

Magistrate der Mitgliedstädte

- Pass- und Personalausweisbehörden

Unser Zeichen: 102.5; 102.6 Wk/Zi
Durchwahl: (0611) 1702-21
E-Mail: wokittel@hess-staedtetag.de

Datum: 08.07.2021
Rundschreiben 0551-2021

Ausgabestation oder Abholterminal für ausgestellte Pässe und Personalausweise

Die Verantwortung für die gesicherte Aufbewahrung der ausgestellten Personalausweise und Pässe in der Ausgabestation oder im Abholterminal tragen die Pass- und Personalausweisbehörden.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 6.7.2021 (**Anlage**) hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) informiert, dass es den Pass- und Personalausweisbehörden freigestellt ist, für die Ausgabe von ausgestellten Personalausweisen und Pässen eine Ausgabestation oder ein Abholterminal zu verwenden, soweit geeignete Sicherheitsmechanismen gegen eine missbräuchliche Entnahme der Ausweisdokumente und zur Verhinderung von Diebstählen vorhanden sind.

Diese Möglichkeit der automatengestützten Ausgabe stellt eine Abweichung von Nr. 2.1. bis 2.4 des Gemeinsamen Erlasses über die Gesicherte Aufbewahrung von Dokumenten, Vordrucken, Dienstsiegeln und Dienststempeln vom 19. Februar 2020 (StAnz. S. 250) dar. Nach Nr. 4.2 des Gemeinsamen Erlasses stehen für Auskünfte über entsprechende und zweckmäßige Sicherungsmaßnahmen das Hessische Landeskriminalamt sowie die kriminalpolizeilichen Beratungsstellen der Polizeipräsidien zur Verfügung.

Der Freistellung von Nr. 2.1 bis 2.4 des Gemeinsamen Erlasses liegen die Ausführungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zugrunde, die das BMI zu Anfragen der Länder über die Verwendung von Ausgabeterminals übermittelt hat und die im Schreiben des HMdIS näher erläutert werden.

Zu den Einzelheiten verweisen wir auf das beigefügte Schreiben.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
i.V. Dr. Felix Wokittel
Referatsleiter



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: II 2-23c10.05-01-19/001

**- Die Übersendung erfolgt
ausschließlich per E-Mail -**

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Frau Frerichs-Zunker
Durchwahl (06 11) 353 1222
Telefax: (06 11) 353 1343
Email: ute.frerichs@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Datum 6. Juli 2021

Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der Städte

64283 Darmstadt	60311 Frankfurt a. M.	34112 Kassel
63065 Offenbach a.M.	65183 Wiesbaden	61343 Bad Homburg v. d. H.
36037 Fulda	35390 Gießen	63450 Hanau
35037 Marburg	65428 Rüsselsheim	35578 Wetzlar

Landrätinnen/Landräte

Bergstraße in 64646 Heppenheim
Darmstadt-Dieburg in 64295 Darmstadt
35390 Gießen
64521 Groß-Gerau
Hochtaunuskreis in 61348 Bad Homburg v.d. H.
Lahn-Dill-Kreis in 35576 Wetzlar
Limburg-Weilburg in 65549 Limburg an der Lahn
Main-Kinzig-Kreis in 63569 Gelnhausen
Main-Taunus-Kreis in 65719 Hofheim am Taunus
Odenwaldkreis in 64711 Erbach
Offenbach am Main in 63128 Dietzenbach
Rheingau-Taunus-Kreis in 65307 Bad Schwalbach
Vogelsbergkreis in 36339 Lauterbach
Wetteraukreis in 61169 Friedberg (Hessen)
36037 Fulda
Hersfeld-Rotenburg in 36251 Bad Hersfeld
34117 Kassel
Marburg-Biedenkopf in 35043 Marburg
Schwalm-Eder-Kreis in 34576 Homberg (Efze)
Waldeck-Frankenberg in 34497 Korbach
Werra-Meißner-Kreis in 37269 Eschwege

nachrichtlich

Regierungspräsidium
Darmstadt
64278 Darmstadt

Regierungspräsidium
Gießen
35390 Gießen

Regierungspräsidium
Kassel
34117 Kassel

Hessischer
Landkreistag
Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Hessischer Städtetag
Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Hessischer Städte- und
Gemeindebund
Henri-Dunant-Str. 13
63165 Mühlheim a. M.

Betr.: **Gemeinsamer Erlass über die Gesicherte Aufbewahrung von Dokumenten, Vordrucken, Dienstsiegeln und Dienststempeln vom 19. Februar 2020 (StAnz. S. 250)**

hier: **Ausgabestation bzw. Abholterminal für ausgestellte Personalausweise und Pässe**

Bezug: **E-Mails des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 20. August 2020 (DV2-20105/38#2, DV2-20105/20#122) und 16. Juni 2021 (DV2-20105/20#139)**

Den Pass- und Personalausweisbehörden wird in Abweichung von Nr. 2.1 bis 2.4 des Gemeinsamen Erlasses über die Gesicherte Aufbewahrung von Dokumenten, Vordrucken, Dienstsiegeln und Dienststempeln vom 19. Februar 2020 (StAnz. S. 250) freigestellt, für die Ausgabe von ausgestellten Personalausweisen und Pässen eine Ausgabestation bzw. ein Abholterminal zu verwenden, soweit geeignete Sicherheitsmechanismen gegen eine missbräuchliche Entnahme der Ausweisdokumente und zur Verhinderung von Diebstählen vorhanden und eingerichtet sind. Die Verantwortung für die gesicherte Aufbewahrung der ausgestellten Personalausweise und Pässe in der Ausgabestation bzw. im Abholterminal tragen die Pass- und Personalausweisbehörden. Nach Nr. 4.2 des Gemeinsamen Erlasses stehen für Auskünfte über entsprechende und zweckmäßige Sicherungsmaßnahmen das Hessische Landeskriminalamt sowie die kriminalpolizeilichen Beratungsstellen der Polizeipräsidien zur Verfügung.

Der Freistellung von Nr. 2.1 bis 2.4 des Gemeinsamen Erlasses liegen die Ausführungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zugrunde, die das BMI zu Anfragen der Länder über die Verwendung von Ausgabeterminals übermittelt hat. Das BMI nimmt in seinen Ausführungen Bezug auf die Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (ABl. EU Nr. L 188 vom 12. Juli 2019, Seite 67). Weiterhin nimmt das BMI Bezug auf das Paßgesetz, das Personalausweisgesetz, die Personalausweisverordnung (PAuswV), die Passverwaltungsvorschrift (PassVwV), die Personalausweisverwaltungsvorschrift (PAuswVwV) und stuft den behördlichen Betrieb von Automaten zur Ausgabe von Identitätsdokumenten als zulässig ein. Da die Personalausweise und Pässe Eigentum der Bundesrepublik Deutschland sind und das BMI bereits in der

Vergangenheit Verwaltungsvorschriften in Form von Rundschreiben neben den bestehenden PassVwV und PAuswVwV erlassen hat, wird die Bewertung des BMI für die Verwendung von Ausgabestationen bzw. Abholterminals als maßgebend angesehen.

Die Ausführungen des BMI in seiner E-Mail vom 20. August 2020 sind Folgende:

„Zur Dokumentenausgabe finden sich in der Verordnung (EU) 2019/1157 oder im Passgesetz/Personalausweisgesetz keine expliziten Regelungen, sondern nur die folgenden Vorgaben:

- *Datum und Uhrzeit der Ausgabe ist zu dokumentieren (§ 4 Absatz 1 Nummer 2 PAuswV, Nr. 6.3.3.2 PassVwV)*
- *Aushändigung nur bei Vorhandensein des PIN-Briefs (ansonsten muss eine persönliche PIN gesetzt werden); § 18 Absatz 2 PAuswV*
- *Entwertung/Einziehung des alten Dokuments (Nr. 6.3.3.3 PassVwV, G.4.1 PAuswVwV)*
- *Ausgabe an die antragstellende Person und an Personen mit rechtlicher Betreuungsbefugnis, gesetzlicher Vertretungsmacht und bevollmächtigte Person (Nr. 6.3.3.1 PassVwV)*
- *Postversand im Ausland (§ 18 Absatz 5 PAuswV und Nr. 6.3.3.1 PassVwV)*

Vor diesem Hintergrund kann eine Dokumentenausgabe unter Abwesenden zulässig sein, wenn bestimmte Voraussetzungen gewährleistet sind:

- *eine geeignete Identifizierung (hier: am Automaten),*
- *die Entwertung/Einziehung des alten Dokuments bereits bei der Antragstellung,*
- *Dokumentation des Datums/der Uhrzeit der Dokumentenentnahme (aus dem Automaten).*

Bei einem behördlichen Betrieb von Automaten zur Ausgabe von Identitätsdokumenten (bspw. für Ausgabeverfahren außerhalb der Behördenöffnungszeiten in den Räumlichkeiten einer Behörde - z. B. Vorraum, wo ggf. auch ein Bürgerterminal platziert werden könnte) - ist die Verwendung der „zur Speicherung im Dokument“ erhobene Fingerabdruck denkbar. Es empfiehlt sich, eine Verwendung der Fingerabdrücke jedoch nur mit ausdrücklicher Einwilligung der antragstellenden Person in Betracht zu ziehen.

Daneben kommt eine privatwirtschaftliche Unterstützung des behördlichen Ausgabeprozesses in Betracht. Ist der Ausgabeprozess bei privaten Ausgabeautomaten an die (freiwillige) Nutzung von Fingerabdrücken gekoppelt, muss der Fingerabdruck hierfür getrennt vom hoheitlichen Antragsprozess abgegeben werden. Dies kann zeitlich zu demselben Termin und mit den gleichen Fingerabdruck-Erfassungsgeräten erfolgen. Damit die Identifikation bei der Dokumentenausgabe reibungslos funktioniert, ist auf eine hinreichende Qualität der hierfür erhobenen Fingerabdrücke zu achten. Es wäre ferner sicherzustellen, dass die erhobenen biometrischen Daten lediglich zu diesem Zwecke verwendet und unmittelbar im Anschluss gelöscht würden. Die schlichte Weiterleitung der für den Ausweis erhobenen Fingerabdruckdaten an private Dienstleister zum Zwecke der Auslagerung der Dokumentenausgabe wäre nicht zulässig. Soll der rechtliche Betreu-

er/gesetzliche Vertreter das Dokument am privatwirtschaftliche Ausgabeautomaten entgegennehmen, sind dessen (freiwillige) Fingerabdruckinformationen für den Ausgabeprozess aufzunehmen.

Die Dokumentenausgabe einer Behörde sollte jedoch in jedem Fall nicht ausschließlich über fingerabdruckbezogene Automaten organisiert werden, da ansonsten für die antragstellende Person eine Notwendigkeit/Zwang zur Fingerabdruckabgabe hierfür bestünde. Ein Ausgabeprozess ohne Fingerabdrucknutzung sollte ebenso für Personen bestehen bleiben, deren Fingerabdruck für biometrische Zwecke (aus medizinischen Gründen) ungeeignet ist und daher nicht vom Automaten erkannt werden können.“

Zu einer sich an diese Ausführungen anschließenden Länderanfrage zur gesicherten Aufbewahrung der Ausweisdokumente hatte das BMI lediglich auf Ziffer 6.3.2.4 PassVwV verwiesen, wonach die Pässe bis zur Aushändigung an den künftigen Inhaber sicher aufzubewahren sind und sich die Aufbewahrung nach den für die Aufbewahrung sicherungsbedürftiger Gegenstände maßgebenden landesrechtlichen Vorschriften richtet.

In einer weiteren Länderanfrage an das BMI wurde darauf hingewiesen, dass Grundlage der Ziffer 6.3.2.4 PassVwV die Aufbewahrung in der zuständigen Pass- und Personalausweisbehörde bis zur Aushändigung durch das Behördenpersonal sei. Auch die Vorgaben zur Aushändigung der Pässe und Personalausweise unter Ziffer 6.3.3 PassVwV würden von einer Aushändigung an die antragstellende bzw. bevollmächtigte Person durch Behördenbedienstete ausgehen. Das BMI wurde aufgefordert, bundesweit einheitliche Maßstäbe oder Richtlinien zu benennen und in die PassVwV aufzunehmen, sollte eine andere Form der Aufbewahrung sowie der Aushändigung möglich und zulässig sein.

Das BMI teilte daraufhin mit E-Mail vom 16. Juni 2021 Folgendes mit:

„Ziffer 6.3.2.4 der Passverwaltungsvorschrift verweist für Fragen der Aufbewahrung auf landesrechtliche Vorschriften. Von dem Erlass bundesweit einheitlicher Maßstäbe oder Richtlinien haben wir aufgrund der Zuständigkeit der Länder bisher abgesehen.

Neben Fragestellungen zum berechtigten Zugang zum Dokumentenausgabefach thematisieren Sie in geeigneter Weise die Themen des Aufstellortes, die sich aus einer ggf. geringeren Widerstandsklasse einer Ausgabestation ergeben. Beispielsweise können elektronische Sicherheitsmechanismen/Video-Überwachung oder Gebäude-Wachschutzpersonal bei der Bewertung eines geplanten Aufstellortes als ergänzende Schutzfaktoren mitberücksichtigt werden, wenn als Aufstellort die zeitlich länger geöffneten Publikumsflächen innerhalb des Behördengebäudes in Betracht gezogen werden oder vergleichbar geschützte Bereiche, etwa in Ein-

kaufszentren mit Zentrums-Wachschutz. Inwieweit das nachts verschlossene Gebäude jedoch widerstandsfähig genug ist, die im Ausgabeautomaten zeitweise aufbewahrten Identitätsdokumente vor unbefugtem Zugriff hinreichend zu schützen, kann nur vor Ort bewertet werden. Hier könnte beispielsweise geprüft werden, inwieweit Räume von Geldausgabeautomaten oder Postschließfach-Räume mit Girokarten-Zutrittskontrolle sicher genug sind, um als Aufstellort für Ausweis-Ausgabeautomaten mitgenutzt werden zu können. Eine dafür etwaige erforderliche Kooperation zwischen privaten Unternehmen und Behörden kann seitens des Bundes jedoch nicht „empfohlen“ werden, sondern ist von den Gegebenheiten vor Ort abhängig sowie anhand der Festlegung der landesrechtlichen Aufbewahrungsvorschriften zu entscheiden.

Die Identitäten der Bürgerinnen und Bürger sind - solange die Identitätsdokumente in behördlicher Verwahrung liegen - nach dem landesrechtlich vorgegebenen Stand der Technik zu schützen, damit bei etwaigem Einbruch den Behörden kein Vorwurf eines nachlässigen Umgangs mit den Identitäten der Bürgerinnen und Bürger gemacht werden kann.

Eine Weiterleitung an die Behörden Ihres Zuständigkeitsbereichs wird angeregt.“

Zur Erläuterung der Ausführungen des BMI im letzten Satz des zweiten Absatzes („Eine dafür etwaige erforderliche Kooperation zwischen privaten Unternehmen und Behörden“) ist zu bemerken, dass keine landesrechtlichen Aufbewahrungsvorschriften bestehen, die sich gegen eine Vereinbarung zwischen privaten Unternehmen und Behörden über die Nutzung von Räumen mit Geldausgabeautomaten oder Postschließfach-Räumen mit Girokarten-Zutrittskontrolle richten. Das Gleiche gilt in Bezug auf die vom BMI erwähnte Nutzung von vergleichbar geschützten Bereichen, etwa in Einkaufszentren mit Zentrums-Wachschutz. Im Gemeinsamen Erlass wird bereits in Nr. 2.2 von einer Aufbewahrung in Kassen, Sparkassen und Banken gesprochen. Auch eine solche Aufbewahrung setzt eine Vereinbarung voraus.

Angesichts der Ausführungen über die Zulässigkeit von Ausgabestationen bzw. Abholterminals dürfte der vorletzte Absatz der E-Mail des BMI so zu verstehen sein, dass die Identitätsdokumente, bevor sie zur Abholung in die Ausgabestation bzw. das Abholterminal innerhalb oder außerhalb der Behörde gelegt werden, gemäß den Vorschriften des Gemeinsamen Erlasses über die gesicherte Aufbewahrung zu verwahren sind. Denn das BMI dürfte davon Kenntnis haben, dass die Ausgabestationen bzw. Abholterminals nicht mit den Wertbehältnissen vergleichbar sind, die von der Mehrheit der Länder nach den landesrechtlichen Vorschriften für die Aufbewahrung sicherungsbedürftiger Gegenstände als notwendig erachtet werden. Ein landesrechtlich vorgegebener Stand der Technik für Ausgabestationen bzw. Abholterminals existiert nicht. In diesem Zusammenhang sei angemerkt,

dass in den Ländern unterschiedliche Regelungen darüber bestehen, welche Dokumente bzw. Gegenstände als so sicherungsbedürftig angesehen werden, dass sie nach Dienstschluss in Wertbehältnissen aufzubewahren sind. In einigen Ländern gehören ausgestellte Personalausweise und Pässe nicht dazu, sondern u.a. nur Vordrucke für vorläufige Dokumente. Außerdem sprechen andere Länder wiederum das Erfordernis der Aufbewahrung in Wertbehältnissen lediglich als Empfehlung gegenüber den Behörden aus. Diese unterschiedliche Rechtslage ist neben den Ausführungen des BMI mit ursächlich für die Entscheidung über die Freistellung der Pass- und Personalausweisbehörden von Nr. 2.1 bis 2.4 des Gemeinsamen Erlasses für die Ausgabe ausgestellter Personalausweise und Pässe.

Ergänzend zu den Ausführungen des BMI wird darauf aufmerksam gemacht, dass bei der Verwendung von Ausgabestationen bzw. Abholterminals die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung (DGSVO) zu beachten sind. Insbesondere ist die Einwilligung der Antragstellerin oder des Antragstellers in die Abholung an einem anderen Ort mit Girokarten-Zutrittskontrolle und/oder mit Videoüberwachung erforderlich und, damit die Einwilligung freiwillig ist, die zur Wahl gestellte Möglichkeit der Abholung in der Behörde.

Abschließend sei angemerkt, dass die Absicht besteht, den Gemeinsamen Erlass bei der nächsten Änderung an die Möglichkeit der Abholung von ausgestellten Personalausweisen und Pässen aus Ausgabestationen bzw. Abholterminals anzupassen.

Die Damen Landrätinnen und Herren Landräte bitte ich um Weiterleitung dieses Schreibens an die Pass- und Personalausweisbehörden Ihres Geschäftsbereiches.

gez. Frerichs