Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
LAILA MEDINA
vom 29. Juni 2023 [1]

Rechtssache C-61/22

RL
gegen
Landeshauptstadt Wiesbaden

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) 2019/1157 – Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern – Art. 3 Abs. 5 – Verpflichtung zur Abnahme von Fingerabdrücken und zu deren Speicherung auf einem hochsicheren Speichermedium – Gültigkeit – Rechtsgrundlage – Art. 21 Abs. 2 AEUV – Art. 77 Abs. 3 AEUV – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 7 und 8 – Achtung des Privat- und Familienlebens – Schutz der personenbezogenen Daten – Art. 52 Abs. 1 – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – Datenschutz-Grundverordnung – Art. 35 Abs. 10 – Datenschutz-Folgenabschätzung“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 [2], der dazu verpflichtet, in jeden von den Mitgliedstaaten neu ausgestellten Personalausweis Fingerabdrücke des Inhabers auf einem hochsicheren Speichermedium aufzunehmen [3]. Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen RL und der Landeshauptstadt Wiesbaden (Deutschland), in dem es um eine Verwaltungsentscheidung geht, mit der die Landeshauptstadt Wiesbaden die Ausstellung eines Personalausweises ohne auf dessen Chip gespeicherten Fingerabdruck verweigert.

2. Mit seinem Ersuchen möchte das vorlegende Gericht erstens wissen, ob Art. 21 Abs. 2 AEUV die geeignete Grundlage für den Erlass der Verordnung 2019/1157 war, zweitens, ob Art. 3 Abs. 5 dieser Verordnung mit den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] 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. 2019, L 188, S. 67) (im Folgenden: Verordnung 2019/1157).

[3] Diese Verpflichtung gilt ab dem 2. August 2021. Vgl. Art. 16 der Verordnung 2019/1157.

Folgenden: Charta) in Verbindung mit deren Art. 52 Abs. 1 vereinbar ist, und drittens, ob die genannte Verordnung mit der Verpflichtung zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 Abs. 10 DSGVO [4] im Einklang steht.

3. Ungeachtet der Unterschiede zwischen Personalausweisen und Reisepässen stellt dieser Fall eine thematische Weiterführung des Urteils Schwarz [5] dar. In diesem Urteil prüfte der Gerichtshof die Gültigkeit von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2252/2004 [6], der die obligatorische Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Pässen und anderen von den Mitgliedstaaten ausgestellten Reisedokumenten vorsieht [7].

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung 2019/1157

4. In den Erwägungsgründen 1, 2, 3, 4, 5, 15, 17, 18, 21 und 28 der Verordnung 2019/1157 heißt es:

„(1) Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) sieht ausdrücklich vor, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Unionsbürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen des EUV und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu fördern.

(2) Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Bürger der Union das Recht auf Freizügigkeit vorbehaltlich bestimmter Beschränkungen und Bedingungen. Mit der [Richtlinie 2004/38] [8] wird dieses Recht konkret ausgestaltet. In Artikel 45 der [Charta] sind die Freizügigkeit und die Aufenthaltsfreiheit ebenfalls verankert. Die Freizügigkeit schließt das Recht ein, mit einem gültigen Personalausweis oder Reisepass Mitgliedstaaten zu verlassen und in Mitgliedstaaten einzureisen.

(3) Gemäß der [Richtlinie 2004/38] stellen die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen nach den nationalen Rechtsvorschriften Personalausweise oder Reisepässe aus und verlängern diese Dokumente. …

[4] 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. 2016, L 119, S. 1) (im Folgenden: DSGVO).

[5] Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670) (im Folgenden: Urteil Schwarz).

[6] Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. 2004, L 385, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2252/2004).

[7] Der vorliegende Fall weist auch einen engen Bezug zu der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache C-280/22, Kinderrrechtencoalitie Vlaanderen und Liga voor Mensenrechten, auf.

[8] 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, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77) in geänderter Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2004/38).

(4) Die [Richtlinie 2004/38] sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Maßnahmen erlassen können, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen. Als typische Fälle von Betrug im Sinne dieser Richtlinie wurden die Fälschung von Dokumenten und die Vorspiegelung falscher Tatsachen in Bezug auf die an das Aufenthaltsrecht geknüpften Bedingungen ausgewiesen.

(5) Die Sicherheitsstandards der von den Mitgliedstaaten ausgestellten nationalen Personalausweise und der Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat und ihren Familienangehörigen ausgestellten Aufenthaltstitel unterscheiden sich erheblich. Diese Unterschiede führen zu einem höheren Fälschungs- und Dokumentenbetrugsrisiko und auch zu praktischen Schwierigkeiten für Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben möchten. …

…

(15) … Verbesserte Personalausweise sollen eine einfachere Identifizierung gewährleisten und zu einem besseren Zugang zu Diensten beitragen.

…

(17) Sicherheitsmerkmale sind erforderlich, um ein Dokument auf seine Echtheit zu überprüfen und die Identität einer Person festzustellen. Die Festlegung von Mindestsicherheitsstandards und die Aufnahme biometrischer Daten in Personalausweise … ist ein wichtiger Schritt, um die Verwendung dieser Dokumente in der Union sicherer zu machen. Die Aufnahme solcher biometrischen Identifikatoren sollte gewährleisten, dass die Unionsbürger in vollem Umfang von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch machen können.

(18) Die Speicherung eines Gesichtsbilds und zweier Fingerabdrücke (im Folgenden ‚biometrische Daten') auf Personalausweisen und Aufenthaltskarten, die in Bezug auf biometrische Pässe und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige 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.

…

(21) Diese Verordnung stellt keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Datenbanken auf nationaler Ebene zur Speicherung biometrischer Daten in den Mitgliedstaaten dar, zumal es sich dabei um eine Frage des nationalen Rechts handelt, welches dem Unionsrecht im Bereich Datenschutz entsprechen muss. Diese Verordnung stellt ferner keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung einer zentralen Datenbank auf der Ebene der Union dar.

…

(28) Die Einführung von Mindeststandards für die Sicherheit und die Gestaltung von Personalausweisen sollte den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich auf die Echtheit der Dokumente zu verlassen, wenn Unionsbürger ihre Freizügigkeitsrechte ausüben. Mit der Einführung höherer Sicherheitsstandards sollten den öffentlichen und privaten Stellen ausreichende Garantien geboten werden, so dass sie sich auf die Echtheit von Personalausweisen, die von den Unionsbürgern für die Zwecke der Identifizierung vorgelegt werden, verlassen können."

5. Art. 1 („Gegenstand") der Verordnung 2019/1157 bestimmt:

„Mit dieser Verordnung werden die Sicherheitsstandards für Personalausweise verschärft, die die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen ausstellen …, die ihr Recht auf Freizügigkeit in der Union ausüben."

6. Art. 3 („Sicherheitsstandards/Gestaltung/Spezifikationen") der Verordnung 2019/1157 bestimmt:

„(1) Die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise werden im ID-1-Format hergestellt und sind mit einem maschinenlesbaren Bereich ausgestattet. Diese Personalausweise orientieren sich an den Spezifikationen und Mindestsicherheitsstandards des ICAO-Dokuments 9303 und entsprechen den Anforderungen der Buchstaben c, d, f und g des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1954.

…

(5) Die Personalausweise werden mit einem hochsicheren Speichermedium versehen, das ein Gesichtsbild des Personalausweisinhabers und zwei Fingerabdrücke in interoperablen digitalen Formaten enthält. Bei der Erfassung der biometrischen Identifikatoren wenden die Mitgliedstaaten die technischen Spezifikationen gemäß dem Durchführungsbeschluss der Kommission C(2018) 7767[9] an.

(6) Das Speichermedium weist eine ausreichende Kapazität auf und ist geeignet, die Integrität, die Authentizität und die Vertraulichkeit der Daten sicherzustellen. Auf die gespeicherten Daten kann kontaktlos zugegriffen werden, und sie werden nach Maßgabe des Durchführungsbeschlusses C(2018) 7767 gesichert. Die Mitgliedstaaten tauschen untereinander die Informationen aus, die für die Authentifizierung des Speichermediums und den Zugriff auf [die] und die Überprüfung der in Absatz 5 genannten biometrischen Daten notwendig sind.

(7) Kinder unter zwölf Jahren können von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit werden.

Kinder unter sechs Jahren sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit.

Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch nicht möglich ist, sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit.

…"

[9] Durchführungsbeschluss der Kommission vom 30. November 2018 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für die einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige und zur Aufhebung der Entscheidung K(2002) 3069 (C[2018] 7767 final) (im Folgenden: Kommissionsbeschluss C[2018] 7767).

7. Art. 10 („Erfassung biometrischer Identifikatoren“) der Verordnung 2019/1157 bestimmt:

„(1) Biometrische Identifikatoren werden ausschließlich durch qualifiziertes und ordnungsgemäß befugtes Personal erfasst, das von den für die Ausstellung der Personalausweise oder Aufenthaltskarten zuständigen Behörden benannt wird; diese Erfassung erfolgt zum Zwecke der Aufnahme in ein hochsicheres Speichermedium gemäß Artikel 3 Absatz 5 bei Personalausweisen …

Um die Übereinstimmung der biometrischen Identifikatoren mit der Identität des Antragstellers zu gewährleisten, muss der Antragsteller während des Ausstellungsverfahrens für jeden Antrag mindestens einmal persönlich erscheinen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass angemessene und wirksame Verfahren für die Erfassung biometrischer Identifikatoren bestehen, und dass diese Verfahren den in der Charta, in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes verankerten Rechten und Grundsätzen entsprechen.

…

(3) Vorbehaltlich anderer Verarbeitungszwecke nach Maßgabe des Unionsrechts und des nationalen Rechts werden biometrische Identifikatoren, die für die Zwecke der Personalisierung von Personalausweisen oder Aufenthaltsdokumenten gespeichert werden, auf hochsichere Weise sowie ausschließlich bis zu dem Tag der Abholung des Dokuments und keinesfalls länger als 90 Tage ab dem Tag der Ausstellung des Dokuments gespeichert. Nach diesem Zeitraum werden die biometrischen Identifikatoren umgehend gelöscht oder vernichtet.“

8. Art. 11 („Schutz personenbezogener Daten und Haftung“) der Verordnung 2019/1157 lautet wie folgt:

„(1) Unbeschadet der [DSGVO] gewährleisten die Mitgliedstaaten die Sicherheit, Integrität, Echtheit und vertrauliche Behandlung der für die Zwecke dieser Verordnung erfassten und gespeicherten Daten.

(2) Für die Zwecke dieser Verordnung gelten die für die Ausstellung von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten zuständigen Behörden als [Verantwortliche] gemäß Artikel 4 [Nr.] 7 [DSGVO] und sind für die Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Aufsichtsbehörden ihren Aufgaben gemäß der [DSGVO] umfassend nachkommen können, was den Zugang zu allen personenbezogenen Daten und allen erforderlichen Informationen sowie zu den Geschäftsräumen und Datenverarbeitungsgeräten der zuständigen Behörden einschließt.

…

(5) Maschinenlesbare Informationen dürfen nur gemäß dieser Verordnung oder dem nationalen Recht des ausstellenden Mitgliedstaats in einen Personalausweis … aufgenommen werden.

(6) Auf dem Speichermedium von Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten gespeicherte biometrische Daten dürfen 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.

…“

2. DSGVO

9. In Art. 6 („Rechtmäßigkeit der Verarbeitung“) DSGVO heißt es:

„(1) Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:

…

c) die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;

d) die Verarbeitung ist erforderlich, um lebenswichtige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person zu schützen;

e) die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;

…“

10. Art. 35 („Datenschutz-Folgenabschätzung und vorherige Konsultation“) DSGVO bestimmt:

„(1) Hat 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, so führt der Verantwortliche vorab eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durch. Für die Untersuchung mehrerer ähnlicher Verarbeitungsvorgänge mit ähnlich hohen Risiken kann eine einzige Abschätzung vorgenommen werden.

…

(10) Falls die Verarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c oder e auf einer Rechtsgrundlage im Unionsrecht oder im Recht des Mitgliedstaats, dem der Verantwortliche unterliegt, beruht und falls diese Rechtsvorschriften den konkreten Verarbeitungsvorgang oder die konkreten Verarbeitungsvorgänge regeln und bereits im Rahmen der allgemeinen

Folgenabschätzung im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Rechtsgrundlage eine Datenschutz-Folgenabschätzung erfolgte, gelten die Absätze 1 bis 7 nur, wenn es nach dem Ermessen der Mitgliedstaaten erforderlich ist, vor den betreffenden Verarbeitungstätigkeiten eine solche Folgenabschätzung durchzuführen."

3. Richtlinie 2004/38

11. Art. 4 („Recht auf Ausreise") der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihre Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

…"

12. Art. 5 („Recht auf Einreise") der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften gestatten die Mitgliedstaaten Unionsbürgern, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihren Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, die Einreise.

…"

B. Nationales Recht

13. Mit dem Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis [10] wurde die Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 in deutsches Recht umgesetzt.

14. § 1 („Ausweispflicht; Ausweisrecht") Abs. 1 PAuswG bestimmt:

„Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind verpflichtet, einen gültigen Ausweis zu besitzen, sobald sie 16 Jahre alt sind und der allgemeinen Meldepflicht unterliegen oder, ohne ihr zu unterliegen, sich überwiegend in Deutschland aufhalten. Sie müssen ihn auf Verlangen einer zur Feststellung der Identität berechtigten Behörde vorlegen und es ihr ermöglichen, ihr Gesicht mit dem Lichtbild des Ausweises abzugleichen. Vom Ausweisinhaber darf nicht verlangt werden, den Personalausweis zu hinterlegen oder in sonstiger Weise den Gewahrsam aufzugeben. Dies gilt nicht für zur Identitätsfeststellung berechtigte Behörden sowie in den Fällen der Einziehung und Sicherstellung."

[10] Gesetz vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281) (im Folgenden: PAuswG).

15. § 5 („Ausweismuster; gespeicherte Daten“) Abs. 9 PAuswG bestimmt:

„Die auf Grund [der Verordnung 2019/1157] 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.“

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefrage

16. RL beantragte im November 2021 bei der Landeshauptstadt Wiesbaden die Ausstellung eines neuen Personalausweises, da der Chip seines alten Personalausweises defekt sei. In seinem Antrag verlangte RL ausdrücklich, dass der Ausweis ohne einen Fingerabdruck im Chip ausgestellt werden solle.

17. Die Landeshauptstadt Wiesbaden lehnte den Antrag von RL ab, weil erstens nach deutschem Recht ein Personalausweis auch dann gültig bleibe, wenn der Chip des Ausweises defekt sei. Da RL bereits im Besitz eines gültigen Ausweises sei, habe er keinen Anspruch auf die Ausstellung eines neuen Personalausweises. Zweitens könne der Personalausweis ohnehin nicht ohne die Abbildung des Fingerabdrucks des Inhabers ausgestellt werden, da seit dem 2. August 2021 nach § 5 Abs. 9 PAuswG die Speicherung des Fingerabdrucks im Chip des neuen Personalausweises zwingend vorgeschrieben sei.

18. RL erhob beim Verwaltungsgericht Wiesbaden (Deutschland), dem vorlegenden Gericht in der vorliegenden Rechtssache, Klage mit dem Antrag, die zuständige Behörde zu verpflichten, ihm einen neuen Personalausweis ohne gespeicherten Fingerabdruck auszustellen.

19. Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Gültigkeit von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157, der die Grundlage für § 5 Abs. 9 PAuswG und damit für die Pflicht zur Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in deutschen Personalausweisen bildet. Es verweist darauf, dass nach Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise mit einem hochsicheren Speichermedium versehen sein müssen, das ein Gesichtsbild des Personalausweisinhabers und zwei Fingerabdrücke in interoperablen digitalen Formaten enthält.

20. Das vorlegende Gericht nennt insbesondere drei Gründe für eine Ungültigkeit von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157.

21. Erstens wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob die Verordnung 2019/1157 auf der Grundlage von Art. 77 Abs. 3 AEUV, der die Anwendung eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens vorsieht, in dem der Rat einstimmig beschließt, und nicht auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union betrifft, hätte erlassen werden müssen. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil Schwarz Art. 62 Nr. 2 Buchst. a EGV, d. h. die Bestimmung, die später zu Art. 77 Abs. 3 AEUV geworden sei, als eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung

Nr. 2252/2004 angesehen habe, die die obligatorische Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken der Unionsbürger in Pässen vorschreibe. Das vorlegende Gericht fragt sich daher, ob nicht dieselbe Rechtsgrundlage auch für den Erlass der Verordnung 2019/1157 hätte herangezogen werden müssen.

22. Zweitens hat das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 mit den Art. 7 und 8 der Charta. Es stellt fest, dass die obligatorische Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in Personalausweisen im Licht des Urteils Schwarz eine Einschränkung der in diesen beiden Bestimmungen anerkannten Rechte darstelle. Außerdem erfülle diese Einschränkung nicht die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta und sei daher nicht gerechtfertigt. Konkret stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob mit Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 ein berechtigtes Interesse verfolgt werde und ob die sich aus dieser Bestimmung ergebende Verpflichtung als geeignet, erforderlich und verhältnismäßig angesehen werden könne.

23. Drittens äußert das vorlegende Gericht Bedenken hinsichtlich der Verpflichtung zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung, gemäß Art. 35 Abs. 10 DSGVO. Insbesondere verweist das Gericht unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung[11] darauf, dass diese Bestimmung auf die in der Verordnung 2019/1157 vorgesehene Verarbeitung von Fingerabdrücken anwendbar sei. Eine solche Abschätzung habe der Unionsgesetzgeber beim Erlass dieser Verordnung jedoch nicht vorgenommen.

24. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Verstößt die Verpflichtung zur Aufnahme und Speicherung von Fingerabdrücken in Personalausweisen gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 gegen höherrangiges Unionsrecht, insbesondere

a) gegen Art. 77 Abs. 3 AEUV,

b) gegen die Art. 7 und 8 der Charta,

c) gegen Art. 35 Abs. 10 DSGVO,

und ist deshalb aus einem der Gründe ungültig?

25. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 1. Februar 2022 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die deutsche, die spanische und die polnische Regierung, das Parlament, der Rat und die Europäische Kommission sowie der Kläger des Ausgangsverfahrens haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat am 14. März 2023 stattgefunden.

[11] Stellungnahme 7/2018 des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 10. August 2018 zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und anderer Dokumente (ABl. 2018, C 338, S. 22) (im Folgenden: Stellungnahme 7/2018 des Europäischen Datenschutzbeauftragten).

IV. Würdigung

26. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung 2019/1157 nach Unionsrecht gültig ist. Es fragt insbesondere:

– erstens, ob Art. 21 Abs. 2 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 5 im Rahmen des dort genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens war,

– zweitens, ob Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 mit den Art. 7 und 8 der Charta in Verbindung mit deren Art. 52 Abs. 1 vereinbar ist, und

– drittens, ob Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 mit der Verpflichtung zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 Abs. 10 DSGVO im Einklang steht.

27. Ich werde diese Ungültigkeitsgründe einzeln nacheinander prüfen.

A. Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung 2019/1157

28. Der erste Ungültigkeitsgrund betrifft die Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung 2019/1157. Im Kern hegt das vorlegende Gericht Zweifel daran, ob diese Verordnung nicht auf der Grundlage von Art. 77 Abs. 3 AEUV statt auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV hätte erlassen werden müssen. Über die Frage der in formeller Hinsicht geeigneten Rechtsgrundlage für die Verordnung 2019/1157 hinaus geht es um die Frage des nach der jeweiligen Vorschrift anwendbaren Gesetzgebungsverfahrens.

29. Art. 21 AEUV steht in dessen Teil II („Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“). Nach Art. 21 Abs. 1 hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Dagegen sieht Art. 21 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit der Union vor, Vorschriften zu erlassen, um die Ausübung dieses Rechts zu erleichtern, wenn ein Tätigwerden erforderlich erscheint und die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen. In diesem Fall findet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung, das eine Mitentscheidung von Parlament und Rat umfasst.

30. Im Gegensatz dazu befindet sich Art. 77 Abs. 3 AEUV, der sich auf die „Politik in den Bereichen Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ bezieht, in Teil III Titel V AEUV, der dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gewidmet ist. Er sieht vor, dass der Rat, falls zur Erleichterung der Ausübung des in Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV genannten Rechts – des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – ein Tätigwerden der Union erforderlich erscheint, Bestimmungen unter anderem über Pässe und Personalausweise erlassen kann. Die Anwendung von Art. 77 Abs. 3 AEUV setzt nach seinem Wortlaut ebenfalls voraus, dass die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen. In diesem Fall gilt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, bei dem der Rat nach Anhörung des Parlaments einstimmig beschließt.

31. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören [12]. Zudem hat der Gerichtshof festgestellt, dass zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage für eine Maßnahme der Union der rechtliche Zusammenhang, in den sich eine neue Regelung einfügt, berücksichtigt werden kann, insbesondere soweit dieser Zusammenhang Aufschluss über das Ziel dieser Regelung zu geben vermag [13].

32. Was den vorliegenden Fall angeht, möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass der Umstand, dass im Urteil Schwarz Art. 77 Abs. 3 AEUV als die geeignete Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 2252/2004, mit der die obligatorische Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in den Pässen von Unionsbürgern eingeführt wurde [14], angesehen wurde, entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts für die Beurteilung der Frage, ob der Erlass der Verordnung 2019/1157 zu Recht auf Art. 21 Abs. 2 AEUV gestützt wurde, für sich genommen nicht als ausreichend anzusehen ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs und entsprechend der oben angeführten Rechtsprechung sind nämlich das Ziel und der Inhalt der zu prüfenden Maßnahme zu berücksichtigen, um ihre richtige Rechtsgrundlage zu ermitteln, und nicht die Rechtsgrundlage für den Erlass anderer Handlungen der Union, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen [15].

33. Was einerseits das Ziel der Verordnung 2019/1157 betrifft, so stelle ich fest, dass Art. 1 dieser Verordnung unter der Überschrift „Gegenstand“ vorsieht, dass diese Verordnung die Sicherheitsstandards verschärft, die u. a. für die Ausweise gelten, die die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausstellen. Diese Bestimmung verleiht den Erwägungsgründen 1 bis 5 der genannten Verordnung normativen Ausdruck, die unter Bezugnahme auf den Vertrag über die Europäische Union, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 45 der Charta und die Richtlinie 2004/38 das Ziel verfolgen, die Ausübung des Rechts der Unionsbürger auf Freizügigkeit in einem Raum der Sicherheit zu erleichtern [16].

34. Insbesondere im vierten Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 wird darauf hingewiesen, dass die Fälschung von Dokumenten und die Vorspiegelung falscher Tatsachen in Bezug auf die an das Aufenthaltsrecht geknüpften Bedingungen als typische Fälle von Betrug im Zusammenhang mit der Freizügigkeit ausgewiesen wurden. Darüber hinaus wird im fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 ausgeführt, dass Dokumentenfälschung und Betrug auf die erheblichen Unterschiede zwischen den Sicherheitsstandards der von den Mitgliedstaaten ausgestellten nationalen Personalausweise zurückzuführen sind. Diese Unterschiede, so derselbe Erwägungsgrund, führen zu einem höheren Fälschungs- und Dokumentenbetrugsrisiko und auch zu praktischen Schwierigkeiten für Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben möchten. Schließlich heißt es im 28. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157, dass mit der Einführung höherer Sicherheitsstandards den öffentlichen und privaten Stellen ausreichende Garantien geboten werden sollten, so dass sie sich auf die Echtheit von Personalausweisen, die von den Unionsbürgern für die Zwecke der Identifizierung vorgelegt werden, verlassen können.

[12] Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[13] Ebd. (Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[14] Urteil Schwarz, Rn. 20.

[15] Vgl. hierzu Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 35 und 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[16] Vgl. auch den 46. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157.

35. Was andererseits den Inhalt der Verordnung 2019/1157 betrifft, so ist die in dieser Verordnung vorgesehene obligatorische Erfassung und Speicherung eines Fingerabdruckbilds, um die es im vorliegenden Fall geht, Teil einer größeren Gruppe von Maßnahmen, die für neu ausgestellte nationale Personalausweise gelten und die größtenteils in Art. 3 („Sicherheitsstandards/Gestaltung/Spezifikationen“) aufgeführt sind.

36. Gelesen im Licht des 17. Erwägungsgrundes der Verordnung 2019/1157 dienen diese Maßnahmen Sicherheitszwecken, die für die Überprüfung der Echtheit eines Dokuments und die Feststellung der Identität einer Person erforderlich sind[17]. Im 18. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 wird in diesem Zusammenhang weiter ausgeführt, dass die Speicherung biometrischer Daten auf Personalausweisen – ein Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke – eine geeignete Kombination aus zuverlässiger Identifizierung und Echtheitsprüfung im Hinblick auf eine Verringerung des Betrugsrisikos darstellt, um die Sicherheit von Personalausweisen zu verbessern.

37. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass das von Parlament und Rat mit der Verordnung 2019/1157 verfolgte Ziel im Wesentlichen darin bestand, das Recht der Unionsbürger zu erleichtern, mit ihrem Personalausweis in jeden Mitgliedstaat zu reisen und sich dort aufzuhalten und sich auf ihren Personalausweis als einen authentischen und zuverlässigen Identitätsnachweis zu verlassen. Diese Begriffe werden auch von der Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag[18] verwendet, in dem ebenso wie in der Verordnung 2019/1157 die Notwendigkeit betont wird, das Risiko von Fälschungen und Dokumentenbetrug zu verringern, um die Akzeptanz dieser Ausweise in einem anderen Mitgliedstaat als dem, der sie ausgestellt hat, zu verbessern[19]. Dieses Ziel sollte in Anbetracht der Bestimmungen der Verordnung 2019/1157 dadurch erreicht werden, dass in die nationalen Personalausweise gemeinsame Sicherheitsmerkmale aufgenommen werden, die in derselben Verordnung als i) Mindestsicherheitsstandards und Formate und ii) höhere Sicherheitsstandards bezeichnet werden[20]. Die letztgenannte Kategorie umfasste die obligatorische Erfassung von Fingerabdrücken und die Speicherung eines Abbilds davon auf einem hochsicheren Datenträger.

38. Es bleibt die Frage, ob der Unionsgesetzgeber in Anbetracht des Zwecks und des Inhalts der Verordnung 2019/1157, wie ich oben dargelegt habe, zu Recht Art. 21 Abs. 2 AEUV als geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Verordnung angesehen hat. In Anbetracht des Wortlauts dieser Bestimmung, auf den oben in Nr. 29 Bezug genommen wurde, ist vom Gerichtshof erstens zu prüfen, ob davon ausgegangen werden kann, dass die Verordnung 2019/1157 rechtmäßig erlassen wurde, um die Ausübung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern, zweitens, ob ein Tätigwerden der Union zur Erreichung dieses Ziels erforderlich war, und drittens, ob die Verträge die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen haben.

[17] In diesem Erwägungsgrund heißt es ausdrücklich, dass die Festlegung von Mindestsicherheitsstandards und die Aufnahme biometrischer Daten in die Personalausweise wichtige Schritte sind, um deren Verwendung in der Union sicherer zu machen und es den Unionsbürgern zu ermöglichen, von ihren Freizügigkeitsrechten in vollem Umfang Gebrauch zu machen.

[18] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden, COM(2018) 212 final, S. 4 (im Folgenden: Vorschlag der Kommission für eine Verordnung).

[19] Für einen konzeptionellen Rahmen der allgemeinen und spezifischen Ziele des Verordnungsvorschlags der Kommission vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Commission Staff Working Document – Impact Assessment, of 17 April 2018 (SWD(2018) 110 final)“, S. 24 (im Folgenden: Folgenabschätzung der Kommission).

[20] Vgl. den 28. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157.

1. Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit

39. Was als Erstes die Frage betrifft, ob die Verordnung 2019/1157 rechtmäßig mit dem Ziel erlassen wurde, die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern, ist daran zu erinnern, dass gemäß Art. 4 der Richtlinie 2004/38 alle Unionsbürger das Recht haben, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen, um sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben („Recht auf Ausreise“). Dementsprechend müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 dieser Richtlinie den Unionsbürgern die Einreise in ihr Hoheitsgebiet gestatten („Recht auf Einreise“). Wie aus der Richtlinie 2004/38 hervorgeht – und im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 bekräftigt wird – stellen beide Rechte den Kern des Rechts auf Freizügigkeit und damit einen der Grundpfeiler der Unionsbürgerschaft dar.

40. Nach diesen Bestimmungen ist die Ausübung des Rechts auf Ausreise und des Rechts auf Einreise jedoch von der Vorlage eines gültigen Personalausweises oder eines gültigen Reisepasses abhängig. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zielt dieses Erfordernis darauf ab, die Lösung von mit dem Nachweis des Aufenthaltsrechts zusammenhängenden Problemen nicht nur für die Unionsbürger, sondern auch für die nationalen Behörden zu erleichtern [21]. Folglich hängt das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Aufnahme eines Unionsbürgers in ihr jeweiliges Hoheitsgebiet und letztlich die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch diesen Bürger von der Zuverlässigkeit seines Personalausweises oder Reisepasses in Bezug auf Echtheit und Identifizierung ab [22]. Dies gilt umso mehr, als sich dies aus dem vierten Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 ergibt, da die Richtlinie 2004/38 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, im Falle von Betrug ein durch diese Richtlinie verliehenes Recht zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen [23].

41. Außerdem ist zu bedenken, dass sich die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit nicht auf Grenzkontrollen [24] oder eine verwaltungsmäßige Registrierung, wie der Kläger in erster Linie geltend macht, beschränkt. Das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt ermöglicht es den Unionsbürgern, 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, der nach gemeinsamen Sicherheitsstandards und Formaten ausgestellt wird, die uneingeschränkte Inanspruchnahme der Freizügigkeit erleichtert. Ohne solche gemeinsamen Standards und Formate und angesichts der mangelnden Homogenität der derzeitigen nationalen Personalausweise innerhalb der Europäischen Union, auf die ich später noch eingehen werde [25], können leicht Hindernisse und Schwierigkeiten auftreten, was die Hauptsorge ist, die im fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 beschrieben wird.

42. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung nationaler Personalausweise, um Zugang zu Dienstleistungen zu erhalten, die von öffentlichen oder privaten Stellen im Aufnahmemitgliedstaat angeboten werden, insbesondere dann, wenn nach nationalem Recht ein Ausweisdokument für solche Identifizierungszwecke notwendig ist. Das ist beispielsweise beim Zugang zu öffentlichen Diensten wie der Gesundheitsversorgung der Fall oder im Umgang mit

21 Urteil vom 17. Februar 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, Rn. 22).

22 Vgl. auch Art. 8 („Verwaltungsformalitäten für Unionsbürger“) Abs. 3 der Richtlinie 2004/38.

23 Vgl. Art. 35 der Richtlinie 2004/38.

24 Dies gilt beispielsweise für Mitgliedstaaten wie Irland, in denen weiterhin Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, oder für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß den Art. 23 ff. der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Kodex der Union für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S. 1) in geänderter Fassung.

25 Siehe Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

Banken, Fluggesellschaften, Unterhaltungsstätten, Hotels oder anderen Beherbergungseinrichtungen usw. Zudem ist die Nutzung nationaler Personalausweise wesentlich, um mit dem Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, eng verbundene Rechte in Anspruch zu nehmen, wie das Recht, in Europa- und Kommunalwahlen zu wählen und gewählt zu werden [26].

43. In diesem Zusammenhang dürfte es schwerfallen, angesichts des Ziels und des Inhalts der Verordnung 2019/1157 zu behaupten, dass diese Verordnung keinen Bezug zu dem Ziel hat, die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern. Ganz im Gegenteil: Die Vereinheitlichung des Formats der nationalen Personalausweise und die Verbesserung ihrer Zuverlässigkeit durch Sicherheitsstandards, einschließlich der durch Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 eingeführten, wirken sich unmittelbar auf die Ausübung dieses Rechts aus, indem sie diese Ausweise vertrauenswürdiger machen – und zwar sowohl in technischer Hinsicht als auch in der öffentlichen Wahrnehmung, wie die Kommission zu Recht feststellt – und damit die Akzeptanz bei den Behörden der Mitgliedstaaten und den Dienstleistern stärken [27]. Letztendlich bedeutet dies eine Verringerung der Unannehmlichkeiten, Kosten und administrativen Hindernisse für mobile Unionsbürger.

44. Ich möchte kurz hinzufügen, dass Pässe, die bereits nach der Verordnung Nr. 2252/2004 der obligatorischen Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken unterliegen, zwar Dokumente sind, die alternativ für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch Unionsbürger verwendet werden können, dies aber nicht ausschließt, dass nationale Personalausweise aufgrund der Richtlinie 2004/38 demselben Zweck dienen [28], und dass diese Ausweise aus der Sicht des Unionsgesetzgebers stärker harmonisierte Formate und robustere Sicherheitsstandards erfordern könnten, um sie zuverlässiger zu machen und folglich ihre Akzeptanz zu erhöhen.

45. Die erste Voraussetzung des Art. 21 Abs. 2 AEUV, d. h. das Erfordernis, dass die Verordnung 2019/1157 rechtmäßig erlassen wurde, um die Ausübung des Rechts zu erleichtern, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ist daher meines Erachtens als erfüllt anzusehen.

2. Zur Frage, ob ein Tätigwerden erforderlich erscheint

46. Was als Zweites die Frage betrifft, ob ein Tätigwerden der Union erforderlich war, um das Ziel der Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erreichen, ist festzustellen, dass dieser Gesichtspunkt weder vom vorlegenden Gericht ausdrücklich angesprochen noch vom Kläger im Ausgangsverfahren in Frage gestellt worden ist. Auf jeden Fall möchte ich den Gerichtshof auf die von der Kommission durchgeführte Folgenabschätzung aufmerksam machen, die dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung beigefügt ist [29].

[26] Vorteile für europäische demokratische Rechte und für die Bürgerinitiative werden ebenfalls in der Folgenabschätzung der Kommission erwähnt (Nr. 6.1).

[27] Vgl. in diesem Sinne den letzten Satz des 15. Erwägungsgrundes der Verordnung 2019/1157 sowie den 28. Erwägungsgrund dieser Verordnung, in denen, wie bereits erwähnt, darauf hingewiesen wird, dass diese beiden Maßnahmen zum einen den Mitgliedstaaten helfen, sich auf die Authentizität dieser Dokumente zu verlassen, und zum anderen den öffentlichen und privaten Stellen ausreichende Garantien bieten, so dass sie sich auf diese Dokumente verlassen können, wenn sie von Unionsbürgern zu Identifizierungszwecken verwendet werden.

[28] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. April 2015, Willems u. a. (C-446/12 bis C-449/12, EU:C:2015:238, Rn. 39).

[29] Folgenabschätzung der Kommission vom 17. April 2018, wie oben in Fn. 19 angeführt.

47. In dieser Folgenabschätzung führt die Kommission aus, dass die Mobilität der europäischen Bürger innerhalb und außerhalb der Europäischen Union zunehme, was zweifellos eine wichtige Errungenschaft der europäischen Integration sei [30]. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass in der Richtlinie 2004/38 zwar die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt festgelegt worden seien, diese Richtlinie aber nicht das Format und die Sicherheitsstandards der nationalen Personalausweise geregelt habe, weshalb in der Europäischen Union mehr als 250 Ausführungen dieser Ausweise im Umlauf seien [31]. Unter diesen Umständen werden in der Folgenabschätzung der Kommission als Probleme für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit die unzureichende Akzeptanz der nationalen Personalausweise durch die Mitgliedstaaten, die zunehmende Zahl von Dokumentenfälschungen und die fehlende Überprüfbarkeit der Echtheit in Bezug auf diese Ausweise sowie die Komplexität ihrer Ausstellung und Verwaltung genannt [32]. Die Kommission kommt in ihrer Folgenabschätzung zu dem Schluss, dass trotz der zunehmenden Notwendigkeit, nationale Personalausweise zu verwenden, erhebliche Schwierigkeiten bei der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit bestehen bleiben oder zunehmen würden, wenn keine geeigneten Maßnahmen ergriffen würden [33].

48. Meines Erachtens veranschaulichen die vorangegangenen Gesichtspunkte, auf die in der Folgenabschätzung der Kommission näher eingegangen wird, die zunehmende Ausübung der Freizügigkeitsrechte durch die Unionsbürger, was ja eine bekannte Tatsache ist. Gleichzeitig machen diese Gesichtspunkte die derzeitigen Schwierigkeiten und Risiken deutlich, die bei der Ausübung dieser Rechte aufgrund der mangelnden Einheitlichkeit der Formate und Sicherheitsmerkmale der nationalen Personalausweise entstehen. In Anbetracht des weiten Ermessensspielraums, der dem Unionsgesetzgeber bei der Durchführung komplexer Bewertungen eingeräumt wird [34], sollte kein Zweifel daran bestehen, dass das Parlament und der Rat nicht rechtsfehlerhaft gehandelt haben, als sie die Erforderlichkeit eines Tätigwerdens der Europäischen Union zur Erreichung des Ziels der Erleichterung der Ausübung der Freizügigkeit in Betracht zogen.

49. Die zweite Voraussetzung des Art. 21 Abs. 2 AEUV ist daher meines Erachtens ebenfalls erfüllt.

3. Notwendige Befugnisse

50. Als Drittes ist der Erlass einer Unionsmaßnahme auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV an die Bedingung geknüpft, dass „die Verträge hierfür keine Befugnisse [vorsehen]“. Im Vorlagebeschluss vertritt das vorlegende Gericht die Auffassung, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV eine speziellere Rechtsgrundlage für die Einführung neuer Sicherheitsmerkmale in die nationalen Personalausweise der Mitgliedstaaten darstelle. Aus diesem Grund ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass beim Erlass der Verordnung 2019/1157 als Rechtsgrundlage Art. 77 Abs. 3 AEUV – und nicht Art. 21 Abs. 2 AEUV – hätte herangezogen werden müssen.

[30] Vgl. in der Folgenabschätzung der Kommission ihre Feststellung (Nr. 1.1), dass mehr als 15 Millionen Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat wohnen und mehr als 11 Millionen Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, und das zusätzlich zu den vielen Studierenden, die zu Bildungs- und Ausbildungszwecken innerhalb der Europäischen Union unterwegs sind.

[31] Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 1.2 und Anhang 5.

[32] Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 2.1 und Abbildung 2.1.

[33] Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 2.2.

[34] Vgl. u. a. und in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51. Einleitend möchte ich daran erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ausgeschlossen ist, wenn die für jede Rechtsgrundlage vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind [35]. Im vorliegenden Fall schließen sich die Gesetzgebungsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 AEUV und nach Art. 77 Abs. 3 AEUV gegenseitig aus, so dass die Heranziehung der erstgenannten Bestimmung für den Erlass der Verordnung 2019/1157 nicht gerechtfertigt wäre, wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis käme, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV die richtige Rechtsgrundlage für den Erlass gewesen wäre.

52. Jedenfalls bin ich unter Berücksichtigung des Wortlauts und des Zusammenhangs von Art. 77 Abs. 3 AEUV sowie der Systematik des Vertrags nicht der Ansicht, dass die Auffassung des vorlegenden Gerichts zutreffend ist.

53. Erstens wird Art. 77 Abs. 3 AEUV, wie in Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, in Teil III Titel V AEUV über den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, insbesondere in Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“), genannt. Diese Bestimmung folgt auf Art. 77 Abs. 1 AEUV, der vorsieht, dass die Europäische Union eine Politik zur Verwirklichung bestimmter Ziele entwickelt, die im Wesentlichen die Grenzkontrollen betreffen. Sie folgt auch auf Art. 77 Abs. 2 AEUV, der es dem Parlament und dem Rat ermöglicht, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Maßnahmen zu erlassen, die diese Politik betreffen.

54. Der Gesamtinhalt und der Zusammenhang von Art. 77 AEUV legen somit die Auffassung nahe, dass dessen Abs. 3 dem Rat zwar die Zuständigkeit für den Erlass von Bestimmungen über Pässe und Personalausweise zur Erleichterung der Ausübung des Rechts, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, überträgt, diese Zuständigkeit jedoch so zu verstehen ist, dass sie sich auf den Kontext der Grenzkontrollpolitik bezieht. Eine Maßnahme der Union, die über diesen spezifischen Inhalt hinausgeht, würde – unabhängig von den Anforderungen an anwendbare Gesetzgebungsverfahren – nicht in den Anwendungsbereich von Art. 77 Abs. 3 AEUV fallen.

55. Im vorliegenden Fall kann die Einführung einheitlicher Standards, Formate und Spezifikationen für die Sicherheit der nationalen Personalausweise, einschließlich der in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 festgelegten, durchaus Auswirkungen auf die Grenzkontrollen haben [36]. Wie ich in den vorliegenden Schlussanträgen dargelegt habe, erstreckt sich diese Verordnung jedoch auf einen größeren Lebensbereich der Unionsbürger, so dass sie nicht nur auf den Bereich der Grenzkontrollen beschränkt ist. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass, wenn die Prüfung einer Unionsmaßnahme ergibt, dass sie mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, und sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, die Maßnahme auf nur eine Rechtsgrundlage gestützt werden muss, und zwar auf diejenige, die der hauptsächlichen Zielsetzung entspricht [37]. Was die Verordnung 2019/1157 betrifft, besteht kein Zweifel daran, dass sie das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, in vielerlei Hinsicht betrifft, während sie sich auf die Grenzkontrollen nur teilweise auswirkt.

[35] Vgl. u. a. Urteil vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34).

[36] Wie die spanische Regierung anmerkt, war der Erlass der Verordnung 2019/1157 Teil der Zielsetzung, die Sicherheit von Reisedokumenten zu verbessern, insbesondere nach der Änderung des Schengener Grenzkodexes, mit der die Verpflichtung eingeführt wurde, alle Personen und ihre Reisedokumente – unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Inhabers – systematisch im Schengener Informationssystem (SIS) und in der Interpol-Datenbank für gestohlene oder verlorene Reisedokumente (SLTD) zu überprüfen. Vgl. in diesem Sinne die Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (ABl. 2017, L 74, S. 1). Vgl. auch die Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 1.2 (S. 5).

[37] Vgl. u. a. Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat (MPA in der Antarktis) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nach Art. 77 Abs. 3 AEUV nur anwendbar ist, sofern die Verträge für die Erreichung ihres Ziels keine anderen Befugnisse vorsehen; dabei handelt es sich um eine subsidiäre Klausel, deren Wortlaut dem des Art. 21 Abs. 2 AEUV entspricht. Es stellt sich die Frage, ob Art. 21 Abs. 2 AEUV oder Art. 77 Abs. 3 AEUV eine speziellere Bestimmung im Verhältnis zu der anderen darstellt, insbesondere in Bezug auf das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

57. Insoweit ist einerseits darauf hinzuweisen, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV ausdrücklich auf Art. 20 AEUV verweist, der die Unionsbürgerschaft festlegt, und zwar insbesondere auf dessen Abs. 2 Buchst. a, wonach die Unionsbürgerschaft das Recht umfasst, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Art. 77 Abs. 3 AEUV sieht sodann vor, dass der Rat befugt ist, Bestimmungen u. a. über Personalausweise zu erlassen, wenn dies zur Erleichterung der Ausübung des in Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV genannten Rechts erforderlich ist, sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen. Wie ich bereits ausgeführt habe, erweitert Art. 21 AEUV, insbesondere durch seinen Abs. 2, wiederum den Inhalt von Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV, indem er u. a. bestimmt, dass das in dieser Bestimmung genannte Recht den Beschränkungen und Bedingungen unterliegt, die in den Verträgen und in den zu ihrer Durchführung erlassenen Maßnahmen vorgesehen sind. In diesem Kontext könnte man daher der Auffassung sein, dass in Bezug auf Art. 20 Abs. 2 AEUV Art. 21 AEUV die spezifischere Bestimmung sei, mit der Folge, dass die subsidiäre Klausel des Art. 77 Abs. 3 AEUV und damit das in dieser Bestimmung vorgesehene besondere Gesetzgebungsverfahren unanwendbar wären.

58. Andererseits scheint, wie die Kommission vorträgt, die Tragweite der sich aus Art. 21 Abs. 2 AEUV ergebenden Subsidiaritätsklausel, die den Erlass von Bestimmungen zur Erleichterung der Freizügigkeit von Personen ermöglicht, sofern die Verträge nicht die erforderlichen Befugnisse vorsehen, offenbar beschränkt zu sein auf diejenigen Artikel des AEU-Vertrags, die in Teil III Titel IV enthalten sind, nämlich Art. 45 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Art. 49 und 56 über das Niederlassungsrecht und das Recht, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu erbringen. Dies ergibt sich aus einer systematischen Betrachtung, da die Gefahr einer Überschneidung besteht, die aus den Vertragsbestimmungen über zum einen das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, und zum anderen den Freizügigkeitsrechten als wesentlichen Bestandteilen des Binnenmarkts resultiert. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs stützt diese Auslegung[38] nämlich insoweit, als in ihr festgestellt wird, dass Art. 21 AEUV in den Bestimmungen zur Gewährleistung der Freizügigkeit besondere Ausprägung findet, und deutet zudem darauf hin, dass Art. 21 AEUV seine Stellung als geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen zur Erleichterung des Rechts, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, verliert, wenn ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich einer dieser Bestimmungen fällt[39].

59. Schließlich möchte ich noch kurz anmerken, dass der Umstand, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV in seinem Wortlaut speziell auf Personalausweise Bezug nimmt, worauf das vorlegende Gericht hinweist, nicht ausschlaggebend dafür ist, dass diese Bestimmung als speziellere Bestimmung im Hinblick auf Art. 21 Abs. 2 AEUV anzusehen ist. Schließlich bezieht sich Art. 77 Abs. 3 AEUV z. B. auch auf Aufenthaltstitel, deren einheitliche Gestaltung insbesondere für Drittstaatsangehörige in der Verordnung Nr. 1030/2002[40] festgelegt wurde, einschließlich der Mindestsicherheitsmerkmale und der Verpflichtung zur Speicherung biometrischer Daten. Diese

[38] Vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 20. Mai 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288).

[39] Ebd. (Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[40] Vgl. Art. 4b der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige (ABl. 2002, L 157, S. 1).

Verordnung und ihre Änderungen wurden jedoch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage von Art. 63 Nr. 3 EGV, der später zu Art. 79 AEUV wurde, und nicht auf der Grundlage des Vorgängers von Art. 77 Abs. 3 AEUV erlassen. Dies liegt daran, dass Aufenthaltserlaubnisse Dokumente sind, die innerhalb des ausstellenden Mitgliedstaats verwendet werden und nicht für Grenzkontrollen, wie dies bei den nationalen Personalausweisen zumeist der Fall ist.

60. Daraus folgt, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV keine speziellere Bestimmung zur Erleichterung der Ausübung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, im Hinblick auf Art. 21 Abs. 2 AEUV darstellt und somit die dritte Voraussetzung dieser letztgenannten Bestimmung erfüllt ist.

61. Im Licht der obigen Ausführungen sowie des Umstands, dass meine vorstehende Würdigung ergibt, dass die drei Voraussetzungen, die sich aus dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 AEUV ergeben, erfüllt sind, komme ich zu dem Schluss, dass das Parlament und der Rat, indem sie diese Bestimmung als Rechtsgrundlage für die Verordnung herangezogen haben, die Verordnung 2019/1157 zu Recht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen haben.

62. Für den Gerichtshof besteht somit keine Veranlassung, die Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihren Art. 3 Abs. 5 aus dem ersten vom vorlegenden Gericht angeführten Grund für ungültig zu erklären.

B. Art. 7 und 8 der Charta

63. Der zweite im Vorabentscheidungsersuchen angeführte Ungültigkeitsgrund betrifft die Frage, ob die in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 vorgesehene Verpflichtung zur Erfassung und Speicherung von zwei Fingerabdrücken in von den Mitgliedstaaten neu ausgestellten Personalausweisen eine ungerechtfertigte Einschränkung der Art. 7 und 8 der Charta in Verbindung mit deren Art. 52 Abs. 1 darstellt.

1. Einschränkung

64. Nach Art. 7 der Charta hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Nach Art. 8 Abs. 1 der Charta hat jede Person das Recht auf den Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Obwohl die beiden Bestimmungen zwei unterschiedlichen Grundrechten gewidmet sind, wendet der Gerichtshof sie üblicherweise gleichzeitig an, wenn er, wie im vorliegenden Fall, die Vereinbarkeit europäischer oder nationaler Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten mit der Charta prüft [41].

65. Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass sich die in den Art. 7 und 8 der Charta anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft [42]. Dies ist

[41] Vgl. Urteil Schwarz (Rn. 25) und Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 29). Demgegenüber Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in den verbundenen Rechtssachen Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2013:845, Nr. 64), in denen er die Auffassung vertreten hat, dass im Falle personenbezogener Daten, die nicht das Privatleben betreffen, nur Art. 8 der Charta zur Anwendung komme.

[42] Urteil vom 3. Oktober 2019, A u. a. (C-70/18, EU:C:2019:823, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

eindeutig der Fall bei biometrischen Identifikatoren und insbesondere bei digitalen Fingerabdrücken, die eindeutige Informationen über Personen enthalten und deren genaue Identifizierung ermöglichen [43], um die es in der Verordnung 2019/1157 geht.

66. Im Urteil Schwarz hat der Gerichtshof ferner festgestellt, dass die in der Verordnung Nr. 2252/2004 vorgesehene obligatorische Aufnahme digitaler Fingerabdrücke in von Mitgliedstaaten neu ausgestellten Pässen als Verarbeitung personenbezogener Daten anzusehen sei und dass diese Aufnahme eine Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte darstelle [44]. Nach Auffassung aller Verfahrensbeteiligten folgt aus diesem Urteil, dass die Verordnung 2019/1157, die ähnliche Maßnahmen in Bezug auf nationale Personalausweise einführt, ebenfalls eine Einschränkung der durch diese Artikel geschützten Grundrechte bewirkt.

67. Genauer gesagt ist diese Einschränkung unter Bezugnahme auf die beiden in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 genannten Maßnahmen zu bestimmen, nämlich in Bezug auf die Erfassung der Fingerabdrücke als solche – deren Verfahren in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung 2019/1157 näher geregelt ist – und die endgültige Aufnahme dieser Fingerabdrücke auf einem hochsicheren Speichermedium in jeden von den Mitgliedstaaten neu ausgestellten Personalausweis [45].

68. Darüber hinaus ist, wie das Parlament anmerkt, die Maßnahme zu berücksichtigen, die in Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 vorgesehen ist. Diese Bestimmung sieht im Wesentlichen vor, dass biometrische Identifikatoren, die zum Zweck der Personalisierung von Personalausweisen gespeichert werden, von den Behörden bis zum Zeitpunkt der Abholung des Personalausweises durch seinen Inhaber zu speichern sind und in jedem Fall nicht länger als 90 Tage ab dem Tag der Ausstellung gespeichert werden dürfen. Dadurch, dass diese Identifikatoren auf diese Weise gespeichert werden, erhöht sich das Risiko eines unberechtigten Zugriffs von Behörden auf die gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 erfassten biometrischen Identifikatoren, und dies muss bei der Prüfung der durch diese Bestimmung eingeführten Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte berücksichtigt werden.

69. Schließlich erlaubt Art. 11 („Schutz personenbezogener Daten und Haftung“) der Verordnung 2019/1157, und zwar insbesondere dessen Abs. 6, den zuständigen nationalen Behörden und den Agenturen der Union, nationale Personalausweise mit gespeicherten Fingerabdrücken zu verwenden, um die Echtheit des Ausweises und die Identität des Inhabers zu überprüfen. Auch im Zusammenhang mit dieser Verwendung könnte eine Gefährdung durch die gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 erfassten biometrischen Identifikatoren entstehen.

70. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Gerichtshof, um die in der vorliegenden Rechtssache vorgenommene Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta gewährleisteten Rechte zu bestimmen und um festzustellen, ob diese Einschränkung gerechtfertigt werden kann, nicht nur die Erfassung von Fingerabdrücken und ihre Aufnahme in die von den Mitgliedstaaten neu ausgestellten nationalen Personalausweise prüfen sollte, sondern

[43] Ebd. (Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch die Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 6.1 (S. 34 und 35), in der darauf hingewiesen wird, dass die biometrischen Daten verschlüsselt werden müssen und dass zu diesem Zweck kryptografische Schlüssel mit den spezifischen Diensten – nämlich Grenzschutz und Polizei – ausgetauscht werden müssen.

[44] Urteil Schwarz (Rn. 24 bis 30).

[45] Diese Erfassung muss im Einklang mit den technischen Spezifikationen erfolgen, die in dem oben in Fn. 9 genannten Kommissionsbeschluss C(2018) 7767 festgelegt sind.

auch die beiden zusätzlichen Maßnahmen, die wegen ihres engen Zusammenhangs mit den von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 betroffenen biometrischen Identifikatoren in Bezug auf die Speicherung und Weiterverwendung bei dieser Prüfung nicht isoliert betrachtet werden sollten.

2. Rechtfertigung der Einschränkung

71. Hinsichtlich der Frage, ob die sich aus der Verordnung 2019/1157 ergebende Einschränkung, wie sie zuvor beschrieben wurde, gerechtfertigt werden kann, ist zunächst anzumerken, dass Art. 8 Abs. 2 der Charta die Verarbeitung personenbezogener Daten erlaubt, wenn die betroffene Person einwilligt oder eine sonstige gesetzlich festgelegte legitime Grundlage gegeben ist. In diesem Fall ist es offensichtlich, dass die Bürger der Mitgliedstaaten, die die Ausstellung eines nationalen Personalausweises beantragen, aufgrund des obligatorischen Charakters der in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 vorgesehenen Maßnahmen der Verarbeitung ihrer Fingerabdrücke nicht widersprechen können [46]. Folglich ist zu prüfen, ob diese Verarbeitung auf der Basis einer anderen legitimen Rechtsgrundlage gerechtfertigt werden kann.

72. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs können die in den Art. 7 und 8 der Charta zuerkannten Rechte keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden [47]. Diesbezüglich sieht Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta vor, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten durch Gesetz vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Der zweite Satz dieses Absatzes sieht ferner vor, dass unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen [48].

73. Im vorliegenden Fall stellt sich, wie das vorlegende Gericht einräumt, keine Frage in Bezug auf die in Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta aufgestellten Anforderungen. Schließlich sind die sich aus der Verordnung 2019/1157 ergebenden Einschränkungen der Art. 7 und 8 der Charta gesetzlich in Form einer Verordnung vorgesehen, die im Falle der Bundesrepublik Deutschland sogar in nationales Recht umgesetzt worden ist [49]. In Anbetracht der verschiedenen Garantien, die Art. 3 Abs. 5, Art. 10 Abs. 1 und 3 sowie Art. 11 Abs. 6 der Verordnung 2019/1157 vorsehen, insbesondere in Bezug auf die Erfassung, Speicherung und Verwendung von Fingerabdrücken in neu ausgestellten nationalen Personalausweisen, wird, wie ich später noch erläutern werde [50], der Wesensgehalt der in beiden Bestimmungen verankerten Rechte gewahrt.

74. Es bleibt die Frage, ob diese Einschränkungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen und insbesondere, ob sie erforderlich sind und tatsächlich den von der Union anerkannten Zielen des Gemeinwohls im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Satz 2 der Charta entsprechen.

[46] Vgl. zur Ausweispflicht in der Bundesrepublik Deutschland § 1 Abs. 1 PAuswG, angeführt in Nr. 14 der vorliegenden Schlussanträge.

[47] Urteil Schwarz (Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[48] Ebd. (Rn. 34). Vgl. auch Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 38).

[49] Vgl. § 5 Abs. 9 PAuswG, wie in Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben.

[50] Siehe Nrn. 97 bis 107 der vorliegenden Schlussanträge.

75. Was die Frage angeht, ob die sich aus der Verordnung 2019/1157 ergebenden Einschränkungen einem Ziel des Gemeinwohls entsprechen, habe ich bereits im Rahmen meiner Würdigung des ersten Ungültigkeitsgrundes dargelegt [51], dass diese Verordnung darauf abzielt, das Recht auf Freizügigkeit der Unionsbürger zu erleichtern, indem sie die Zuverlässigkeit der nationalen Personalausweise in Bezug auf Echtheit und Identifizierung erhöht. Aus Art. 1 der Verordnung 2019/1157, der u. a. in Verbindung mit den Erwägungsgründen 4, 5, 18 und 28 dieser Verordnung zu lesen ist, ergibt sich im Wesentlichen, dass die fehlende Einheitlichkeit der Formate und Sicherheitsmerkmale der nationalen Personalausweise die Gefahr von Fälschungen und Dokumentenbetrug erhöht, deren Bekämpfung daher ein Ziel dieser Verordnung ist, um die Akzeptanz dieser Ausweise in anderen Mitgliedstaaten als dem, der sie ausstellt, zu fördern.

76. Da die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in neu ausgestellten nationalen Personalausweisen, wie sie in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 vorgesehen ist, verhindern soll, dass diese Ausweise von anderen Personen als dem tatsächlichen Inhaber verwendet und gefälscht oder in betrügerischer Absicht verwendet werden, und damit die Ausübung des u. a. in Art. 45 der Charta verankerten Rechts auf Freizügigkeit erleichtern soll, bin ich daher der Ansicht, dass die mit der Verordnung 2019/1157 eingeführten Einschränkungen ein Ziel des Gemeinwohls im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta verfolgen [52]. Eine ähnliche Auffassung hat der Gerichtshof in der Rechtssache, die dem Urteil Schwarz [53] zugrunde liegt, vertreten, die meines Erachtens mit dem vorliegenden Fall vergleichbar ist.

77. Was die Verhältnismäßigkeit der durch die Verordnung 2019/1157 geschaffenen Einschränkungen anbelangt, folgt aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist [54].

78. Darüber hinaus kann sich der Ermessensspielraum des Unionsgesetzgebers bei Eingriffen in die Grundrechte als begrenzt erweisen, was von einer Reihe von Faktoren abhängt, insbesondere von dem betroffenen Bereich, der Art des durch die Charta garantierten Rechts, der Art und Schwere des Eingriffs und dem mit dem Eingriff verfolgten Ziel [55].

79. Für den vorliegenden Fall gilt, dass die Erfassung von Fingerabdrücken und ihre Speicherung in neu ausgestellten nationalen Personalausweisen als solche in Bezug auf die Einschränkung der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte keine Maßnahmen von besonderer Intensität darstellen. Schließlich handelt es sich zum einen bei der Erfassung von Fingerabdrücken nicht um einen Vorgang intimer Natur [56] und zum anderen stehen die auf einem neu ausgestellten Personalausweis gespeicherten biometrischen Identifikatoren gemäß der Verordnung 2019/1157 ausschließlich dem Inhaber des Personalausweises zur Verfügung.

[51] Siehe Nrn. 33 bis 37 der vorliegenden Schlussanträge.

[52] Vgl. auch die Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 6.1 (S. 34), in der es weiter heißt, dass die Ausübung der politischen Grundrechte (Art. 39 und 40 der Charta) sowie die Ausübung des Petitionsrechts (Art. 44 der Charta) durch die Verstärkung der Sicherheitsmerkmale der nationalen Personalausweise positiv beeinflusst werden wird.

[53] Urteil Schwarz (Rn. 36).

[54] Vgl. Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[55] Ebd. (Rn. 47). Vgl. auch zu Art. 8 EMRK, EGMR, S. und Marper/Vereinigtes Königreich [GC], Nrn. 30562/04 und 30566/04, § 102, EGMR 2008-V.

[56] Urteil Schwarz (Rn. 48).

80. Die mit der Verordnung 2019/1157 eingeführte Einschränkung betrifft jedoch den Schutz personenbezogener Daten, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens eine wichtige Rolle spielt[57]. Darüber hinaus sind die Maßnahmen, die mit der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken einhergehen, wie ich in den Nrn. 68 und 69 der vorliegenden Schlussanträge beschrieben habe, geeignet, das Risiko eines unberechtigten Zugriffs der Behörden auf biometrische Identifikatoren und eines diesbezüglichen Missbrauchs zu erhöhen. Letztlich müssen, wie das vorlegende Gericht ausführt, die aggregierten Auswirkungen der Verordnung 2019/1157 auf die Bevölkerung in der Union berücksichtigt werden, da die Verpflichtung, eine Abbildung der Fingerabdrücke des Inhabers in neu ausgestellte Personalausweise aufzunehmen, angesichts des obligatorischen Charakters dieser Ausweise in den meisten Mitgliedstaaten bis zu 85 % der Unionsbürger betreffen kann[58].

81. Aus all diesen Gründen hat der Unionsgesetzgeber meines Erachtens nur ein reduziertes Ermessen mit der Folge, dass bei der Überprüfung dieses Ermessens ein strenger Maßstab angelegt werden muss. Dies vorausgeschickt bin ich allerdings der Auffassung, dass die sich aus der Verordnung 2019/1157 und insbesondere die sich aus deren Art. 3 Abs. 5 ergebenden Einschränkungen geeignet und erforderlich sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Hauptziels dieser Verordnung absolut notwendig ist.

82. Was als Erstes die Frage betrifft, ob die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in neu ausgestellten nationalen Personalausweisen geeignet ist, das mit der Verordnung 2019/1157 verfolgte Ziel zu erreichen, ist unstreitig – und dies wurde vom Gerichtshof im Urteil Schwarz auch so gesehen[59] –, dass die Speicherung von Fingerabdrücken auf einem hochsicheren Speichermedium angesichts der Einzigartigkeit von Fingerabdrücken zu Identifizierungszwecken und der hochentwickelten Technologie, die für diese Speicherung eingesetzt wird, geeignet ist, das Risiko der Fälschung nationaler Dokumente zu verringern[60]. Durch die Verringerung des Fälschungsrisikos bei nationalen Personalausweisen wird die Akzeptanz dieser Ausweise in anderen Mitgliedstaaten als dem, der sie ausgestellt hat, erhöht, was letztlich die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Unionsbürger erleichtert[61]. Unter diesem Gesichtspunkt bestehen meines Erachtens keine Zweifel daran, dass die Verwendung von Fingerabdrücken zur Erreichung des Ziels der Verordnung 2019/1157 geeignet ist[62].

83. Das vorlegende Gericht weist gleichwohl darauf hin, dass die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken nur die Überprüfung der Übereinstimmung der in einem bestimmten nationalen Personalausweis enthaltenen biometrischen Daten mit den biometrischen Daten seines Inhabers ermöglicht, nicht aber die Identifizierung dieser Person als solche. Diese Identifizierung könne nur durch den Vergleich der auf dem Personalausweis gespeicherten biometrischen Daten mit den in einer absolut fälschungssicheren Datenbank gespeicherten

57 Ebd.

58 Vgl. die Stellungnahme 7/2018 des Europäischen Datenschutzbeauftragten (S. 3).

59 Vgl. in diesem Sinne das Urteil Schwarz (Rn. 41).

60 Es gibt keine zwei Menschen, die die gleichen Fingerabdrücke haben, nicht einmal eineiige Zwillinge. Die Fingerabdrücke verändern sich auch nicht mit dem Alter, es sei denn, die tiefe oder „basale“ Schicht wird zerstört oder absichtlich durch plastische Chirurgie verändert. Es gibt drei Hauptmuster von Fingerabdrücken, die Bögen, Schleifen und Wirbel genannt werden. Form, Größe, Anzahl und Anordnung kleiner Details in diesen Mustern machen jeden Fingerabdruck einzigartig. Vgl. hierzu: https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Fingerprints.

61 Vgl. hierzu den 28. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157, auf den in Fn. 27 der vorliegenden Schlussanträge verwiesen wird.

62 Wie bereits in den vorliegenden Schlussanträgen erwähnt, enthält das Unionsrecht für ähnliche Zwecke bereits Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (Verordnung Nr. 2252/2004), über eine einheitliche Visagestaltung (Verordnung Nr. 1683/95 [ABl. 1995, L 164, S. 1]) und zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige (Verordnung Nr. 1030/2002), die auf einem kohärenten Ansatz des Unionsgesetzgebers beruhen.

biometrischen Daten erfolgen. Unter diesem Gesichtspunkt fragt sich das vorlegende Gericht, ob die obligatorische Aufnahme von Fingerabdrücken in nationale Personalausweise das Ziel der Verordnung 2019/1157 erfüllt.

84. Insoweit möchte ich betonen, dass die Ausführungen des vorlegenden Gerichts nicht geeignet sind, die Tatsache in Frage zu stellen, dass die Aufnahme von Fingerabdrücken in nationalen Personalausweisen an sich ein wirksames Mittel ist, um die Echtheit und Zuverlässigkeit dieser Ausweise und damit ihre Akzeptanz bei der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erhöhen. Dieses Argument stützt sich lediglich auf die Prämisse, dass die Aufnahme digitaler Fingerabdrücke in nationalen Personalausweisen möglicherweise nicht vollkommen zuverlässig sei, da sie immer noch gefälscht und verfälscht werden könnten, was bedeute, dass das mit der Verordnung 2019/1157 verfolgte Ziel nicht in vollem Umfang erreicht werden könne.

85. Die Frage, ob die nationalen Personalausweise nach dem Erlass der Verordnung 2019/1157, einschließlich der durch deren Art. 3 Abs. 5 auferlegten Maßnahmen, absolute Fälschungssicherheit besitzen, ist eine Frage, die anhand der dem Gerichtshof vorliegenden Nachweise nicht beurteilt werden kann. Aus dem Urteil Schwarz ergibt sich jedoch, dass der Umstand, dass eine Methode zur Bekämpfung von Fälschungen und betrügerischer Verwendung nicht völlig zuverlässig ist, nicht dazu führt, dass sie für die Zwecke der Auslegung von Art. 52 Abs. 1 der Charta als ungeeignet anzusehen ist. Es reicht vielmehr aus, dass die betreffende Methode die Wahrscheinlichkeit einer Fälschung, die ohne die Anwendung dieser Methode bestünde, erheblich vermindert [63].

86. Selbst wenn daher die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken in neu ausgestellten Personalausweisen nicht als absolut fälschungssichere Maßnahme anzusehen wäre, stellt dies ihre Eignung für die Zwecke der Verhinderung von Fälschungen und Dokumentenbetrug und damit der Erleichterung des Rechts auf Freizügigkeit der Unionsbürger nicht in Frage. Der – auch vom vorlegenden Gericht hervorgehobene – Umstand, dass die Erfassung und Aufnahme von Fingerabdrücken nur für neu ausgestellte Personalausweise Geltung hat und alte Ausweise temporär gültig bleiben, stellt dies ebenfalls nicht in Frage [64]. Selbst in diesem Fall verringert die schrittweise Einführung dieser Maßnahme auf nationale Personalausweise das Risiko der Fälschung nationaler Dokumente und trägt sukzessive zur Verwirklichung des Ziels der Verordnung 2019/1157 bei.

87. Was als Zweites die Frage angeht, ob die Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken auf Personalausweisen auch erforderlich ist – dass es keine ebenso geeignete, aber weniger in die Privatsphäre eingreifende Methode gibt, um dasselbe legitime Ziel zu erreichen –, nennt das vorlegende Gericht zwei Hauptalternativen zu dieser Maßnahme, von denen die erste von der Kommission in der Folgenabschätzung, die dem Vorschlag für eine Verordnung beigefügt ist, einer eingehenden Prüfung unterzogen wird [65].

[63] Vgl. Urteil Schwarz (Rn. 43 und 44), in dem der Gerichtshof ferner im Wesentlichen die Auffassung vertreten hat, dass die Verwendung von Fingerabdrücken als Mittel zur Identitätsfeststellung zwar in Ausnahmefällen nicht zu optimalen Ergebnissen führen könne, dass aber eine mangelnde Übereinstimmung der biometrischen Daten des Inhabers normalerweise dazu führe, dass die Aufmerksamkeit der zuständigen Behörden auf den Betreffenden gelenkt und in der Folge in Bezug auf ihn eine eingehendere Überprüfung vorgenommen werde, um seine Identität endgültig zu klären.

[64] Vgl. Art. 5 der Verordnung 2019/1157, der bestimmt, dass Personalausweise, die den Anforderungen des Art. 3 nicht entsprechen, ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2031 verlieren, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt.

[65] Vgl. Folgenabschätzung der Kommission, Nrn. 5.2 und 6.1 sowie Tabelle 6.1, die sich auf die „Option ID 1“ bezieht. Diese Option umfasst ein Format mit einigen gemeinsamen Merkmalen wie den Informationen auf dem Ausweis und Mindestsicherheitsmerkmalen unter Berücksichtigung des ICAO-Dokuments 9303 sowie einen Chip mit einem obligatorischen Gesichtsbild.

88. Die erste Alternative bestünde nämlich darin, die Anforderungen an den Fälschungsschutz auf ein Gesichtsbild des Ausweisinhabers zu beschränken, eine Methode, die auch der Harmonisierung der verschiedenen Sicherheitsstandards für nationale Personalausweise auf nationaler Ebene dienen würde.

89. Insoweit habe ich bereits darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof bereits festgestellt hat, dass es sich bei der Maßnahme der Abnahme von Fingerabdrücken ebenso wie bei Gesichtsbildern nicht um einen Vorgang intimer Natur handelt. Diese Maßnahme ist nicht geeignet, bei dem Betroffenen eine besondere physische oder psychische Unannehmlichkeit zu verursachen, die über die Aufnahme des Gesichtsbildes hinausgeht [66]. Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass selbst dann, wenn neben dem Gesichtsbild auch Fingerabdrücke abgenommen würden, nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Kumulierung zweier Vorgänge, die der Personenidentifizierung dienten, zu einem schwerwiegenderen Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte führte, als wenn diese Vorgänge getrennt betrachtet würden [67].

90. Da sich die anatomischen Merkmale des Gesichts einer Person aufgrund verschiedener Wechselfälle im Leben dieser Person, wie z. B. Alterung oder Beginn einer Krankheit, erheblich verändern können, ist zudem die Wahrscheinlichkeit, dass ein bloßer Abgleich des Gesichtsbildes auf dem nationalen Personalausweis mit dem Gesicht des Ausweisinhabers zu Fehlern bei der Identifizierung führt, größer als bei einer Überprüfung des Gesichtsbildes auf dem Personalausweis und den Fingerabdrücken desselben Inhabers. In diesem Zusammenhang weist die deutsche Regierung darauf hin, dass selbst ein biometrischer Bildabgleich durch moderne Morphing-Techniken, die verschiedene Gesichter zu einem einzigen Gesichtsbild zusammenfügten, verfälscht werden könne.

91. Daher kann weder ein manueller noch ein automatisierter Vergleich des Gesichtsbildes auf einem nationalen Personalausweis mit dem Gesicht des Ausweisinhabers [68], bei denen es sich um Methoden handelt, die in vielen Mitgliedstaaten vor dem Erlass der Verordnung 2019/1157 angewandt wurden, ein wirksameres Ergebnis liefern als die Kombination der biometrischen Identifikatoren gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung, d. h. ein Gesichtsbild des Ausweisinhabers und zwei Fingerabdrücke [69]. Meines Erachtens kann ein ähnliches Ergebnis erzielt werden, wenn das Gesichtsbild des Ausweisinhabers lediglich mit Hologrammen oder Wassermarken kombiniert wird, wie das vorlegende Gericht ausführt.

92. Die zweite Alternative wäre die Speicherung einer geringeren Menge von Fingerabdruckdaten in Form von so genannten Minutien oder die Abnahme eines einzigen Fingerabdrucks. Hierzu ist zu erläutern, dass die Aufnahme von Minutien in nationale Personalausweise zunächst die Aufnahme eines gesamten Fingerabdrucks und sodann die Extraktion dieser Minutien erfordern

66 Urteil Schwarz (Rn. 48).

67 Ebd. (Rn. 49).

68 Zum Beispiel durch die Verwendung von EasyPass-Systemen. Vgl. hierzu die Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisesystems (ABl. 2017, L 327, S. 1).

69 Vgl. die Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 7.1 (S. 49), in der sie nach einem Vergleich der verschiedenen Alternativen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu dem Schluss kommt, dass die Kombination aus einem Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücken wirksamer ist, um die spezifischen Ziele der Verringerung des Dokumentenbetrugs und der Verbesserung der Überprüfbarkeit der Echtheit des Dokuments zu erreichen. Vgl. auch Nr. 7.4 (S. 56) desselben Dokuments, in dem es heißt, dass zur Verbesserung der Akzeptanz der nationalen Personalausweise und damit zur Erleichterung der angestrebten Freizügigkeit die Kombination aus einem Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücken der Anforderung allein eines Gesichtsbildes vorzuziehen ist.

würde, was bedeutet, dass neben der Erfassung und Speicherung der einzelnen Fingerabdrücke eine umfangreichere Datenverarbeitung durchgeführt werden müsste. Aus diesem Grund halte ich diese Methode nicht für weniger eingreifend.

93. Darüber hinaus bietet nach der wissenschaftlichen Literatur die Speicherung von Minutien nicht dasselbe Maß an Sicherheit bei der Identitätsüberprüfung wie die Verwendung vollständiger Fingerabdrücke [70], und dies ist ein zusätzlicher Aspekt zu den Bedenken, die die Verwendung von Minutien in Bezug auf die Interoperabilität aufwirft. Wie die meisten Verfahrensbeteiligten in der mündlichen Verhandlung ausgeführt haben, gibt es weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene ein einheitliches Verfahren oder gar eine Software für das Auslesen von Minutien aus nationalen Personalausweisen, was zu einer unüberwindbaren Belastung beim Datenaustausch zwischen nationalen Behörden führen würde [71].

94. Das Gleiche gilt beispielsweise auch für den internationalen Bereich, in dessen Rahmen für die Verwendung von Personalausweisen im internationalen Flugverkehr die Spezifikationen des Dokuments 9303 der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde erfüllt sein müssen [72]. In diesen Spezifikationen ist festgelegt, dass, wenn ein Staat die Aufnahme von Fingerabdrücken in maschinenlesbare Reisedokumente vorsieht, die Speicherung des Fingerabdruckbildes obligatorisch ist, um eine weltweite Interoperabilität zu ermöglichen [73]. Die Speicherung von Minutien erfüllt diese Anforderungen nicht.

95. Was die Abnahme und Speicherung eines einzigen Fingerabdrucks angeht, halte ich diese Methode, auch wenn die Menge der gespeicherten Daten geringer ist als bei der Speicherung von zwei Fingerabdrücken, nicht für gleichermaßen geeignet, da sie zu einer geringeren Zuverlässigkeit führt. Ein Beispiel hierfür könnte der Fall einer fehlerhaften Abnahme eines Fingerabdrucks oder einer Verletzung des Fingers sein, dessen Abdruck abgenommen wurde. Jedenfalls ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass auch die Abnahme einer größeren Zahl von Fingerabdrücken als verhältnismäßig angesehen werden kann [74].

96. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, 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 2019/1157 auf ähnlich wirksame Weise zu erreichen.

97. Als Drittes darf die Verarbeitung von Fingerabdrücken, die gemäß Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 abgenommen werden, nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, damit diese Bestimmung im Hinblick auf das Ziel der Verordnung gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang muss der Gesetzgeber für spezifische Garantien im Hinblick auf einen wirksamen Schutz dieser Daten vor falschen und missbräuchlichen

70 Maltoni, D., u. a., *Handbook of fingerprint Recognition*, 2. Aufl., Springer, 2009, S. 53.

71 Dagegen verfügen die Mitgliedstaaten über standardisierte Instrumente für die Interoperabilität der von der Verordnung 2019/1157 erfassten biometrischen Identifikatoren. Vgl. hierzu Art. 3 Abs. 6 der Verordnung sowie den Kommissionsbeschluss C(2018) 7767.

72 Vgl. den 23. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157.

73 „Maschinenlesbare Reisedokumente“, DOC 9303, 8. Ausgabe, ICAO, 2021 (Teil 9, Kapitel 4).

74 Sogar zehn Fingerabdrücke können als verhältnismäßig angesehen werden. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 2019, A u. a. (C-70/18, EU:C:2019:823, Rn. 58).

Verarbeitungen sorgen[75]. Diese Rechtfertigung besteht nur dann, wenn spezifische Beschränkungen des Eingriffs vorgesehen sind, um einen Missbrauch oder Fehlgebrauch zu verhindern[76].

98. Vorliegend ist hervorzuheben, dass Art. 3 Abs. 5 und 6 sowie Art. 10 und Art. 11 der Verordnung 2019/1157 einen klaren rechtlichen Rahmen für die Erfassung, Speicherung und Verwendung von biometrischen Identifikatoren, u. a. Fingerabdrücken, vorgeben[77].

99. Insbesondere sind erstens die Voraussetzungen für die Erfassung von Fingerabdrücken in Art. 10 der Verordnung 2019/1157 festgelegt. In dieser Bestimmung heißt es ausdrücklich, dass biometrische Identifikatoren ausschließlich durch qualifiziertes und ordnungsgemäß befugtes Personal erfasst werden, das von den für die Ausstellung der Personalausweise zuständigen Behörden benannt wird, und dass diese Erfassung ausschließlich zum Zwecke der Aufnahme in ein hochsicheres Speichermedium gemäß Art. 3 der Verordnung 2019/1157 erfolgt. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass angemessene und wirksame Verfahren für die Erfassung biometrischer Identifikatoren bestehen, und diese Verfahren müssen den in der Charta, in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den im Übereinkommen über die Rechte des Kindes[78] verankerten Rechten und Grundsätzen entsprechen. Treten Schwierigkeiten auf, müssen diese Verfahren auch die Würde der betroffenen Person wahren.

100. Zu, zweitens, der Speicherung der biometrischen Identifikatoren nach ihrer Erfassung heißt es in Art. 3 Abs. 6 der Verordnung 2019/1157 explizit, dass das Speichermedium nationaler Personalausweise die Integrität, die Authentizität und die Vertraulichkeit der Daten sicherstellen muss, wobei diese Daten gemäß den Vorgaben des Kommissionsbeschlusses C(2018) 7767 zu sichern sind[79]. Ferner ist nach Art. 10 Abs. 3 der Verordnung die Speicherung von biometrischen Identifikatoren, nachdem sie erfasst worden sind, durch Behörden auf den Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt der Erfassung der Daten und dem Zeitpunkt der Ausstellung des Personalausweises begrenzt und darf jedenfalls 90 Tage ab dem Tag der Ausstellung nicht überschreiten. Während dieses Zeitraums müssen die Daten auf hochsichere Weise gespeichert werden. Nach diesem Zeitraum müssen die erhobenen Fingerabdrücke vernichtet werden.

101. Drittens ist der Zugriff auf die auf dem Speichermedium gespeicherten Fingerabdrücke gemäß Art. 11 der Verordnung 2019/1157 sehr begrenzt. Zugriff hat nur ordnungsgemäß befugtes Personal der zuständigen Behörden[80], und dieser Zugriff ist nur möglich, wenn die Vorlage des Personalausweises unionsrechtlich oder nach mitgliedstaatlichen Vorschriften vorgeschrieben ist. Außerdem muss der einzige Zweck dieses Zugriffs darin bestehen, die Echtheit des Personalausweises und/oder die Identität des Inhabers zu überprüfen. Darüber hinaus ist das Hauptziel der Abgleich des Gesichtsbildes zwecks Überprüfung der Echtheit des

[75] Vgl. Urteil Schwarz (Rn. 55). Vgl. auch EGMR, S. und Marper/Vereinigtes Königreich [GC], Nrn. 30562/04 und 30566/04, § 103, EGMR 2008-V.

[76] Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 54 ff.).

[77] Vgl. auch den 22. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157.

[78] Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 44/25 vom 20. November 1989 erlassen; das Übereinkommen ist am 2. September 1990 in Kraft getreten.

[79] Vgl. insbesondere Anhang III des Kommissionsbeschlusses C(2018) 7767, Nr. 5 („Data security and integrity issues" [Datensicherheit und -integrität]).

[80] Vgl. Art. 11 Abs. 7 der Verordnung 2019/1157, wonach ferner erforderlich ist, dass die Mitgliedstaaten eine Liste der zuständigen Behörden vorhalten, die Zugang zu den biometrischen Daten haben, und diese Liste jährlich der Kommission übermitteln. Die Kommission hat im Internet eine Zusammenstellung dieser nationalen Listen zu veröffentlichen.

Dokuments und der Identität des Inhabers, was in der Praxis im Allgemeinen bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die Fingerabdrücke nur dann überprüfen, wenn dies zur zweifelsfreien Bestätigung der Echtheit und Identität erforderlich ist [81].

102. In Anbetracht der obigen Ausführungen bin ich der Auffassung, dass die Verordnung 2019/1157 hinreichende und geeignete Maßnahmen vorsieht, die gewährleisten, dass die Erfassung, Speicherung und Verwendung biometrischer Identifikatoren, insbesondere digitaler Fingerabdrücke, wirksam vor Missbrauch oder Fehlgebrauch geschützt wird.

103. Konkret gewährleisten diese Maßnahmen, dass die Verfahren der Erfassung von einem begrenzten Personenkreis des spezialisierten Personals durchgeführt und von den Mitgliedstaaten vorab sorgfältig festgelegt sind, damit die Grundrechte und die Würde der betroffenen Personen gewahrt werden. Sie gewährleisten auch, dass die in einem neu ausgestellten Ausweis gespeicherten biometrischen Identifikatoren nach Ausstellung dieses Ausweises allein dem Ausweisinhaber zur Verfügung stehen und dass sie nicht öffentlich zugänglich sind [82]. Die biometrischen Identifikatoren werden von Behörden nur für die Zwecke der Ausstellung des Personalausweises in hochsicherer Weise gespeichert und weder sie noch irgendeine andere Person sind zu einem weiteren Zugriff auf sie befugt. Die biometrischen Identifikatoren müssen in jedem Fall nach einem eindeutig bestimmten und angemessenen Zeitraum der Speicherung durch die Behörden gelöscht oder vernichtet werden, falls der Ausweis etwa nicht abgeholt wird. Letztlich bestätigen die durch die Verordnung 2019/1157 eingeführten Maßnahmen, dass biometrische Identifikatoren unter streng begrenzten Umständen zugänglich sind und verwendet werden, wobei diese Umstände entsprechend dem Hauptziel dieser Verordnung allein zum Zweck der Überprüfung der Echtheit des Ausweises und der Identität des Ausweisinhabers vorab gesetzlich festgelegt sein müssen.

104. Der Vollständigkeit halber möchte ich auf den am Anfang des Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 formulierten Vorbehalt verweisen, zu dem der Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung verschiedene Fragen gestellt hat. Bevor ich auf die bereits erwähnte vorübergehende Speicherung von Fingerabdrücken durch Behörden und die Verpflichtung zur hochsicheren Speicherung dieser biometrischen Identifikatoren eingehe, sei darauf hinweisen, dass Art. 10 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung 2019/1157 den folgenden Vorbehalt enthält: „Vorbehaltlich anderer Verarbeitungszwecke nach Maßgabe des Unionsrechts und des nationalen Rechts“. Der Vorbehalt geht offenbar auf die interinstitutionellen Verhandlungen – oder Trilog – zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission während des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zurück, das zum Erlass der Verordnung 2019/1157 geführt hat [83].

[81] Vgl. den 19. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157. Vgl. auch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2252/2004, der dieselbe begrenzte Verwendung für Pässe und Reisedokumente vorsieht.

[82] Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung erläutert, geht aus dem Kommissionsbeschluss C(2018) 7767 hervor, dass das Auslesegerät zur Terminalauthentifizierung seine Auslesebefugnis in Form verschiedener digitaler Zertifikate an den Chip im Personalausweis sendet. Der Chip im Personalausweis kann somit die Authentizität des Terminalzertifikats prüfen. Praktisch bedeutet dies, dass nur die nach Art. 11 Abs. 7 der Verordnung 2019/1157 benannten zuständigen Behörden und keine andere Behörde oder Person auf die biometrischen Daten zugreifen kann.

[83] Vgl. Interinstitutionelles Dossier vom 22. Februar 2019, in dem erklärt wird, dass „der Kompromisstext alle Schlüsselelemente des Verhandlungsmandats des Rates beibehält, vor allem: … die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, biometrische Datenbanken im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften einzurichten und aufrechtzuerhalten“ (freie Übersetzung); abrufbar unter: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6412-2019-INIT/en/pdf.

105. Insoweit könnte der Vorbehalt den Eindruck entstehen lassen, dass Behörden biometrische Identifikatoren wie Fingerabdrücke nach ihrer Erfassung für einen längeren Zeitraum als den in Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 festgelegten speichern und für weitere, in dieser Verordnung nicht genau definierte Zwecke, wie z. B. die Einrichtung nationaler Datenbanken, verwenden dürfen.

106. Eine eingehende Prüfung von Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 zeigt jedoch, dass dieser Vorbehalt keine Rechtsgrundlage für andere als die in dieser Verordnung ausdrücklich genannten Zwecke enthält. Dieser Vorbehalt verweist nämlich ausdrücklich auf zusätzliche Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder der Mitgliedstaaten, was bedeutet, dass jede Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte nur unter Bezugnahme auf diese anderen Rechtsvorschriften und nicht als in der Verordnung 2019/1157 selbst enthalten geprüft werden muss. Dieses Verständnis wird insbesondere durch den 21. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/1157 untermauert[84], in dem unmissverständlich erklärt wird, dass diese Verordnung keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Datenbanken auf nationaler Ebene zur Speicherung biometrischer Daten in den Mitgliedstaaten darstellt, zumal es sich dabei um eine Frage des nationalen Rechts handelt, welches dem Unionsrecht im Bereich Datenschutz entsprechen muss. In demselben Erwägungsgrund heißt es weiter, dass diese Verordnung keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung einer zentralen Datenbank auf der Ebene der Union darstellt.

107. Daher bin ich nicht der Ansicht, dass der am Anfang des Art. 10 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 formulierte Vorbehalt geeignet ist, die oben in Nr. 102 dargelegte Schlussfolgerung in Frage zu stellen, wonach die Verordnung 2019/1157 hinreichende Garantien dafür bietet, dass es bei der Verarbeitung biometrischer Identifikatoren, insbesondere digitaler Fingerabdrücke, nicht zu einem Missbrauch oder Fehlgebrauch kommt.

108. Nach alledem komme ich zu dem Schluss, dass die Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihr Art. 3 Abs. 5 keine ungerechtfertigte Einschränkung der Art. 7 und 8 der Charta in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 der Charta darstellt.

109. Der zweite vom vorlegenden Gericht angeführte Grund gibt dem Gerichtshof keinen Anlass, die Verordnung 2019/1157 für ungültig zu erklären.

C. Art. 35 Abs. 10 DSGVO

110. Mit dem dritten Ungültigkeitsgrund wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 gegen Art. 35 Abs. 10 DSGVO verstößt. Ebenso wie der Europäische Datenschutzbeauftragte in seiner Stellungnahme vom 10. August 2018[85] fragt sich auch das vorlegende Gericht, ob der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung 2019/1157 eine Datenschutz-Folgenabschätzung hätte durchführen müssen.

111. Art. 35 DSGVO steht im Kapitel IV („Für die Verarbeitung Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter“), und zwar im Abschnitt 3, der die Datenschutz-Folgenabschätzung und vorherige Konsultation betrifft.

[84] Vgl. hierzu auch die Folgenabschätzung der Kommission, Nr. 6 (S. 33 und 35), in der es heißt, dass „diese Initiativen keine Rechtsgrundlage für die zentrale Speicherung der erhobenen Daten … oder für die Verwendung dieser Daten zu anderen Zwecken als der Überprüfung der Echtheit des Dokuments und der Identität des Inhabers … bieten“ und dass „jede Umsetzung mit dem Unionsrecht und den dadurch geschützten Grundrechten vereinbar sein muss“.

[85] Siehe oben, Fn. 11.

112. Nach Art. 35 Abs. 1 DSGVO muss der für die Verarbeitung Verantwortliche in Fällen, in denen eine Form der Verarbeitung, insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat, vor der Verarbeitung eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durchführen. In Art. 35 Abs. 2 bis 7 DSGVO wird die Verpflichtung der für die Verarbeitung Verantwortlichen zur Durchführung einer Folgenabschätzung inhaltlich weiter ausgeführt, indem insbesondere die Fälle genannt werden, in denen eine solche Abschätzung erforderlich ist, und die Mindestelemente beschrieben werden, die diese Abschätzung enthalten muss.

113. Im Gegensatz dazu sieht Art. 35 Abs. 10 DSGVO eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung vor, sofern die in dieser Bestimmung genannten Bedingungen erfüllt sind. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn i) der für die Verarbeitung Verantwortliche einer Rechtsvorschrift unterliegt, ii) diese Rechtsvorschrift den konkreten Verarbeitungsvorgang oder die konkreten Verarbeitungsvorgänge regelt und iii) bereits im Rahmen der allgemeinen Folgenabschätzung im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Rechtsvorschrift eine Datenschutz-Folgenabschätzung erfolgte.

114. Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass das vorlegende Gericht zwar Art. 35 Abs. 10 DSGVO als Grundlage für den mit dem vorliegenden Ungültigkeitsgrund geltend gemachten Verstoß anführt, die Angaben im Vorlagebeschluss aber darauf hindeuten, dass dieser Grund tatsächlich auf einen Verstoß gegen Art. 35 Abs. 1 DSGVO gestützt wird. Es ist in der Tat die letztgenannte Vorschrift, die die Verantwortlichen im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO dazu verpflichtet, eine Folgenabschätzung durchzuführen, wenn ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen besteht. Das vorlegende Gericht meint, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung 2019/1157 an diese Verpflichtung gebunden gewesen sei, ihr aber nicht nachgekommen sei.

115. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die DSGVO und die Verordnung 2019/1157 Rechtsakte des Sekundärrechts sind, die in der Hierarchie der Quellen des Unionsrechts gleichrangig sind. Dies bedeutet, dass die DSGVO entgegen den Ausführungen des vorlegenden Gerichts in seiner Frage nicht als „höherrangiges Recht“ im Verhältnis zur Verordnung 2019/1157 anzusehen ist. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Wesentlichen, dass die Gültigkeit eines Rechtsakts des abgeleiteten Rechts, sofern er nicht ausdrücklich eine Bestimmung enthält, die einem anderen Rechtsakt Vorrang einräumt, nicht im Licht des erstgenannten Rechtsakts beurteilt werden kann. In diesem Fall muss lediglich sichergestellt werden, dass jeder dieser Rechtsakte in einer Weise angewandt wird, die mit dem jeweils anderen vereinbar ist und somit eine kohärente Anwendung ermöglicht [86].

116. Hinsichtlich der Verordnung 2019/1157 ist festzustellen, dass diese Verordnung, insbesondere in ihrem Art. 11, in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten eine ausdrückliche Verbindung zur DSGVO herstellt. Aus dieser Bestimmung, die im Licht der Erwägungsgründe 40, 41 und 43 derselben Verordnung zu lesen ist, geht hervor, dass die DSGVO in Bezug auf die im Rahmen der Anwendung der Verordnung 2019/1157 zu verarbeitenden personenbezogenen Daten Anwendung findet. Insbesondere ergibt sich aus Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung, dass die für die Ausstellung von Personalausweisen zuständigen Behörden als der Verantwortliche im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO anzusehen und

[86] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Editions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 110), und vom 29. Juni 2010, Kommission/Bayern Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 56). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in den verbundenen Rechtssachen Luxembourg Business Registers (C-37/20 und C-601/20, EU:C:2022:43, Nr. 66).

für die Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich sind. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 11 Abs. 3 der Verordnung 2019/1157 dafür sorgen, dass die Aufsichtsbehörden ihren Aufgaben gemäß der DSGVO in vollem Umfang umfassend nachkommen können, was den Zugang zu allen personenbezogenen Daten und allen erforderlichen Informationen sowie zu den Geschäftsräumen und Datenverarbeitungsgeräten der zuständigen Behörden einschließt.

117. Aus der Verordnung 2019/1157 folgt, dass die DSGVO den nationalen Stellen und zuständigen Behörden bei der Durchführung der Verordnung 2019/1157 Verpflichtungen auferlegen kann. Die Unionsorgane und die am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligten Regierungen räumen dies ein. Gleichwohl ergibt sich aus der DSGVO an keiner Stelle, dass die Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung, wie sie in Art. 35 Abs. 1 DSGVO vorgesehen ist, für den Unionsgesetzgeber verbindlich ist, noch legt diese Bestimmung irgendein Kriterium fest, anhand dessen beispielsweise die Gültigkeit einer anderen sekundärrechtlichen Rechtsvorschrift der Europäischen Union zu beurteilen wäre.

118. In Anbetracht des Vorstehenden komme ich daher zu dem Schluss, dass Art. 35 Abs. 1 DSGVO auf den Unionsgesetzgeber beim Erlass einer sekundärrechtlichen Rechtsvorschrift keine Anwendung findet und daher das Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass der Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 5 geführt hat, nicht gegen die Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung verstößt.

119. Demnach ergibt sich für den Gerichtshof im Hinblick auf den vom vorlegenden Gericht angeführten dritten Grund keine Veranlassung, die Verordnung 2019/1157 für ungültig zu erklären.

120. Die Prüfung der vom vorlegenden Gericht vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 5 beeinträchtigen könnte.

V. Ergebnis

121. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage des Verwaltungsgerichts Wiesbaden (Deutschland) wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung 2019/1157 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 5 beeinträchtigen könnte.