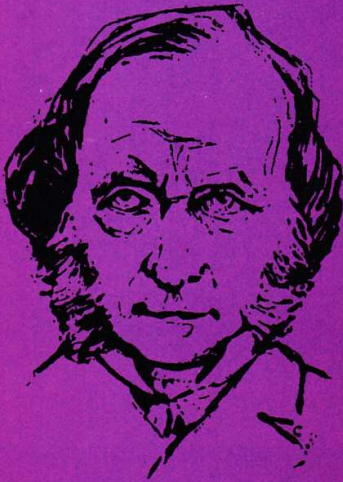


LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT



**Schriften zur Modernisierung  
von Staat und Verwaltung  
Band 4**

Utz Schliesky (Hrsg.)

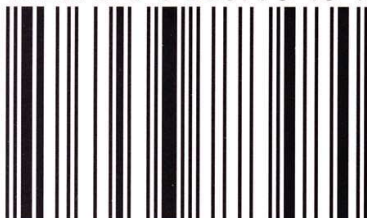
**Gesetz über  
Personalausweise und  
den elektronischen  
Identitätsnachweis**

Kommentar

Das „Gesetz über den Personalausweis und den elektronischen Identitätsnachweis“ wurde im Dezember 2008 verabschiedet und soll nach dem Willen der Bundesregierung dem klassischen Identitätsdokument den Weg in das Technik- und Internetzeitalter eröffnen. Die zunehmende Verlagerung zahlreicher Geschäfts- und Verwaltungsprozesse in die virtuelle Welt erforderte eine Weiterentwicklung der primären Funktion als Identitätspapier zu einem multifunktionalen Ausweisdokument. Der E-Personalausweis stellt einen wichtigen Baustein in der Initiative „E-Government 2.0“ der Bundesregierung dar, die derzeit vor allem den Einsatz von Bürgerportalen zur sicheren Kommunikation im Internet mittels einer sog. „DE-Mail“-Adresse forciert.

Der vorliegende Kommentar rückt die neuen Funktionen des E-Personalausweises – elektronischer Identitätsnachweis und digitale Signatur – in den Fokus der Betrachtung und soll einerseits Behörden, die mit den klassischen Ausweisfunktionen, sei es bei der Ausstellung als Personalausweisbehörde oder der Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen, befasst sind, sowie Behörden, die zukünftig als Diensteanbieter den elektronischen Identitätsnachweis bspw. zur Verbesserung und Erleichterung ihrer E-Government-Angebote nutzen wollen, eine erste Hilfestellung bieten. Andererseits wendet sich der Kommentar an Anbieter des E-Commerce, die eine sichere Internet-Identifizierung unter Einsatz neuer Funktionalitäten ermöglichen wollen. Zulassungsverfahren und Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises werden ebenso veranschaulicht wie datenschutzrechtliche Anforderungen und Sorgfaltspflichten der Diensteanbieter und Nutzer. Querbezüge zu anderen Modernisierungsprojekten – EU-Dienstleistungsrichtlinie, Bürgertelefon 115 und Bürgerportal-Konzept – werden dargestellt und zeigen so neben den rechtlichen Grundlagen auch zusätzliche Innovationspotenziale in Verwaltung und Wirtschaft auf.

ISBN 978-3-936773-48-4



9 783936 773484

**Gesetz über Personalausweise und den  
elektronischen Identitätsnachweis**  
Kommentar

# **Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis**

Kommentar

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Utz Schliesky**

Ministerialdirigent

apl. Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Mit Beiträgen von:

Dr. Anika D. Luch  
Anne Neidert  
Dr. Sönke E. Schulz

Kiel 2009

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-936773-48-4

Verlag:  
Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Olshausenstraße 40  
24098 Kiel

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Der Nachdruck, die Vervielfältigung, die Verbreitung oder Bearbeitungen dieses Werkes oder Teile dieses Werkes bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Verlages.

© Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Kiel 2009

Verkaufspreis: 39,00 €

## Vorwort

Kurz nach Verkündung wird hiermit der erste Kommentar zum „Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis“ vorgelegt. Auch wenn das Gesetzgebungsverfahren mit der Zustimmung des Bundesrates an einem Freitag, dem 13. (Februar 2009), endete, so dürfte dieses Gesetz eine bedeutsame und positive Wegmarke für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren sein. Neben der herkömmlichen Ausweis- und Identitätsfunktion ermöglicht der neue elektronische Personalausweis auf Wunsch des Bürgers die Nutzung weiterer Funktionen: Der Personalausweis kann als „Internetausweis“ gegenüber Behörden und Unternehmen eingesetzt werden, und die qualifizierte elektronische Signatur kann ebenfalls mit Hilfe des modernen Personalausweises zum Einsatz kommen. Damit steht endlich das seit langem vermisste Medium zur Verfügung, mit dem eine rechtssichere Abwicklung elektronischer Verwaltungsverfahren möglich wird. Die gesetzlichen Regelungen für eine Ersetzung der Schriftform im elektronischen Verwaltungsverfahren bestehen zwar schon seit einigen Jahren, doch scheiterte die praktische Anwendung regelmäßig an der fehlenden Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur. Fraglos löst der elektronische Personalausweis bei vielen Bürgerinnen und Bürgern Ängste vor einem „gläsernen“ Menschen aus, denen nur mit fortgeschrittener Sicherheitstechnik auf einer unzweifelhaften rechtlichen Grundlage begegnet werden kann – auch dies ermöglicht das neue Gesetz. Für den Bereich des E-Government wird der elektronische Personalausweis daher in vielerlei Hinsicht eine bedeutsame Schrittmacherfunktion haben.

Die vorgelegte Kommentierung ist Ergebnis eines aus Drittmitteln finanzierten Forschungsprojekts, das unter meiner Leitung am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel durchgeführt wird und das technische Parallelprojekt des Kollegen Prof. Dr. Buchmann an der Technischen Universität Darmstadt ergänzt. Mein Dank gilt der großzügigen Förderung durch den ISPRAT e.V. (Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e.V.), mit der die Durchführung dieses interdisziplinären Forschungsprojekts ermöglicht wird, und den Mitarbeitern des Projekts und zugleich Autoren des Kommentars für ihren intensiven Einsatz.

Kiel, im Februar 2009

*Utz Schliesky*

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Lorenz-von-Stein-Instituts für Ver-  
waltungswissenschaften an der Christian-  
Albrechts-Universität zu Kiel

# Inhaltsübersicht

## Vorwort

Prof. Dr. Utz Schliesky ..... V

## Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis – Kommentar

Einführung ( <i>Schulz</i> ) .....	1
Vorbemerkungen ( <i>Schulz</i> ) .....	5
§ 1 Ausweispflicht, Ausweisrecht ( <i>Schulz</i> ) .....	19
§ 2 Begriffsbestimmungen ( <i>Schulz</i> ) .....	23
§ 3 Vorläufiger Personalausweis ( <i>Schulz</i> ) .....	39
§ 4 Eigentum am Ausweis, Ausweishersteller, Vergabestelle für Berechtigungszeugnisse ( <i>Schulz</i> ) .....	41
§ 5 Ausweismuster, gespeicherte Daten ( <i>Schulz</i> ) .....	45
§ 6 Gültigkeitsdauer, vorzeitige Beantragung, räumliche Beschrän- kungen ( <i>Luch</i> ) .....	59
§ 7 Sachliche Zuständigkeit ( <i>Luch</i> ) .....	67
§ 8 Örtliche Zuständigkeit, Tätigwerden bei örtlicher Unzustän- digkeit ( <i>Luch</i> ) .....	73
§ 9 Ausstellung des Ausweises ( <i>Schulz</i> ) .....	81
§ 10 Ausschaltung, Einschaltung, Sperrung und Entsperrung der Funktion des elektronischen Identitätsnachweises ( <i>Schulz</i> ) .....	89
§ 11 Informationspflichten ( <i>Schulz</i> ) .....	103
§ 12 Form und Verfahren der Datenerfassung, -prüfung und -übermittlung ( <i>Schulz</i> ) .....	109
§ 13 Übermittlung von Geheimnummer, Entsperrnummer und Sperrkennwort ( <i>Schulz</i> ) .....	111
§ 14 Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten ( <i>Schulz</i> ) .....	115
§ 15 Automatisierter Abruf und automatisierte Speicherung durch zur Identitätsfeststellung berechnete Behörden ( <i>Schulz</i> ) .....	119

§ 16 Verwendung von Seriennummern, Sperrkennwörtern und Sperrmerkmalen durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden ( <i>Schulz</i> ).....	125
§ 17 Identitätsüberprüfung anhand der im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium gespeicherten Daten durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden ( <i>Schulz</i> ) .....	129
§ 18 Elektronischer Identitätsnachweis ( <i>Luch</i> ).....	133
§ 19 Speicherung im Rahmen des elektronischen Identitätsnachweises ( <i>Luch</i> ).....	147
§ 20 Verwendung durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen ( <i>Luch</i> ) .....	151
§ 21 Erteilung und Aufhebung von Berechnigungen für Diensteanbieter ( <i>Schulz</i> ) .....	157
§ 22 Elektronische Signatur ( <i>Schulz</i> ) .....	173
§ 23 Personalausweisregister ( <i>Neiderl</i> ) .....	179
§ 24 Verwendung im Personalausweisregister gespeicherter Daten ( <i>Neiderl</i> ) .....	187
§ 25 Datenübertragung und automatisierter Abruf von Lichtbildern ( <i>Neiderl</i> ) .....	193
§ 26 Sonstige Speicherung personenbezogener Daten ( <i>Neiderl</i> ) .....	197
§ 27 Pflichten des Ausweisinhabers ( <i>Neiderl</i> ) .....	201
§ 28 Ungültigkeit ( <i>Neiderl</i> ) .....	207
§ 29 Sicherstellung und Einziehung ( <i>Luch</i> ).....	209
§ 30 Sofortige Vollziehung ( <i>Schulz</i> ).....	213
§ 31 Gebühren und Auslagen ( <i>Neiderl</i> ).....	215
§ 32 Bußgeldvorschriften ( <i>Neiderl</i> ).....	217
§ 33 Bußgeldbehörden ( <i>Neiderl</i> ) .....	221
§ 34 Verordnungsermächtigung ( <i>Neiderl</i> ).....	223
§ 35 Übergangsvorschrift ( <i>Neiderl</i> ).....	227

## Autoren:

*Dr. Anika Dorth Luch*, geboren 1981 in Lich, 2000-2005 Studium der Rechts- und Politikwissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2005 Erste Juristische Staatsprüfung vor dem OLG Schleswig, Diplom-Juristin (Universität Kiel); seit 2005 Doktorandin bei Bundesminister a.D. Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und Promotionsstipendiatin der FAZIT-Stiftung; 2005-2006 angestellt beim Finanzministerium Schleswig-Holstein in der Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“; 2006-2008 juristischer Vorbereitungsdienst; Große Juristische Staatsprüfung vor dem Gemeinsamen Prüfungsamt der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein; 2006-2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; seit 2009 Referentin im Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

*Anne Neidert*, geboren 1980 in Fulda; 1999-2004 Studium der Rechtswissenschaften in Frankfurt a.M. und Madrid; 2004 Erstes Juristisches Staatsexamen; 2005-2007 Referendariat beim OLG Frankfurt a.M.; 2007 Zweites Juristisches Staatsexamen; seit 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften in Kiel, Tätigkeitsschwerpunkt: Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im deutschen Verwaltungsrecht; Doktorandin bei Prof. Dr. Utz Schliesky.

*Prof. Dr. Utz Schliesky*, Ministerialdirigent und Privatdozent an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; geboren 1966 in Kiel, 1987-1992 Studium der Rechtswissenschaften in Kiel, 1993-1997 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand bei Bundesminister a.D. Prof. Dr. Schmidt-Jortzig; Promotion zum Thema „Öffentliches Wettbewerbsrecht“ (ausgezeichnet mit dem Staatlichen Fakultätspreis); nebenamtlich Dozent für Recht und Verwaltungslehre an der Bundeswehrhochschule Kiel und Lehrbeauftragter an der Verwaltungsfachhochschule des Landes Schleswig-Holstein in Altenholz, 1994-1997 Juristischer Vorbereitungsdienst; Große Juristische Staatsprüfung vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht, Hamburg; 1997-2002 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Bundesminister a.D. Prof. Dr. Schmidt-Jortzig an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2002 Habilitation durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Thema der Habilitationsschrift: „Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt“; Lehrbefugnis für Öffentliches Recht einschließlich Europarecht, 2003-2005 Erster Beigeordneter und Stellvertreter Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin, seit 2005 Leiter der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung“ im Finanzministerium Schleswig-Holstein, seit August 2007 geschäftsführender Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

*Dr. Sönke Ernst Schulz*, geboren 1980 in Stade, 2000-2005 Studium der Rechts- und Politikwissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2005 Erste Juristische Staatsprüfung vor dem OLG Schleswig; 2005-2007 Doktorand bei Bundesminister a.D. Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und Promotionsstipendiat des Landes Schleswig-Holstein; 2008: Promotion zum Thema „Änderungsfeste Grundrechte“ durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2005-2006 angestellt beim Finanzministerium Schleswig-Holstein in der Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“; 2006-2008 juristischer Vorbereitungsdienst; Große Juristische Staatsprüfung vor dem Gemeinsamen Prüfungsamt der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein; 2007-2008: geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; seit 2008: wissenschaftlicher Assistent und Geschäftsführer des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.