

Obdachlose-Nichtsesshafte-Wohnungslose: Was ist zu beachten? Teil 2: Pass und Personalausweis

Im [Newsletter November 2013](#) haben wir die maßgeblichen Begriffe geklärt und die Frage gestellt, wie es sich mit der Meldepflicht bei Obdachlosen, Nichtsesshaften und Wohnungslosen verhält.

Dieses Mal wenden wir uns der Frage zu, was in Bezug auf Personalausweis und Pass für Menschen in solchen Situationen zu beachten ist.

Inhalt

1.	Ausstellung eines Personalausweises	1
1.1	Ausweispflicht und Ausweisrecht	1
1.2	Örtliche Zuständigkeit der Ausweisbehörde	2
1.3	Eintragung im Feld „Anschrift“	2
2.	Ausstellung eines Passes	3
2.1	Anspruch auf Ausstellung	3
2.2	Örtliche Zuständigkeit der Passbehörde	3
2.3	Eintragung im Feld „Wohnort“	4
3.	Gebührenfragen	4

1. Ausstellung eines Personalausweises

1.1 Ausweispflicht und Ausweisrecht

Die Ausweispflicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Personalausweisgesetz – PAuswG) gilt auch für Personen, die nicht über eine Wohnung verfügen und deshalb auch nicht der allgemeinen Meldepflicht unterliegen. Das trifft jedenfalls dann zu, wenn sich solche Personen „überwiegend in Deutschland aufhalten“ (so § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG zweite Alternative, die oft übersehen wird). Der Ausweispflicht ent-

spricht das Recht auf einen Ausweis. Es ist also grob fehlerhaft, wenn einem Wohnungslosen ein Personalausweis mit der Begründung verweigert wird, dass er ja keine Wohnung besitze und deshalb auch nicht der Meldepflicht unterliege. Gleichwohl kommt dies in der Praxis immer wieder vor.

Wann sich jemand „überwiegend“ in Deutschland aufhält, ist über einen längeren Zeitraum hinweg zu beurteilen. Falls sich jemand mehr als die Hälfte des Jahres in Deutschland aufhält, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Merkmal erfüllt ist. Halbwegs plausible Angaben des Antragstellers (etwa: „Von November bis März bin ich im Süden, weil ich dann keine Heizung brauche, ansonsten in Deutschland“) sollten dabei ohne nähere Nachprüfung akzeptiert werden.

Tief gehende Recherchen lohnen im Übrigen schon deshalb nicht, weil das Gesetz ausdrücklich auch solchen Deutschen einen Anspruch auf einen Ausweis gibt, die der Meldepflicht nur deshalb nicht unterliegen, weil sie überhaupt keine Wohnung in Deutschland haben (so ausdrücklich § 1 Abs. 4 Nr. 2 PAuswG). Selbst wenn ein Antragsteller also offen erklären würde, dass er sich jedes Jahr nur wenige Wochen in Deutschland aufhält, im Übrigen jedoch im Ausland („Auslandsdeutscher“), wäre ihm auf seinen Wunsch hin dennoch ein Ausweis auszustellen. Auch dies wird in der Praxis oft übersehen.

Als „Ausweis“ kommen sowohl der Personalausweis als auch der vorläufige Personalausweis in Betracht (§ 2 Abs. 1 PAuswG). Das ist bei Wohnungslosen von besonderer Bedeutung, weil sie häufig über keinerlei gültigen Ausweis verfügen und dann die sofortige Ausstellung eines Ausweises wünschen. Diesem Wunsch ist durch Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises zu entsprechen (§ 3 Abs. 1 PAuswG). Die höchstmögliche Gültigkeitsdauer von drei Monaten darf dabei natürlich nicht überschritten werden (§ 6 Abs. 4 Halbsatz 2 PAuswG).

1.2 Örtliche Zuständigkeit der Ausweisbehörde

„Hat die antragstellende Person keine Wohnung, so ist die Personalausweisbehörde zuständig, in deren Bezirk sie sich vorübergehend aufhält.“ So bestimmt es § 8 Abs. 1 Satz 2 PAuswG. Dies gilt jedoch nur im Inland. Im Ausland ist die Auslandsvertretung zuständig, in deren Bezirk sich die antragstellende Person gewöhnlich aufhält (§ 8 Abs. 2 Satz 1 PAuswG – die aktuelle Liste der zuständigen Personalausweisbehörden im Ausland finden Sie [hier](#)).

Eine Ermächtigung einer wie immer zu bestimmenden „Heimatbehörde“, beispielsweise der Personalausweisbehörde des Geburtsortes oder eines früheren Wohnortes, ist nicht erforderlich, denn die Personalausweisbehörde, in deren Bezirk sich der Wohnungslose vorübergehend aufhält, ist ja die örtlich zuständige Behörde. In der Praxis besteht jedoch oft Anlass, mit der Personalausweisbehörde des Geburtsortes oder eines früheren Wohnortes in Verbindung zu treten, um Zweifel an der Identität des Antragstellers auszuräumen. Dies gilt vor allem dann, wenn Ausweise vorgelegt werden, die schon sehr lange abgelaufen sind. Dabei kommen vereinzelt Fälle vor, in denen dies schon Jahrzehnte der Fall ist. Das kann dann umfassende Recherchen nach sich ziehen.

1.3 Eintragung im Feld „Anschrift“

Zu dieser Frage treffen die aktuell anwendbar erklärten [„Vorläufigen Hinweise zur Durchführung des Personalausweis- und Passgesetzes“](#) (Stand: [26. September 2011](#)) in Ziffer I.15 („Eintrag des Wohnorts bei Wohnungslosen“) klare Aussagen:

- *Hat die antragstellende Person keine Wohnung, so ist im Feld „Anschrift“ der derzeitige Aufenthaltsort ohne Straßenangabe einzutragen.*

Beispiel: Ein Wohnungsloser hält sich in „Hersbruck“ auf. Dieser Ort hat (abgesehen von besonderen Postleitzahlen für Großkunden) nur die eine Postleitzahl „91217“. Die Eintragung in das Feld „Anschrift“ lautet daher „91217 Hersbruck“. Ergänzend sei erwähnt, dass – anders als bis zur Einführung des neuen Personalausweises zum 01.11.2010 bzw. bei Eintragung des Wohnorts im Reisepass – gemäß § 6 Satz 3 der Personalausweisverordnung (PAuswV) die Postleitzahl immer einzutragen ist.

- *Sofern eine Stadt über mehrere Postleitzahlen verfügt, ist die Postleitzahl der ausstellenden Personalausweisbehörde einzutragen, die ihr nach dem Straßennamen und der Hausnummer zuzurechnen ist (nicht die besondere Postleitzahl für Großkunden).*

Beispiel: Ein Wohnungsloser hält sich vorübergehend in „Nürnberg“ auf, einem Ort, der über eine größere Zahl von Postleitzahlen verfügt. Die Postleitzahl der Personalausweisbehörde lautet „90403“. Die Eintragung im Feld „Anschrift“ lautet deshalb „90403 Nürnberg“.

Unzutreffend sind dagegen folgende Eintragungen:

- „Keine Hauptwohnung in Deutschland“ – Dieser Eintrag ist zwar sogar im Gesetz vorgegeben (siehe § 5 Abs. 2 Nr. 9 PAuswG), betrifft jedoch nach dem Gesetzeswortlaut nur den Fall, dass der Ausweisinhaber zwar in Deutschland keine Wohnung hat, aber über eine „Anschrift im Ausland“ verfügt, also den typischen „Auslandsdeutschen“. Die [„Vorläufigen Hinweise“](#) sehen in Ziffer I.15 diesen Eintrag deshalb nur für

Wohnungslose mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland vor, nicht jedoch für Wohnungslose, die sich – gewöhnlich oder vorübergehend – im Inland aufhalten. Dieser Eintrag ist deshalb im Ergebnis bei einem Obdachlosen nur zu verwenden, wenn eine Auslandsvertretung für ihn einen Ausweis ausstellt.

- „Ohne festen Wohnsitz“ oder abgekürzt „OfW“ – Dieser Eintrag hat weder im Gesetz noch in den [„Vorläufigen Hinweisen“](#) eine Grundlage, erfreut sich in der Praxis jedoch nach wie vor großer Beliebtheit. Es gibt sogar Satzungen für Notunterkünfte, die diesen Begriff erwähnen und einen Anspruch auf Aufnahme in die Unterkunft nur geben, wenn ein Personalausweis mit diesem Eintrag vorgelegt wird, so etwa § 4 der Benutzungssatzung für die Obdachlosenunterkunft der Stadt Bitterfeld-Wolfen aus dem Jahr 2010 (abrufbar [hier](#)). Die Handhabung im Städtischen Übernachtungsheim Marburg ist offensichtlich entsprechend (siehe [hier](#)). Es ist jedoch nicht zulässig, eine solche Eintragung in einem Personalausweis deshalb vorzunehmen, weil soziale Hilfseinrichtungen dies gerne hätten. Vielmehr sollten diese Einrichtungen informiert werden, dass diese Art des Eintrags inzwischen überholt ist.

2. Ausstellung eines Passes

2.1 Anspruch auf Ausstellung

Die Ausreisefreiheit ist im Grundgesetz zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch schon vor Jahrzehnten entschieden, dass das Grundgesetz auch die Ausreisefreiheit gewährleistet (sogenanntes „Elfes-Urteil“ von 1967, abrufbar [hier](#)). Um die Ausreisefreiheit wahrnehmen zu können, benötigt der Ausreisende vom Grundsatz her einen Pass (so die Grundregel zur Passpflicht in § 1 Passgesetz – PassG). Das ist vielfach nur deshalb nicht mehr bewusst, weil ein gültiger Personalausweis den Pass bei der Ausreise ersetzen kann („Passersatz“ gemäß § 7

Abs. 1 Nr. 1 Passverordnung – PassV). Dies bedeutet allerdings noch lange nicht, dass andere Länder den Personalausweis bei der Einreise ebenfalls anerkennen.

Selbstverständlich genießt auch ein Wohnungsloser Reisefreiheit, einschließlich der Ausreisefreiheit. Aus diesem Grund ist ihm auf Antrag (§ 5 Abs. 1 Satz 1 PassG) auch jederzeit ein Pass auszustellen, sofern nicht ausnahmsweise Passversagungsgründe gemäß § 7 PassG vorliegen. Argumente von der Art „So jemand braucht keinen Pass, ein Personalausweis genügt“ sind somit schon im Ansatz verfehlt.

2.2 Örtliche Zuständigkeit der Passbehörde

Im Inland ist die Passbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Passbewerber oder Passinhaber „für seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen für seine Hauptwohnung, gemeldet ist.“ (§ 19 Abs. 3 Satz 1 PassG).

Im Ausland ist dagegen die Passbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk sich der Passbewerber oder Passinhaber „gewöhnlich aufhält.“ (§ 19 Abs. 3 Satz 2 PassG).

Sowohl im Inland wie im Ausland gilt, dass dann, wenn der Passbewerber oder Passinhaber nicht über eine Wohnung verfügt, die Passbehörde zuständig ist, in deren Bezirk „er sich vorübergehend aufhält.“ (§ 19 Abs. 3 Satz 3 PassG).

Das bedeutet bei Wohnungslosen, dass sie dort einen Pass beantragen können, wo sie sich vorübergehend aufhalten (so auch Nr. 19.3.3 Passverwaltungsvorschrift – PassVwV). Eine Ermächtigung einer anderen Passbehörde ist nicht erforderlich, denn die Passbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich sich der Wohnungslose aufhält, ist zuständige Passbehörde. Wie auch beim Personalausweis kann es jedoch geboten sein, eine andere Passbehörde zur Klärung der Identität einzuschalten oder zur Klärung der Frage, ob dort bereits ein Pass ausgestellt wurde.

2.3 Eintragung im Feld „Wohnort“

Bei einem Pass ist bekanntlich anders als beim Personalausweis nicht die Anschrift, sondern der Wohnort einzutragen (siehe § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 PassG). „Hat die antragstellende Person keine Wohnung..., ist der derzeitige Aufenthaltsort einzutragen.“ So regelt es Nr. 4.1.9.5 PassVwV. Einer Angabe der Postleitzahl bedarf es dabei an und für sich nicht. Sie sollte jedoch immer hinzugefügt werden, wenn es gleichnamige Orte gibt, die sonst nicht unterschieden werden können. Das vermeidet Verwechslungen.

3. Gebührenfragen

Wohnungslose werden häufig nur über wenig Mittel verfügen, um die Gebühren für einen Personalausweis oder Pass zu bezahlen. Deshalb ist es bei diesem Personenkreis von besonderer Bedeutung, ob eine Möglichkeit zum Verzicht auf die anfallenden Gebühren oder zu deren Ermäßigung besteht.

Rechtsgrundlage für eine Ermäßigung der Gebühr oder für ein völliges Absehen von der Erhebung der Gebühr ist bei einem Personalausweis § 1 Abs. 6 Personalausweisgebührenverordnung: „Die Gebühr kann ermäßigt oder von ihrer Erhebung kann abgesehen werden, wenn die Person, die die Gebühr schuldet, bedürftig ist.“ Zu einer Anwendung dieser Regelung besteht im Normalfall jedoch kein Anlass, weil die Gebühr für einen Personalausweis in den Regelbedarf des Sozialhilferechts einkalkuliert ist (so z.B. laut Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 21.12.2011, Az. IC2-2023.18-8). Großzügigkeit ist daher im Allgemeinen nicht angezeigt, jedoch nach Lage des Einzelfalls möglich. Sie birgt allerdings stets die Gefahr, dass sich Anträge von Wohnungslosen künftig bei der jeweiligen Behörde häufen.

Da keine Pflicht besteht, einen Pass zu besitzen, „ist ein Pass nur dann gebührenfrei oder mit ermäßigter Gebühr auszustellen, wenn zwingende

Gründe den Besitz eines Passes erforderlich machen. Als zwingende Gründe für eine Reise kommen zum Beispiel Tod oder schwere Krankheit von Angehörigen, soziale Maßnahmen oder die Arbeitsaufnahme im Ausland in Betracht. Des Weiteren muss die antragstellende Person den Pass zur Einreise oder zum Aufenthalt im Ausland auch tatsächlich benötigen.“ (so Nr. 20.1.4 PassVwV).



(Das Bild zeigt die winterliche Stimmung entlang der Pegnitz zwischen den Wohnorten der Autoren, © Dr. Eugen Ehmann)

Liebe Leserinnen und Leser unseres Newsletters,

wir dürfen Ihnen auch in diesem Jahr für Ihre Treue, viele Diskussionen und Anregungen – aber vor allem für Ihr Interesse an unseren Darstellungen herzlich danken. Wir hoffen, dass Sie uns weiterhin gewogen bleiben und unsere Arbeit auch im nächsten Jahr unterstützen.

Wir wünschen Ihnen, Ihren Kolleginnen und Kollegen, besonders aber auch Ihren Familien, frohe und gesegnete Weihnachten und einen guten Rutsch ins Neue Jahr!

Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner