

## [Passgesetz, Personalausweisgesetz: PassG, PAuswG](#)

Bearbeitet von  
Von Prof. Dr. Joachim Beimowski, und Sylwester Gawron, Polizeihauptkommissar

1. Auflage 2018. Buch. Rund 250 S. Gebunden  
ISBN 978 3 406 69643 5  
Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Passrecht, Melderecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Gemäß Satz 2 darf ausschließlich der Passinhaber selbst die **Kopie an Dritte weitergeben**. Unter dem Begriff Dritter ist in diesem Sinne jeder zu verstehen, gegenüber dem der Passinhaber seine Zustimmung nicht erteilt hat. Ist diese gegenüber einer Einzelperson ergangen so darf diese die Kopie überhaupt nicht weitergeben. Erfolgt die Zustimmung gegenüber einer Organisation, etwa einem Unternehmen, so ist diese der Dritte und die Kopie kann intern physisch oder elektronisch weitergegeben werden (BR-Drs. 787/16, 26, 34). Insoweit ist aber zu bedenken, dass moderne Kopierer, die ggfs. im Leasingverfahren ausgetauscht werden, über interne Datenspeicher mit den angefertigten Kopien verfügen können, die im Nachhinein ausgelesen werden können. Bei einem Austausch eines so ausgestatteten Gerätes handelt es sich um eine Weitergabe im Sinne von Satz 2, soweit nicht vorher eine Löschung der Ausweis-Ablichtung(en) erfolgt.

Sätze 3 und 4 enthalten **datenschutzrechtliche Regelungen**. Nach Satz 3 dürfen personenbezogene Daten aus der Ablichtung heraus nur erhoben und verarbeitet werden, wenn der Passinhaber gegenüber der so handelnden Stelle eingewilligt, dh, vorher (→ Rn. 7) seine Zustimmung erteilt hat. Ohne sie ist das Erheben und Verarbeiten der Daten grundsätzlich verboten. Die **Einwilligung** kann auch eingeschränkt erteilt werden, indem der Passinhaber verlangen kann, dass diejenigen personenbezogenen Daten, die nicht preisgegeben werden sollen, unkenntlich gemacht zB geschwärzt werden (BR-Drs. 787/16, 27, 34).

Satz 4 verweist auf **die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen** über die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten, die unberührt bleiben und demgemäß einzuhalten sind wie zB Löschungspflichten (BR-Drs. 787/16, 27, 34).

Die nach S. 1 erteilte Zustimmung bezieht sich nur auf die Erstellung eines physischen oder elektronischen Abbildes des Passes und gilt nicht als datenschutzrechtliche Einwilligung nach Satz 3 (BR-DRs. 787/16, 26, 34), die ggfs. vom Passinhaber gesondert erteilt wird. Daher müssen **ggfs. zwei Zustimmungen** erfolgen. Eine besondere **Form** dieser Willenserklärung enthält Abs. 3 nicht so dass die Zustimmung zur Ablichtung auch konkludent zB durch Aushändigung des Passes erfolgen kann. Die Einwilligung zur Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten aus der Ablichtung gemäß Satz 3 unterliegt allerdings den allgemeinen datenschutzrechtlichen Erfordernissen und konnte gem. § 4a Abs. 1 S. 3 BDSG aF in der Regel nur schriftlich erteilt werden. Bei Zusammenfassung mit der Erklärung nach Satz 1 ist sie gesondert hervorzuheben und die Aufklärungspflichten hinsichtlich Zweck, Verarbeitung, Nutzung der Daten sowie ggfs. Folgen einer Verweigerung waren schon gem. § 4a Abs. 1 S. 2, 4 BDSG aF einzuhalten. Ebenso sind die ab 25. Mai 2018 anzuwendenden Vorschriften Art. 6 Abs. 1 Buchst. a, Art. 7 DS-GVO sowie § 46 Nr. 17, § 51 BDSG nF hinsichtlich von Einwilligungen, ihres Nachweises und Hinweispflichten zu beachten. Insofern wird das Nachweiserfordernis im Allgemeinen auch zukünftig in der Rechtspraxis die Schriftlichkeit der Einwilligung bedingen.

Das **nach § 18 aF geregelte Verbot des automatischen Abrufs und der automatischen Speicherung** von Daten aus dem Pass enthält die

aktuelle Norm nicht mehr. Die Vorschrift bezog sich auf die **maschinenlesbare Zone** des Passes sowie im Erst-Recht-Schluss mit Blick auf die Verbotregelung auch bei Beförderungsunternehmen nach Abs. 3 S. 2 aF auch auf das elektronische Speichermedium und **verbot deren Nutzung zu Abruf und Speicherung** personenbezogener Daten. Passersatzpapiere waren von der Vorschrift nicht umfasst. Für den Personalausweis galt eine entsprechende Regelung in § 20 Abs. 2 PAuswG aF (→ PAuswG § 20 Rn. 6). Wie schon aus Abs. 2 erkennbar sollte auch hier einer massenhaften Verwendung des Passes zu einem Mittel der elektronischen Erfassung der Passinhaber/-innen und ihrer Attribute und Verhaltensweisen im privaten Bereich ein Riegel vorgeschoben werden. Der Blick auf die Ausnahmen bei Beförderungsunternehmen in Abs. 4 zeigt, dass der übrige private Bereich von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen sein sollte. Das alleinige automatische Auslesen von Daten zB zum Altersnachweis beim Kauf von Alkoholika oder Nikotinprodukten an Automaten unterfiel nach alter Regelung nicht dem Verbot von Abs. 3, wenn keine Speicherung und kein Zugriff auf Dateien, zB den Kundenstamm erfolgte (vgl. Hornung/Möller § 18 Rn. 9 mwN). Diese **Grundsätze gelten** trotz des Wegfalls der alten speziellen Regelung aber über den Hinweis auf die allgemeinen Datenschutzbestimmungen in Satz 4 **auch weiterhin**, da eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur auf spezieller gesetzlicher Grundlage oder mit Einwilligung des Betroffenen erlaubt ist, § 4 Abs. 1 BDSG aF, ab 25.5.2018 anwendbar Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 DS-GVO. Die Auffassung, dass das Speicherungs- und Abrufverbot im nichtöffentlichen Bereich nicht durch eine Einwilligung des Passinhabers umgangen werden kann (Hornung/Möller § 18 Rn. 10 noch zu § 18 Abs. 3 aF), wird aber angesichts der Zustimmungsregelung von Satz 3 für die Verarbeitung personenbezogener Daten sogar aus der Ablichtung des Passes, die noch umfangreichere Daten als die maschinenlesbare Zone hergibt, so nicht zu halten sein. Am Beispiel des Check-In im Flugverkehr wurde auch schon früher vertreten, dass eine Einwilligung den Abruf und die Speicherung mit Hilfe der maschinenlesbaren Zone rechtfertigt (Hoeren/Thomas NVwZ 2010, 1123).

- 15 Ein Verstoß gegen die Verbote der Weitergabe von Kopien nach Abs. 3 Satz 2 sowie der Erhebung von Daten aus einer Ablichtung nach Abs. 3 Satz 3 sind gem. § 25 Abs. 2 Nr. 5a, b als **Ordnungswidrigkeiten** sanktioniert. Verstöße gegen die unbefugte Erhebung oder den Abruf personenbezogener Daten aus der maschinenlesbaren Zone unterfallen den allgemeinen datenschutzrechtlichen Sanktionen als Ordnungswidrigkeit nach § 43 Abs. 2 Nr. 1, 3 BDSG aF, ab 25.5.2018 anwendbar Art. 83 Abs. 5 Buchst. a DS-GVO iVm § 41 BDSG nF iVm OWiG.

#### V. Beförderungsunternehmen (Abs. 4)

- 16 Absatz 4 wurde im Jahr 2007 eingefügt und passte das Gesetz einer bereits bestehenden Praxis an. Er enthält eine **Ausnahme** vom allgemeinen Erhebungs-, Verarbeitungs- und Nutzungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt nach § 4 BDSG aF bzw. entspricht den Bedingungen rechtmäßiger Verarbeitung per-

sonenbezogener Daten iSv Art. 6 Abs. 1 Buchst. e, Abs. 3 DS-GVO (anwendbar ab 25.5.2018) für Beförderungsunternehmen. Soweit eine internationale Verpflichtung zur Mitwirkung an Kontrolltätigkeiten und Datenübermittlung besteht, dürfen sie personenbezogene Daten aus der maschinenlesbaren Zone des Passes ohne Zustimmung des Passinhabers auslesen und verarbeiten. Damit ermöglicht das Gesetz den Bedingungen einzelner Staaten im internationalen Reiseverkehr zur Einreise nachzukommen, die eine Vorab-Information über die zu erwartenden Passagiere verlangen. So melden die Luftfahrtunternehmen zB entsprechend dem Advance Passenger Information System (APIS) der USA die Passagierlisten der Flüge. Die Daten werden beim Check-In den Pässen entnommen. Weitere Länder, die ein APIS anwenden sind Mexiko, Kanada, Korea, Syrien, Japan und China. Auch die EU verlangt bei einem Transport über die Schengen-Außengrenzen nach der RL 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 eine Vorab-Information über die einreisenden Passagiere. Die Richtlinie wurde mit § 31a BPolG umgesetzt, nach dem auf Anforderung der Bundespolizei die Fluggesellschaften entsprechende Informationen zu übermitteln haben.

Das Auslesen von Daten durch die Beförderungsunternehmen beschränkt sich auf die **Zone für das automatische Lesen** und umfasst nach Abs. 4 S. 3 nicht die biometrischen Daten aus dem elektronischen Speichermedium. Nach Abs. 4 S. 4 sind die Daten zu löschen, soweit sie für die beschriebenen Verpflichtungen nicht mehr gebraucht werden. Sie dürfen auch nicht für andere Zwecke als zur Bedienung der internationalen Reiseinformationserfordernisse verwendet werden (Hornung/Möller § 18 Rn. 12; Süßmuth/Koch, § 18 Rn. 12).

### § 19 Zuständigkeit

(1) Für Paßangelegenheiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind die von den Ländern bestimmten Behörden zuständig (Paßbehörden). Die Ausstellung ausschließlich als Paßersatz bestimmter amtlicher Ausweise mit kurzer Gültigkeitsdauer obliegt den für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden und Dienststellen.

(2) Für Paßangelegenheiten im Ausland ist das Auswärtige Amt mit den von ihm bestimmten Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland zuständig (Passbehörde).

(3) Im Geltungsbereich dieses Gesetzes ist die Paßbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Paßbewerber oder der Inhaber eines Passes für seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine Hauptwohnung, gemeldet ist. Im Ausland ist die Paßbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk sich der Paßbewerber oder der Inhaber eines Passes gewöhnlich aufhält. Ist hiernach keine Zuständigkeit begründet, so ist die Paßbehörde zuständig, in deren Bezirk er sich vorübergehend aufhält.

(4) Der Antrag auf Ausstellung eines Passes muss auch von einer örtlich nicht zuständigen Passbehörde bearbeitet werden, wenn ein wichtiger Grund dargelegt wird. Ein Pass darf nur mit Ermächtigung der örtlich zuständigen Passbehörde

ausgestellt werden. Für die Ausstellung eines Passes zur Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes oder eines hierfür bestimmten Passersatzes bedarf es dieser Ermächtigung nicht.

(5) Paßbehörde für amtliche Pässe ist das Auswärtige Amt.

(6) Für die Sicherstellung sind die Paßbehörden und die zur Feststellung von Personalien ermächtigten Behörden und Beamten zuständig.

### I. Allgemeines

- 1 § 19 statuiert die **Zuständigkeit** für Passangelegenheiten. Die Absätze 1, 2, 5 und 6 beziehen sich auf die sachliche und die Absätze 3 und 4 auf die örtliche Zuständigkeit. Die Norm korrespondiert mit den Regelungen der §§ 7 und 8 PAuswG. Im Zuge der Änderung des PAuswG in 2009 erhielt der Absatz 2 und Absatz 4, wonach im Falle eines wichtigen Grundes auch die örtlich nicht zuständige Behörde verpflichtet ist, den Passantrag zu bearbeiten, eine Parallelvorschrift in § 8 Abs. 4 PAuswG. Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 25 richtet sich nach § 36 OWiG (vgl. Süßmuth/Koch § 19 Rn. 3).

### II. Zuständigkeit für Passangelegenheiten im Inland (Abs. 1)

- 2 Für Passangelegenheiten im Bundesgebiet sind die **Passbehörden** zuständig. Sie werden durch die Länder bestimmt, die das PassG als eigene Angelegenheit ausführen. Hierzu haben auch die Länder entsprechende Vorschriften erlassen (vgl. Gesetz zur Ausführung des Pass- und Personalausweisgesetzes im Freistaat Sachsen). Passangelegenheiten sind alle mit den passrechtlichen Vorschriften zusammenhängenden Verwaltungstätigkeiten – mit Ausnahme der grenzpolizeilichen Kontrolle (BT-Drs. 10/3303, 16/ Nr. 19.0 PassVwV).
- 3 Die Zuständigkeit für die Ausstellung der in § 7 Abs. 1 PassV aufgeführten **Passersatzpapiere** ergibt sich aus nationalen, supra- oder internationalen Rechtsgrundlagen. So liegt die Zuständigkeit zB für die Ausstellung von Donauschifferausweisen iSd § 7 Abs. 1 Nr. 2 PassV bei der Stadt Passau (vgl. Art. 1 Abs. 3 des BayAGPaßPAuswG) und die Zuständigkeit für die Ausstellung der Luftfahrerscheine und der Besatzungsausweise beim Luftfahrtbundesamt in Braunschweig (vgl. 2.1.4.3 PassVwV und § 2 Abs. 1 Nr. 5, 9 LFBAG); oder etwa die Zuständigkeit für die Ausstellung der Ausweise für Mitglieder und Bedienstete der Organe der Europäischen Gemeinschaften (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 5 PassV, BGBl. 1965 II 1482) liegt bei deren Präsidenten (vgl. Art. 7 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union). Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sollte der Gesetzgeber die Bezeichnung des letztgenannten Dokuments an den Unionsbegriff anpassen.
- 4 Für die Ausstellung von **Reiseausweisen als Passersatz** (RaP) nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 PassV sind gem. § 19 Abs. 1 S. 2 die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden und Dienststellen

sachlich zuständig. Nach § 2 Abs. 1 BPolG obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz) einschließlich der Durchführung von grenzpolizeilichen Kontrollen den Bundespolizeibehörden, jedoch den Ländern soweit ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt. Nach § 58 Abs. 1 BPolG iVm § 1 Abs. 1 BPolZV nehmen neben dem Bundespolizeipräsidium (Oberbehörde) insbesondere die jeweils örtlich zuständigen (§ 2 BPolZV) Bundespolizeidirektionen (als Unterbehörde) ua die Aufgabe des Grenzschutzes einschließlich der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs wahr. Im Einzelnen wird diese Aufgabe durch die jeweiligen Bundespolizeiinspektionen (ohne Behördencharakter) ausgeführt, die mangels eigener originärer gesetzlicher Zuständigkeit nur als Vertreter der jeweils örtlich zuständigen Bundespolizeidirektion handeln können. Liegt insofern ein praktischer Bedarf vor, so ist auch eine „Inlandsinspektion“ der Bundespolizei trotz des fehlenden direkten Bezugs zur Grenzschutzaufgabe für die Ausstellung von RaP sachlich zuständig. Zu denken ist an Fälle, in denen der Reisende am Hauptbahnhof (zB München) vor dem Einsteigen in einen grenzüberschreitenden Reisezug feststellt, dass das Grenzübertrittsdokument ungültig ist. Im Falle der Ausstellung eines RaP erfolgt diese Amtshandlung im Namen der jeweils örtlich zuständigen Bundespolizeidirektion.

Im Übrigen kann auch **EU/EWR-Bürgern und Schweizern** nach Maßgabe des § 13 AufenthV ein Notreiseausweis durch eine „Inlandsinspektion“ der Bundespolizei erteilt werden. Zwar spricht der § 13 Abs. 2 AufenthV davon, dass die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden einen Notreiseausweis (NoRa) an der Grenze erteilen dürfen. Dem widerspricht jedoch der Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet. Wird deutschen Staatsangehörigen die Möglichkeit eingeräumt, bei einer „Inlandsinspektion“ einen RaP zu beantragen, so muss diese Möglichkeit auch dem freizügigkeitsberechtigtem Personenkreis nach dem EU-Recht bei der Beantragung eines NoRa eröffnet werden.

Neben den Bundespolizeibehörden sind nach § 2 Abs. 1 BPolG iVm entsprechenden Verwaltungsabkommen die Wasserschutzpolizei Hamburg für den Hamburger Hafen (vgl. Verwaltungsabkommen über die Wahrnehmung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Hamburger Hafen, Bekanntmachung des BMI vom 22. Januar 1974 – BAnz. Nr. 18) sowie die bayerische Landespolizei (vgl. Verwaltungsabkommen zwischen dem Bundesminister des Innern und der Bayerischen Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 17.4.2008 – BAnz. v. 22.4.2008 Nr. 61, S. 1448) lediglich noch an den Flugplätzen (ausgenommen Flughafen München) für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständig. Die mit dieser Aufgabe betrauten Behörden und Dienststellen in den vorgenannten Bundesländern sind auch für die Ausstellung des RaP sachlich zuständig.

Zur **Einreise** kann ein Reiseausweis als Passersatz gem. § 7 Abs. 1 Nr. 7 PassV nicht ausgestellt werden, weil die Einreise eines Deutschen mit Über-

schreiten der Grenzlinie bereits erfolgt ist. Dieses gilt auch für zugelassene Grenzübergangsstellen (→ § 1 Rn. 2) Für den Fall der Passlosigkeit ist bei Dringlichkeit vor der Rückreise ein Rückkehrdokument gem. § 7 Abs. 1 Nr. 8 PassV von der deutschen Auslandsvertretung oder ggfs. gem. § 7 Abs. 1 Nr. 9 PassV ein Rückkehrausweis der EU von der Auslandsvertretung eines EU-Staates zu besorgen.

### III. Zuständigkeiten für Passangelegenheiten im Ausland (Abs. 2)

- 8 Nach Abs. 2 ist für Passangelegenheiten im Ausland das Auswärtige Amt mit den von ihm bestimmten Auslandsvertretungen zuständig. Darunter fallen alle berufskonsularischen Vertretungen, also die **Botschaften** mit konsularischen Aufgabengebiet und **Generalkonsulate**. Mit Ermächtigung des Auswärtigen Amtes können Honorarkonsuln mit Passangelegenheiten insbes. mit Entgegennahme von Passanträgen und Aushändigung von Pässen betraut werden (§§ 2, 24 KonsG).

### IV. Örtliche Zuständigkeit (Abs. 3)

- 9 Die örtliche Zuständigkeit der Passbehörden legt speziell Abs. 3 fest, dessen Regelungsgehalt **nicht abschließend** ist. Nach Abs. 3 S. 1 ist die Passbehörde für Passangelegenheiten im Inland örtlich zuständig, in deren Bezirk der Passbewerber oder -inhaber seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine **Hauptwohnung**, gemeldet ist. Bei der Bestimmung des Status einer Wohnung ist allein der Inhalt des Melderegisters (§ 3 BMG) ausschlaggebend; abweichende Erklärungen der antragstellenden Person oder Passinhaber sind unbeachtlich (vgl. Nr. 19.3.1 PassVwV). Die einmal begründete Zuständigkeit bleibt auch erhalten, wenn der Betreffende im Falle eines rechtsstreitigen Verfahrens über die Passangelegenheit seinen Wohnsitz verlegt (VG Arnberg Urt. v. 24.7.2015 – 12 K 658/14, BeckRS 2015, 53154).
- 10 Für Passangelegenheiten im **Ausland** ist nach S. 2 die Passbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk sich der Passbewerber oder der Inhaber eines Passes gewöhnlich aufhält. Das sind die Auslandsvertretungen, die nach Abs. 2 der Vorschrift vom Auswärtigen Amt als Passbehörde bestimmt werden. Wird die Zuständigkeit einer inländischen Behörde begründet, scheidet gleichzeitig die Zuständigkeit einer Passbehörde im Ausland aus, auch bei Wohnsitzverlagerung während eines laufenden Passantragsverfahrens ins Inland (VG Berlin Beschl. v. 30.9.2016 – 23 K 101.16, BeckRS 2016, 53579). Liegt die örtliche Zuständigkeit bei einer Passbehörde im Ausland, darf ein Pass durch eine inländische Passbehörde nur mit deren Zustimmung ausgestellt werden (Nr. 19.3.2 S. 2 PassVwV). Für im Ausland geborene Kinder liegt die Zuständigkeit für die erstmalige Ausstellung eines Passes oder Passersatzpapiers idR bei den für den Geburtsort örtlich zuständigen Auslandsvertretungen. Das gilt auch bei Verlagerung des gewöhnlichen Aufenthaltes ins Inland (Nr. 19.3.4). Schlägt die Ermittlung der örtlichen Zuständigkeit nach Abs. 3

S. 1 und 2 fehl, begründet S. 3 die örtliche Zuständigkeit der Passbehörde, in deren Bezirk sich der Passbewerber oder Inhaber eines Passes vorübergehend aufhält. S. 3 erfasst die Bestimmung der örtlichen Passbehörde insbesondere für Wohnsitzlose und inhaftierte Personen.

Aus Abs. 3 geht indes nicht hervor, welche Passbehörde örtlich für Passinhaber zuständig ist, deren **Aufenthalt nicht ermittelt** werden kann, etwa weil sie der Meldepflicht nicht nachgekommen sind. Das betrifft insbesondere die Fälle der Passentziehung (§ 8). Lässt sich aus Abs. 3, als spezielle Regelung, die zuständige Passbehörde nicht ermitteln, kann – als Auffangvorschrift – auf die allgemeinen Regelungen über die örtliche Zuständigkeit der Behörden nach § 3 VwVfG zurückgegriffen werden. Die Durchsetzung materieller Rechte darf nicht an der fehlenden örtlichen Zuständigkeit scheitern. Nach § 3 S. 1 Nr. 4 VwVfG ist die Behörde örtlich zuständig, falls sich die Zuständigkeit nicht aus S. 1–3 ergibt, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt. Zur Vermeidung einer Regelungslücke spricht einiges dafür, diese Norm so auszulegen, dass die Behörde bei Passinhaber unbekanntem Aufenthalts für Passangelegenheiten örtlich zuständig ist, die den Pass seinerzeit ausgestellt hat. Andere Betrachtung würde dazu führen, dass diese Zuständigkeitslücke für eine Passentziehung, trotz Vorliegens der Voraussetzungen, keine Passbehörde schließen könnte (vgl. VG Berlin Beschl. v. 27.8.2014 – VG 23 L 410.14, BeckRS 2014, 55737).

11

#### V. Handeln der örtlich unzuständigen Passbehörde (Abs. 4)

Im Sinne eines bürgerfreundlichen Verwaltungshandelns verpflichtet Absatz 4 S. 1 auch eine örtlich unzuständige Behörde einen Passausstellungsantrag zu bearbeiten, wenn ein **wichtiger Grund** dargelegt wird. Das ist der Fall, wenn zB der Weg zur zuständigen Passbehörde aufgrund des Ortes der Arbeits- oder Ausbildungsstelle erheblich weiter ist, als zur unzuständigen Passbehörde (Nr. 19.4.1 PassVwV). Für die Bewertung des wichtigen Grundes sollten nicht zu hohe Maßstäbe herangezogen werden. Vorrangig soll damit die anlasslose, missbräuchliche Verlagerung der Zuständigkeit unterbunden werden (Hornung/Möller § 19 Rn. 12). Zur Unterbindung einer mehrfachen oder unberechtigten Passausstellung durch unzuständige Passbehörden darf der Pass nur mit unmittelbarer **Ermächtigung** der zuständigen Passbehörde – im Inland oder im Ausland – ausgestellt werden (S. 2). Die Ermächtigungsvoraussetzung ist vor allem auf die dezentral geführten Passregister bei der zuständigen Passbehörde zurückzuführen, da nur diese alle aktuellen Eintragungen enthält. Die ermächtigende Behörde hat über die Ermächtigung eine Nachweis zu führen bzw. einen Eintrag im Passregister vorzunehmen (vgl. § 22 Abs. 5). Der erhöhte Verwaltungsaufwand schlägt sich in der Doppelung der Gebühr für die Passausstellung nieder (§ 15 Abs. 2 Nr. 2 PassV). Die Form der Ermächtigung durch die zuständige Behörde gibt das Gesetz nicht vor. Insofern kann diese schriftlich (E-Mail, Fax) oder in Eilfällen telefonisch erteilt werden. Letzteres sollte durch entsprechende Aktenvermerke doku-

12

mentiert werden. Die Ermächtigung darf die zuständige Behörde nicht erteilen, wenn ein Passversagungsgrund nach § 7 Abs. 1 vorliegt oder beim Passbewerber die deutsche Staatsangehörigkeit nicht ersichtlich ist. Nach S. 3 bedarf es keiner Ermächtigung, wenn der Pass oder das Passersatzpapier bzw. Reiseausweises als Passersatz (§ 7 Abs. 1 Nr. 8 PassV) nur zur Einreise in die Bundesrepublik Deutschland dienen soll. Das trifft insbesondere zu, wenn Pässe oder Passersatzpapiere im Ausland abhandengekommen sind. In Einzelfällen, etwa wenn schwerwiegende Nachteile für den Betroffenen drohen (zB Rückführungen von Entführungsoptionen) und der Reiseausweis als Passersatz aufgrund der Einreise- und Durchreisebestimmungen eines anderen Staates nicht ausreichend ist, kann auch ein vorläufiger Reisepass ohne Ermächtigung der zuständigen Behörde ausgestellt werden. Deren Geltungsbereich und Gültigkeit ist in diesen Fällen für den genannten Zweck zu beschränken (Nr. 19.4.4 PassVwV).

#### VI. Ausstellung amtlicher Pässe (Abs. 5)

- 13 Absatz 5 weist die ausschließliche sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Ausstellung und Änderung **amtlicher Pässe** iSd § 1 Abs. 2 Nr. 4 PassG dem **Auswärtigen Amt** als Passbehörde (§ 12 Abs. 1 S. 1, 3 PassV) zu. Die Regelung des Abs. 4 über das Tätigwerden einer örtlich unzuständigen Behörde greift bei der Ausstellung amtlicher Pässe nicht. An dieser Stelle wird auf die allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Ausstellung amtlicher Pässe verwiesen, die weitere Einzelheiten enthält.

#### VII. Zuständigkeit für die Sicherstellung von Pässen (Abs. 6)

- 14 Die Zuständigkeit für die Sicherstellung von Pass- und Passersatzpapieren nach § 13 Absatz 6 fest. Dazu sind alle Passbehörden im Inland sowie im Ausland berechtigt. Ferner sind zur Sicherstellung alle zur Feststellung von Personalien ermächtigten Behörden und Beamten ermächtigt. Darunter fallen insb. Bundes-/Landespolizeibehörden, Zollbehörden, Staatsanwaltschaften sowie Gerichte, soweit sie einen Anlass zur Sicherstellung nach § 13 Abs. 1 feststellen. Mit dieser weiten Zuständigkeitsregelung soll einem möglichen Missbrauch von Reisedokumenten begegnet werden, indem die in Frage kommenden Ausweisdokumente möglichst frühzeitig aus dem Verkehr gezogen werden. In diesem Fall ist die örtlich zuständige Passbehörde darüber zu unterrichten und ggfs. dorthin zur Prüfung der Entziehung gem. § 8 oder Einziehung gem. § 12 zu übersenden.

#### § 20 Gebühren und Auslagen, Verordnungsermächtigung

(1) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz und den auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen erheben die Passbehörden Gebühren und Auslagen nach den Absätzen 2 und 3.