden wäre darüber hinaus sehr wünschenswert. (§ 25 PAuswG Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern)

In der Praxis werden häufig Nachfragen der Sicherheitsbehörden zu Größe und Augenfarbe gestellt. Wir bitten daher, diese Informationen bei der automatisierten Auskunft ebenfalls zu berücksichtigen.

Es sollte zudem überdacht werden, ob nicht (analog der derzeitigen Verfahrensweise nach BMG) der Abruf der Daten über Spiegelregister beim Land im automatisierten Verfahren eingeführt werden könnte. Rein praktisch dürfte es auch für Sicherheitsbehörden schwer sein, die bereitgestellten Abrufverfahren einer Vielzahl von Kommunen zu überblicken. Zudem ist die technische Infrastruktur nicht jeder Kommunen so gegeben, dass der Datenabruf zu jeder

Zeit gewährleistet werden kann. Gerade kleinere Kommunen dürften hier an ihre Grenzen gelangen.

### **Übermittlung des Lichtbildes durch Dienstleister**

Dies Anpassung der Rechtsgrundlage ebnet den Weg der digitalen Fotoübermittlung durch einen Fotografen mit Hilfe einer Cloud. Hier ist aus unserer Sicht neben datenschutzrechtlichen Aspekten besonders auf einen reibungsfreien technischen Prozess zu achten, da im Störungsfall mit hohem Klärungsaufwand zu rechnen ist. Ob die vorgeschlagene Gebühr von 6 € kostendeckend sein wird, ist aktuell noch nicht beurteilbar.

In Zusammenhang mit der Übermittlung stellt sich die Frage bzgl. Lichtbildern aus den entsprechenden Terminals in den Meldeämtern. Wann genau sind die Lichtbilder zu löschen? Beispielsweise werden bei einigen bereits im Einsatz befindlichen Terminals die Bilder nach 84 Stunden gelöscht. Das ist der Zeitraum, der maximal zwischen zwei normalen Terminen (Wochenende) liegen kann, wenn der Nutzer beim ersten Termin z. B. unvollständige Unterlagen dabei hat. Damit wird vermieden, dass der Kunde zwei Mal Lichtbilder anfertigen muss.

Aus unserer Sicht ist es außerdem unbedingt erforderlich, dass die bereits vorhandenen Foto-Stationen vor Ort der verschiedenen Hersteller (z.B. Bundesdruckerei, Speed capture) rechtzeitig technisch an die digitale Fotoübermittlung angeschlossen und an die Anforderungen angepasst werden. In Anbetracht der Anzahl der in Betrieb befindlichen Geräte wird mit einem erheblichen Vorlauf gerechnet.

### **§ 10 PAuswG eID Altersabsenkung**

Die Möglichkeit bereits ab 14 Jahren die eID-Funktion zu nutzen, wird grundsätzlich befürwortet. Unserer Einschätzung nach wird die eID-Funktion jedoch nach wie vor eher zurückhaltend genutzt; auch nachträgliche Aktivierungsanträge sind nicht häufig. Von daher gehen wir nicht davon aus, dass die Herabsetzung des Alters zu einem deutlichen Nutzungszuwachs führt – zumal zahlreiche Behördenleistungen für 14-Jährige noch nicht relevant sind. Schwierig ist zudem, dass nun die Ausweispflicht ab dem 16. Lebensjahr nicht mehr mit den eID-Nutzungsmöglichkeiten übereinstimmt. Einheitliche Altersgrenzen sind auch für Bürgerinnen und Bürger besser nachvollziehbar und schaffen Transparenz und Verständnis. Aus diesem Grund sollte überprüft werden, ob möglicherweise auch die Ausweispflicht auf 14 Jahre gesenkt werden sollte.

### **§ 13 PAuswG Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkennwort**

Gemäß Satz 1 übergibt die Personalausweisbehörde der antragstellenden Person PIN und PUK. Es ist klarzustellen, in welcher Form PINs und PUKs, die bei der Antragstellung ausgehändigt werden, erstellt und bevorratet werden. Vor allem mit Blick auf den zukünftig beabsichtigten Postversand von Ausweisdokumenten ist eine eindeutige Prozessbeschreibung nötig. Durch die Verarbeitung der PIN-Briefe bei der Ausweisbehörde entsteht zusätzlicher Arbeitsaufwand, der zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht konkret eingeschätzt werden kann und nach unserer Einschätzung nur teilweise durch den wegfallenden Ausgabevorgang kompensiert

werden kann. Das Bürgerbüro München geht bspw. davon aus, dass sie voraussichtlich monatlich zwischen 10.000 bis 12.000 PIN-Brief-Vorlagen benötigt werden, die bestellt, sicher gelagert und verteilt werden müssen. Für gezielte Planungen im Rahmen der Dienststellenorganisation sind vor Einführung zwingend die Sicherheitsstandards für diese, gegebenenfalls überwachungspflichtigen Vordrucke zu klären, um gegebenenfalls eine lückenlos nachvollziehbare sowie revisionssichere Bestandsverwaltung und Dokumentation des PIN-Brief-Bestandes zu gewährleisten. Insgesamt erschließt sich nicht, warum beim Direktversand der PIN-Brief weiterhin durch die Bundesdruckerei übersandt werden soll, beim Prozess in der Behörde aber nicht.

Die IT-Fachverfahrenshersteller müssen darüber hinaus gewährleisten, dass die sichere Verknüpfung des PIN-Briefes mit dem Antragsdatensatz im Antragsprozess mit geringem Zeit- und Arbeitsaufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie problemlos möglich ist, um die Beantragung nicht unnötig zu verlängern. Vorstellbar wären beispielsweise die Beschaffung und der Einsatz von Barcodescannern zur Eingabeerleichterung und Fehlerminimierung bzw. die Verwendung von QR-Codes.

Weiterhin ist fraglich, aus welchem Grund die Aushändigung der Geheimnummer und Entsperrnummer grundsätzlich bei jeder Beantragung (unabhängig vom Alter des Antragstellenden) eines PA, eID-Karte und eAT erfolgen soll, obwohl die Nutzung der eID auf 14 Jahre festgesetzt ist.

### **§18a PAuswG - Anregung einer ergänzenden Regelung**

Auch unter Bezugnahme auf den geplanten Direktversand möchten wir folgende Ergänzung anregen, um eine Dokumentenbox als eine alternative Abholmöglichkeit für einen möglichst großen Personenkreis anbieten zu können:

*„(3) Bei automatisierter und digitalisierter Auslieferung von Personalausweisen an einem Ausgabeautomaten, die von Behörden betrieben werden, kann das Auslesen der Daten automatisiert erfolgen. Durch den Vorgang dürfen keine Daten aus dem Personalausweis gespeichert werden.“*

### **§ 5a PassV Ausgabe des Passes (Direktversand)**

Wir befürworten, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein zweiter Gang zur ausstellenden Behörde erspart werden soll, indem das beantragte Dokument postalisch an die antragstellende Person versandt wird. Wir sehen hier zudem die Chance für eine dringend benötigte Entlastung der Pass- du Ausweisbehörden.

Problematisch beim Versand der Ausweisdokumente ist jedoch, dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, insbesondere an die **Vorlage eines gültigen Ausweisdokumentes** und an die Zustellung ausschließlich an die Meldeanschrift. Dies schränkt den in Frage kommenden Personenkreis erheblich ein und lässt auf eine geringe Nutzungsquote schließen. So wurde uns geschildert, dass Ausweisausgabeautomaten im Einsatz waren, die kaum genutzt wurden, da für die Nutzung des Abholautomaten eben die im Gesetzentwurf unter § 5a Abs. 2

S. 1 PassV genannten Voraussetzungen erfüllt sein mussten. Die Nutzungsquote lag bei unter 2 Prozent der Kapazität der Ausgabeautomaten.

Aus unserer Sicht wäre es zielführender, wenn die einschränkende Bedingung zu Gunsten einer praktikableren Lösung ersetzt werden könnte. Möglich wäre z. B., wenn die Antragstellenden (zumindest im Bereich des Personalausweises) den alten Ausweis bei Antragstellung zwar abgeben müssen, für die Zeit bis zur Lieferung des neuen Ausweises einen vorläufigen Ausweis (mit ermäßiger Gebühr oder Gebührenbefreiung) erhalten würden. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass eine Identifizierung auch durch einen entwerteten Pass bzw. Ausweis erfolgen kann. Eine dritte Möglichkeit könnte es sein, dass der Zusteller den Einzug des alten Ausweisdokumentes übernehmen würde.

Weitere Probleme befürchten wir durch die **persönliche Zustellung**. Es ist davon auszugehen, dass die persönliche Zustellung sehr häufig nicht möglich ist und das Ausweisdokument zurück zur Ausweisbehörde gebracht werden muss – dies wiederum führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie einer weiteren Vorsprache seitens der Antragstellenden. Es sollte deswegen vorgesehen werden, dass zumindest zwei Zustellversuche erfolgen sollen, bevor das Dokument an die Behörde übergeben wird

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klärung, im Falle der **erfolglosen Zustellung** des Dokumentes und Rückversand an die Passbehörde. Hier ist mit einer erhöhten Beschwerdelage zu rechnen, da seitens der Bürger argumentiert wird, dass er doch zuhause war und der Zusteller nicht geklingelt hat und aufgrund dessen der Bürger seine 15 Euro zurückerstattet haben möchte, weil ihm die Dienstleistung nicht erbracht wurde.

Es darf auch nicht Zusatzaufgabe der Passbehörde sein, **Klärungen zum Verlust der Dokumente** herbeizuführen und Nachforschungsaufträge zu stellen. Die Gesetzesänderung sollte deswegen zwingend die Geschäftsprozesse zu einem möglichen Abhandenkommen von Ausweisdokumenten detailliert und rechtssicher festlegen, kommunizieren und zudem klarstellen, dass Probleme mit der Zustellung mit der Zustellfirma zu klären sind und eine erfolglose Zustellung nie zur Rückerstattung der Gebühr führt.

Als **Gebühr für den Direktversand** werden ca. 15 Euro genannt. Dies erscheint uns deutlich zu hoch; Erfahrungen in den Kommunen, z. B. mit der Zustellung von Dokumenten durch den Fahrradkurier, zeigen, dass Kosten über 5 Euro nicht akzeptiert werden. Dies wird gestärkt durch die gute Nutzungsquote des Führerscheindirektversandes, für den 5 Euro Gebühr entsteht. Daher wundern wir uns, warum die Gebühren für die Versendung von Pässen, Ausweisen und eID-Karten dreifach höher liegen. Im Ergebnis befürchten wir, dass zwar viele Antragstellende die Möglichkeit des Direktversands begrüßen, diesen jedoch ablehnen werden, wenn sie von der Höhe der zusätzlich anfallenden Gebühren Kenntnis erlangen.

Wichtig wäre es zudem, dass jederzeit lückenlos - gegebenenfalls über ein 24/7-live-Tracking - feststellbar ist, wo sich personalisierte Ausweisdokumente, auch im Zustellprozess, befinden. Die **Zustellinformationen** sollten automatisiert und in Echtzeit in das Fachverfahren eingespielt werden, ohne dass manuelles Nachbearbeiten nötig ist.

Schwierigkeiten befürchten wir auch, wenn **bei der Antragstellung geprüft wird, ob ein Direktversand gewünscht und auch möglich** ist. Dies erscheint umständlich, insbesondere die Klärung der Frage, ob ein weiteres Ausweisdokument vorhanden ist, um sich gegenüber dem Zustelldienst zu legitimieren. Wünschenswert wären hier transparente Informationen der Bundesdruckerei GmbH zum Direktversand, die den Antragstellenden bei Antragstellung zur Kenntnis gegeben werden können – am besten digital und mit einer zentralen Kontaktmöglichkeit bei Problemen.

Bedenklich erscheint im Hinblick auf den qualitativ sehr hohen Sicherheitsstandard deutscher Ausweisdokumente, dass die **Prüfung des direkt zugestellten neuen Dokumentes auf Richtigkeit und Vollständigkeit** auf die Bürgerinnen und Bürger verlagert wird, die zumeist nicht über die notwendige Expertise verfügen dürften. Die bisherige behördliche Qualitätssicherung inkl. Testung, ob der Chip funktioniert entfällt. Hier erscheinen daher zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen bei der Bundesdruckerei erforderlich.

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang auch die Beauftragung eines zuverlässigen, sicherheitsbewussten **Versanddienstleisters**, der entscheidende Anteil an einem funktionierenden Gesamtprozess, an der Akzeptanz dieser Dienstleistung bei den Bürgerinnen und Bürgern und seinem möglichen Ausbau haben wird. Fraglich ist, wie zuverlässig die zustellende Person die Identität der antragstellenden Person bei Übergabe prüfen kann, sowie welche Sicherheitsstandards die zustellende Firma vorweisen muss. Von Interesse wäre auch, ob für diesen Service eine Terminvereinbarung für Kundinnen und Kunden möglich sein wird und wie die Modalitäten des Bezahlprozesses für die Direktzustellgebühr aussehen werden (Rechnungsstellung durch Bundesdruckerei GmbH an zuständige Behörde o. ä.).

Ferner ist noch zu klären, wer die ordnungsgemäße **Nutzung und Löschung der E-Mail-Adresse** prüft, ferner wie der Versand nach Nichtzustellung des Dokumentes geregelt ist.

Unklar bleibt auch noch, was mit **noch gültigen Dokumenten** passieren soll, wenn ein Versand gewünscht ist. Erfahrungsgemäß beantragt der Großteil der Bürgerinnen und Bürger Dokumente vor Ablauf der Gültigkeit des bisherigen Dokumentes bzw. lässt sich zusätzlich ein vorläufiges Ausweisdokument ausstellen. In diesen Fällen wäre ein Versand des neuen Ausweisdokumentes von vornherein ausgeschlossen.

Wir bitten bei dem unseren Mitgliedern so wichtigen Thema der Postzustellung mit Nachdruck um Nachbesserung, da wir sonst – ähnlich der eID-Funktion (aufgrund der vielen Hürden) – sehr wahrscheinlich nur einen kleinen Personenkreis ansprechen werden. Wir befürworten jedoch eine Standardlösung statt einer Alternative der Dokumentenübergabe.

Grundsätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass wenn das Passgesetz sowie das Gesetz über den Personalausweis und den elektronischen Identitätsnachweis geändert werden, es sinnvoll erscheint, in diesem Zuge auch den § 4 Passgesetz sowie den § 5 Personalausweisgesetz in Bezug auf die Deklaration „**Familienname**“ auf „Name“ zu ändern, da auf den produzierten Ausweisdokumenten nur die Bezeichnung „Name“ abgedruckt wird und nicht die Bezeichnung „Familienname“ wie in den jeweiligen Vorschriftstexten. Aufgrund dieser Differenz kommt es immer wieder vor, dass Bürgerinnen und Bürger den zuständigen Behörden ihre

produzierten Dokumente vorlegen, um darauf hinzuweisen, dass das Dokument fehlerhaft sei. Wir regen deshalb eine Angleichung an.

Darüber hinaus möchten wir eine bereits ältere Forderung einbringen, die leider weiter der Umsetzung harrt. Noch immer sieht der Gesetzentwurf den **Eintrag eines Doktorgrades** in Ausweisdokumenten vor. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit. Bei der Datenverarbeitung dürfen nur so viele personenbezogene Daten gesammelt werden, wie unbedingt notwendig. Die Aufnahme des Doktorgrades in Ausweisdokumenten ist nicht notwendig. Sie dienen nicht der Feststellung der Identität der Person, die den Ausweis oder Reisepass besitzt. Der Doktorgrad ist kein wesentlicher Bestandteil der Identität einer Person und trägt daher nicht zur Identifizierung bei. Es handelt sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht um einen Namensbestandteil. Daher ist der Doktorgrad auch nicht im Personenstandsregister erfasst. Insbesondere wird im Referentenentwurf zum Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens selbst darauf hingewiesen, dass zur Identifizierung einer Person das Lichtbild, Vornamen, Familienname, Tag der Geburt sowie diejenigen Daten, die zur Überprüfung der Echtheit des Dokuments erforderlich sind, aus dem Chip des Reisepasses durch öffentliche Stellen ausgelesen werden dürfen. Auch daraus lässt sich schließen, dass der Doktorgrad kein notwendiges Merkmal zur Identifizierung einer Person ist. Hier besteht u. E. Änderungsbedarf; insbesondere in Anbetracht des dahinterstehenden Verwaltungsaufwandes.

Zusammenfassend möchten wir darauf hinweisen, dass leider, anders als wahrscheinlich die Intention, viele Änderungen einen **Mehraufwand** bei den zuständigen Stellen bewirken werden. Die Abschaffung des Kinderreisepasses wird zwar wahrscheinlich zu weniger Antragstellungen führen. Dafür wird der Klärungsbedarf rund um das Thema Gültigkeit in Bezug auf die Veränderung des Aussehens von Kindern signifikant steigen. Auch bei der Direktzustellung der Ausweisdokumente ist statt mit einer Entlastung eher mit einer Belastung zu rechnen, da vermutlich nur wenige das Angebot nutzen werden, aber alle Antragstellenden darüber aufgeklärt werden müssen. Darüber hinaus wird die Verwaltung von Dokumenten, die nicht zuge stellt werden konnten, in besonderem Umfang Zusatzarbeit bedeuten. Auch die Übermittlung der Geheim- und Sperrnummer bei Antragstellung von PA, eID-Karte und eAT stellt, je nachdem wie das Verfahren im Detail aussehen wird, eine deutliche Zusatzbelastung für die Behörden dar. Diese wird durch die begrüßenswerte Erhöhung der Gebühren für den Reisepass mit Sicherheit nicht aufzufangen sein.

Abschließend möchten wir anregen, dass für die Gesetzesänderungen zu den Themen, die für die Bürgerinnen und Bürger besonders relevant sind - insbesondere zur Abschaffung des Kinderreisepasses, zum optionalen Direktversand von Ausweisdokumenten und zur Lichtbildübermittlung durch Dienstleistende - eine gezielte **Öffentlichkeitsarbeit** durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat erfolgen möge, um bundesweit bei allen nachgeordneten Behörden die Informationsnotwendigkeiten zu reduzieren.

## **Änderung des Aufenthaltsgesetzes und Änderung der Aufenthaltsverordnung**

### **Expressversand**

Die Regelungen zum Expressversand des eAT werden begrüßt, da hierfür in der Praxis ein erheblicher Bedarf besteht. Besonders vor dem Hintergrund der im vorigen Jahr weggefallenen Möglichkeit in kurzfristigen, besonderen Härtefällen nach § 78a AufenthG vereinfacht Klebeetiketten auszustellen, ist die Möglichkeit des Expressversands für die antragstellenden Personen durchweg positiv zu werten. Die Gebühr i. H. v. 35 Euro ist - im Verhältnis zu der zusätzlich stets anfallenden Ausstellungsgebühr für die Verlängerung eines Aufenthaltstitels von i. d. R. 93 Euro - niedrig. Es wird damit gerechnet, dass dieser eher geringe Preis für diese besondere Leistung und für eine bevorzugte Bearbeitung des Aufenthaltstitels bei der Bundesdruckerei, zu einer hohen Anfrage nach dem Expressversand führen wird.

Im Gesetzesentwurf wurde geregelt, dass § 45b AufenthV - Gebühren für Aufenthaltstitel in Ausnahmefällen - auch auf den Expressversand anwendbar ist. § 45b AufenthV regelt die Gebühren für einen Aufenthaltstitel als Klebeetikett nach § 78a AufenthG, welches bei der Ausländerbehörde selbst gedruckt und direkt in den Pass geklebt wird. Der entsprechende Verweis führt daher ins Leere. Dies müsste überprüft werden.

Für Reiseausweise für Ausländer, Staatenlose oder Flüchtlinge ist nach dem Entwurf kein Expressversand vorgesehen. Nach dem Entwurf können nur Personen mit einem Nationalpass die Möglichkeit des Expressversandes nutzen. Es sollte geprüft werden, ob auch die Reiseausweise beim Expressversand mit einbezogen werden können. Für sie wäre sonst zwar die Erlangung eines elektronischen Aufenthaltstitels im Expressversand zugänglich - ohne entsprechenden Reiseausweis ist der elektronische Aufenthaltstitel jedoch nutzlos, da für die Wiedereinreise zwingend der Reiseausweis nötig ist.

### **Klebeetiketten - Änderungen § 78a AufenthG i. V. m. § 45b AufenthV**

Auch wenn die Änderung des § 78a AufenthG erst am 1. November 2023 zusammen mit dem Expressversand in Kraft tritt, dürfen die Ausländerbehörden bereits jetzt nur noch zum Zwecke der Verlängerung für max. 1 Monat und zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte Klebeetiketten nach § 78a AufenthG ausstellen. Daher stellt sich die Frage bzgl. der Gebührenregelung.

§ 45b AufenthV muss angepasst werden. Nach der geltenden Rechtslage bestehen zwei Möglichkeiten für die Gebührenerhebung: Entweder ist in den Fällen des § 78a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG (zur Verlängerung für 1 Monat) eine Gebühr i. H. v. 50 Euro zu erheben oder die Gebühr ist um 44 Euro zu ermäßigen, wenn die Verlängerung zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erfolgt. Da beide Fallvarianten zusammengelegt wurden, stellt sich die Frage, welche Gebühr zu erheben ist. Das muss geklärt werden.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Übertrag einer Niederlassungserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen (dringende Gründe zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte) auch unter § 78a AufenthG fallen darf. Grundsätzlich handelt es sich zwar um eine

Neuausstellung, da der eAT-Kartenkörper abgelaufen ist. Aber dadurch würden die Besitzer einer Niederlassungserlaubnis gegenüber den Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis schlechter gestellt werden. Daher würde es begrüßt, wenn die Übertragung der Niederlassungserlaubnis auch im Rahmen des § 78a AufenthG möglich wäre.

Im Übrigen spricht aus Sicht der Praxis nichts gegen entsprechend gesiegelte Klebeetiketten zur Entzerrung der Antragsflut. Dies kann in Massenverfahren auch weiterhin eine taugliche Maßnahme zur Verfahrenserleichterung sein. Daher sollte die Möglichkeit eröffnet bleiben, in besonderen Ausnahmefällen/Härtefällen auch Aufenthaltstitel in der Form von Klebeetiketten mit einer längeren Laufzeit (bis zu sechs Monaten oder ausnahmsweise bis zu zwölf Monaten) zu erteilen. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, sich auf europäischer Ebene für eine Rechtsänderung einzusetzen, die das möglich macht.

## Direktversand

Die neue Möglichkeit des Direktversandes verspricht eine enorme Erleichterung für die Ausländerbehörden, da dadurch ein Abholtermin wegfällt. Gut ist auch, dass direkt eindeutig geklärt wurde, dass ein eAT als Ausweisersatz sowie Passdokumente nicht per Post zugestellt werden dürfen und dass eine eindeutige Verfahrensweise festgelegt wurde. Ergänzend könnte noch klargestellt werden, dass eATs mit Zusatzblatt sich ebenfalls nicht für den Direktversand eignen. Darüber hinaus muss in der Umsetzung darauf geachtet werden, dass die Prüfung des zweifelsfreien Feststehens der Identität und des Nichtbestehens von Missbrauchs- und Sicherheitsbedenken nicht zu zusätzlichen und unangemessenen administrativen Anforderungen führt, die die Verfahrenserleichterungen des Direktversandes wieder konterkarieren würden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass die Ausländerbehörden einen Nachweis über die Zustellung des eAT erhalten haben.

Im Übrigen stellen sich hier ähnlicher Herausforderungen, wie sie oben im Zusammenhang des Direktversandes von Ausweispapieren geschildert wurden. Darauf wird verwiesen. Möglicherweise stellte es eine Lösung dar, wenn den Betroffenen bei Abgabe des alten Dokumentes eine formlose Bestätigung über den Aufenthaltsstatus auf der Basis eines einheitlichen Musters ausgestellt werden könnte.

Ergänzend noch der folgende Hinweis: Leider kommt es vereinzelt vor, dass der eAT falsch bestellt wurde (Gültigkeitsdauer, Fehler bei Passnummer oder Namensschreibweise). Diesbezüglich wäre es für die Praxis wichtig zu wissen, ob es eine Möglichkeit gäbe in Fällen, in denen der direkte Versand ausgewählt wurde, den Versand des fehlerhaften Dokuments zu verhindern.

Bisher läuft dies üblicherweise so ab, dass bei Feststellung des Fehlers eine Neubestellung ausgelöst, der fehlerhafte eAT vernichten und der neue, richtige eAT später ausgehändigt wird. Dies erfolgt mehr oder minder unbemerkt vom Kunden, da die gleichen Biometriedaten erneut genutzt werden können.

Sollte kein „Rückruf“ der falschen Bestellung möglich sein, hätte dies zu Folge, dass der falsche eAT an den Kunden ausgehändigt wird. Davon abgesehen, dass dies nicht gewollt sein kann, führt dies dazu, dass die eine erneute Vorsprache für die Aufnahme neuer Biometriedaten

erforderlich sein dürfte, da die bisherigen mit Aushändigung gelöscht wurden. Zudem müsste der fehlerhafte eAT von den Ausländerbehörden vernichtet werden.

Insofern müsste ein „Rückruf“ bei der Bundesdruckerei möglich sein, damit keine fehlerhaften Dokumente an den Kunden gehen.

Die Verringerung der Durchlaufzeit zur eAT-Herstellung von 12 Tage auf 8 Tage wird ausdrücklich begrüßt.

### **Lagerung/Vorhaltung PIN-Briefe**

Gemäß der Gesetzesvorlage, sollen zukünftig Blanko PIN-Briefe bei der ABH vorgehalten werden. Diese sollen dann bei Antragstellung mit dem entsprechenden eAT verknüpft werden. Hier sehen wir vor allem Probleme bei den Lagerkapazitäten, da hierdurch zusätzlich Dokumente entsprechend gesichert gelagert werden müssen.

Die Notwendigkeit erschließt sich für uns nicht. Zumal an anderer Stelle bei der Ausgabe der eATs wieder von einer gleichzeitigen Ausgabe von eAT und PIN Brief bzw. Zustellung beider Dokumente bei Versand gesprochen wird. Dies ist in sich inkonsistent. Ein Beibehalten der bisherigen Verfahrensweise wäre daher aus unserer Sicht zielführend.

Vorsorglich möchten wir auch anmerken, dass die Zusendung der eATs und der PIN Briefe an die ABH zur gemeinsamen Aushändigung zu widersprechen ist. Bereits jetzt ist der Aufwand der Zuordnung und Lagerung der PIN Briefe in Fällen in denen diese nicht an den Kunden zugestellt werden konnte ein nicht geringes Problem. Die Vorstellung wir müssten zusätzlich zu allen unseren eATs (knapp 18000 in 2022) die dazugehörigen PIN Briefe sortieren und lagern ist rein logistisch nicht durchführbar.

### **Weitere Fragestellungen**

- Eine große Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel ist gemäß § 52 AufenthV gebührenbefreit. Da der Gesetzesentwurf keine Anpassung des § 52 AufenthV vorsieht, ist davon auszugehen, dass die Gebühren im Expressverfahren von den Antragstellenden immer selbst zu tragen sind und nicht unter die Gebührenbefreiungstatbestände fallen.
- Bezuglich des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften wird das neu eingeführte Verfahren für das Einbringen des Lichtbilds so verstanden, dass es Sachverhalte im Rahmen der Aufenthaltsgestattung und Duldung miterfasst. Diese Regelung ist sinnvoll und geboten, da sie einen Gleichlauf in den Verfahren herstellt.
- Hinsichtlich der Annahme, dass für kurzfristige Aufenthaltstitel sowie Reisepässe auf vorhandene Lichtbilder zurückgegriffen werden kann, ist anzumerken, dass sowohl der elektronische Aufenthaltstitel als auch der elektronische Reiseausweis nur mit vor Ort eingescanntem Lichtbild bestellt werden können. Hier würde eine entsprechende Verfahrensanpassung der Bundesdruckerei Abhilfe schaffen.

- Als weiteres Problem wird geschildert, dass EU-Bürger ihre Wohnadresse nicht mit der eID-Karte nachweisen können. Es wird angeregt, die eID-Karte entsprechend zu erweitern, so dass die Wohnadresse äußerlich sichtbar aufgeführt wird.
- Dringend regelungsbedürftig ist aus unserer Sicht auch die Problematik des Umgangs mit der Verlängerung von elektronischen Aufenthaltstitel bei ukrainischen Flüchtlingen. Aufgrund der Vielzahl von Fällen muss hierfür frühzeitig im Laufe des Jahres 2023 eine verbindliche Lösung geschaffen werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die in der Massenzustrom-RL vorgesehenen Gültigkeitsfristen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes um mindestens ein Jahr verlängert werden müssten. Angesicht der jüngsten Entwicklungen ist nicht von einer zeitnahen Beendigung des Krieges in der Ukraine und der Rückkehr zahlreicher Flüchtlinge in ihr Heimatland zu rechnen. Darüber hinaus wird aus der Praxis darauf hingewiesen, dass eine weitere biometrische Erfassung bei der Verlängerung der Aufenthaltstitel für die Ukraine-Flüchtlinge möglichst vermieden werden soll, wenn es bereits eine entsprechende Erfassung in der Vergangenheit gegeben hat. Ansonsten wäre das Verwaltungsverfahren bei den Ausländerbehörden mit einem erheblichen administrativen Mehraufwand verbunden.