

Ausweisabholstationen in München ausprobieren

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 11738

Bekanntgabe in der Sitzung des Kreisverwaltungsausschusses vom 19.03.2024
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag der Referentin	2
1. Anlass	2
2. Rechtliche Herausforderungen im Betrieb	2
3. Erfahrungen anderer Kommunen mit Ausweisabholstationen	3
3.1. Nürnberg	3
3.2. Kassel	3
3.3. Augsburg	4
3.4. Arbeitskreis Bürger- und Meldeämter des Deutschen Städtetages am 08.12.2023	4
4. Direktversand von Ausweisdokumenten	4
5. Gesamtstädtische Ausgangslage der Landeshauptstadt München	5
6. Kosten	5
7. Ergebnis	6
8. Anhörung Bezirksausschuss	6
9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	6
II. Bekannt gegeben	7

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Mit Stadtratsbeschluss vom 24.11.2021 zur Beschlussvorlage Nr. 20-26 / V 04110 „Ausweisabholstationen und digitale Beantragung von Ausweisen“ wurde die Stadtverwaltung beauftragt, dem Stadtrat bis zum Ende des vierten Quartals 2022 über die Ergebnisse der Evaluation der Stadt Nürnberg zum Pilotversuch der Nutzung von Ausweisabholstationen zu berichten.

Diesem Beschluss lagen die Anträge

- Nr. 14-20 / A 05605 der Fraktion die Grünen – Rosa Liste vom 05.07.2019 „Ausweis-Automaten in München ausprobieren“,
- Nr. 20-26 / A 01327 von Frau StRin Sabine Bär, Herr StR Hans Hammer, Frau StRin Dr. Evelyne Menges, Herr StR Alexander Reissl vom 19.04.2021, „Kontaktlos zu Ausweispapieren und anderen amtlichen Dokumenten I“,
- Nr. 20-26 / A 01328 von Herr StR Alexander Reissl, Frau StRin Sabine Bär, Herr StR Hans Hammer, Frau StRin Dr. Evelyne Menges vom 19.04.2021 „Kontaktlos zu Ausweispapieren und anderen amtlichen Dokumenten II“ sowie
- Nr. 20-26 / A 02156 der SPD / Volt - Fraktion, Fraktion Die Grünen - Rosa Liste vom 24.11.2021 „Ausweisabholstationen und digitale Beantragungen von Ausweisen“

zugrunde.

Mit Beschluss des Stadtrates vom 20.12.2022 zur Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 07566 wurde entsprechend Ziffer 2 des Referentinnenantrags entschieden, dass dem Stadtrat im ersten Quartal 2024 von den weiteren Erfahrungen mit den Geräten des Herstellers 2 und den Fortschritten bei der Prüfung des Direktversandes von Ausweisdokumenten durch die Bundesdruckerei berichtet wird.

Auf die Ausführungen in den Beschlussvorlagen, insbesondere zu den Sicherheitsaspekten beim Betrieb eines Ausweisabholautomaten und zu den beiden „Hauptanbietern“ der Geräte (Hersteller 1 und Hersteller 2), wird Bezug genommen.

2. Rechtliche Herausforderungen im Betrieb

Der Betrieb von Ausweisabholstationen war im Betrachtungszeitraum durch rechtliche Vorgaben erschwert.

Die alte Fassung des § 17 Abs. 7 Satz 1 Personalausweisverordnung (PAuswV) hatte folgenden Wortlaut: „Die antragstellende Person muss, bevor ihr der Personalausweis ausgehändigt wird, schriftlich bestätigen, dass sie den (PIN-)Brief auf postalischem Weg oder durch Übergabe empfangen hat“. Der Betrieb von Ausweisabholautomaten erfüllte diese Voraussetzungen nicht und wurde daher von den Aufsichtsbehörden sehr kritisch gesehen.

Erst seit dem 01.11.2023 (Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften vom 30.10.2023, BGBl. 2023 Nr. 290) ist der neue § 17 PAuswV in Kraft, der in seinem Abs. 1 Satz 2 regelt, dass der Erhalt des PIN-Briefs von der antragstellenden Person in Textform (also nicht mehr schriftlich) zu bestätigen ist. Dadurch könnten nun auch Personalausweise und elektronische Aufenthaltstitel an Dokumentenausgabeautomaten ohne Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben abgeholt werden.

Das zweite Hindernis betrifft das Auslesen der im Chip des Personalausweises gespeicherten Daten. Dieses Vor-Ort-Auslesen wird für die Identitätsbestätigung am Automaten über den Personalausweis genutzt. Dafür wird beim Hersteller 2 die sog. CAN (card access number) des Personalausweises genutzt. Die Berechtigungszertifikate für die Nutzung der CAN vergibt das Bundesverwaltungsamt. Dieses hatte vorgegeben, dass die Nutzung nur unter Aufsicht einer Sachbearbeiter*in erlaubt ist. Faktisch ist das in den Pilotkommunen noch nicht der Fall. Streng genommen verstößt die Nutzung der Automaten des Herstellers 2 daher nach wie vor gegen staatliche Vorgaben. Eine technische Umstellung der Nutzung von der CAN zur PIN ist jedoch laut Aussage der Pilotkommunen in Arbeit.

3. Erfahrungen anderer Kommunen mit Ausweisabholstationen

3.1. Nürnberg

Die Stadt Nürnberg startete den Betrieb von zwei Automaten des Herstellers 1 im August 2021, brach den Pilotbetrieb jedoch nach wenigen Monaten ab, wechselte im November 2022 zum Hersteller 2 und nahm die neuen Automaten Ende Februar 2023 in Betrieb. Aktuell ist ein Ausweisabholautomat am Bürgerbüro-Standort Nürnberg-Eibach im Einsatz, an dem sonst eine Abholung nicht möglich ist, und ein weiterer an einem Pop-up-Bürgeramt in der Frankenstraße, welches nicht jeden Tag geöffnet hat. Weitere Automaten sollen beschafft werden. Die Station in Eibach verfügt über 240 Fächer, es werden pro Woche maximal 50 bis 60 Dokumente abgeholt. Nach Auskunft der Stadt Nürnberg erfolge die Befüllung der Station im 4-Augen-Prinzip, zudem werde eine permanente Betreuung empfohlen, da es immer wieder vorkomme, dass Mitarbeitende Kund*innen beim Abholvorgang unterstützen müssten.

Unter anderem gebe es manchmal Probleme bei der Dokumentenrückgabe (z. B. bei sehr abgegriffenen oder „dicken“ Reispässen). Probleme bereite, dass das alte Ausweisdokument nach den Vorgaben des implementierten Fachverfahrens noch mindestens 6 Wochen gültig sein müsse, mit abgelaufenen alten Dokumenten könne man die Station nicht nutzen. Wenn das Entwertungsfach voll sei, könne der Automat bis zu dessen Entleerung nicht mehr genutzt werden. Problematisch sei auch, dass die Meldung über das abgeholte Dokument erst 30 Minuten nach der Abholung an das Fachverfahren übermittelt wird. Damit gibt das Passregister nicht durchgängig den aktuellen Status des Dokumentes wieder. Insgesamt müsse man sich als Kommune „durchrechnen“, ob sich der Einsatz lohne.

3.2. Kassel

Kassel hat als Pilotkommune die Ausweisabholstation des Herstellers 2 seit 2 Jahren im Einsatz. Laut Rückmeldung der Kommune laufe diese seit etwas mehr als 6 Monaten stabil. Aktuell würden jede Woche ca. 75 Dokumente (= ca. 20 % der Gesamtmenge) an der Station „ausgehändigt“, die Station habe 313 Fächer.

Probleme gebe es jedoch bei den Personalausweisen, da hier nur Ausweise eingelegt werden könnten, bei denen kein „alter“ Personalausweis eingezogen werden muss. Da keine Sichtprüfung vorgenommen werden könne, habe das Hessische Innenministerium der Stadt Kassel das Einlegen von Personalausweisen, die eine Entwertung des alten Dokumentes erfordern, untersagt. Die Überspielung der Daten über die Abholung erfolge minütlich, jedoch spätestens zur vollen Stunde.

3.3. Augsburg

Die Stadt Augsburg, die mit dem Fachverfahren arbeitet, das auch im Münchner Bürgerbüro im Einsatz ist, berichtet, kaum Nutzungszahlen zu haben, da wegen der rechtlichen Hindernisse nur Reisepässe ausgegeben werden könnten. Der Hersteller 2 müsse noch technisch umsetzen, dass nicht die CAN des Personalausweises abgefragt werde, sondern die PIN. Hinsichtlich der Abholung von Reisepässen berichtet Augsburg ebenfalls von Problemen beim „Einzug“ des alten Reisepasses, wenn dieser abgegriffen oder zu dick sei. Der Abgleich mit den Registern erfolge stündlich, das Passregister sei daher nicht zu 100 Prozent aktuell. Die Entwertung der zurückgegebenen Reisepässe am Automaten des Herstellers 2 genüge zudem nicht den rechtlichen Anforderungen, so dass Nacharbeiten erforderlich seien (die Reisepässe seien durch Sachbearbeiter*innen oder extern Beauftragte noch einmal gesondert zu entwerten).

3.4. Arbeitskreis Bürger- und Meldeämter des Deutschen Städtetages am 08.12.2023

Bei der Sitzung des Arbeitskreises Bürger- und Meldeämter des Deutschen Städtetages am 08.12.2023 war vom Vertreter der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages der Tagesordnungspunkt „Ausgabeautomaten – Lösung oder unbezahlbares Wunschdenken?“ angemeldet worden. In der Aussprache äußerten andere Kommunen unter anderem Folgendes: In Hannover sei der Automat dezentral aufgestellt worden. Er werde aber kaum angenommen, auch das 24/7-Argument sei nicht so durchschlagend wie erwartet. Deswegen lohnten sich die weiten Wege von der Zentrale zum Standort zum Befüllen und Entnehmen der Ausweisdokumente im Ergebnis nicht. In Düsseldorf sei die anfängliche Euphorie einer Ernüchterung gewichen, weil die derzeitige Auslastung der Automaten nur 10 % betrage. Frankfurt plane seit Längerem 2 Standorte für Abholstationen – das sei u. a. wegen der Sicherheitsvorgaben, Statikfragen und IT-Vorgaben ein aufwendiges Projekt. In Potsdam, das ein Gerät des Herstellers 1 mit 156 Fächern habe, seien in 4 Monaten 85 Abholungen erfolgreich über den Automaten abgewickelt worden.

4. Direktversand von Ausweisdokumenten

Mit der Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften vom 30.10.2023 (BGBl. 2023 Nr. 290) wurden die rechtlichen Voraussetzungen für den Direktversand ab dem 01.11.2024 geschaffen. § 5 Passverordnung regelt in den Absätzen 2 bis 4 den Direktversand des Reisepasses, § 18 Abs. 2 bis 6 PAuswV den des Personalausweises. Die Modalitäten für die praktische Umsetzung sind allerdings bisher in weiten Teilen ungeklärt (insbesondere auch zur dafür erforderlichen PIN-Brief-Ausgabe im Antragsprozess). Mit Schreiben vom 22.12.2023 teilte das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit, dass der „Wirkbetrieb“ des Direktversands voraussichtlich ab Mai 2025 beginne.

5. Gesamtstädtische Ausgangslage der Landeshauptstadt München

Im Hinblick auf die gesamtstädtische Ausgangslage der Landeshauptstadt München wird auf die Ausführungen in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 07566 verwiesen. Im Jahr 2022 hat das Bürgerbüro insgesamt 281.430 Ausweisdokumente beantragt. Eine vollständige Ausgabe dieser Menge an Dokumenten über Automaten Systeme ist nicht realistisch.

Bürger*innen der Landeshauptstadt München haben seit Juli 2022 die Wahl:

In vier Außenstellen des Bürgerbüros können die Ausweisdokumente spontan ohne Terminvereinbarung abgeholt werden, an den Außenstellen warten selten mehr als 4 Kund*innen gleichzeitig. (Im Bürgerbüro Leonrodstraße kann aufgrund der räumlichen Verhältnisse eine Abholung nur im Einzelfall angeboten werden.)

Im Bürgerbüro Ruppertstraße kann ein Termin zur Abholung gebucht werden, Terminkapazitäten sind ausreichend vorhanden. Die Wartezeit bis zum Terminaufruf für eine Abholung in der Ruppertstraße beträgt ca. 4 Minuten. Sprechen Kund*innen wegen einer Abholung in der Ruppertstraße vor, ohne einen Termin gebucht zu haben, werden diese im Rahmen der Möglichkeiten ebenfalls bedient. Es gibt seitdem keine Beschwerdelage mehr zu den Abholungen.

Außerdem besteht durchgehend die Möglichkeit der Bevollmächtigung von Dritten (Bekanntem, Kurieren) zur Abholung. Damit haben die Münchner Bürger*innen schon jetzt vielfältige Möglichkeiten zur Auswahl, mit dem voraussichtlich ab Mai 2025 möglichen Direktversand kommt eine weitere hinzu.

6. Kosten

Auch im Hinblick auf die Kosten der Anschaffung und des Betriebes von Ausweisabholstationen wird auf Ausführungen in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 07566 verwiesen.

Diese sind überschlagsartig für eine Ausgabekapazität von 4.000 Dokumenten pro Woche die folgenden:

- Anschaffungskosten ca. 573.300,00 Euro
- jährliche Betriebskosten von aktuell 374.821,10 Euro
- Kosten für Sicherheitsinfrastruktur (Kameraüberwachung, Gebäudesicherheit)
- ggf. Mietkosten
- ggf. zusätzliche Personalkosten (SB und IT-Support)

Insbesondere die Personalkosten sind nicht genau bezifferbar, weil modellierte Geschäftsprozesse mit einer hinterlegten Zahlenbasis fehlen und auch von anderen Städten nicht zu erhalten waren. Aufgrund der eingeschränkten Kapazitäten und im Hinblick darauf, dass nicht alle Kund*innen den Ausweis am Automaten abholen wollen oder können, würde ein regulärer Ausgabebetrieb weiter aufrechterhalten werden müssen. Die Aufwände für das Befüllen bzw. Entleeren der Automaten, den IT-Support und die damit verbundenen Geschäftsprozesse wurden von den angefragten Kommunen nicht rückgemeldet.

7. Ergebnis

Für das Bürgerbüro sind folgende Aspekte bei der Gesamtwürdigung ausschlaggebend:

Die Ausgabe von Ausweisdokumenten bei der Landeshauptstadt München erfolgt derzeit durch ein optimiertes, kundenfreundliches System, das kaum zu Beschwerden der Kundenschaft führt. Die Kund*innen haben verschiedene Möglichkeiten zur Abholung. Die Option des Direktversandes wird voraussichtlich ab Mai 2025 hinzukommen.

Die Anzahl der in der Landeshauptstadt München ausgegebenen Ausweisdokumente macht eine Nutzung einer Dokumentenausgabebox sehr aufwändig. Möchte man allen Kund*innen diesen Service anbieten, sind die Kosten sehr hoch. Möchte man die Abholung an den Automaten lediglich als Alternative zur persönlichen Abholung anbieten und entsprechend kleinere Kapazitäten am Automaten einrichten, ergeben sich eine Reihe von Folgefragen, insbesondere die Auswahl der Kund*innen, die das Angebot erhalten. Ergänzend sei erwähnt, dass nach unseren Erkenntnissen für Rollstuhlfahrende ein Ausgabefach vorausgewählt werden kann, das auch vom Rollstuhl aus erreichbar ist. Ob die Bedienung insgesamt aber barrierefrei ist, ist nicht bekannt.

Fazit:

Ausweislich der Rückmeldung der anderen Kommunen, welche Ausweisautomaten im Einsatz haben, sowie der sonstigen Erkenntnisse stehen die Kosten und der Nutzen der Ausweisabholstationen aktuell nicht im Verhältnis zueinander.

Das Bürgerbüro sieht daher zum jetzigen Zeitpunkt von einer Pilotierung ab. Sollten sich die Rahmenbedingungen wesentlich ändern, wird das Kreisverwaltungsreferat die Idee einer Ausweisabholstation wieder aufgreifen.

8. Anhörung Bezirksausschuss

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges und die Verwaltungsbeirätin für den Zuständigkeitsbereich Bürgerangelegenheiten, Frau Stadträtin Sabine Bär haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/in

Dr. Sammüller-Gradl
Berufsmäßige Stadträtin

III. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II-V / Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

IV. Wv. Kreisverwaltungsreferat – BdR-Beschlusswesen
zu V.

Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

Zurück mit Vorgang an das Kreisverwaltungsreferat – HA II/2
zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Kreisverwaltungsreferat BdR-Beschlusswesen