

Gericht: VG Wiesbaden 6. Kammer
Entscheidungsdatum: 18.12.2024
Aktenzeichen: 6 K 1563/21.WI
ECLI: ECLI:DE:VGWIESB:2024:1218.6K1563.21.WI.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle:



Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Ausstellung eines Personalausweises ohne die Speicherung von Fingerabdrücken auf dessen elektronischem Speichermedium (sog. „Chip“).

Der Kläger ist im Besitz eines am 26.05.2021 ausgestellten und bis zum 25.05.2031 gültigen Personalausweises, auf dem keine Fingerabdrücke gespeichert sind. Er trägt vor, dass der in diesem Ausweis enthaltene Chip defekt sei.

Der Kläger beantragte am 30.11.2021 persönlich in der Ortsverwaltung in A-Stadt-K-Stadtteil die Ausstellung eines neuen Personalausweises ohne die Speicherung von Fingerabdrücken auf dem Chip. Die Beklagte lehnte dies mündlich ab, da seit dem 01.08.2021 die Abgabe von Fingerabdrücken zwingend sei. Nachdem der Kläger um schriftliche Bestätigung der Ablehnung gebeten hatte, wurde ihm ein Ausdruck der Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (VO (EU) 2019/1157) übergeben.

Der Kläger hat am 21.12.2021 die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung führt er aus, Art. 3 Abs. 5 VO (EU) 2019/1157, der als zwingendes Recht unmittelbar in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelte und auf dem die Regelung in § 5 Abs. 9 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) beruhe, sei nicht mit dem Grundrecht auf Schutz des Privatlebens nach Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh) und dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nach Art. 8 GrCh vereinbar.

Die Kammer hat das Verfahren mit Beschluss vom 13.01.2022 ausgesetzt und im Wege des Vorlageverfahrens folgende Frage an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gestellt:

„Verstößt die Verpflichtung zur Aufnahme und Speicherung von Fingerabdrücken in Personalausweisen gemäß Artikel 3 Abs. 5 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 12.07.2019, S. 67) gegen höherrangiges Unionsrecht, insbesondere

a) gegen Art. 77 Abs. 3 AEUV

b) gegen Art. 7 und 8 GrCh

c) gegen Art. 35 Abs. 10 DS-GVO

und ist deshalb aus einem der Gründe ungültig?“

Mit Urteil vom 21.03.2024 – C-61/22 – hat der EuGH entschieden, dass die Verordnung wegen der Durchführung eines ungeeigneten Gesetzgebungsverfahrens ungültig ist. Die Wirkungen der VO (EU) 2019/1157 bleiben jedoch aufrechterhalten, bis innerhalb einer angemessenen Frist, die zwei Jahre ab dem 01.01.2025 nicht überschreiten darf, eine neue, auf Art. 77 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützte Verordnung, die sie ersetzt, in Kraft tritt. In materieller Hinsicht verstöße die Einschränkung der in Art. 7 und Art. 8 GrCh garantierten Rechte nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sodass die Verordnung nicht aus diesem Grund ungültig sei. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf das Urteil des EuGH Bezug genommen.

In Anbetracht dieses Urteils hat der Kläger das Ruhen des Verfahrens angeregt. Angesichts der vom EuGH gesetzten Frist für die weitere Anwendung der VO (EU) 2019/1157 solle der Erlass einer Neufassung der Verordnung oder der Fristablauf abgewartet werden.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, ihm einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke auszustellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte trägt vor, dass der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung eines Personalausweises habe. Er sei bereits im Besitz eines gültigen Ausweisdokuments, ein etwaig defekter Chip habe keinen Einfluss auf die Gültigkeit des Personalausweises. Zudem verstoße die Verpflichtung zur Aufnahme von Fingerabdrücken nach § 9 Abs. 5 PAuswG nicht gegen höherrangiges Recht. Die Entscheidung des EuGH habe im vorliegenden Fall keine Auswirkungen.

Der Kläger hat mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 10.05.2024, die Beklagte mit Schriftsatz vom 30.04.2024 das Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erklärt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Aufgrund des Einverständnisses der Beteiligten konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, § 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Die Klage bleibt ohne Erfolg; sie ist zulässig, aber unbegründet.

Die Klage ist zwar zulässig.

Im Rahmen der Zulässigkeit ist die Klage als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO statthaft. Die Ablehnung der Ausstellung eines Personalausweises durch die Beklagte in der Ortverwaltung erfolgte im Wege eines mündlichen Verwaltungsakts im Sinne des § 35 Satz 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG). Für die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts ist es grundsätzlich unerheblich, in welcher Form er ergeht. Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden, § 37 Abs. 2 Satz 1 HVwVfG. Die Frage, ob dem Kläger auf sein Verlangen eine taugliche schriftliche Bestätigung nach § 37 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG ausgehändigt wurde, kann dahinstehen, da der Inhalt der Ablehnungsentscheidung zwischen den Beteiligten unstreitig ist. Streitgegenständlich ist im vorliegenden Fall nicht die Erteilung einer schriftlichen Bestätigung, sondern die Ausstellung eines neuen Personalausweises.

Ein Widerspruchsverfahren war nach § 16a Abs. 1 des Hessischen Ausführungsgesetzes zur VwGO (HessAGVwGO) i.V.m. Nr. 2.2 b) der Anlage zum HessAGVwGO nicht durchzuführen.

Auch weist der Kläger das für die Zulässigkeit der Klage erforderliche Rechtsschutzbedürfnis auf. Dem steht nicht entgegen, dass der Kläger im Besitz eines bis zum 25.05.2031 gültigen Personalausweises ist, da der integrierte Chip nach seinem Vortrag – dem die Beklagtenseite nicht entgegengetreten ist – defekt ist, mit der Folge, dass der Personalausweis nicht mehr als sicherer Ausweis im Internet verwendet werden kann. Auch kann das dort gespeicherte Lichtbild nicht mehr ausgelesen werden, was zu Erschwernissen bei der Verwendung des Personalausweises als Passersatzdokument führen kann (vgl. hierzu ausführlich <https://www.bsi.bund.de/dok/6615836>, Abrufdatum: 18.12.2024).

Nach § 28 Abs. 3 PAuswG berühren zwar Störungen der Funktionsfähigkeit des elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmediums nicht die Gültigkeit des Personalausweises. Allerdings kann nach § 6 Abs. 2 PAuswG bereits vor Ablauf der Gültigkeit eines Personalausweises ein neuer Personalausweis beantragt werden, wenn ein berechtigtes Interesse an der Neuausstellung dargelegt wird.

Ein solches berechtigtes Interesse besteht ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/10489, S. 35) etwa, wenn eine neue Generation von Personalausweisen mit neuen Funktionalitäten zur Verfügung steht, nicht hingegen, wenn eine Neuausstellung aus modalischen Gründen begehrt wird. Wenn die Nutzung neuer Funktionalitäten nach dem Willen des Gesetzgebers als berechtigtes Interesse genügen soll, muss dies erst Recht für die Wiederherstellung von bei Ausstellung des ursprünglichen Ausweises vorhandenen

Funktionalitäten gelten (so auch Möller in: Hornung/Möller, Passgesetz – Personalausweisgesetz, 1. Aufl. 2011, PAuswG § 6 Rn. 6; Beimowski/Gawron, Passgesetz Personalausweisgesetz, 1. Aufl. 2018, PAuswG § 6 Rn. 3). Entsprechend besteht aufgrund des defekten Chips im vorliegenden Fall ein berechtigtes Interesse an der Neuausstellung.

Die Klage ist jedoch unbegründet.

Die Ablehnung der Ausstellung eines Personalausweises ohne die Aufnahme von Fingerabdrücken ist rechtmäßig und verletzt den Kläger deshalb auch nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Der Kläger hat keinen diesbezüglichen Anspruch aus § 9 Abs. 1 Satz 1, § 1 Abs. 1, § 5 Abs. 5 PAuswG.

Es besteht nur ein Anspruch auf Ausstellung eines den gesetzlichen Erfordernissen genügenden Personalausweises.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 PAuswG werden Personalausweise auf Antrag für Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) ausgestellt. Dies korrespondiert mit der Regelung in § 1 Abs. 1 PAuswG, nach der Deutsche grundsätzlich verpflichtet sind, einen gültigen Ausweis zu besitzen. Ausweislich § 5 Abs. 5 Nr. 1, Abs. 9 Satz 1 PAuswG sind aufgrund der VO (EU) 2019/1157 bei Personalausweisen grundsätzlich Abdrücke des linken und rechten Zeigefingers auf dem elektronischen Speichermedium aufzunehmen.

Die VO (EU) 2019/1157 gilt trotz Durchführung eines ungeeigneten Gesetzgebungsverfahrens im Zeitpunkt der vorliegenden gerichtlichen Entscheidung fort. Auch steht sie in materieller Hinsicht mit den Grundrechten im Einklang.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 21.03.2024 – C-61/22 – entschieden, dass die in Art. 3 Abs. 5 der VO (EU) 2019/1157 vorgesehene Verpflichtung, zwei Fingerabdrücke in das Speichermedium von Personalausweisen aufzunehmen, eine Einschränkung sowohl des Rechts auf Achtung des Privatlebens nach Art. 7 GrCh als auch des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten nach Art. 8 GrCh darstellt. Auch die damit verbundene Erfassung der Fingerabdrücke und ihre vorläufige Speicherung für die Zwecke der Personalisierung von Personalausweisen nach Art. 10 VO (EU) 2019/1157 stellen Einschränkungen der in den Art. 7 und 8 GrCh garantierten Rechte dar (EuGH, a.a.O., juris Rn. 70-74).

Jedoch sind diese Einschränkungen nach Ansicht des EuGH gerechtfertigt. Sie genügen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GrCh und berühren den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der GrCh verankerten Grundrechte nicht (EuGH, a.a.O., juris Rn. 80-81).

Zudem wahren die Einschränkungen auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie verfolgen dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, nämlich die Bekämpfung der Herstellung gefälschter Personalausweise und des Identitätsdiebstahls sowie die Interoperabilität der Überprüfungssysteme. Die Aufnahme der Fingerabdrücke ist auch geeignet, diese Ziele zu erreichen. Denn dadurch kann die Herstellung gefälschter Personalausweise erschwert und das Betrugsrisiko verringert werden. Außerdem kann durch den Rückgriff auf vollständige Fingerabdrücke die Kompatibilität mit allen von den Mitgliedstaaten verwendeten automatisierten Systemen zur Identifizierung von Fingerabdrücken gewährleistet werden. Die in Frage stehende Maßnahme ist auch erforderlich. Die Aufnahme allein eines Gesichtsbilds ist im Vergleich zur zusätzlichen Aufnahme von Fingerabdrücken weniger wirksam, da sich die anatomischen Merkmale eines Gesichts im Lau-

fe der Zeit verändern können. Die Aufnahme bestimmter charakteristischer Punkte der Fingerabdrücke (sog. Minuzien) wäre im Vergleich zu der Aufnahme der vollständigen Fingerabdrücke weniger wirksam, da Minuzien nicht dieselben Garantien bieten wie ein vollständiger Abdruck. Zudem wird die Interoperabilität der Systeme nur durch die Erfassung der kompletten Abdrücke erreicht (EuGH, a.a.O., juris Rn. 82-105).

Nach der Durchführung einer Abwägung ist der EuGH schließlich zu dem Ergebnis gelangt, dass die Einschränkung der Ausübung der in Art. 7 und 8 GrCh garantierten Rechte nicht so schwer erscheint, dass sie außer Verhältnis zur Bedeutung der verschiedenen Zielsetzungen stünde. Es liegt eine ausgewogene Gewichtung zwischen diesen Zielsetzungen und den betroffenen Grundrechten vor. Zwar handelt es sich bei Fingerabdrücken um besonders sensible biometrische Daten und die Maßnahmen betreffen eine große Anzahl von Menschen. Doch die Fingerabdrücke werden nach Aushändigung des Personalausweises ausschließlich auf dem Speichermedium dieses Ausweises gespeichert, der sich im Besitz der betroffenen Person befindet. Auch stellt die VO (EU) 2019/1157 Anforderungen an die Erfassung der Fingerabdrücke, die sicherstellen sollen, dass nur angemessene und wirksame Verfahren verwendet werden. Für Kinder unter 12 Jahren und Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken nicht möglich ist, gibt es Sonderregelungen. Zu anderen als in der VO (EU) 2019/1157 vorgesehenen Zwecken dürfen die Fingerabdrücke nicht verarbeitet und über eine vorläufige Speicherung zum Zweck der Personalisierung von Personalausweisen hinaus auch nicht gespeichert werden. Der 19. Erwägungsgrund der VO (EU) 2019/1157 stellt zudem eine Rangfolge auf, wonach zuerst das Gesichtsbild und nur falls notwendig auch die Fingerabdrücke überprüft werden müssen. All diese Maßnahmen führen nach Ansicht des EuGH dazu, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (EuGH, a.a.O., juris Rn. 106-124).

Das erkennende Gericht ist hieran gebunden. Ein Urteil des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren bindet nach dessen ständiger Rechtsprechung das nationale Gericht hinsichtlich der Auslegung oder der Gültigkeit der fraglichen Handlungen der Unionsorgane bei der Entscheidung über den Ausgangsrechtsstreit (EuGH [Große Kammer], Urteil vom 16.06.2015 - C-62/14 [Gauweiler ua/Deutscher Bundestag] -, NJW 2015, 2013 Rn. 16, beck-online). Das vorliegende Gericht ist nicht befugt, den Inhalt der Vorabentscheidung zu überprüfen, zu ignorieren oder abzuändern (Wegener in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 267 Rn. 50 m.w.N.).

Auch bezüglich der vorliegenden Frage der Rechtmäßigkeit der Ablehnung der Ausstellung eines Personalausweises ohne die Aufnahme von Fingerabdrücken durch die Beklagte ist keine andere Beurteilung geboten.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist auch im konkreten Fall gewahrt. In der Ablehnung der Ausstellung eines Personalausweises ohne die Aufnahme von Fingerabdrücken durch die Beklagte liegt kein Verstoß gegen Grundrechte. Zwar stellt die Verweigerung der Ausstellung ohne Fingerabdrücke einen Eingriff in die Grundrechte des Klägers aus Art. 7 und Art. 8 GrCh dar. Denn der Kläger ist gemäß § 1 Abs. 1 PAuswG dazu verpflichtet, einen gültigen Personalausweis zu haben, muss also spätestens nach Ablauf der Gültigkeit seines aktuellen Personalausweises aufgrund der Ablehnung durch die Beklagte bei der Beantragung eines neuen Personalausweises seine Fingerabdrücke erfassen lassen. Doch ist dieser Eingriff gerechtfertigt. Er dient Zielen des Gemeinwohls, namentlich der Bekämpfung der Fälschung von Ausweisdokumenten und der Erleichterung der Interoperabilität der Kontrollsysteme der verschiedenen Mitgliedstaaten. Wie der EuGH bereits entschieden hat, kommt diesen Zielsetzungen aufgrund der Förderung der Freizü-

gigkeits- und Aufenthaltsrechte der Unionsbürger eine besonders hohe Bedeutung zu, die die Nachteile des Einzelnen – hier des Klägers – überwiegen. Diesbezüglich wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Das Interesse des Klägers tritt hinter den Interessen des Gemeinwohls zurück, weswegen die Ablehnung der Ausstellung eines Personalausweises ohne die Aufnahme von Fingerabdrücken durch die Beklagte keinen Verstoß gegen die Grundrechte des Klägers darstellt.

Auf die Frage, ob die Beklagte im Hinblick hierauf eine Datenschutzfolgeabschätzung gemäß Art. 35 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung - DS-GVO) treffen muss, kommt es nicht an. Dies hat keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der konkreten Datenverarbeitung.

Gemäß Art. 35 Abs. 1 DS-GVO führt der Verantwortliche vorab eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durch, wenn eine Form der Verarbeitung, insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat.

Eine nicht oder fehlerhaft durchgeführte Datenschutzfolgenabschätzung wirkt sich jedoch nicht auf die materielle Zulässigkeit des Verarbeitungsvorgangs personenbezogener Daten aus (Karg in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, DSGVO Art. 35 Rn. 104; Baumgartner in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 3. Aufl. 2024, DS-GVO Art. 35 Rn. 76).

Der EuGH hat im Urteil vom 04.05.2023 – C-60/22 – ausgeführt, dass Art. 26 und Art. 30 DS-GVO, die wie Art. 35 DS-GVO ebenfalls zu Kapitel IV zählen, nur Pflichten des Verantwortlichen beziehungsweise Auftragsverarbeiters betreffen, jedoch nicht die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung beeinflussen. Kapitel IV der DS-GVO betrifft die Pflichten des Verantwortlichen (EuGH, a.a.O. Rn 62). Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung wird, wie sich aus der Überschrift von Art. 6 der DS-GVO selbst ergibt, gerade in Art. 6 DS-GVO geregelt (EuGH, a.a.O, Rn. 55). Diese Liste der Fälle, in denen eine Verarbeitung personenbezogener Daten als rechtmäßig angesehen werden kann, ist erschöpfend und abschließend, sodass eine Verarbeitung unter einen der in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 der DS-GVO vorgesehenen Fälle subsumierbar sein muss, um als rechtmäßig angesehen werden zu können (EuGH a.a.O, Rn 56 unter Verweis auf Urteile vom 22.06.2021, Latvijas Republikas Saeima [Strafpunkte], C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 08.12.2022, Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet [Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten – Strafrechtliche Ermittlungen], C-180/21, EU:C:2022:967, Rn. 83). Die Einhaltung der in Art. 35 DS-GVO vorgesehenen Pflicht zur Vornahme einer Datenschutzfolgeabwägung zählt nicht zu den in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 DS-GVO genannten Gründen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung.

Das Gericht musste für die Entscheidung über den vorliegenden Fall nicht den Fristablauf der Fortgeltung der VO (EU) 2019/1157 oder den Erlass einer neuen Verordnung abwarten. Angesichts der Entscheidung des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren ist die Sache entscheidungsreif. Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung des Bestehens eines Anspruchs des Klägers ist im vorliegenden Fall einer Verpflichtungsklage der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. Decker in: BeckOK VwGO, 71. Edition,

Stand: 01.10.2024, § 113 Rn. 74 m.w.N.). Der EuGH hat ausdrücklich entschieden, dass die Wirkungen der VO (EU) 2019/1157 aufrechterhalten werden, weshalb im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung kein Anspruch des Klägers auf Ausstellung eines Personalausweises ohne Speicherung von Fingerabdrücken besteht. Die Frage, ob sich ein solcher Anspruch möglicherweise in der Zukunft infolge einer Gesetzesänderung ergeben könnte, ist im vorliegenden Verfahren nicht von Relevanz.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.