

26.09.25**Beschluss**
des Bundesrates

Verordnung zur Einführung eines einheitlichen EU-Rückkehrausweises sowie zur Änderung weiterer aufenthalts-, pass- und ausweisrechtlicher Vorschriften**A**

Der Bundesrat hat in seiner 1057. Sitzung am 26. September 2025 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

B

Der Bundesrat hat ferner die folgende EntschlieÙung gefasst:

Zu Artikel 2 Anhang I (Anlage 8 PassV), Artikel 3 Anhang II (Anhang 3 Abschnitt 2 PAuswV)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die durch Artikel 2 als Anlage 8 in die PassV sowie durch Artikel 3 als Anhang 3 Abschnitt 2 in die PAuswV eingefügte neue Fotomustertafel nach einem Jahr nach Inkrafttreten unter Einbindung der Länder zu evaluieren, um flankierend zur Einführung der digitalen Lichtbilder zum 1. Mai 2025 einen bundeseinheitlichen Vollzug der an Lichtbilder für hoheitliche Dokumente zu stellenden biometrischen Anforderungen zu unterstützen.

Begründung:

Die bisherige Fotomustertafel, die seit 2007 nahezu unverändert geblieben ist, wurde überarbeitet und soll mit den Änderungen der PassV und der PAuswV durch die neue, mit Avataren versehene und verschlankte Fotomustertafel ersetzt werden.

Der bisherige Regelungsgehalt wurde laut der allgemeinen Begründung Abschnitt I letzter Absatz (vgl. BR-Drucksache 344/25, Seite 22) nicht signifikant geändert, sondern verständlicher formuliert und durch häufig auftretende Fehlerbilder ergänzt mit dem Ziel, das Nachfrageaufkommen zu minimieren. Nach der Einzelbegründung zu den Artikeln 2 und 3 soll mit der Modernisierung der Fotomustertafel erreicht werden, die Aussagekraft der Regelungen klarer zu gestalten und durch ergänzende Abbildungen mit häufig auftretenden Fehlern besser zu erläutern.

Allerdings wurde die neue Fotomustertafel bereits im Oktober 2024 im Vorgriff auf die jetzige Rechtsänderung herausgegeben und keine Länder- und Verbändebeteiligung durchgeführt.

Nach wie vor erfolgt die Prüfung des Lichtbildes in den bundesweit über 5 000 Behörden in folgenden Schritten, wobei die Annahme oder Verweigerung des Lichtbildes beim Behördenpersonal liegt:

- Prüfung auf Übereinstimmung mit der antragstellenden Person
- Prüfung der biometrischen Anforderungen durch visuelle Prüfung anhand der Fotomustertafel
- Prüfung durch die Qualitätssicherungssoftware. Das Ergebnis der Prüfung wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Entscheidungshilfe dargestellt.

Als Hilfsmittel für die Überprüfung der biometrischen Anforderungen an Lichtbilder ist die Fotomustertafel, die Passbildschablone, die Qualitätssicherungssoftware und die Computerschablone zu benutzen. Die Software zur biometrischen Bewertung unterstützt das Behördenpersonal, ersetzt aber nicht die abschließende Prüfung und Entscheidung über die Biometrie-Konformität des Lichtbilds im Einzelfall. Ebenso wie ein gelber Rahmen der Software nicht in jedem Fall eine Ablehnung rechtfertigt, rechtfertigt ein grüner Rahmen nicht in jedem Fall eine Akzeptanz. Die abschließende Bewertung des Einzelfalls erfolgt stets durch das Behördenpersonal.

Um Wartezeiten und Aufwand für die antragstellende Person zu vermeiden, Transparenz zu vermitteln und Verwaltungsaufwand zu minimieren, muss die Fotomustertafel zur raschen Ergebnisfindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tauglich sein, weil die Software keine abschließende Entscheidung erbringt. Dies erlangt größere Bedeutung, weil seit 1. Mai 2025 die Lichtbilder mittels PointID oder einem anderen Verfahren überwiegend in den Behörden digital erstellt werden.

Im Rahmen des Beschwerdemanagements sah sich das BMI zwischenzeitlich veranlasst, mit Rundschreiben vom 16. Juli 2025 die Länder zu bitten, die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nochmals hinsichtlich des Erfordernisses der einzelfallbezogenen Bewertung des Lichtbildes durch das Behördenpersonal zu sensibilisieren und darauf hinzuweisen, dass die neue Fotomustertafel die bekannten Biometrie-Anforderungen unverändert ließ.

Weder können die Kenntnis über die Biometrie-Anforderungen bei einer wie in diesem Bereich vorliegenden hohen Personalfluktuationsrate als bekannt vorausgesetzt werden, noch lassen sich entsprechende Schulungen des Personals ausnahmslos in dem gewünschten bzw. geforderten Umfang zeitgerecht verwirkli-

chen. Schon allein die Begrifflichkeit „Biometrie-Konformität“ wird sowohl von den einzelnen Anwendern in den Behörden wie auch von den Kunden unterschiedlich ausgelegt; Entscheidungen in Zweifelsfällen anhand der Fotomustertafel fallen nach wie vor schwer.

Ziel muss es sein, der Verwaltung eine bundeseinheitliche, möglichst einfache, umfassende und eindeutige Entscheidungshilfe zur Verwendung der Lichtbilder für hoheitliche Dokumente zur Verfügung zu stellen, um den Bürgerinnen und Bürgern eine problemlose Nutzung des ausgestellten Dokuments insbesondere im Reiseverkehr zu ermöglichen.