

# Einleitung

Am 20. Juni 2019 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2019/1157 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben[[1]](#footnote-2), an (im Folgenden „Verordnung“). Die Verordnung trat am 1. August 2019 in Kraft und gilt seit dem 2. August 2021.[[2]](#footnote-3)

Die Verordnung gilt für Dokumente, auf die in der Richtlinie 2004/38/EG (im Folgenden „Freizügigkeitsrichtlinie“)[[3]](#footnote-4) Bezug genommen wird bzw. die durch sie eingeführt werden: Personalausweise, Aufenthaltsdokumente für EU-Bürger und Aufenthaltskarten für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

Nach der Freizügigkeitsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen, wenn diese ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, gemäß den nationalen Rechtsvorschriften[[4]](#footnote-5) Personalausweise ausstellen und verlängern. Dies betrifft insbesondere deren Verwendung bei der Ausreise aus[[5]](#footnote-6) dem bzw. Einreise in[[6]](#footnote-7) das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder bei der Anmeldung des Wohnsitzes bei den zuständigen Behörden[[7]](#footnote-8). Personalausweise können von EU-Bürgern auf Reisen aus einem anderen Mitgliedstaat oder aus einem Drittland verwendet werden. Sie können somit auch für das Überschreiten der Außengrenzen des Schengen-Raums genutzt werden. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass weder die Verordnung noch die Freizügigkeitsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichten, Personalausweise einzuführen, wenn diese im nationalen Recht nicht vorgesehen sind.[[8]](#footnote-9)

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen verlangen, sich bei den zuständigen Behörden anzumelden; in diesem Fall müssen sie EU-Bürgern Anmeldebescheinigungen ausstellen.[[9]](#footnote-10) Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Aufenthaltskarten für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen[[10]](#footnote-11), und auf Antrag Dokumente zur Bescheinigung des Daueraufenthalts[[11]](#footnote-12) beziehungsweise Daueraufenthaltskarten[[12]](#footnote-13) auszustellen. Obwohl es sich bei diesen Aufenthaltsdokumenten nicht um Reisedokumente handelt, entbindet der Besitz einer Aufenthaltskarte oder einer Daueraufenthaltskarte Familienangehörige, die keine EU-Bürger sind, von der Visumpflicht.[[13]](#footnote-14)

Mit der Verordnung wird EU-Bürgern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit erleichtert, da für sicherere Personalausweise und Aufenthaltsdokumente gesorgt wird. Vor der Annahme der Verordnung bestanden erhebliche Unterschiede zwischen den Sicherheitsstandards der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise und der Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat und ihren Familienangehörigen ausgestellten Aufenthaltstitel. Diese Unterschiede führten zu einem höheren Fälschungs- und Dokumentenbetrugsrisiko und auch zu praktischen Schwierigkeiten der Bürger bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit.

Gemäß Artikel 13 der Verordnung legt die Kommission zwei Jahre bzw. elf Jahre nach dem Tag des Geltungsbeginns der Verordnung dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vor, in dem sie insbesondere auf den Schutz der Grundrechte und der personenbezogenen Daten eingeht. Darüber hinaus muss die Kommission sechs Jahre nach dem Geltungsbeginn der Verordnung und danach alle sechs Jahre eine Bewertung der Verordnung durchführen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen vorlegen.

Die Mitgliedstaaten und die einschlägigen Agenturen der EU müssen der Kommission die für die Ausarbeitung der in dieser Bestimmung genannten Berichte erforderlichen Informationen übermitteln. Zu diesem Zwecke übermittelte die Kommission den Mitgliedstaaten einen Fragebogen. Darüber hinaus untersuchte Frontex die Sicherheitsmerkmale der von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Personalausweismuster[[14]](#footnote-15).

# Durchführung der Verordnung

## Technische Durchführung

### Technische Bewertung der ausgestellten Personalausweise

Das Ziel der von Frontex durchgeführten technischen Bewertung bestand darin, die Übereinstimmung der Personalausweise der Mitgliedstaaten mit der Gestaltung, den Mindestsicherheitsstandards und den Spezifikationen gemäß Artikel 3 der Verordnung zu überprüfen. Dazu gehörte die Überprüfung der Übereinstimmung der Personalausweise mit den Spezifikationen und Mindestsicherheitsstandards des Dokuments 9303 der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu maschinenlesbaren Reisedokumenten[[15]](#footnote-16) sowie den Anforderungen der Buchstaben d, f und g des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002[[16]](#footnote-17), geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1954[[17]](#footnote-18), unter Berücksichtigung bestimmter Beschränkungen aufgrund der technischen Fähigkeiten von Frontex[[18]](#footnote-19). Frontex untersuchte die neuesten Muster der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise.

Mit Ausnahme des griechischen Personalausweises (siehe Abschnitt 2.4.2) wurde festgestellt, dass alle untersuchten Personalausweise in Bezug auf die Teile, die Frontex überprüfen konnte, der Verordnung entsprechen. Dennoch stellte Frontex in Bezug auf einige andere Personalausweise folgende Probleme fest[[19]](#footnote-20):

* einige der untersuchten Personalausweise entsprachen nicht den Mindestanforderungen an die Größe des Porträtfotos,
* einige der untersuchten Personalausweise enthielten nicht alle Sicherheitsmerkmale zum Schutz vor Lichtbildaustausch,
* einige der untersuchten Personalausweise weichen von den von der ICAO festgelegten allgemeinen Layout-Spezifikationen ab (z. B. werden Informationen in einem anderen Bereich angegeben).

Die Kommission steht in Kontakt mit den Mitgliedstaaten, deren Personalausweise von den Feststellungen von Frontex betroffen sind.

Auf der Grundlage ihrer Untersuchungen machte Frontex folgende operative Anmerkungen:

* *„Das spezielle Druckverfahren namens Irisdruck macht den Offsetdruck robuster und erleichtert die Kontrollen vor Ort. Der fließende Farbübergang sollte erkennbar und unterscheidbar sein.“*
* *„[Die] Anforderung in Bezug auf die Größe des Porträtfotos ist relevant, um Identitätskontrollen zu erleichtern und Dokumentenbetrug wie Doppelgänger-Betrug und das Überdrucken von Porträtfotos aufzudecken – zwei Arten von Betrug, die in den letzten Jahren zu den häufigsten Arten von Dokumenten-/Identitätsbetrug zählten. Daher ist ein größeres Porträtfoto des Inhabers von entscheidender Bedeutung für die Überprüfung der Identität und der Echtheit von Dokumenten. In Fällen, in denen das Porträtfoto das einzige biografische Identifizierungsmerkmal ist, das für eine Identitätskontrolle zur Verfügung steht, wird seine Größe noch wichtiger.“*
* *„Mit der Einführung eines zusätzlichen Porträtfotos des Inhabers sind Personalausweise besser vor Lichtbildaustausch und Manipulation von Porträtfotos geschützt. Das zusätzliche Porträtfoto muss von ausreichender Qualität sein, um einen Vergleich mit dem Hauptporträt zu gewährleisten, und muss sich vor Ort leicht überprüfen lassen.“*

### Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der technischen Durchführung in Bezug auf Personalausweise

Wie nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung zulässig, verwenden zwei Mitgliedstaaten anstelle des Begriffs „Personalausweis“ eine andere bereits etablierte nationale Bezeichnung in ihrer Amtssprache.[[20]](#footnote-21) In fünf Mitgliedstaaten enthält der Ausweis auch Text in Braille-Schrift.[[21]](#footnote-22)

13 Mitgliedstaaten machen derzeit von der in Artikel 3 Absatz 9 der Verordnung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, ein Dual Interface oder ein gesondertes Speichermedium aufzunehmen. 14 Mitgliedstaaten speichern gemäß Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung im Personalausweis Daten für elektronische Dienste wie elektronische Behördendienste und den elektronischen Geschäftsverkehr in einer Weise, dass diese physisch oder logisch von den auf dem Chip des Ausweises gespeicherten biometrischen Daten getrennt sind.

### Erfassung biometrischer Identifikatoren

Gemäß Artikel 3 Absatz 7 Unterabsatz 1 der Verordnung können die Mitgliedstaaten beschließen, Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren bei der Ausstellung ihrer Personalausweise von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken zu befreien.[[22]](#footnote-23) Von dieser Möglichkeit machen derzeit 19 Mitgliedstaaten Gebrauch. Die Mitgliedstaaten haben auch verschiedene Maßnahmen zur Erfassung biometrischer Identifikatoren im Zusammenhang mit den spezifischen Bedürfnissen von Kindern und schutzbedürftigen Personen eingeführt, wie z. B. spezielle Handbücher oder Öffnungszeiten.[[23]](#footnote-24)

In ihren Antworten auf den Fragebogen der Kommission berichteten nur wenige Mitgliedstaaten über Schwierigkeiten bei der Erfassung biometrischer Identifikatoren, die hauptsächlich mit der Qualität des Gesichtsbilds oder der erfassten Fingerabdrücke zusammenhängen. 22 Mitgliedstaaten nutzen oder prüfen derzeit die Verwendung von mobilen Registrierungsgeräten für die Ausstellung von Personalausweisen für Personen, die die für die Ausstellung von Personalausweisen zuständigen Behörden nicht aufsuchen können[[24]](#footnote-25). Zwölf Mitgliedstaaten erfassen das Gesichtsbild vor Ort, wobei einige Mitgliedstaaten auch akzeptieren, dass der Antragsteller stattdessen ein Lichtbild zur Verfügung stellt.

### Dokumentenbetrug

Die meisten Mitgliedstaaten berichten, dass sie es nach wie vor mit gefälschten Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten zu tun haben, die gemäß der Verordnung ausgestellt wurden. Es ist jedoch nicht möglich, einen detaillierten Überblick über die für die Verordnung relevante Situation zu geben, da die Mitgliedstaaten weder speziell die Anzahl der gemeldeten Betrüger (sowohl Doppelgänger[[25]](#footnote-26)-Betrug als auch Betrüger im Allgemeinen[[26]](#footnote-27)) erfassen, die gemäß den Anforderungen der Verordnung ausgestellte Personalausweise oder Aufenthaltsdokumente verwenden, noch die Anzahl der Personen, die nach eigenen Angaben Opfer von Identitätsdiebstahl geworden sind. In den fünf Mitgliedstaaten, die die Anzahl der seit Inkrafttreten der Verordnung gemeldeten Betrüger angegeben haben, wurden zwischen 22 und 57 gefälschte Dokumente gemeldet.

### Informationspflichten gemäß der Verordnung

In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen in der Verordnung vorgesehenen Informationspflichten zusammengefasst. Die Kommission setzt ihre Kontakte mit den Mitgliedstaaten, die noch keine Informationen gemäß den verschiedenen Bestimmungen übermittelt haben, fort.

#### Übermittlung von Informationen gemäß Artikel 9

Gemäß Artikel 9 der Verordnung benennen die Mitgliedstaaten mindestens eine zentrale Behörde, die als Kontaktstelle für die Durchführung der Verordnung dient, und teilen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten den Namen dieser Behörde mit.

Bis Juni 2023 haben 19 Mitgliedstaaten: der Kommission diesen Namen mitgeteilt.

#### Übermittlung von Informationen gemäß Artikel 11 Absatz 7

Gemäß Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung halten die Mitgliedstaaten eine Liste der zuständigen Behörden vor, die Zugang zu den auf dem Speichermedium in Personalausweisen gespeicherten biometrischen Daten haben, und übermitteln diese Listen einmal jährlich der Kommission. Die Kommission veröffentlicht im Internet eine Zusammenstellung dieser nationalen Listen.

Bis Juni 2023 haben 22 Mitgliedstaaten der Kommission die Liste ihrer zuständigen Behörden übermittelt, die von der Kommission öffentlich zugänglich gemacht wurde[[27]](#footnote-28).

#### Übermittlung von Informationen gemäß Artikel 14 Absatz 3

Gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung benennen die Mitgliedstaaten die Stellen, die für den Druck der Personalausweise und Aufenthaltskarten von Familienangehörigen von EU-Bürgern zuständig sind, und teilen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Namen dieser Stellen mit.

Bis Juni 2023 haben 22 Mitgliedstaaten der Kommission die Stellen mitgeteilt, die für den Druck der Dokumente im Rahmen der Verordnung zuständig sind.

### Anzahl der Dokumente, die in einer der Verordnung entsprechenden Gestaltung ausgestellt wurden

Bis April 2023 berichteten die Mitgliedstaaten, mehr als 53 Millionen **Personalausweise**, fast 900 000 **Aufenthaltsdokumente** für EU-Bürger und mehr als 950 000 **Aufenthaltskarten** für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von EU-Bürgern sind, in einer der Verordnung entsprechenden Gestaltung ausgestellt zu haben.

## Auslaufregelungen für Personalausweise und Aufenthaltskarten für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen

### Personalausweise

Nach Artikel 5 der Verordnung verlieren Personalausweise, die den Anforderungen der Verordnung nicht entsprechen, ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2031, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt. Personalausweise, die bestimmten Mindestsicherheitsstandards nicht entsprechen oder die keinen funktionalen maschinenlesbaren Bereich enthalten, verlieren ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2026.

In den Antworten auf den Fragebogen gaben zehn Mitgliedstaaten an, dass für ihre bisher ausgestellten Personalausweise die zehnjährige Übergangsregelung gilt. Ferner gaben fünf Mitgliedstaaten an, dass für ihre bisher ausgestellten Personalausweise die fünfjährige Übergangsregelung gilt, und sieben Mitgliedstaaten führten aus, dass aufgrund unterschiedlicher derzeit in Umlauf befindlicher Gestaltungen beide Übergangsfristen anwendbar sind.

### Aufenthaltskarten für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen

Nach Artikel 8 der Verordnung verlieren Aufenthaltskarten, die nicht den Anforderungen der Verordnung entsprechen, ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2026 (fünfjährige Übergangsregelung), je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt. Aufenthaltskarten, die bestimmten Mindestsicherheitsstandards nicht entsprechen oder die keinen funktionalen maschinenlesbaren Bereich aufweisen, verlieren ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2023 (zweijährige Übergangsregelung), je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt.

In ihren Antworten auf den Fragebogen gaben elf Mitgliedstaaten an, dass für ihre bisher ausgestellten Aufenthaltskarten die fünfjährige Übergangsregelung gilt. Ferner gaben sechs Mitgliedstaaten an, dass für ihre bisher ausgestellten Aufenthaltskarten die zweijährige Übergangsregelung gilt, und sechs Mitgliedstaaten führten aus, dass aufgrund unterschiedlicher derzeit in Umlauf befindlicher Gestaltungen beide Übergangsfristen anwendbar sind.

## Schutz der Grundrechte und personenbezogenen Daten

### Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Die Verordnung wirkt sich positiv auf das Grundrecht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gemäß Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) aus, da Probleme bezüglich der Sicherheit und Anerkennung von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten angegangen werden. Durch die Speicherung biometrischer Daten (Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke) können gemäß der Verordnung ausgestellte Dokumente zuverlässiger überprüft und Personen besser identifiziert werden.

Seit Beginn der Ausstellung von Personalausweisen in einer den Anforderungen der Verordnung entsprechenden Gestaltung haben die Mitgliedstaaten nicht gemeldet, dass ihre Staatsangehörigen bei der Anerkennung solcher Dokumente in anderen Mitgliedstaaten auf Probleme stoßen.

In den meisten Mitgliedstaaten sind die Gebühren für die Ausstellung der unter die Verordnung fallenden Dokumente nach ihrem Inkrafttreten nicht gestiegen. In den Fällen, in denen die Gebühren gestiegen sind, wurde berichtet, dass die Gebührenerhöhung geringfügig war und den Kosten der verbesserten Sicherheitsmerkmale der Dokumente entsprach.

### Achtung des Privatlebens und Schutz personenbezogener Daten

Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7 und 8 der Charta) müssen gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt dieser Rechte achten und in einem angemessenen Verhältnis zur Erreichung eines legitimen Ziels stehen.[[28]](#footnote-29) In diesem Zusammenhang ist in der Verordnung die Verarbeitung personenbezogener Daten des Inhabers des Dokuments, einschließlich biometrischer Daten, vorgesehen. Die Speicherung eines Gesichtsbilds und zweier Fingerabdrücke auf Personalausweisen und Aufenthaltskarten, die in Bezug auf biometrische Pässe[[29]](#footnote-30) und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige[[30]](#footnote-31) bereits vorgesehen ist, stellt eine geeignete Kombination einer zuverlässigen Identifizierung und Echtheitsprüfung im Hinblick auf eine Verringerung des Betrugsrisikos dar, um die Sicherheit von Personalausweisen und Aufenthaltskarten zu verbessern[[31]](#footnote-32).

Mit den Änderungen des Kommissionsvorschlags, die das Europäische Parlament und der Rat während des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt haben, wurde die Möglichkeit geschaffen, solche biometrischen Daten in Aufenthaltsdokumenten, die EU-Bürgern ausgestellt werden, zu speichern.[[32]](#footnote-33) Nach den von den Mitgliedstaaten im Fragebogen angegebenen Informationen verwenden 13 Mitgliedstaaten in den Aufenthaltsdokumenten für EU-Bürger derzeit ein sicheres Speichermedium mit den biometrischen Identifikatoren des Inhabers (Gesichtsbild und nach Möglichkeit zwei Fingerabdrücke).

Was die Rechtfertigung der Verarbeitung der biometrischen Daten betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass sie gesetzlich vorgesehen ist, nämlich in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung. Diese Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten entspricht einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, nämlich der Verhinderung von Fälschungen und Dokumentenbetrug, die durch die mangelnde Homogenität der Formate und Sicherheitsmerkmale der nationalen Personalausweise vor dem Inkrafttreten der Verordnung noch verstärkt wird. Die Verhinderung von Fälschungen und Betrug fördert die Akzeptanz von Personalausweisen in anderen Mitgliedstaaten als demjenigen, der sie ausstellt, und erleichtert das Recht der EU-Bürger auf Freizügigkeit.[[33]](#footnote-34) Das Risiko des Betrugs – insbesondere durch gefälschte Personalausweise oder Rechtsmissbrauch – muss ernst genommen werden.[[34]](#footnote-35)

Artikel 3 Absatz 5 ist Gegenstand von zwei laufenden Vorabentscheidungsverfahren (siehe Abschnitt 2.4.3). In Bezug auf die Eignung der Speicherung biometrischer Daten in Personalausweisen hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass die Speicherung von Fingerabdrücken auf einem Speichermedium mit hohem Sicherheitsstandard die Gefahr der Fälschung von Pässen verringern und die Aufgabe der mit der Überprüfung der Authentizität solcher Dokumente betrauten Stellen erleichtern könnte.[[35]](#footnote-36) Nach Ansicht von Generalanwältin Medina gilt dies auch für die Verwendung von Personalausweisen im Rahmen der Ausübung der Freizügigkeit.[[36]](#footnote-37)

Der Gerichtshof hat bereits die Verhältnismäßigkeit der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken geprüft. Er hat festgestellt, dass dieser Vorgang weder intimer Natur ist, da es sich bei den beiden Fingerabdrücken um Merkmale handelt, die normalerweise den Blicken anderer Personen ausgesetzt sind, noch zu einer besonderen körperlichen oder psychischen Unannehmlichkeit für den Betroffenen führt.[[37]](#footnote-38) Darüber hinaus hat der Gerichtshof keinen Hinweis darauf gefunden, dass die Erfassung der Fingerabdrücke und die Aufnahme des Gesichtsbilds schon deshalb einen schwerwiegenderen Eingriff in diese Rechte bewirkten, weil sie gleichzeitig erfolgten.[[38]](#footnote-39) Ferner kam er zu dem Schluss, dass es keine im Vergleich zur Abnahme und Speicherung von Fingerabdrücken gleichermaßen geeignete, aber weniger in die Privatsphäre eingreifende Methode gibt, um das Ziel der Verordnung auf ähnlich wirksame Weise zu erreichen.[[39]](#footnote-40)

Zu guter Letzt sind in der Verordnung verstärkte Garantien für die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken vorgesehen.[[40]](#footnote-41) Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates[[41]](#footnote-42) gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten, einschließlich biometrischer Daten, im Rahmen der Anwendung der Verordnung. In der Regel müssen die Mitgliedstaaten das Gesichtsbild überprüfen, und Fingerabdrücke dürfen nur im Zweifelsfall überprüft werden. Fingerabdrücke dürfen nur von qualifiziertem und ordnungsgemäß befugtem Personal abgenommen und von ordnungsgemäß befugten Mitarbeitern nur in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen überprüft werden. Darüber hinaus müssen biometrische Daten, die für den Zweck der Personalisierung von Personalausweisen oder Aufenthaltsdokumenten gespeichert werden, auf eine hochsichere Weise gespeichert werden sowie ausschließlich bis zur Abholung des Dokuments. Ferner heißt es in Erwägungsgrund 21 ausdrücklich, dass die Verordnung keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Datenbanken biometrischer Daten auf nationaler oder europäischer Ebene darstellen kann.

Seit dem Geltungsbeginn der Verordnung wurden der Kommission keine erfolgreichen Angriffe auf das gesicherte Speichermedium in den betreffenden Dokumenten bzw. Verletzungen dieses Speichermediums zur Kenntnis gebracht.

In der Rechtssache *Landeshauptstadt Wiesbaden* kam Generalanwältin Medina zu dem Schluss, dass die Verordnung und insbesondere ihr Artikel 3 Absatz 5 keine ungerechtfertigte Einschränkung der Artikel 7 und 8 der Charta darstellt[[42]](#footnote-43).

## Weitere Informationen über die Durchführung der Verordnung

### Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Der Geltungsbeginn der Verordnung, der 2. August 2021, fiel in die Zeit der COVID-19-Pandemie. In Anbetracht dessen hatte die Kommission die Mitgliedstaaten im März 2021 um Rückmeldungen zu den Auswirkungen der Pandemie auf ihre einschlägigen Vorbereitungen gebeten. In ihren Antworten schlugen sieben Mitgliedstaaten vor, eine Verschiebung des Geltungsbeginns der Verordnung in Erwägung zu ziehen.

Auf der Grundlage der eingegangenen Rückmeldungen teilte die Kommission den Mitgliedstaaten im Juli 2021 mit[[43]](#footnote-44), dass sie beschlossen hat, keine Verschiebung des Inkrafttretens der Verordnung vorzuschlagen, um die geplante Einführung in den Mitgliedstaaten, die bis zum 2. August 2021 bereit sind, den Anforderungen der Verordnung entsprechende Dokumente auszustellen, nicht zu gefährden.

Die Kommission schlug vor, dass die Mitgliedstaaten, die auf potenzielle Verzögerungen hingewiesen hatten, Abhilfemaßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die auf dem Dokument angegebene Gültigkeitsdauer den in den Artikeln 5 und 8 der Verordnung festgelegten Auslaufregelungen entspricht (siehe Abschnitt 2.2).

Dies würde beispielsweise bedeuten, dass für nicht den einschlägigen Anforderungen entsprechende Personalausweise, die nach dem 2. August 2021 ausgestellt werden und unter die längere Auslaufregelung fallen, als Ende der Gültigkeitsdauer spätestens der 3. August 2031 angegeben werden sollte, auch wenn ein Mitgliedstaat solche Personalausweise normalerweise mit einer Gültigkeitsdauer von zehn Jahren ausstellt. Andernfalls wären die betreffenden Personalausweise gemäß Artikel 5 der Verordnung nicht mehr gültig, würden aber aufgrund eines auf dem Dokument angegebenen späteren Datums weiterhin gültig erscheinen. Darüber hinaus sollte für nicht den einschlägigen Anforderungen entsprechende Personalausweise, die nach dem 2. August 2021 ausgestellt werden und unter die kürzere Auslaufregelung fallen, als Ende der Gültigkeitsdauer spätestens der 3. August 2026 angegeben werden.

Gleichzeitig forderte die Kommission alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass sie ab Inkrafttreten der Verordnung Dokumente ausstellen, die der Verordnung entsprechen.

In Bezug auf Abhilfemaßnahmen gaben die betroffenen Mitgliedstaaten an, dass sie die Gültigkeit der betreffenden Dokumente beschränkt und/oder die Inhaber entsprechend informiert haben.

### Von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren

Am 14. Juli 2023 leitete die Kommission wegen Nichtumsetzung der Verordnung Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien, Griechenland und Portugal ein.[[44]](#footnote-45) Die Vertragsverletzungsverfahren betreffen Versäumnisse dieser Mitgliedstaaten, Dokumente, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, in einem Format auszustellen, das den Vorgaben der Verordnung entspricht.

Im Falle **Bulgariens** betrifft dies das Versäumnis, den Anforderungen entsprechende Personalausweise, Aufenthaltsdokumente von EU-Bürgern und Aufenthaltskarten für Familienangehörige von EU-Bürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, auszustellen.

Im Falle **Griechenlands** betrifft dies das Versäumnis, den Anforderungen entsprechende Personalausweise auszustellen.

Im Falle **Portugals** betrifft dies das Versäumnis, den Anforderungen entsprechende Personalausweise und Aufenthaltsdokumente für EU-Bürger auszustellen.

### Rechtssachen mit Relevanz für die Verordnung

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung wurden zwei Vorabentscheidungsersuchen zu ihr und insbesondere zur Rechtmäßigkeit der Verwendung von Fingerabdrücken in Personalausweisen vorgelegt. Beide Fälle sind derzeit noch anhängig.

Das erste noch anhängige Vorabentscheidungsersuchen, *Landeshauptstadt Wiesbaden*[[45]](#footnote-46), betrifft die Gültigkeit von Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung, wonach von den Mitgliedstaaten ausgestellte Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium versehen sein müssen, das ein Gesichtsbild des Inhabers und zwei Fingerabdrücke in interoperablen Formaten enthält.

Das vorlegende nationale Gericht hat gefragt, ob Artikel 21 Absatz 2 AEUV die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung sei, ob die Verpflichtung zur Abnahme von Fingerabdrücken mit den Grundrechten auf Achtung des Privatlebens und Datenschutz vereinbar sei und ob sich das angebliche Fehlen einer Datenschutz-Folgenabschätzung auf die Gültigkeit von Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung auswirken könne.

In ihren Schlussanträgen vom 29. Juni 2023[[46]](#footnote-47) kam Generalanwältin Medina zu dem Schluss, dass die Verordnung rechtmäßig auf der Grundlage von Artikel 21 Absatz 2 AEUV erlassen wurde, um Unionsbürgern die Ausübung des Rechts zu erleichtern, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. In diesem Zusammenhang wies die Generalanwältin darauf hin, dass dieses Recht es den Unionsbürgern ermöglicht, am Alltagsleben der anderen Einwohner des Aufnahmemitgliedstaats teilzuhaben. Die nationalen Personalausweise haben somit die gleichen Funktionen wie die Personalausweise der Gebietsansässigen, was bedeutet, dass nur ein zuverlässiger und authentischer Identitätsnachweis die uneingeschränkte Inanspruchnahme der Freizügigkeit erleichtert.

Generalanwältin Medina vertrat ferner die Auffassung, dass Artikel 3 Absatz 5 keine ungerechtfertigte Einschränkung der Artikel 7 und 8 der Charta darstellt (siehe auch Abschnitt 2.3.2). Abschließend kam die Generalanwältin zu dem Schluss, dass das Europäische Parlament und der Rat nicht verpflichtet waren, während des Gesetzgebungsverfahrens, das zum Erlass der Verordnung geführt hat, eine Folgenabschätzung durchzuführen.

Das zweite anhängige Vorabentscheidungsersuchen *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen und Liga voor Mensenrechten*[[47]](#footnote-48) betrifft Artikel 3 Absätze 5 und 6 und Artikel 14 der Verordnung sowie deren Vereinbarkeit u. a. mit dem Recht auf Privatsphäre und Schutz der personenbezogenen Daten sowie dem Recht auf Freizügigkeit. In dieser Sache sind noch keine Schlussanträge veröffentlicht worden.

### Von Bürgern erhaltene Informationen

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung hat die Kommission eine Reihe von Beschwerden und Schreiben von Bürgern zu den unter die Verordnung fallenden Dokumenten erhalten. Der Großteil davon betraf Fragen, die nicht mit der Durchführung der Verordnung in Zusammenhang stehen, insbesondere nationale Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit der Ausstellung von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten in den Mitgliedstaaten und Verzögerungen bei diesen Verfahren. Hauptthema der Schreiben und Beschwerden im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung war die obligatorische Verwendung von Fingerabdrücken (siehe hierzu Abschnitt 2.3.2).

## Weitere relevante Entwicklungen

### Digitalisierung von Reisedokumenten sowie Reiseerleichterungen

Am 2. Juni 2021 nahm die Kommission eine Mitteilung über eine Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum[[48]](#footnote-49) an. In dieser wurde festgestellt, dass, sobald die COVID-19-Pandemie überwunden und das Reisen wieder weltweit möglich ist, mit einem starken Anstieg der Passagierströme zu rechnen ist. Dies wird dem Digitalisierungsprozess, der bereits vor der Pandemie begonnen hat, neue Impulse verleihen und innovative Wege zur Erleichterung und Beschleunigung der Grenzkontrollen an internationalen Einreisehäfen und ‑flughäfen erfordern. Digitale Dokumente sind dabei sowohl effizienter als auch sicherer. Die Kommission kündigte an, nach einer eingehenden Bewertung und den notwendigen Konsultationen einen Vorschlag für eine Verordnung über die Digitalisierung von Reisedokumenten und die Erleichterung von Reisen vorlegen zu wollen.

Mit der Einführung digitaler Reisedokumente für EU-Bürger will die EU das Reisen über die Außengrenzen erleichtern, Druck und Engpässe an den Grenzübergangsstellen abbauen, Wartezeiten verkürzen sowie die Sicherheit und Effizienz der Grenzkontrollen erhöhen. Außerdem soll die Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen erleichtert werden.

Die ICAO hat einen Standard für digitale Reisedokumente (sogenannte digitale Reisezertifikate) eingeführt, wie dies bereits für das physische ePass-Dokument und die in seinem Chip enthaltenen elektronischen Daten geschehen ist.[[49]](#footnote-50) Dabei können digitale Reisezertifikate aus einem bestehenden Reisepass oder Personalausweis abgeleitet werden. Die Reisenden würden über eine Kopie der auf dem Speichermedium des physischen Reisedokuments gespeicherten Daten verfügen, die in eine Anwendung auf einem Gerät, z. B. einem Mobiltelefon, repliziert würde (ohne Fingerabdrücke). So könnten sie Reiseinformationen im Voraus übermitteln, sodass die Behörden Zeit hätten, die Informationen zu filtern, und etwaige Grenzkontrollen beschleunigt würden.

Die Kommission führt derzeit die für die Ausarbeitung eines solchen Vorschlags erforderlichen Datenerhebungen und Bewertungen durch.

### Europäische digitale Identität

Am 3. Juni 2021 schlug die Kommission einen Rahmen für eine europäische digitale Identität[[50]](#footnote-51) vor, der EU-Bürgern, Einwohnern und Unternehmen zur Verfügung stehen wird, um sich online und offline für öffentliche und private Dienste zu identifizieren. Mit der vorgeschlagenen Verordnung soll ein sicherer Rahmen geschaffen werden, in dem die Bürger ihre nationalen digitalen Identitäten mit digitalen Attributen und Berechtigungsnachweisen verknüpfen können, die es ihnen ermöglichen, etliche physische Karten und Ausweise zu ersetzen und so ihren Alltag zu vereinfachen.

Der Vorschlag für eine europäische digitale Identität, über den derzeit verhandelt wird, steht mit den Zielen der Verordnung im Einklang. Personalausweise, die gemäß den Anforderungen der Verordnung ausgestellt werden, enthalten sichere Informationen in einem Speichermedium, das die Mitgliedstaaten zur sicheren Identifizierung einer Person verwenden können, sodass es zur Schaffung einer europäischen digitalen Identität verwendet werden kann. Die Mitgliedstaaten können das sichere Speichermedium der im Rahmen der Verordnung ausgestellten Personalausweise auch nutzen, um die Karten mit der eID-Funktion auszustatten.

Am 29. Juni 2023 haben das Europäische Parlament und der Rat eine vorläufige politische Einigung über die Hauptelemente des Vorschlags erzielt.[[51]](#footnote-52)

# Schlussfolgerung

Das Recht auf Freizügigkeit ist ein mit der Unionsbürgerschaft verbundenes Recht, das von den EU-Bürgern besonders geschätzt wird. Wenn es darum geht, Hindernisse bei der Ausübung dieses Rechts zu vermeiden, spielen sichere und zuverlässige Personalausweise und Aufenthaltsdokumente eine entscheidende Rolle. Einer der konkreten Vorteile des Rechts auf Freizügigkeit besteht darin, dass EU-Bürger innerhalb der EU ohne Reisepass und nur mit Personalausweis reisen können. Darüber hinaus erleichtert die Tatsache, dass Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, Aufenthaltskarten ausgestellt werden und sie dadurch von der Visumpflicht befreit sind, das Familienleben mit dem betreffenden EU-Bürger. Um sicherzustellen, dass diese Vorteile nicht von böswilligen Akteuren missbraucht werden, ist für solche Dokumente weiterhin ein hohes Maß an Sicherheit erforderlich.

Die Kommission wird die Durchführung der Verordnung im Einklang mit ihrer Rolle als Hüterin der Verträge weiterhin überwachen.

1. ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 67. [↑](#footnote-ref-2)
2. Am 17. März 2023 nahm der Gemeinsame EWR-Ausschuss den Beschluss Nr. 50/2023 zur Aufnahme der Verordnung in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum an. Sobald die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind, wird der Beschluss für Island, Liechtenstein und Norwegen bindend sein. [↑](#footnote-ref-3)
3. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77). [↑](#footnote-ref-4)
4. Artikel 4 Absatz 3 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-5)
5. Artikel 4 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-6)
6. Artikel 5 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-7)
7. Artikel 8 Absatz 3 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-8)
8. Dänemark und Irland stellen keine Personalausweise aus. [↑](#footnote-ref-9)
9. Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-10)
10. Artikel 10 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-11)
11. Artikel 19 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-12)
12. Artikel 20 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-13)
13. Artikel 5 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie. [↑](#footnote-ref-14)
14. Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Aufenthaltskarten dieselbe Gestaltung zugrunde legen, wie sie mit der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1954, festgelegt wurde. Da eine festgelegte Gestaltung zu verwenden ist, hat die Kommission von Frontex nicht verlangt, eine ähnliche Bewertung wie bei den Personalausweisen durchzuführen. Es wurde auch keine technische Bewertung der EU-Bürgern ausgestellten Aufenthaltsdokumente verlangt, da in Artikel 6 der Verordnung keine besonderen Sicherheitsmerkmale für solche Dokumente vorgesehen sind. [↑](#footnote-ref-15)
15. ICAO-Dokument 9303, Machine Readable Travel Documents, 8. Auflage, 2021. [↑](#footnote-ref-16)
16. Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1). [↑](#footnote-ref-17)
17. Verordnung (EU) 2017/1954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige (ABl. L 286 vom 1.11.2017, S. 9). [↑](#footnote-ref-18)
18. Insbesondere war die Konformität des Speichermediums nicht Gegenstand der von Frontex durchgeführten Überprüfung. [↑](#footnote-ref-19)
19. Aus Sicherheitsgründen legt die Kommission nicht offen, welche Personalausweise betroffen sind. [↑](#footnote-ref-20)
20. Tschechien (*občanský průkaz*) und Portugal (*Cartão de Cidadão*). [↑](#footnote-ref-21)
21. Siehe Erwägungsgrund 35 der Verordnung. [↑](#footnote-ref-22)
22. Kinder unter sechs Jahren sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit. [↑](#footnote-ref-23)
23. Siehe Erwägungsgrund 27 der Verordnung. [↑](#footnote-ref-24)
24. Siehe Erwägungsgrund 35 der Verordnung. [↑](#footnote-ref-25)
25. Verwendung des gültigen Dokuments einer anderen Person. [↑](#footnote-ref-26)
26. Jemand, der einen gefälschten oder verfälschten Ausweis verwendet. [↑](#footnote-ref-27)
27. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_de> [↑](#footnote-ref-28)
28. Zum Beispiel das Urteil vom 20. März 2018, Menci, C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197, Rn. 41. [↑](#footnote-ref-29)
29. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates. [↑](#footnote-ref-30)
30. Artikel 4a der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1). [↑](#footnote-ref-31)
31. Erwägungsgrund 18 der Verordnung. [↑](#footnote-ref-32)
32. Artikel 6 Unterabsatz 2 der Verordnung. [↑](#footnote-ref-33)
33. Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 75. [↑](#footnote-ref-34)
34. Artikel 35 der Freizügigkeitsrichtlinie erlaubt Beschränkungen der Freizügigkeit in Fällen von Betrug und Rechtsmissbrauch. [↑](#footnote-ref-35)
35. Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670, Rn. 41. [↑](#footnote-ref-36)
36. Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 82. [↑](#footnote-ref-37)
37. Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670, Rn. 48; siehe auch das Urteil vom 3. Oktober 2019, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/A u. a., C-70/18, ECLI:EU:C:2019:823, Rn. 58, und Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 79. [↑](#footnote-ref-38)
38. Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670, Rn. 50; siehe auch die Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 89. [↑](#footnote-ref-39)
39. Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670, Rn. 51; siehe auch die Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 95. [↑](#footnote-ref-40)
40. Siehe Artikel 10 und 11 der Verordnung und Erwägungsgründe 19 bis 22 und 40 sowie die Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 98 bis 103. [↑](#footnote-ref-41)
41. 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) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1). [↑](#footnote-ref-42)
42. Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520, Rn. 108. [↑](#footnote-ref-43)
43. Ares(2021) 4724281. [↑](#footnote-ref-44)
44. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_23_3445> [↑](#footnote-ref-45)
45. Rechtssache C-61/22. [↑](#footnote-ref-46)
46. Schlussanträge vom 29. Juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C‑61/22, ECLI:EU:C:2023:520. [↑](#footnote-ref-47)
47. Rechtssache C-280/22. [↑](#footnote-ref-48)
48. COM(2021) 277 final. [↑](#footnote-ref-49)
49. Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (DTC), abrufbar unter: <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF>. [↑](#footnote-ref-50)
50. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität (COM(2021) 281 final). [↑](#footnote-ref-51)
51. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_3556> [↑](#footnote-ref-52)