



Stellungnahme zur Zulässigkeit der Vervielfältigung von Reisepässen und Personalausweisen

Die Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen durch Fotokopieren, Scannen oder sonstige Ablichtung ist grundsätzlich unzulässig. Dies ergibt sich aus folgenden rechtlichen Erwägungen:

1. Verfügungsbefugnis über Verwendung der Ausweispapiere

Pass und Personalausweis bleiben nach Aushändigung an die Pass- und Ausweisinhaber im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland, vgl. § 1 Abs. 4, 2. Hs PassG sowie § 1 Abs. 7 S. 2 PersAuswG. Dies bedeutet, dass die das Eigentum kennzeichnende umfassende Verfügungsbefugnis ausschließlich der Bundesrepublik Deutschland zusteht. Dadurch soll Missbräuchen vorgebeugt werden.

Vgl. Süßmuth/Koch, Pass- und Personalausweisrecht, Stand: 1/2010, Erl. PassG, § 1 Rn. 16.

Die Inhaber erlangen somit Besitz an Pass und Personalausweis. Diese Besitzposition verleiht ihnen im Gegensatz zur Eigentümerstellung keine umfassende Verfügungsbefugnis, sondern allein die Befugnis, den Pass/Personalausweis in bestimmter Weise zu benutzen. Auf welche Art und Weise Pässe und Personalausweise benutzt werden dürfen, ergibt sich eindeutig aus dem Gesetz:

- Die Vorlage eines Reisepasses oder Personalausweises dient primär der Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Ausweispflichten im öffentlichen Bereich, vgl. § 1 Abs. 1 S. 1, 2 PassG sowie § 1 Abs. 1 S. 1 PersAuswG.
- Darüber hinaus ist es auch zulässig, Pässe und Personalausweise im nicht-öffentlichen Bereich als Ausweis- und Legitimationspapier zu verwenden, vgl. § 18 Abs. 1 PassG sowie § 4 Abs. 1 PersAuswG.

2. Vervielfältigung nur mit gesetzlicher Ermächtigung oder mit Einwilligung im Einzelfall zulässig

Weitergehende Benutzungsbefugnisse sehen das PassG und das PersAuswG nicht vor. Insbesondere wird dort nicht die Befugnis eingeräumt, die Dokumente durch Kopieren, Scannen etc. zu vervielfältigen. Eine solche Nutzung kommt deshalb nur dann in Betracht, wenn (i) diese in anderen (Spezial-) Gesetzen zugelassen ist oder (ii) die Bundesrepublik Deutschland als verfügungsberechtigter Eigentümer einer solchen Nutzung zugestimmt hat. Gegen verbotswidrige Nutzungen steht dem Bund ein Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch aus § 1004 BGB zu.

Gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist die Vervielfältigung von Ausweispapieren z.B. in § 8 Abs. 1 S. 3 Geldwäschegesetz, § 95 Abs. 4 S. 2 Telekommunikationsgesetz, § 8 Abs. 2 Nr. 1 Signaturverordnung sowie § 64 Abs. 1 Nr. 2 Fahrerlaubnisverordnung. § 33 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 1 VwVfG erlaubt ferner die Anfertigung von Ausweiskopien im Rahmen von behördlichen Beglaubigungen.

Eine (stillschweigende) generelle Befugnis zur Vervielfältigung von Pässen und Personalweisen kann hingegen insbesondere für den nichtöffentlichen Bereich nicht erteilt werden. Dem stehen sicherheitsrechtliche, sicherheitspolitische sowie datenschutzrechtliche Bedenken entgegen:

- a) Pass und Personalausweis sind zwar besonders fälschungssichere Dokumente. Dies schließt aber nicht aus, dass mit modernstem technischen Equipment (hochauflösende Scanner, leistungsfähige Bildbearbeitungssoftware und Farbdrucker) in rechtswidriger Absicht falsche Dokumente hergestellt werden, die Originaldokumenten sehr ähnlich sehen. Solche falschen Dokumente könnten gerade im nichtöffentlichen Bereich von Personen, die Laien im Umgang mit Ausweisen sind, für echt gehalten werden und die Entscheidung über einen Vertragsabschluss, den Zutritt zu einer Veranstaltung etc. beeinflussen. Deshalb ist aus sicherheitspolitischen Aspekten – ergänzend zu den strafrechtlichen Tatbeständen – bereits der erste Schritt zur Verfälschung, nämlich die Vervielfältigung eines Originaldokuments, zu unterbinden.
- b) Auch ohne Fälschungs- und Täuschungsvorsatz ist der Vervielfältigung von Ausweispapieren entgegenzutreten: Die gesetzlich erlaubte Verwendung von Pass

und Personalausweis im nichtöffentlichen Bereich dient dem Schutz des (Privat-) Rechtsverkehrs: Pass oder Personalausweis begründen den Nachweis, dass sein Inhaber die durch ihn ausgewiesene Person ist und dass die im Ausweis enthaltenen personenbezogenen Daten richtig sind. Diese hohe Legitimationswirkung kann Pass und Personalausweis nur zukommen, weil die Ausweise durch hoheitliche Stellen ausgestellt und besonders fälschungssicher sind. Dies gilt für Kopien gerade nicht. Sie erwecken zwar den Eindruck, stets Abbild des Originals zu sein (selbst wenn die Kopie als Kopie erkennbar ist); ihre inhaltliche Unverfälschtheit wird indes durch nichts garantiert. Die zunehmende Verwendung von Ausweiskopien als Ersatz für die Originaldokumente stellt damit eine potentielle Gefährdung des Rechtsverkehrs dar und könnte mit zunehmenden Missbrauchsfällen mittelbar dazu führen, dass das Vertrauen in deutsche Ausweisdokumente sinkt.

Keinen Bedenken begegnet hingegen die Anfertigung einer „Sicherungskopie“ von Pass/Personalausweis durch den Dokumenteninhaber (z.B. für Auslandsreisen) unter der Prämisse, dass die Kopie nur im Falle des Diebstahls/Verlusts des Originaldokuments verwendet wird und umgehend ein neues Ausweisdokument beantragt wird.

- c) Ein generelles Vervielfältigungsverbot beugt zudem dem Entstehen von Ausweiskopie-Registern im nichtöffentlichen Bereich vor. Zahlreiche nichtöffentliche Stellen archivieren die ihnen übergebenen Ausweiskopien (ggf. in alphabetischen Akten) auf unbestimmte Zeit und legen auf diese Weise umfangreiche Datenbanken an. Die Existenz solcher – ggf. nur unzureichend gesicherter – „privater Ausweissammlungen“ ist auch im Interesse der Ausweisinhaber nicht gewollt; insbesondere haben diese keinen Einfluss darauf, ob und wie ihre in der Ausweiskopie enthaltenen Daten zukünftig verwendet werden.
- d) Aus datenschutzrechtlicher Sicht gilt, dass im Zusammenhang mit der Vervielfältigung von Ausweispapieren häufig ein Verstoß gegen das in § 3 a S. 1 Bundesdatenschutzgesetz verankerte Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit vorliegen wird. Denn die Anfertigung einer Kopie des Passes oder Personalausweises wird in aller Regel nicht erforderlich sein. Für den Nachweis der erfolgten Identifizierung einer Person ist ausreichend, dass in den Akten ein entsprechender Hinweis erfolgt (z.B.: „Personalausweis hat vorgelegen“). Für die sichere Identifizierung im Internet steht ab dem 1.11.2010 der neue Personalausweis mit seiner Funktion des elektronischen Identitätsnachweises zur Verfügung.

Selbst wenn im Einzelfall die Aufbewahrung einer Kopie erforderlich sein sollte, so wären davon nicht sämtliche im Pass oder Personalausweis enthaltenen personenbezogenen Daten erfasst. Vielmehr wäre die Aufbewahrung auf die zwingend erforderlichen personenbezogenen Daten zu beschränken. Die sonstigen Daten (z.B. Seriennummer, Angaben zu Größe, Augenfarbe sowie die maschinenlesbare Zone) wären auf der Kopie zu schwärzen.

Datenschutzrechtlich ist ferner zu beachten, dass die Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen als rechtswidriger Abruf oder rechtswidrige Speicherung personenbezogener Daten im Sinne der speziellen datenschutzrechtlichen Regelungen in §§ 3a Abs. 1 und 2, 4 Abs. 3 Personalausweisgesetz sowie §§ 17 Abs. 1 und 2, 18 Abs. 3 Passgesetz ausgelegt werden könnte.

- e) Schließlich ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen erfolgt häufig durch Nutzung digitaler Kopierer mit eingebautem Speichermedium. Dabei muss, um die strengen Anforderungen des § 9 Bundesdatenschutzgesetz zu erfüllen, sichergestellt sein, dass die auf dem Speichermedium gespeicherten Daten nach Abschluss des Kopiervorgangs automatisch und unwiederbringlich gelöscht werden oder eine Löschfunktion aktiviert wird.

Vgl. Hinweis 41 des Innenministeriums Baden-Württemberg, abgedruckt in RDV 2004, S. 238.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist in der Praxis nur schwer zu überwachen und durchzusetzen. Es besteht somit ein latentes Sicherheitsrisiko, dass durch die generelle Untersagung der Anfertigung von Kopien minimiert werden soll.

3. Klarstellende Regelung im neuen Personalausweisgesetz

Das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (PAuswG) vom 18.6.2009 (BGBl. I, S. 1346), das am 1.11.2010 in Kraft tritt, enthält in § 14 eine klarstellende Regelung, durch die die Vervielfältigung des neuen Personalausweises ausdrücklich ausgeschlossen wird:

„Die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten aus dem Ausweis oder mithilfe des Ausweises darf ausschließlich erfolgen durch

1. zur Identitätsfeststellung berechnete Behörden nach Maßgabe der §§ 15 bis 17,

2. öffentliche Stellen und nichtöffentliche Stellen nach Maßgabe der §§ 18 bis 20“.

In der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift heißt es:

„§ 14 stellt klar, dass die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten aus oder mithilfe des Ausweises künftig nur über die dafür vorgesehenen Wege erfolgen darf. Dies sind für nichtöffentliche und öffentliche Stellen der elektronische Identitätsnachweis und für zur hoheitlichen Identitätsfeststellung berechnigte Behörden der Abruf der elektronisch gespeicherten Daten einschließlich der biometrischen Daten. Weitere Verfahren z.B. über die optoelektronische Erfassung („scannen“) von Ausweisdaten oder den maschinenlesbaren Bereich sollen ausdrücklich ausgeschlossen werden“.

Diese Klarstellung war u.a. deshalb erforderlich, weil im Falle einer künftigen Vervielfältigung des neuen Personalausweises zusätzliche Sicherheitsprobleme entstünden. Denn auf dem neuen Personalausweis ist die Berechnigungsnummer abgedruckt. Diese soll grundsätzlich nur dem Ausweisinhaber bekannt sein, könnte durch Kopieren des Ausweises aber in Umlauf geraten. § 14 PAuswG ist dahingehend auszulegen, dass auch der neue Personalausweis vervielfältigt werden kann, sofern die Vervielfältigung (spezial-) gesetzlich zugelassen ist (vgl. dazu vorstehend unter 2.).

4. Ergebnis

Die Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen durch Fotokopieren, Scannen oder sonstige Ablichtung ist grundsätzlich unzulässig. Das Vervielfältigungsverbot ergibt sich aus dem Eigentum des Bundes an Pässen und Personalausweisen. Aus der Eigentümerstellung folgt, dass die Dokumente nur innerhalb der vom Bund eingeräumten Benutzungsbefugnisse verwendet werden dürfen.

Weder aus dem Passgesetz noch aus dem derzeit geltenden Personalausweisgesetz ergibt sich das Recht, die Dokumente durch Kopieren, Scannen etc. zu vervielfältigen. Deshalb kommt eine solche Nutzung nur dann in Betracht, wenn (i) diese in anderen (Spezial-) Gesetzen zugelassen ist oder (ii) der Bund dieser Nutzung zugestimmt hat. Von einer durch den Bund (stillschweigend) erteilten generellen Befugnis zur Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen kann indes insbesondere für den nichtöffentlichen Bereich nicht ausgegangen werden. Dem stehen erhebliche sicherheitsrechtliche, sicherheitspolitische und datenschutzrechtliche Bedenken entgegen.