



**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

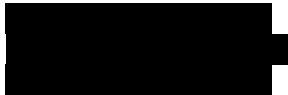
Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB  
Notarin

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster



per beA

Az.: [Redacted] [Redacted] [Redacted]  
[Redacted]

21.12.2021 [Redacted]

**Bernd Meisterernst**  
(bis 2018)

**Mechtild Düsing**  
Fachanwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht, Lehrbeauf-  
tragte Universität Münster

**Jutta Sieverdingbeck-  
Lewers**  
Notarin, Fachanwältin für  
Agrar- und Erbrecht

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Pusch**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Fachanwalt für Agrar- und  
Verwaltungsrecht

**KLAGE**

des Herrn [Redacted]

-Kläger-

Prozessbevollmächtigte:

Meisterernst Düsing Manstetten, Partnerschaft von Rechtsanwältinnen und Rechts-  
anwälten mbB, Oststraße 2, 48145 Münster

g e g e n

Stadt [Redacted]

-Beklagte-

wegen Personalausweisrecht



Mitglied der  
bundesweiten Kooperation  
ArbeitnehmerAnwälte  
[www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)



Namens und in Vollmacht des Klägers beantragen wir:

Die Beklagte wird verurteilt, dem Kläger einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke auszustellen.

Begründung:

## **A. Sachverhalt**

### **I.**

Der Kläger beantragte am 30.11.2021 bei der Beklagten in der [REDACTED] die Ausstellung eines Personalausweises ohne Fingerabdrücke als Ersatz für seinen am 26.5.2021 ausgestellten Personalausweis ohne Fingerabdrücke, dessen Chip defekt ist.

Die Sachbearbeiterin lehnte dies mit dem Hinweis ab, dass seit 1.8.2021 die Aufnahme von Fingerabdrücken bei neuen Personalausweisen verpflichtend sei.

Auf die Bitte, dies schriftlich zu bestätigen, erhielt der Kläger eine Kopie der "Verordnung (EU) 2019/1157 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019".

Ferner wurde bestätigt, dass der Kläger die Ortsverwaltungsstelle aufgesucht hat, um einen Personalausweis zu beantragen (**Anlage 1**).

### **II.**

Durch Art. 11 des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen vom 3.12.2020, BGBl 2744 (2751), erhielt der § 5 Abs. 9 des PAuswG den heutigen Wortlaut:

*„Die auf Grund der Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 67), auf dem elektronischen Speichermedium zu speichernden zwei Fingerabdrücke der antragstellenden Person werden in Form des flachen Abdrucks des linken und rechten Zeigefingers im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises gespeichert. Bei Fehlen eines Zeigefingers, ungenügender Qualität des Fingerabdrucks oder Verletzungen der Fingerkuppe wird ersatzweise der flache Abdruck entweder des Daumens, des Mittelfingers oder des Ringfingers gespeichert. Fingerabdrücke sind nicht zu speichern, wenn die Abnahme der Fingerabdrücke aus medizinischen Gründen, die nicht nur vorübergehender Art sind, unmöglich ist.“*

Die heutige Fassung des § 5 Abs. 9 PAuswG geht auf einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, namentlich den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen (BT-Drs. 19/21986) zurück, dort Artikel 11 des Gesetzes. Das beschlossene Gesetz wurde im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I 2020, 2744ff.).

In der Begründung heißt es:

*„Gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/1157 sind Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium zu versehen, welches auch zwei Fingerabdrücke zu enthalten hat. Nach § 5 Absatz 9 Satz 1 PAuswG wurden Fingerabdrücke im Speichermedium des Personalausweises bisher nur auf Antrag erfasst. Durch den Gesetzesentwurf wird die Erfassung der Fingerabdrücke im Speichermedium des Personalausweises gleichlaufend zur Verordnung (EU) 2019/1157 verpflichtend.“*

BT-Drs. 19/21986, S. 22

*„Bei ca. 42 Prozent von den jährlich ca. 8 Millionen beantragten Personalausweisen wurden schon zuvor die Fingerabdrücke gespeichert, sodass künftig für durchschnittlich weitere 4,64 Millionen Personalausweise Fingerabdrücke zu erfassen sind“.*

BT-Drs. 19/21986, S. 24-25

*„Gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/1157 sind Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium zu versehen, welches auch zwei Fingerabdrücke zu enthalten hat. Nach § 5 Absatz 9 Satz 1 PAuswG wurden Fingerabdrücke im Speichermedium des Personalausweises bisher nur auf Antrag erfasst. Durch die Neufassung des Satzes 1 wird mit Verweis auf die Verordnung (EU) 2019/1157 eine Aufnahme der Fingerabdrücke in das elektronische Speichermedium verpflichtend vorgeschrieben.“*

BT-Drs. 19/21986, S. 33

## **B. Rechtliche Würdigung**

Der Kläger hat einen Anspruch auf Ausstellung des begehrten Ausweisdokuments gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Personalausweisgesetz (PauswG).

### **I.**

Dem Antrag steht nicht entgegen, dass der Kläger nicht die auf Grund der Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 67), auf dem elektronischen Speichermedium zu speichernden zwei Fingerabdrücke abgegeben hat.

Die Regelung ist mit den Grundrechten der EU-Grundrechtscharta, dem Grundrecht auf Schutz des Privatlebens (Art. 7 GrCh) und dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GrCh) unvereinbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2016 – 1 BvR 1585/13 –, BVerfGE 142, 74-116, juris Rn. 115; Beschluss vom 04. Oktober 2011 – 1 BvL 3/08 –, BVerfGE 129, 186-208, Rn. 44ff.) sind innerstaatliche Rechtsvorschriften, die eine Verordnung oder Richtlinie der EU in das deutsche Recht umsetzen, dann nicht am Maßstab des Grundgesetzes, insbesondere nicht am Maßstab der Grundrechte zu messen, wenn die unionsrechtlichen Regelungen den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belassen, sondern zwingend die Umsetzung verlangen. Es kommt darauf an, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, das Unionsrecht inhaltlich unverändert in das nationale Recht zu übernehmen. Ob dies der Fall ist, haben die Fachgerichte durch Auslegung des Unionsrechts zu ermitteln.

Artikel 3 Abs. 5 Verordnung (EU) 2019/1157 ist zwingendes Recht. Es stellt die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken nicht in das Ermessen der Mitgliedsstaaten, sondern ordnet eine Pflicht an. Die Gesetzesformulierung in § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG lässt dies auch erkennen, wenn es heißt, dass „[d]ie auf Grund der Verordnung [...] auf dem elektronischen Speichermedium zu speichernden zwei Fingerabdrücke der antragstellenden Person“ gespeichert werden. Auch in der Gesetzesbegründung wird insofern von einer Pflicht ausgegangen („sind Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium zu versehen, welches auch zwei Fingerabdrücke zu enthalten hat“, vgl. BT-Drs. 19/21986, S. 22 und S. 33).

Hinsichtlich der Pflicht zur Speicherung besteht mithin kein Umsetzungsspielraum. Eine Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes, insbesondere am Maßstab der Grundrechte, erfolgt somit nicht. Prüfungsmaßstab sind insofern (allein) die Unionsgrundrechte.

## II.

### **Gültigkeit der EU-Verordnung**

Die Normierung der Pflicht, Fingerabdrücke in Personalausweisen zu speichern durch die Verordnung (EU) 2019/1157, ist mit höherrangigem Recht der EU nicht vereinbar, weil die Verordnung fehlerhaft zustande gekommen ist (a) und sich die Aufnahme des Fingerabdrucks als unverhältnismäßig erweist (b).

(a)

Zuständigkeit für eine Pflicht zur Speicherung von Fingerabdrücken in Personalausweisen

Der Ordnungsgeber hat sich hinsichtlich der Kompetenz auf Artikel 21 Abs. 2 AEUV gestützt. Dieser sieht vor, dass Vorschriften im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können, wenn zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich erscheint und die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen. Mit diesem Ziel ist das in Artikel 21 Abs. 1 AEUV genannte Recht, sich „frei zu bewegen und aufzuhalten“, gemeint.

Dieses Recht wird wortgleich in Artikel 20 Abs. 2 lit. a AEUV aufgeführt.

In Art. 77 Abs. 3 Satz 1 AEUV ist aber ein eigenständiger Kompetenztitel für „Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente“ enthalten, und zwar im besonderen Gesetzgebungsverfahren. Hintergrund ist, dass Art. 18 Abs. 3 EGV früher gerade Vorschriften betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente aus dem Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 2 EGV (nunmehr Art. 21 Abs. 2 AEUV) herausgenommen hat.

Es wird nicht ersichtlich, warum der Ordnungsgeber sich nicht auf Art. 77 Abs. 3 Satz 1 AEUV als Kompetenztitel, der damit *lex specialis* ist (vgl. dazu: Weiß in Streinz, 3. Auflage 2018, AEUV, Art. 77, Rn. 40), gestützt hat.

Bei der schon bestehenden Regelung für die Reisepässe hat sich der Ordnungsgeber auf Art. 62 Nr. 2 Buchst. a EG (a.F.) gestützt. Nach dieser Bestimmung hatte der Rat der Europäischen Union nach dem Verfahren des Art. 67 EG innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam „Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen ... Normen und Verfahren [festgelegt werden], die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind“, zu beschließen. Die entsprechende Kompetenznorm wäre nunmehr Art. 77 Abs. 2 lit. b. Es ging mithin um eine Regelung im Bereich des Grenzschutzes (vgl. auch EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 15-20). Für die Kompetenzgrundlage aus Art. 21 Abs. 2 AEUV (Bestimmungen zur Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten) und aus Art. 77 Abs. 2 lit. b AEUV (Kontrollen an den Außengrenzen) ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, für Art. 77 Abs. 3 AEUV (Pass- und Ausweiswesen) hingegen das besondere Gesetzgebungsverfahren.

Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV unterscheidet zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (näher dargelegt in Art. 294 AEUV) und dem in den Verträgen festgelegten besonderen Gesetzgebungsverfahren. Das besondere Gesetzgebungsverfahren ist je nach Regelungsgegenstand differenziert ausgestaltet, sodass ein einheitliches „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ nicht existiert.

Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV kann der Europäische Rat in Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

Schon der Wortlaut „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen“ deutet darauf hin, dass hier – abseits von Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV – den Institutionen gerade kein Ermessen bei der Abkehr eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens obliegt.

Dies dürfte also einen erheblichen Verfahrensverstoß darstellen, da als Kompetenztitel hier allein die speziellere Norm des Art. 77 Abs. 3 AEUV in Betracht kam.

b. Fehlende Rechtfertigung des Eingriffs in Grundrechte, insb. mangelnde Verhältnismäßigkeit

Jedenfalls ist die Regelung unverhältnismäßig.

Unstreitig stellen die Erfassung und die Speicherung von Fingerabdrücken in Personalausweisen einen Eingriff in die Rechte auf Achtung des Privatlebens (Art. 7 GrCh) und auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GrCh) dar (vgl. zur Bejahung des Eingriffs für die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Reisepässen: EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 24-30).

Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta sind Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte zulässig, sofern sie gesetzlich vorgesehen sind und den Wesensgehalt dieser Rechte achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit müssen sie erforderlich sein und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

(1) Gesetzlich vorgesehen

Die Erfassung und Speicherung der Fingerabdrücke ist in Art. 5 Abs. 3 EU-Verordnung gesetzlich vorgesehen.

(2) Von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen

Die Verordnung also solche soll der Erleichterung der Freizügigkeit dienen. Dazu dient die Erfassung nach Logik des Gesetzgebers, indem die die Überprüfung der Echtheit und die Überprüfung der Identität ermöglicht wird.

Nach Artikel 11 Abs. 6 der EU-Verordnung dürfen auf dem Speichermedium von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten gespeicherte biometrische Daten nur gemäß dem Unionsrecht und dem nationalen Recht von ordnungsgemäß befugten Mitarbeitern der zuständigen nationalen Behörden und Agenturen der Union verwendet werden, um

a)

den Personalausweis oder das Aufenthaltsdokument auf seine Echtheit zu überprüfen,

b)

die Identität des Inhabers anhand direkt verfügbarer abgleichbarer Merkmale zu überprüfen, wenn die Vorlage des Personalausweises oder Aufenthaltsdokuments gesetzlich vorgeschrieben ist.

Jedoch wird nicht begründet, inwiefern dies die Freizügigkeit erleichtert.

Bei der Erfassung und Speicherung von Reisepässen wurden auch diese zwei konkreten Ziele verfolgt, nämlich erstens den Schutz vor Fälschung von Pässen und zweitens die Verhinderung der betrügerischen Verwendung von Pässen, d. h. deren Verwendung durch andere Personen als ihren rechtmäßigen Inhaber. Mit der Verfolgung dieser Ziele bezweckte diese Bestimmung aber nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere, die illegale Einreise von Personen in das Unionsgebiet zu verhindern (vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 37).

Zwischen der Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug und dem Ziel der Bekämpfung der illegalen Einreise besteht damit ein Zusammenhang (vgl. GA Giovanni Pitruzzella, Schlussantrag vom 2. Mai 2019 – C-70/28 – ECLI:EU:C:2019:361, Rn. 21).

Das Ziel der Verhinderung illegaler Einreise ist aber nicht mit der Erleichterung der Freizügigkeit gleichzusetzen.

Es ist also schon nicht dargelegt, dass mit der Erfassung und Speicherung der Fingerabdrücke von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen verfolgt werden.

(3) Verhältnismäßigkeit

Hinsichtlich der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens auf Unionsebene verlangt, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das „absolut Notwendige“ zu beschränken haben (vgl. EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-70/18 –, Rn. 56 und Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-203/15 und C-698/15 –, Rn. 96).

(a) Geeignetheit

Fingerabdrücke sind zu folgenden Maßnahmen geeignet:

Echtheit des Dokuments: Zur Prüfung der Echtheit des Dokuments kann die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken nur dann dienen, wenn man unterstellt, dass das Vorhandensein der Daten auf dem Chip eine eigenständige Hürde für das Fälschen oder Verfälschen des Dokuments darstellt. Mit anderen Worten: Nicht die Prüfung der Zuordnung des Fingerabdrucks zum (vermeintlichen) Dokumenteninhaber trägt zur Prüfung der Echtheit des Dokuments bei, sondern nur die Prüfung, ob überhaupt ein Fingerabdruck auf dem Chip vorliegt.

In diesem Sinne hat der EuGH auch hinsichtlich der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Reisepässen argumentiert:

*Bezüglich der Frage, ob Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2252/2004 geeignet ist, das Ziel des Schutzes vor Fälschungen von Reisepässen zu erreichen, ist unstrittig, dass die Speicherung von Fingerabdrücken auf einem Speichermedium mit hohem Sicherheitsstandard, wie sie in dieser Bestimmung vorgesehen ist, einen hohen technischen Entwicklungsstand erfordert. Sie ist daher geeignet, die Gefahr der Fälschung von Pässen zu verringern und die Aufgabe der mit der Überprüfung der Authentizität der Pässe an den Grenzen betrauten Stellen zu erleichtern.*

EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 41

Verifizierung: Ein auf dem Chip gespeicherter Fingerabdruck kann nur der Verifikation, aber nicht der Identifikation dienen. Verifikation meint, dass ermittelt wird, ob eine Person diejenige ist, die Inhaber des Ausweises ist. Es geht also um einen 1:1-Abgleich der überprüften Person. Identifikation meint hingegen, dass ermittelt wird, ob die biometrischen Daten einer realen Person, von der biometrische Daten (in einer Datenbank) gespeichert sind, entsprechen. Dieses Ziel ist jedoch nach der Verordnung gerade nicht erlaubt bzw. wird nicht verfolgt.

Auf diesen Unterschied hat der EuGH bei der Beurteilung der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Reisepässen abgestellt, wenn er ausführt:

*Eine solche mangelnde Übereinstimmung [Anm.: der Fingerabdrücke des Inhabers des Reisepasses mit den in dieses Dokument aufgenommenen Daten] wird lediglich dazu führen, dass die Aufmerksam-*

keit der zuständigen Behörden auf den Betreffenden gelenkt und in der Folge in Bezug auf ihn eine eingehende Überprüfung vorgenommen wird, um seine Identität endgültig zu klären.

EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 44

(b) Erforderlichkeit

Der Gesetzgeber hat zu prüfen, ob Maßnahmen denkbar sind, die weniger stark in die durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte eingreifen und trotzdem den Zielen der in Rede stehenden Unionsregelung wirksam dienen.

Die Regelung ist darüber hinaus nur im Hinblick auf das Ziel gerechtfertigt, dass sie nicht eine Verarbeitung erfasster Fingerabdrücke mit sich bringt, die über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgeht.

Dabei ist der Schutz personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens von „*besonderer Bedeutung*“ (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 2014 – C-293/12 und C-594/12 –, Rn. 48).

Hinsichtlich des Ziels ist in die Abwägung einzustellen, dass Ausgangspunkt der Regelungen der Verordnung die Auffindung von rund 40.000 gefälschten Personalausweisen in den Jahren 2013-2017, also auf das Jahr umgerechnet 8.000 gefälschte Personalausweise ist.

Ebenso wie bei der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Reisepässen dürfte die Erfassung zwar kein „Vorgang intimer Natur“ sein (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-291/12 –, Rn. 48; bestätigt durch: EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-70/18 –, Rn. 58).

Dennoch handelt es sich um hochsensible Daten, wie die Behandlung biometrischer Daten im europäischen Sekundärrecht zeigt. Nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO handelt es sich bei biometrischen Daten nämlich um besonders schützenswerte Daten.

Der beste Schutz personenbezogener Daten ist dabei ihre Nicht-Erhebung. Diesem Grundsatz der „Datensparsamkeit“ bzw. „Datenminimierung“ – ein Grundsatz des Europäischen Datenschutzrechts – widerspricht die Erfassung und Speicherung der Fingerabdrücke aller Personen.

Wie oben dargelegt, dient die Erfassung und Speicherung zwar der Prüfung der Echtheit der Dokumente. Dabei handelt es sich aber bloß um ein Sicherheitsmerkmal unter vielen.

Während die Aufnahme von Sicherheitsmerkmalen wie mehrfarbigen Guillochen, Mikroschriften, UV-Aufdrucken, optisch variablen Farben, taktilen Merkmale etc. sinnvoll ist erschließt sich das für Fingerabdrücke nicht. In diesem Zusammenhang interessant ist, dass das Bundesministerium des Inneren die Erfassung und Speicherung der Fingerabdrücke auch gar nicht als Sicherheitsmerkmal aufführt, vgl. BMI, Der Personalausweis, Stand August 2021, abrufbar unter

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/ausweise-und-paesse/personalausweis/personalausweis-node.html>, dort „Aktualisierter Flyer zu den Sicherheitsmerkmalen des Personalausweises“,

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ausweise/Flyer\\_Sicherheitsmerkmale\\_Personalausweis.html](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ausweise/Flyer_Sicherheitsmerkmale_Personalausweis.html)).

Es ist auch aus den Materialien der EU-Kommission nicht ersichtlich, dass gerade die Speicherung von Fingerabdrücken hier zu einer entscheidenden Erhöhung der Sicherheit hinsichtlich der Echtheit führt. Vielmehr dürften gerade andere Maßnahmen (Vereinheitlichung der Personalausweise, Festlegung von Mindeststandards etc.) einen viel größeren Nutzen haben.

Hervorzuheben ist auch, dass das höhere Fälschungs- und Dokumentenrisiko insbesondere auf den Unterschieden in den Sicherheitsstandards beruht (vgl. Erwägungsgrund 5 der EU-VO). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass gemeinsame Sicherheitsstandards eingeführt werden. Diese Sicherheitsstandards orientieren sich gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 EU-VO an den Spezifikationen und Mindestsicherheitsstandards des ICAO-Dokuments 9303. Das ICAO-Dokument 9303 sieht eine Verpflichtung zur Erfassung und Speicherung aber gerade nicht vor. Während die Aufnahme eines Gesichtsbildes verpflichtend ist, um die Anforderungen des ICAO-Dokuments 9303 zu erfüllen, ist dies hinsichtlich der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken gerade nicht der Fall (vgl. INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, Eighth Edition, 2021, Part 9: Deployment of Biometric Identification and Electronic Storage of Data in MRTDs, S. 8).

Hinsichtlich der Menge der Daten ist zu konstatieren, dass nunmehr die Fingerabdrücke aller EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, in deren Staaten ein Personalausweis Pflicht ist, erfasst und (auf dem jeweiligen Chip) gespeichert sind.

Dieser großen Anzahl von Menschen, nämlich (wohl rund 85 % der rund 450 Millionen Einwohner), stehen pro Jahr 8.000 gefälschte Personalausweise entgegen. Dies zeigt exemplarisch die Unverhältnismäßigkeit auf.

Außerdem liegt der Zweck des Personalausweises – im Gegensatz zu dem des Reisepasses – primär gar nicht darin, eine Reisedokument zu sein. Nur in dieser Randfunktion wird aber das Erfordernis der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken begründet. Das heißt: Wegen einer bloßen untergeordneten Funktion, über die Bürgerinnen und Bürger auch nicht eigenständig oder freiwillig entscheiden können, wird ein Dokument, das sie zwangsweise zu anderen (primären) Zwecken benötigen, mit hochsensiblen Daten ausgestattet.

Deshalb kann man die Rechtsprechung des EuGH zu Fingerabdrücken in Reisepässen hinsichtlich der Prüfung der Verhältnismäßigkeit auch nur eingeschränkt heranziehen. So hat auch die EU-Kommission ausgeführt:

*As regards the inclusion of fingerprints, account has to be taken of the case law of the Court of Justice. The Court concluded in C-291/12 ('Michael Schwarz v Stadt Bochum') that although the taking and storing of fingerprints in passports constitutes an infringement of the rights to respect for private life and the protection of personal data, the inclusion of fingerprints in passports is lawful given the general objective of preventing illegal entry into the EU and the protection of fraudulent use of passports. However, given that the ID cards serve more purposes than crossing the border and given the different traditions in Member States for the use of ID cards, it is not self-evident that the same conclusion could be drawn.*

SWD(2018) 110 final, S. 60

(Übersetzt: Was die Aufnahme von Fingerabdrücken betrifft, so ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen. Der Gerichtshof kam in der Rechtssache C-291/12 ("Michael Schwarz/Stadt Bochum") zu dem Schluss, dass die Abnahme und Speicherung von Fingerabdrücken in Pässen zwar einen Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten darstellt, die Aufnahme von Fingerabdrücken in Pässen aber angesichts des allgemeinen Ziels der Verhinderung der illegalen Einreise in die EU und des Schutzes vor der betrügerischen Verwendung von Pässen rechtmäßig ist. Da die Personalausweise jedoch mehr Zwecken als dem Grenzübertritt dienen und in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Traditionen bei der Verwendung von Personalausweisen bestehen, ist es nicht selbstverständlich, dass dieselbe Schlussfolgerung gezogen werden kann.)

Schlussendlich ist zu beachten, dass auch die Europäische Kommission selbst zunächst keine Verpflichtung zur Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken präferiert hat (vgl. SWD(2018) 110 fi-



nal). Alternative Szenarien sahen eine Pflicht nicht vor. Hinsichtlich von Personalausweisen gab es die „Option ID Soft“ die „Option ID 1“, die „Option ID 2“ und die „Option ID 3“. Erst die „Option ID 2“ sah die verpflichtende Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken vor. In dem Dokument wird festgehalten:

*Therefore, ID 1) is identified as the preferred option in both optimal solutions. Although less effective than ID 2), it is more efficient and proportional. ID 1) also address all specific objectives satisfactorily and leaves the Member States as much scope as possible for national decisions about a document that they regard as an “expression of the identity of their country”*

SWD(2018) 110 final, S. 52

(Übersetzt: Daher wird ID 1) in beiden optimalen Lösungen als die bevorzugte Option ermittelt. Obwohl sie weniger effektiv ist als ID 2), ist sie effizienter und verhältnismäßiger. ID 1) erfüllt auch alle spezifischen Ziele in zufriedenstellender Weise und lässt den Mitgliedstaaten so viel Spielraum wie möglich für nationale Entscheidungen über ein Dokument, das sie als "Ausdruck der Identität ihres Landes" betrachten.)

Zusammengefasst: Es werden hochsensible Daten aller Personen ohne ihren Willen erfasst und gespeichert und dies für Zwecke, die auch auf andere, das Persönlichkeitsrecht weniger beeinträchtigende Weise erreicht werden können und zudem das Dokument nur in seiner Rand- und Nebenfunktion als Reisedokument betreffen.

Es wird deshalb angeregt, das Verfahren auszusetzen und dem EuGH nach Art. 267 I lit. b Var. 1 AEUV die Frage vorzulegen, ob

1.

Artikel 3 Abs. 5 Verordnung (EU) 2019/1157 ungültig ist, weil die Regelung nicht auf Grundlage des Art. 21 Abs. 2 AEUV ergehen konnte und damit auf eine ungeeignete Rechtsgrundlage gestützt ist,

2.

Artikel 3 Abs. 5 Verordnung (EU) 2019/1157 ungültig ist, weil das Verfahren zum Erlass der Verordnung fehlerhaft ist,

3.

Artikel 3 Abs. 5 Verordnung (EU) 2019/1157 ungültig ist, weil die darin normierte Verpflichtung, Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium zu versehen, das zwei Fingerabdrücke in interoperablen digitalen Formaten enthält, mit dem Grundrecht auf Schutz des Privatlebens (Art. 7 GrCh) und auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GrCh) unvereinbar ist.

Achelpöhler  
Rechtsanwalt