

19.12.25**Beschluss**
des Bundesrates

Verordnung zur Entlastung der Bundespolizei und der Verwaltung im Bereich des Pass- und Ausweiswesens sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 1060. Sitzung am 19. Dezember 2025 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der aus der Anlage ersichtlichen Änderung zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die sich aus der Anlage ergebende EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Ä n d e r u n g
und
E n t s c h l i e ß u n g
zur

Verordnung zur Entlastung der Bundespolizei und der Verwaltung im Bereich des
Pass- und Ausweiswesens sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

A
Änderung

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c (§ 13 Absatz 3 PassV)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c ist durch den folgenden Buchstaben c zu ersetzen:

„c) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „1c“ durch die Angabe „2c“ ersetzt.“

Begründung:

In der Einzelbegründung wird ausgeführt, von Seiten der Länder und Kommunen sei vorgebracht worden, dass die Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass bei den Passbehörden (auch wegen der „überbordenden“ Größe des Aufklebers) Verwaltungsaufwand verursacht. Daher haben die Länder und Kommunen gebeten, die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Wohnortangabe im Reisepass aufzuheben. Dieser geforderten Verwaltungsvereinfachung wird durch die vorgesehene Änderung nicht ausreichend Rechnung getragen.

Entgegen der Auffassung des BMI beinhaltet § 1 Absatz 2 PassV aktuell nicht die Möglichkeit, auf den Wohnortaufkleber im analogen Verfahren zu verzichten, weil § 1 Absatz 2 PassV das Auswahlermessen regelt, auf welche Art und Weise die Wohnortänderung im Dokument erfolgt, und zwar regelmäßig mit einem Änderungsaufkleber nach einem bestimmten Muster. Der Wohnort kann aber auch mittels Stempel oder Passschreibmaschine geändert werden. Ein Ent-

schließungsermessen, ob eine Wohnortänderung durchzuführen ist, eröffnet diese Vorschrift nicht.

Der Wegfall der Angabe des Wohnortes im Pass ist nur durch entsprechende Regelungen im Passgesetz zu erreichen. Die Änderung von Regelungen in der Passverordnung, mit denen keine signifikante Verbesserung erreicht wird und deren Umsetzung zu Schwierigkeiten in der Praxis führt, sind abzulehnen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 27 Absatz 1 Nummer 4 PassV), Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe b, c Doppelbuchstabe bb (§ 1 Absatz 2 Satz 2, Absatz 4 Nummer 4 PAuswGebV)

Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc, Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe b, c Doppelbuchstabe bb ist jeweils zu streichen.

Begründung:

Die Refinanzierung der Lichtbildaufnahmegeräte war von Seiten des BMI zunächst über die Lichtbildgebühr angedacht. Aufgrund des erheblichen Aufwands, der den Pass- und Personalausweisbehörden durch die Aufnahme von Lichtbildern in der Behörde mit dort zur Verfügung stehenden Geräten entsteht, hat das BMI entschieden, dass mit der Lichtbildgebühr der Aufwand der Pass- und Personalausweisbehörden ausgeglichen werden soll. Da es sich um einen Aufwand handelt, der im Zusammenhang mit der Amtshandlung der Ausstellung eines Reisepasses entsteht, muss eine Gebühr erhoben werden und zwar unabhängig davon, welches Lichtbildaufnahmegerät hierbei verwendet wird. Eine Begrenzung auf die PointID-Geräte der Bundesdruckerei GmbH trägt diesem Sachverhalt nicht ausreichend Rechnung. Hinsichtlich der Höhe der Gebühr bedarf es einer Ermittlung des durchschnittlichen Zeitaufwands und einer nachvollziehbaren Kalkulation. Eine Änderung des Gebührentatbestands für die Aufnahme von Lichtbildern in der Behörde ist erst dann zielführend, wenn die Folgen der Zweckänderung der Lichtbildgebühr von einem Refinanzierungsinstrument für Aufnahmegeräte zu einer Ausgleichmaßnahme für Verwaltungsaufwände umfassend beleuchtet wurden.

3. Zu Artikel 2 Nummer 01 – neu – (§ 1 Absatz 1 Nummer 1 PPeKDAV)

Vor Artikel 2 Nummer 1 ist die folgende Nummer 01 einzufügen:

- ,01. In § 1 Absatz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 22a Absatz 2 Satz 5“ durch die Angabe „§ 22a Absatz 2 Satz 1 und 5“ und die Angabe „§ 25 Absatz 2 Satz 4“ durch die Angabe „§ 25 Absatz 2 Satz 1 und 4“ ersetzt.“

Begründung:

Die PPeKDAV-E setzt die Regelungen des § 22a Absatz 2 PassG und des § 25 Absatz 2 PAuswG nur teilweise um. Nach der seit mehreren Jahren bestehenden Begrenzung des Anwendungsbereichs in § 1 PPeKDAV sollte der Anwendungsbereich nunmehr so erweitert werden, dass – wie im PassG und im PAuswG geregelt – automatisierte Lichtbildabrufe nicht mehr nur für Aufgaben der Sicherheits- und Fahrerlaubnisbehörden, sondern auch im Rahmen der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten durch Ordnungsbehörden erfolgen können.

4. Zu Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe d (§ 1 Absatz 5 PAuswGebV)

Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe d ist zu streichen.

Begründung:

Durch die Gebührenpflichtigkeit des PIN-Rücksetz- und Aktivierungsdienstes (PRSD) bei gleichzeitiger Kostenfreiheit einer Änderung vor Ort ist zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger zur Rücksetzung der PIN eher die Dienststelle aufsuchen werden, als eine Gebühr für den PRSD in Höhe von 13,33 Euro zu entrichten. Um eine solche negative Steuerungsfunktion zu vermeiden und die Digitalisierung voranzutreiben, ist eine aus Bundesmitteln finanzierte kostenfreie Nutzung des PRSD erforderlich.

B

EntschlieÙung

1. Zur Verordnung allgemein

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die durch die Bundesdruckerei GmbH vorgenommenen Preiserhöhungen für die Ausstellung von Reisepässen, elektronischen Aufenthaltstiteln und Reiseausweisen für Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose eine erhebliche Mehrbelastung der kommunalen Haushalte nach

sich ziehen. Er fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass zur Wahrung des Kostendeckungsprinzips kurzfristig eine Anhebung der Gebühren für diese Leistungen erfolgt.

Begründung:

Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen bei der Erhebung von Gebühren für öffentliche Leistungen die Kosten der jeweiligen Leistung grundsätzlich gedeckt sein. Die Gebührenhöhe für die Ausstellung von Reisepässen, elektronischen Aufenthaltstiteln und Reiseausweisen für Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose deckt derzeit nicht die Kosten aller an der Leistung Beteiligten ab. Um dem Kostendeckungsprinzip Geltung zu verschaffen, ist es deshalb erforderlich, die kürzlich erfolgten Preiserhöhungen der Bundesdruckerei GmbH zeitnah an die antragstellenden Personen weiterzugeben.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c (§ 13 Absatz 3 PassV)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, § 15 Nummer 1 PassG dahingehend zu ändern, dass die Dokumenteninhaber von der Verpflichtung entbunden werden, bei einem unzutreffenden Wohnort im Reisepass eine Aktualisierung des Dokuments zu veranlassen. In der Folge sind die Regelungen und Muster zur Wohnortänderung in der Passverordnung entsprechend anzupassen.

Begründung:

Die in § 13 Absatz 3 PassV-E zum 1. Januar 2026 vorgesehene optionale Wohnortänderung im Reisepass im Fall der elektronischen Wohnsitzanmeldung (eWA) bleibt hinter der Forderung der Arbeitsgruppe Staatsmodernisierung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Streichung der Notwendigkeit der Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass bis 30. Juni 2026 zurück.

In der PassV soll bei der eWA statt einer verpflichtenden eine optionale Wohnortänderung im Reisepass zugelassen werden. Dies läuft zum einen der in § 15 Nummer 1 PassG verankerten Pflicht des Passinhabers, den Pass vorzulegen, wenn eine Eintragung unzutreffend ist, entgegen, und zum anderen bleibt diese Option hinter der geplanten gänzlichen Streichung der Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass (sowohl auf analogem wie auf digitalem Weg) zurück. Eine Option dahingehend, auf welche Art und Weise die Wohnortänderung analog im Reisepass erfolgt, z. B. mittels Aufkleber nach einem bestimmten Muster, Stempel oder Passschreibmaschine, besteht auch heute schon und betrifft allein das Auswahlermessen. Ein Entschließungsermessen, ob eine

Wohnortänderung durchzuführen ist, eröffnet § 1 Absatz 2 PassV bzw. § 13 Absatz 2 PassV-E nicht.

Die Einführung einer optionalen Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass bei eWA ist zum 1. Januar 2026 vorgesehen. Weder wird Näheres zu den Modalitäten der Option ausgeführt (lediglich im Allgemeinen Teil der Begründung Abschnitt I „wenn der Passinhaber den hierfür erforderlichen Aufkleber nicht von dem Passhersteller erhalten hat“ – das sind seltene Fälle und in der Einzelbegründung „soll zumindest die Notwendigkeit einer Aktualisierung des Wohnortes mittels Aufkleber aufgehoben werden“ – nur bei eWA ist ein bestimmter Aufkleber vorgesehen, der vom Bürger aufzukleben ist – nur das Absehen vom Aufkleben bringt insbesondere für den Online-Dienst keine Ersparnis), noch werden diese im Online-Dienst bereits Anfang nächsten Jahres aufgrund der Kürze der Zeit Berücksichtigung finden können. Die Option würde somit für einen begrenzten Zeitraum gelten, nur geringen Nutzen entfalten und die praktische Umsetzung sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung erschweren.

Weitaus zielführender und verständlicher für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung ist eine generelle Abschaffung der Wohnortaktualisierung im Reisepass, sodass diese baldmöglichst durch eine gesetzliche Änderung umgesetzt werden sollte.

3. Zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 27 Absatz 1 Nummer 4 PassV), Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a, b, c Doppelbuchstabe bb, Buchstabe d, Nummer 2 (§ 1 Absatz 1 Nummer 1, Nummer 2, Absatz 2 Satz 2, Absatz 4 Nummer 4, Absatz 5, § 2 Absatz 3 PAuswGebV)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, alle in der Änderungsverordnung enthaltenen Gebühren für den Personalausweis und die Lichtbilder nochmals im Hinblick auf die Belastbarkeit der Kalkulation zu überprüfen und erforderlichenfalls unter Berücksichtigung der Kostendeckung neu festzulegen, so dass sie für die Bürgerinnen und Bürger, die Kommunen sowie für die Fotowirtschaft transparent und nachvollziehbar sind. Insbesondere ist dabei eine auskömmliche Verwaltungskostenpauschale für die Behörden sicherzustellen. Nachdem die Herstellerpreise der Bundesdruckerei GmbH auch für Reisepässe, elektronische Aufenthaltstitel und Reiseausweise für Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose angehoben wurden, sind diese in die Überprüfung einzubeziehen. Der digitale PIN-Rücksetz- und Aktivierungsdienst sollte weiterhin gebührenfrei zur Verfügung stehen.

Begründung:

In § 1 Absatz 1 Nummer 1 und 2 PAuswGebV-E sollen die Gebühren für den Personalausweis mit 46 Euro statt bislang 37 Euro für Personen ab 24 Jahren mit einer Gültigkeitsdauer von 10 Jahren und von 27,60 Euro statt 22,80 Euro für Personen unter 24 Jahren mit einer regulären Gültigkeitsdauer von sechs Jahren festgelegt werden.

Nachdem es sich beim Personalausweis um ein Pflichtdokument handelt, dessen Online-Ausweisfunktion (mit seinem Vertrauensniveau „hoch“) für die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsleistungen erforderlich ist und überdies zum 1. Januar 2024 der günstigere Kinderreisepass (für Kinder bis zum 12. Lebensjahr mit 13 Euro) abgeschafft wurde, wird eine derartige Erhöhung für verfehlt gehalten. Die Personalausweisgebühren wurden zuletzt zum 1. Januar 2021 von 28,80 Euro auf 37 Euro angepasst.

Die Bundesdruckerei GmbH hat zum 1. August 2025 kurzfristig die Herstellerpreise für die hoheitlichen Dokumente (z. B. für jeden produzierten Reisepass und Personalausweis um etwa 4,90 Euro) angehoben, welche von den Behörden zu bezahlen sind. Die Gebühren für die hoheitlichen Dokumente setzen sich zusammen aus den Herstellungskosten der Bundesdruckerei GmbH und dem Verwaltungskostenanteil für die Aufwände der Kommunen. Hier ist das Kostendeckungsprinzip anzuwenden, weshalb erhöhte Herstellerpreise für die Dokumente auf die Gebühren umzulegen und die im „Betreibermodell“ der Bundesdruckerei GmbH enthaltenen Kosten auch für die technische Ausstattung der Kommunen grundsätzlich darin einzurechnen sind. Nach § 31 Absatz 2 PAuswG und § 20 Absatz 2 PassG soll die Gebühr nämlich die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten aller an der Leistung Beteiligten decken. Über die Kostendeckung hinausgehende Gebühren sind damit nicht möglich.

Das BMI hat die Gebührenkalkulation, obwohl zugesagt, nicht offengelegt. Auch aus der Verordnung geht diese nicht hinlänglich hervor.

Darüber hinaus wäre auch die von der Fotowirtschaft bemängelte Lichtbildgebühr für in der Behörde erstellte Lichtbilder mittels PointID-Geräten der Bundesdruckerei GmbH in Höhe von 6 Euro ausgehend vom zeitlichen Aufwand in den Behörden auf den Prüfstand zu stellen (vgl. Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc sowie Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe b sowie Buchstabe c Doppelbuchstabe bb). Bislang gilt diese Gebühr generell für in der Pass-/Personalausweis- und Ausländerbehörde mit Zeitaufwand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellte Lichtbilder.

Das gilt ebenso für die Gebühr für den wiedereinzuführenden digitalen PIN-Rücksetz- und Aktivierungsdienst (PRSD). Dieser soll nicht mehr wie bislang gebührenfrei zur Verfügung stehen; nunmehr ist eine Gebühr in Höhe von 13,33 Euro (Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe d und Nummer 2) vorgesehen. Es wird befürchtet, dass mit dieser hohen Gebühr die Personalausweis-, eID-Karte- und Ausländerbehörden nicht entlastet und somit keine für die Bürgerinnen und Bürger alternative Möglichkeit des Neu-Setzens einer vergessenen oder verlorenen PIN geschaffen wird. Je nach Größe der Behörden wird das

PIN-Neusetzen seit 2024 bis über 20.000 Mal/Jahr nachgefragt. Die beabsichtigte Gebührenerhebung für den PRSD stellt eine bedeutsame Nutzungsbarriere für digitale Identitäten dar. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der PIN-Reaktivierungen infolge der Gebühr stagniert oder sogar sinkt. Dies wird den Übergang von über 75 Millionen Bestandsdokumenten in die EUDI-Wallet (Start voraussichtlich Ende 2026 bzw. Anfang 2027) absehbar und signifikant erschweren. An einem kostenlosen volldigitalen Prozess mit dem Ausweishersteller soll mit Blick auf die EUDI-Wallet ohnehin bereits gearbeitet werden.