

# Gibt es einen Anspruch auf einen Personalausweis ohne Fingerabdruck?

Ausgabe April 2023

Im Personalausweis sind die Fingerabdrücke des linken und des rechten Zeigefingers aufzunehmen. Das hält § 5 Abs. 9 Satz 1 Personalausweisgesetz (PAuswG) so fest. Dennoch sehen sich Personalausweisbehörden seit kurzem immer wieder damit konfrontiert, dass Antragsteller einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke ausgestellt haben wollen. Dabei berufen sie sich auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg. Angeblich habe dieses Gericht einen Anspruch auf einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke bejaht. Wie ist mit solchen Forderungen umzugehen?

## Inhalt

- [1. Aktuell geltende Regelung des Personalausweisgesetzes](#)
- [2. Hintergrund der aktuell geltenden Regelung](#)
- [3. Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verordnung \(EU\) 2019/1157](#)
- [4. Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22.2.2023](#)
- [5. Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 17.3.2023](#)
- [6. Praktische Hinweise für die Ausweisbehörden](#)
  - [6.1 Überblick](#)
  - [6.2. Details zum vorläufigen Personalausweis](#)
- [7. Ausblick](#)

## 1. Aktuell geltende Regelung des Personalausweisgesetzes

Laut Personalausweisgesetz sind „zwei Fingerabdrücke der antragstellenden Person ... in Form des flachen Abdrucks des linken und rechten Zeigefingers im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des Personalausweises“ zu speichern (§ 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG). Eine Wahlmöglichkeit des Antragstellers zwischen einem Personalausweis mit und einem Personalausweis ohne Fingerabdrücke sieht das Gesetz dabei nicht vor. Ausnahmen von der Fingerabdruckpflicht kennt das Gesetz nur für Kinder unter sechs Jahren (§ 5 Abs.7 PAuswG) und für die seltenen Fälle, in denen medizinische Gründe der Abnahme von Fingerabdrücken entgegenstehen (§ 5 Abs. 9 Satz 3 PAuswG).

Dies war früher einmal anders. In der Ursprungsfassung des Personalausweisgesetzes lautete § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG wie folgt: „Fingerabdrücke werden nur auf Antrag der antragstellenden Person gespeichert.“ Damals konnte sich der Antragsteller frei entscheiden.

Er konnte einen Personalausweis mit, aber auch einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke beantragen. Dies hat sich mit Wirkung vom 2.8.2021 durch Art. 11 des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen (Gesetz vom 03.12.2020, BGBl. I S. 2744) geändert. Seither gilt die aktuelle Regelung.

## 2. Hintergrund der aktuell geltenden Regelung

Anders als oft behauptet wird, hat § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG selbst die Pflicht zur Speicherung von Fingerabdrücken im Personalausweis nicht geschaffen. Vielmehr ging der deutsche Gesetzgeber davon aus, dass eine solche Pflicht bereits aufgrund von EU-Recht besteht. Deshalb nimmt der Einleitungssatz von § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG Bezug auf die [„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“](#) und erklärt, dass aufgrund dieser Verordnung zwei Fingerabdrücke zu speichern seien.

Als eigenständige Regelung zusätzlich zum EU-Recht legt § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG lediglich fest, dass es sich bei diesen zwei Fingerabdrücken um die Fingerabdrücke des linken und des rechten Zeigefingers zu handeln hat. Die Pflicht zur Speicherung von Fingerabdrücken an sich betrachtet die Regelung dagegen als etwas, das bereits vom EU-Recht vorgegeben ist.

Dabei ist zu beachten, dass eine Verordnung im Sinne des EU-Rechts etwas ganz anderes ist als eine Rechtsverordnung im Sinne des nationalen deutschen Rechts. Leicht vereinfacht lässt sich eine EU-Verordnung als „EU-Gesetz“ bezeichnen. Korrekt formuliert es Art. 288 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) so: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“ Der AEUV bildet einen Teil des Verfassungsrechts der Europäischen Union. Wenn eine EU-Verordnung etwas festlegt, kann der nationale deutsche Gesetzgeber daran nichts ändern. Details dazu kann er regeln, sofern die EU-Verordnung dies zulässt.

So liegt es hier. In Artikel 3 Abs. 5 Satz 1 der Verordnung (EU) 2019/1157 heißt es: „Die Personalausweise werden mit einem hochsicheren Speichermedium versehen, das ein Gesichtsbild des Personalausweisinhabers und zwei Fingerabdrücke in interoperablen digitalen Formaten enthält.“ Im Speichermedium des Personalausweises müssen also zwei Fingerabdrücke enthalten sein. Die EU-Verordnung schreibt aber nicht vor, welche der zehn denkbaren Fingerabdrücke eines Menschen dies sein müssen. Dieses Detail legt § 5 Abs. 9 Satz 1 PAuswG fest, indem dort angeordnet ist, dass es sich um die Abdrucke des linken und des rechten Zeigefingers handeln muss.

### 3. Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verordnung (EU) 2019/1157

Ob die Verordnung (EU) 2019/1157, in der die Pflicht zur Speicherung von Fingerabdrücken festgelegt ist, mit dem Verfassungsrecht der Europäischen Union vereinbar ist, wurde schon bald nach ihrer Geltung ab dem 2. August 2021 bezweifelt. Zunächst blieb es insoweit bei einer wissenschaftlichen Diskussion. Dies änderte sich jedoch durch einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 13.1.2022.

Gegenstand dieses Verfahrens war die Forderung eines Antragstellers, einen Personalausweis ohne Fingerabdrücke im Speichermedium ausgestellt zu bekommen. Einen entsprechenden Antrag stellte er am 30.11.2021. Diesen Antrag lehnte die zuständige Ausweisbehörde mit der Begründung ab, dass die Aufnahme von Fingerabdrücken seit dem 2.8.2021 verpflichtend sei.

Damit gab sich der Kläger nicht zufrieden. Vielmehr klagte er beim zuständigen Verwaltungsgericht Wiesbaden auf Ausstellung eines Personalausweises ohne die Aufnahme von Fingerabdrücken im Speichermedium.

Das Verwaltungsgericht war sich nicht sicher, ob die Verordnung (EU) 2019/1157 mit dem Verfassungsrecht der Europäischen Union vereinbar ist. Woraus sich diese Zweifel des Gerichts ergeben, kann für die Zwecke dieses Newsletters dahinstehen. Wer sich hierfür interessiert, hat die Möglichkeit, dies im insgesamt 29-seitigen Beschluss des Gerichts nachzulesen (Verwaltungsgericht Wiesbaden, Beschluss vom 13.1.2022- 6 K 1563/21.WI; der Beschluss ist [hier](#) abrufbar).

Jedenfalls beschloss das Verwaltungsgericht Wiesbaden, seine Zweifelsfragen dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Ein solches „Vorabentscheidungsverfahren“ ist in Art. 267 AEUV ausdrücklich vorgesehen. Solche Vorlageverfahren gehören zum Alltag des EuGH. Derzeit sind bei ihm mehrere Hundert derartige Verfahren aus allen möglichen EU-Rechtsgebieten anhängig. Es ermöglicht den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten, eine verbindliche Aussage zur Auslegung des EU-Rechts zu erhalten. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das EU-Recht in allen 27 Mitgliedstaaten der EU möglichst identisch ausgelegt wird.

Bis der EuGH entschieden hat, ob die Verordnung (EU) 2019/1157 mit dem Recht der EU vereinbar ist oder nicht, ist das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden ausgesetzt. Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht Wiesbaden bis dahin über die Klage des Antragstellers nicht entscheidet. Bisher ist noch keine Entscheidung des EuGH ergangen.

Schon aus diesem Grund hat der Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in der breiteren Öffentlichkeit so gut wie keine Aufmerksamkeit gefunden. Er hatte schlicht keine Konsequenzen für den Alltag der Ausweisbehörden. Spezialisten des EU-Rechts und Spezialisten des Personalausweisrechts haben ihn zwar durchaus zur Kenntnis genommen. Letztlich warteten jedoch auch sie darauf, dass irgendwann der EuGH entscheidet.

Dies könnte gegen Ende 2023/Anfang 2024 der Fall sein; so jedenfalls die Erfahrungen mit den zeitlichen Abläufen beim EuGH in vergleichbaren Verfahren.

#### 4. Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22.2.2023

Weitaus stärkere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit hat der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22.2.2023 gefunden. Auch dabei ging es um einen Antragsteller, der die Ausstellung eines Personalausweises ohne die Speicherung von Fingerabdrücken begehrte. Die zuständige Ausweisbehörde lehnte diesen Antrag ab.

Damit gab sich der Antragsteller nicht zufrieden. Er beantragte beim Verwaltungsgericht Hamburg eine einstweilige Anordnung, durch die die zuständige Ausweisbehörde verpflichtet werden sollte, ihm auf Antrag einen auf ein Jahr befristeten Personalausweis ohne die Abnahme von Fingerabdrücken auszustellen.

Seine Forderung begründete der Antragsteller damit, dass am 7. April 2023 die Gültigkeit seines derzeitigen Personalausweises ablaufe. Danach brauche er einen neuen Personalausweis. Die Aufnahme von Fingerabdrücken in einen neuen Personalausweis lehnt er ab. Die Pflicht hierzu verletze ihn in seinen Grundrechten. Die Regelungen, aus denen sich die Verpflichtung zur Abgabe von Fingerabdrücken ergibt, seien unwirksam. Da sich die zuständige Ausweisbehörde weigere, ihm einen neuen Personalausweis ohne Fingerabdrücke auszustellen, müsse sie vom Gericht hierzu verpflichtet werden.

Diesem Antrag gab das Gericht tatsächlich statt. Es fasste folgenden Beschluss: „Der [richtig: Die] Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller auf Antrag einen auf ein Jahr befristeten Personalausweis ohne die Abnahme von dessen Fingerabdrücken auszustellen.“

Worauf das Gericht seine Entscheidung stützte, kann für die Zwecke dieses Newsletters dahinstehen. Wer sich hierfür interessiert, kann dies im insgesamt zehneitigen Beschluss des Gerichts nachlesen (Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 22.2.2023-20 E 377/23; der Beschluss ist [hier](#) abrufbar).

Die öffentliche Wirkung dieses Beschlusses war enorm. Zahlreiche Medien berichteten über ihn schon wenige Tage, nachdem er ergangen war. Seither sehen sich jedenfalls die größeren Ausweisbehörden nahezu täglich mit Antragstellern konfrontiert, die unter Berufung auf diesen Beschluss einen Personalausweis ausgestellt haben wollen, ohne dafür Fingerabdrücke abgeben zu wollen.

Der Hinweis, dass sich auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg in jedem Fall nur der Antragsteller berufen kann, der diesen Beschluss erreicht hat, stößt dabei regelmäßig auf taube Ohren. Auch den Hinweis, dass es sich um eine vereinzelte Entscheidung eines

einzelnen Verwaltungsgerichts handelt und dass es in Deutschland noch 50 andere Verwaltungsgerichte gibt, die solche Fälle möglicherweise anders entscheiden würden, wollen die Antragsteller regelmäßig nicht hören.

## 5. Beschluss des Hamburgischen Obergerwaltungsgerichts vom 17.3.2023

Erfreulicherweise hat die Stadt Hamburg als Trägerin der zuständigen Ausweisbehörde den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg nicht auf sich beruhen lassen. Vielmehr hat die Stadt unverzüglich Beschwerde dagegen eingelegt. Zuständig für die Entscheidung über diese Beschwerde ist das Hamburgische Obergerwaltungsgericht.

Das Hamburgische Obergerwaltungsgericht hat am 17.3.2023 folgenden Beschluss gefasst: „Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin [= Stadt Hamburg] wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 22. Februar 2023 - mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung - geändert und der Antrag des Antragstellers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.“.

**Damit ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22.3.2023 rechtlich gesehen aus der Welt geschafft.** Er hilft dem Antragsteller nichts mehr und anderen Antragstellern ohnehin nicht.

Auch bei diesem Beschluss ist es für die Zwecke dieses Newsletters nicht notwendig, im Detail auf die Begründung einzugehen. Wer sich hierfür interessiert, kann dies im insgesamt sechsseitigen Beschluss des Gerichts nachlesen ([Hamburgisches Obergerwaltungsgericht, Beschluss vom 17.3.2023-5 Bs 28/23](#)).

Wir greifen aus der Begründung lediglich einen zentralen Aspekt heraus, der für die Ausweisbehörden von unmittelbarer praktischer Bedeutung ist: Das Gericht führt aus, dass es dem Antragsteller am allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis fehlt. Dies begründet es damit, dass der Antragsteller eine recht einfache Möglichkeit hätte, um an einen Personalausweis zu kommen, der keinen elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium enthält. Dafür müsste er lediglich einen vorläufigen Personalausweis beantragen.

Mit anderen Worten: Es kann dahinstehen, ob die Pflicht, Fingerabdrücke für einen Personalausweis zur Verfügung zu stellen, rechtmäßig ist. Jedenfalls besteht zurzeit kein Anlass für eine einstweilige Anordnung. Denn mit ihr könnte der Antragsteller letztlich auch nicht mehr erreichen als mit einem Antrag auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises. Weil dies so ist, können alle Beteiligten in Ruhe abwarten, was der EuGH zur Rechtmäßigkeit der Fingerabdruckpflicht sagen wird.

## 6. Praktische Hinweise für die Ausweisbehörden

### 6.1 Überblick

Bis der EuGH über den Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden entschieden hat, bleibt es bei der Anwendung des jetzt geltenden Personalausweisgesetzes. Daraus folgt:

- Ein regulärer Personalausweis (Gültigkeitsdauer bei Personen über 24 Jahren zehn Jahre, siehe § 6 Abs. 1 PAuswG, bei Personen bis zu 24 Jahren sechs Jahre, siehe § 6 Abs. 3 PAuswG) kann nur ausgestellt werden, wenn der Antragsteller bereit ist, die dafür benötigten Fingerabdrücke abnehmen zu lassen.
- Ist der Antragsteller dazu nicht bereit, kann ihm unter den dafür geltenden Voraussetzungen ein vorläufiger Personalausweis (§ 3 Abs. 1 PAuswG) ausgestellt werden. Auf diese Voraussetzungen gehen wir weiter unten noch gesondert ein. Sie ermöglichen es im Ergebnis häufig, dass ein vorläufiger Personalausweis ausgestellt wird. Ein vorläufiger Personalausweis kann für maximal drei Monate ausgestellt werden (§ 6 Abs. 4 PAuswG).
- Alternativ wäre theoretisch auch denkbar, dass der Antragsteller einen vorläufigen Reisepass gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 Passgesetz (PassG) beantragt. Auch dies erwähnt das Hanseatische Oberverwaltungsgericht. Anders als für den Reisepass gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 PassG ist für den vorläufigen Reisepass kein elektronisches Speicher- und Verarbeitungsmedium mit Fingerabdrücken vorgesehen. Dies ergibt sich daraus, dass die Regelung für das elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium zwar den Reisepass erwähnt, nicht jedoch den vorläufigen Reisepass (siehe § 6 Abs. 4 PassG).
- Allerdings sind die Vorgaben dafür, dass jemand einen vorläufigen Reisepass erhalten kann, extrem eng: „Die antragstellende Person hat kein Wahlrecht, ob ein Reisepass oder ein vorläufiger Reisepass ausgestellt wird. Es ist grundsätzlich ein Reisepass auszustellen.“ So regelt es Nummer 1.2.1 Passverwaltungsvorschrift (PassVwV). An dieser Hürde wird ein Antrag auf einen vorläufigen Reisepass regelmäßig scheitern. Siehe hierzu unseren [Newsletter vom Februar 2018](#).
- Wer meint, er könne die Diskussion um die Fingerabdruckpflicht dazu nutzen, der Ausweispflicht zu entgehen, sollte deutlich darauf hingewiesen werden, dass ihre Verletzung eine Ordnungswidrigkeit darstellt (§ 32 Abs. 1 Nr.1 PAuswG). Dieser Hinweis erscheint uns geboten, weil insbesondere Personen aus der „Reichsbürgerszene“ sofort nach der Veröffentlichung des Urteils des Verwaltungsgerichts Hamburg vermehrt bei Ausweisbehörden vorstellig geworden sind und meinten, die Ausweispflicht als solche infrage stellen zu können. Dafür bietet indessen dieser - inzwischen ohnehin irrelevante - Gerichtsbeschluss keinerlei Argumente.

### 6.2 Details zum vorläufigen Personalausweis

Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises sind in § 3 Abs. 1 PAuswG geregelt: „Macht die antragstellende Person glaubhaft, dass sie sofort einen

Ausweis benötigt, ist ihr ein vorläufiger Personalausweis auszustellen.“ Eine Person benötigt dann „sofort einen Ausweis“, wenn sie der Ausweispflicht unterliegt (siehe dazu § 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG) und weder über einen gültigen Personalausweis noch über einen gültigen Reisepass verfügt. Die letztgenannte Einschränkung beruht darauf, dass ein gültiger Reisepass auch ausreichen würde, um die Ausweispflicht zu erfüllen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 PAuswG).

Im Übrigen ist Nr. G 3.1.1 der Personalausweisverwaltungsvorschrift (PAuswVwV) zu beachten. Dort heißt es:

- „Vorläufige Personalausweise können, wenn die Voraussetzungen des § 3 Absatz 1 PAuswG erfüllt sind – also die Eilbedürftigkeit von der antragstellenden Person glaubhaft gemacht wurde und diese nicht über einen Reisepass verfügt – in mehrfacher Folge ausgestellt werden.“
- Eine Beschränkung der Anzahl von aufeinanderfolgend ausgestellten vorläufigen Personalausweisen oder eine verpflichtende Koppelung mit der Ausstellung eines regulären Personalausweises sind nicht zulässig.“

Als Gültigkeitsdauer sollte in der Regel die gesetzlich mögliche Maximalfrist von drei Monaten vorgesehen werden. Alles andere führt nur zu sinnlosen Diskussionen.

## 7. Ausblick

Mit der Entscheidung des Hanseatischen Obergerichtspräsidenten dürfte sich die derzeit deutlich spürbare Aufregung recht rasch wieder legen - jedenfalls, sobald sich diese Entscheidung herumgesprochen hat. Die Ausweisbehörden sollten dazu beitragen, dass dies geschieht.

Ob die Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken beim EuGH letztlich Bestand haben wird, können die Ausweisbehörden in Ruhe abwarten. Sollte dies der Fall sein, wird sich gegenüber dem jetzigen Zustand nichts ändern. Sollte dies nicht der Fall sein, wird es Aufgabe der zuständigen Ministerien (insbesondere des Bundesministeriums des Innern) sein, den Ausweisbehörden zügig Hinweise dafür zu geben, wie dann weiter verfahren werden soll.

*Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner*