



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Straßburg, den 8.10.2024  
COM(2024) 671 final

2024/0248 (CNS)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES RATES**

**über die Ausstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen  
und technische Standards für solche Reiseausweise**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2024) 671 final} - {SWD(2024) 672 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Nach der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>1</sup> können Unionsbürgerinnen und -bürger ihr Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht unter Verwendung von Personalausweisen und Pässen ausüben. Bei diesen Reisedokumenten handelt es sich um hochsichere physische Dokumente, die auf den Spezifikationen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) basieren und mit einem kontaktlosen Speichermedium (Chip) ausgestattet sind, das die biografischen Daten, das Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke des Inhabers enthält.

Seit 2016 arbeitet die ICAO an der Digitalisierung von Reisedokumenten, um Flugreisen zu erleichtern. Im Ergebnis hat die ICAO einen Standard für einen digitalen Reiseausweis entwickelt, der die auf dem Chip eines Reisedokuments gespeicherten personenbezogenen Daten (mit Ausnahme von Fingerabdrücken) verwendet. Ein digitaler Reiseausweis lässt sich für den einmaligen oder mehrfachen Gebrauch sicher speichern, beispielsweise auf einem Mobiltelefon. Inhaber können ihren digitalen Reiseausweis vor Reiseantritt einschlägigen Interessenträgern wie Grenzbehörden und Beförderungsunternehmern über eine Schnittstelle wie eine mobile App vorlegen. Die erste Version des technischen Standards für digitale Reiseausweise der ICAO<sup>2</sup> wurde bereits fertiggestellt und im Rahmen von Pilotprojekten getestet<sup>3</sup>.

Dieser technologische Fortschritt im Bereich der Reisedokumente könnte genutzt werden, um die Ausübung des Freizügigkeitsrechts zu erleichtern, indem die Daten auf dem kontaktlosen Chip physischer Dokumente zur Erstellung von digitalen Reiseausweisen verwendet werden.<sup>4</sup> Im Zusammenhang mit diesem Vorschlag bezeichnet der Ausdruck „digitaler Reiseausweis“ eine digitale Darstellung der Identität der betreffenden Person, die aus den auf dem Chip des Personalausweises gespeicherten Informationen abgeleitet ist und mit der Public-Key-Infrastruktur der den Personalausweis ausstellenden nationalen Behörde sicher und zuverlässig validiert werden kann. Ein entsprechender digitaler Reiseausweis sollte mit Ausnahme der Fingerabdrücke des Inhabers dieselben personenbezogenen Daten, einschließlich des Gesichtsbilds des Inhabers, enthalten wie der Personalausweis, auf dessen Grundlage er erstellt wird.

<sup>1</sup> 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. L 158 vom 30.4.2004, S. 77, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj>).

<sup>2</sup> Siehe ICAO, [Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential \(DTC\)](#) und [Digital Travel Credentials \(DTC\), Virtual Component Data Structure and PKI Mechanisms](#), Technischer Bericht Version 1.2, Oktober 2020.

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise Raja Rajavarti, „Finnland and Croatia are testing digital travel credentials in external border traffic in a DTC Pilot project“, 3.2.2023, online abrufbar unter [https://raja.fi/-/suomi-ja-kroatia-kokeilevat-digitaalisen-matkustusasiakirjan-kayttoa-ulkorajaliikenteessa-dtc-pilottiprojektissa?languageId=en\\_US](https://raja.fi/-/suomi-ja-kroatia-kokeilevat-digitaalisen-matkustusasiakirjan-kayttoa-ulkorajaliikenteessa-dtc-pilottiprojektissa?languageId=en_US); Regierung der Niederlande, „Dutch participation in European DTC pilot“, 27.10.2023, online abrufbar unter <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/23/dtc>.

<sup>4</sup> Für weitere Einzelheiten zum Überschreiten der Außengrenzen des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen siehe COM(2024) 670 final.

Auf Personalausweisen basierende digitale Reiseausweise könnten Unionsbürgerinnen und -bürgern die Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts erleichtern. Da Unionsbürgerinnen und -bürger ihre Personalausweise für das Überschreiten der Außengrenzen des Schengen-Raums verwenden können, könnten sie mit entsprechenden digitalen Reiseausweisen die Grenzkontrollen schneller und reibungsloser durchlaufen.

Zu diesem Zweck wird die Initiative von einem parallelen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten (im Folgenden „Digitale EU-Reise-App“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399 und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise<sup>5</sup> flankiert. Mit dem genannten Vorschlag werden unter anderem ein auf Pässen basierender digitaler Reiseausweis eingeführt und Spezifikationen für die „Digitale EU-Reise-App“ festgelegt, eine mobile App für die Ausstellung und Vorlage digitaler Reiseausweise zur Vorabkontrolle vor einer Reise. Die gleichzeitige Annahme beider Vorschläge gewährleistet Kohärenz bei den Entwicklungen für Personalausweise und Pässe, zumal beide Arten von Reisedokumenten für die Ausübung des Freizügigkeitsrechts verwendet werden können. So sollen Unionsbürgerinnen und -bürger, die Inhaber eines Personalausweises sind, die „Digitale EU-Reise-App“ nutzen können, um – vergleichbar mit der Verwendung von Pässen – auf Personalausweisen basierende digitale Reiseausweise zu erstellen und vorzulegen.

Sobald sie verfügbar sind, könnten digitale Reiseausweise auch genutzt werden, um andere Aspekte der Freizügigkeit zu erleichtern, z. B. die Meldung bei nationalen Behörden bei der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat, was den Verwaltungsaufwand verringern könnte. Zu einem späteren Zeitpunkt kann die Freizügigkeit möglicherweise allein auf der Grundlage eines digitalen Reiseausweises ausgeübt werden, ohne dass ein physischer Personalausweis oder Pass benötigt werden. Überdies könnte ein authentischer digitaler Reiseausweis den Zugang zu elektronischen Identifizierungssystemen und zu Diensten, die eine zuverlässige Identifizierung erfordern, erleichtern. Dies könnte den Alltag der Unionsbürgerinnen und -bürger vereinfachen, einschließlich derjenigen, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als jenem haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.

Industrievertreter und nationale Regierungen haben bereits damit begonnen zu sondieren, wie digitale Reiseinformationen genutzt werden können, um das Reisen nahtloser und kundenorientierter zu gestalten. Nach Auffassung der Kommission sollte ein einheitlicher Standard für digitale Reiseausweise wie im Arbeitsprogramm der Kommission für 2023<sup>6</sup> angekündigt auf Unionsebene festgelegt werden, da dies i) eine Fragmentierung vermeiden, ii) die Wahrung der Werte der Union gewährleisten und iii) sicherstellen würde, dass alle Unionsbürgerinnen und -bürger digitale Reiseausweise nutzen können. Dies würde es der Union zudem ermöglichen, Fortschritte bei globalen Standards zu gestalten und sowohl ihre wirtschaftlichen Interessen als auch ihre technologische strategische Autonomie zu fördern.

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Initiative darauf ab, einen digitalen Reiseausweis einzuführen, der auf von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweisen basiert und den Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts verwenden können.

Um eine weltweite Interoperabilität zu erreichen, sollten die technischen Spezifikationen der Union für auf Personalausweisen basierende digitale Reiseausweise auf dem Standard für

<sup>5</sup> COM(2024) 670 final.

<sup>6</sup> COM(2022) 548 final.

digitale Reiseausweise der ICAO beruhen. Damit alle Unionsbürgerinnen und -bürger, die Inhaber eines Personalausweises sind, einen digitalen Reiseausweis erhalten können, sollten alle Mitgliedstaaten, die Personalausweise ausstellen, ihren Staatsangehörigen digitale Reiseausweise anbieten. Gleichzeitig sollten Unionsbürgerinnen und -bürger nicht verpflichtet sein, im Besitz eines digitalen Reiseausweises zu sein, wenn sie die Freizügigkeit ausschließlich unter Verwendung ihres physischen Personalausweises oder Passes ausüben wollen.

Um die Verwendung digitaler Reiseausweise zu fördern, sollten Unionsbürgerinnen und -bürger bei Erhalt eines neuen physischen Personalausweises auf Wunsch auch einen auf dem Personalausweis basierenden digitalen Reiseausweis erhalten können. Darüber hinaus sollten sie auch unter Verwendung eines bereits bestehenden und gültigen Personalausweises einen digitalen Reiseausweis erhalten können, beispielsweise im Wege der Erstellung des Reiseausweises über eine mobile App. Des Weiteren sollten Unionsbürgerinnen und -bürger den digitalen Reiseausweis in ihrer europäischen Brieftasche für die Digitale Identität<sup>7</sup> speichern können.

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Diese Initiative erfordert, dass die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise einem Standard entsprechen, der sicherstellt, dass diese Personalausweise als Grundlage für die Erstellung von digitalen Reiseausweisen dienen können. Aus diesem Grund baut diese Initiative auf den einschlägigen Unionsvorschriften zu Personalausweisen auf, wie sie derzeit in der Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>8</sup> enthalten sind, und ist daran angeglichen. Nachdem der Gerichtshof die Verordnung (EU) 2019/1157 mit seinem Urteil in der Rechtssache Landeshauptstadt Wiesbaden<sup>9</sup> für ungültig erklärt hatte, nahm die Kommission am 23. Juli 2024 einen Vorschlag<sup>10</sup> an, mit dem das Verfahren für eine neue Verordnung über Standards für Personalausweise eingeleitet wurde.

Durch diese Initiative werden die in der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, festgelegten materiellen Voraussetzungen nicht geändert. Gleichzeitig soll diese Initiative den Unionsbürgerinnen und -bürgern die Ausübung dieses Rechts in voller Übereinstimmung mit der Richtlinie 2004/38/EG erleichtern, indem ihnen ein auf ihrem Personalausweis basierender digitaler Reiseausweis angeboten wird.

- Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Initiative und die Einführung von digitalen Reiseausweisen in der Union im Allgemeinen sind eng mit den laufenden Entwicklungen im Hinblick auf die Schaffung einer europäischen digitalen Identität und der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität verknüpft. Es sollte möglich sein, digitale Reiseausweise neben digitalen Führerscheinen,

<sup>7</sup> Geregelt in der Verordnung (EU) 2024/1183 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität (OJ L 2024/1183, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oi>).

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 67, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1157/oi>).

<sup>9</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, ECLI:EU:C:2024:251.

<sup>10</sup> COM(2024) 316 final.

ärztlichen Verschreibungen und anderen Dokumenten in der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität zu speichern.

Die Initiative steht zudem im Zusammenhang mit der Strategie „Digitales Europa“ der Kommission aus dem Jahr 2020, die darauf abzielt, die Verwendung von Technologien voranzutreiben, die den Alltag der Menschen verbessern werden. Mit der Initiative wird auch der Digitale Kompass für das Programm für die digitale Dekade der Union unterstützt, das auch die Digitalisierung öffentlicher Dienste fördert. Das spezifische Ziel des Digitalen Kompasses besteht darin, dass alle Unionsbürgerinnen und -bürger bis Ende 2030 Zugang zu digitaler Identifizierung haben sollen.<sup>11</sup> In der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade<sup>12</sup> haben sich die Kommission und die gesetzgebenden Organe verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle in der Union lebenden Menschen die Möglichkeit haben, eine barrierefreie, freiwillige, sichere und vertrauenswürdige digitale Identität zu nutzen. Ganz allgemein trägt der Vorschlag dazu bei, den Einsatz digitaler Technologien auszuweiten.

Die Initiative trägt auch dem allgemeinen weltweiten Trend der Digitalisierung und den Erwartungen der Reisenden im Hinblick auf schnellere und nahtlose Reiseformalitäten Rechnung.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 77 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV) verleiht der Union eine spezifischere Zuständigkeit für den Erlass von Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente zur Erleichterung der Ausübung des in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a AEUV garantierten Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.<sup>13</sup>

Ziel dieses Vorschlags ist es, Unionsbürgerinnen und -bürgern die Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts in einem sicheren Umfeld zu erleichtern, indem ihnen authentische digitale Reiseausweise auf der Grundlage der ihnen von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise zur Verfügung gestellt werden. Dieser Vorschlag ist daher untrennbar mit den Vorschriften über physische Personalausweise verbunden. Daher gründet dieser Vorschlag auf derselben Rechtsgrundlage wie der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben<sup>14</sup>.

Artikel 77 Absatz 3 AEUV sieht ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vor. Erlässt der Rat Maßnahmen gemäß Artikel 77 Absatz 3 AEUV, so beschließt er einstimmig nach Anhörung des Parlaments.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der derzeitige Rechtsrahmen der Union erlaubt nicht die Nutzung digitaler Lösungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts. Aufgrund der Art des Problems

<sup>11</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europe-digital-decade-digital-targets-2030\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europe-digital-decade-digital-targets-2030_de)

<sup>12</sup> ABl. C 23 vom 23.1.2023, S. 1.

<sup>13</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 54.

<sup>14</sup> COM(2024) 316 final.

und der Notwendigkeit, Interoperabilität zu gewährleisten, können die Mitgliedstaaten selbst kein unionsweit einheitliches Format für auf Personalausweisen basierende digitale Reiseausweise einführen und somit nicht die Ausübung der Freizügigkeit auf der Grundlage entsprechender digitaler Reiseausweise erleichtern. Nationale Lösungen würden möglicherweise in anderen Mitgliedstaaten nicht akzeptiert werden und hinsichtlich ihrer Anwendung im Rahmen der Freizügigkeit Fragen in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht aufwerfen.

Mit diesem Vorschlag soll die Ausübung des Freizügigkeitsrechts erleichtert werden, indem Unionsbürgerinnen und -bürgern die Möglichkeit geboten wird, auf ihren nationalen Personalausweisen basierende digitale Reiseausweise zu erhalten und zu verwenden. Wegen des Umfangs und der erwarteten Auswirkungen können die Ziele nur auf Unionsebene effizient und wirksam erreicht werden.

Gleichzeitig verpflichtet dieser Vorschlag die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung von Personalausweisen, wenn sie nach nationalem Recht nicht vorgesehen sind.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung seines Ziels erforderliche Maß hinaus, da er weder die Vorschriften und Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG noch die des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben<sup>15</sup>, grundlegend ändert.

Darüber hinaus würde die Entscheidung, ob ein digitaler Reiseausweis beantragt werden soll, den einzelnen Unionsbürgerinnen und -bürgern überlassen. Diejenigen, die sich dagegen entscheiden, könnten ihr Freizügigkeitsrecht weiterhin allein unter Verwendung ihres physischen Passes oder Personalausweises ausüben. Sie profitieren jedoch möglicherweise nicht von einigen der Erleichterungen für Unionsbürgerinnen und -bürger, die auch Inhaber eines digitalen Reiseausweises sind.

In der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag<sup>16</sup> werden weitere Erläuterungen zur Verhältnismäßigkeit der verschiedenen Optionen – einschließlich derjenigen, die nicht berücksichtigt wurden – gegeben.

- **Wahl des Instruments**

Eine Verordnung ist der einzige Rechtsakt, der die unmittelbare, unverzügliche und einheitliche Umsetzung von Rechtsvorschriften der Union in allen Mitgliedstaaten gewährleistet.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Konsultation der Interessenträger**

Im Rahmen der Ausarbeitung dieser Initiative und des begleitenden Vorschlags<sup>17</sup> wurde ein breites Spektrum von Interessenträgern konsultiert, darunter Behörden der Mitgliedstaaten, Agenturen der Union, Vertreter der Industrie, die breite Öffentlichkeit und internationale

---

<sup>15</sup> COM(2024) 316 final.

<sup>16</sup> SWD(2024) 671 final.

<sup>17</sup> COM(2024) 670 final.

Organisationen, die im Bereich internationale Reisen tätig sind. Im Rahmen der Folgenabschätzung wurde eine öffentliche Konsultation abgehalten.<sup>18</sup> Darüber hinaus wurde eine Eurobarometer-Sonderumfrage durchgeführt, um mehr über die Ansichten der Unionsbürgerinnen und -bürger zur Verwendung digitaler Reiseausweise für grenzüberschreitende Reisen zu erfahren.<sup>19</sup> Die meisten konsultierten Interessenträger brachten breite Unterstützung für die Initiative zum Ausdruck und betonten die erwarteten Vorteile sowie Erleichterungen für die nationalen Behörden und die Reisenden, die sich daraus ergeben würden, dass Reisende digitale Reiseausweise verwenden könnten.

Die Kommission hat die im Rahmen dieser Konsultation eingegangenen Rückmeldungen bei der Ausarbeitung dieser Initiative berücksichtigt. So sieht die Initiative beispielsweise die freiwillige (für Reisende nicht obligatorische) Verwendung von digitalen Reiseausweisen vor und enthält einen Vorschlag für einen einheitlichen technischen Standard für alle digitalen Reiseausweise der Union.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Im Zuge der Vorbereitung der Folgenabschätzung hat die Kommission eine externe Studie über eine Unionsinitiative zu der Digitalisierung von Reisedokumenten und der Erleichterung des Reisens in Auftrag gegeben, um Optionen zu entwickeln und deren potenziellen Auswirkungen zu bewerten. Im Rahmen der Studie wurden die Ansichten und das Fachwissen der Interessenträger in Form von strategischen Interviews, gezielten Konsultationen, eingehenden Befragungen und der öffentlichen Konsultation eingeholt.

Drei Mitgliedstaaten (Finnland, Kroatien und die Niederlande) führen zudem von der Union finanzierte Pilotprojekte durch, um digitale Reiseausweise für grenzüberschreitendes Reisen zu testen. Die bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse dieser Pilotprojekte wurden in der Folgenabschätzung und dem vorliegenden Vorschlag berücksichtigt.

- **Folgenabschätzung**

Im Zuge der Ausarbeitung dieser Initiative und des begleitenden Vorschlags<sup>20</sup> hat die Kommission auch eine Folgenabschätzung<sup>21</sup> durchgeführt. In der Folgenabschätzung wurden drei Optionen bewertet, die jeweils legislative Maßnahmen umfassten, da sie eine Änderung oder Ergänzung bestehender Rechtsvorschriften der Union über Reisedokumente und Grenzkontrollen erforderten. Somit wurde ein „Soft Law“-Ansatz von vornherein ausgeschlossen.

Jede Option enthielt einige gemeinsame Bausteine, nämlich i) einen Übergangszeitraum, ii) die Anwendung der bestehenden internationalen technischen Standards der ICAO, iii) die freiwillige Verwendung von digitalen Reiseausweisen durch Reisende (wie durch die öffentliche Konsultation bestätigt) und iv) eine zentrale technische Lösung auf Unionsebene für die Erstellung und Vorlage von digitalen Reiseausweisen.

Der Hauptunterschied zwischen den drei Optionen besteht im Grad der Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten im Hinblick auf folgende Aspekte: i) die Möglichkeit für Personen, digitale Reiseausweise zu erhalten (einige Mitgliedstaaten haben den Zugang zu den Chip-Daten von

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13514-Travel-digitalising-travel-documents-to-make-travelling-easier/public-consultation\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13514-Travel-digitalising-travel-documents-to-make-travelling-easier/public-consultation_de)

<sup>19</sup> Bericht über die Eurobarometer-Sonderumfrage 536 zu der Digitalisierung von Reisedokumenten und der Erleichterung des Reisens.

<sup>20</sup> COM(2024) 670 final.

<sup>21</sup> SWD(2024) 671 final.

Reisedokumenten ausdrücklich untersagt), ii) und die Verwendung von digitalen Reiseausweisen im Rahmen grenzüberschreitenden Reisens.

Die nachstehende Zusammenfassung umfasst lediglich die für diesen Vorschlag relevanten Aspekte.

Option 1 ermöglichte es den Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen.

Option 2 verpflichtete die Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen.

Option 3 verpflichtete die Mitgliedstaaten, Reisenden digitale Reiseausweise zur Verfügung zu stellen, und legte eine harmonisierte Vorgehensweise für deren Nutzung in allen Mitgliedstaaten fest.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Folgenabschätzung erwies sich Option 3 in Verbindung mit einem angemessenen Übergangszeitraum als bevorzugte Option. Gemäß Option 3 würden alle Mitgliedstaaten digitale Reiseausweise auf der Grundlage der von ihnen bereits ausgestellten Reisedokumente anbieten. Unionsbürgerinnen und -bürger könnten ihre digitalen Reiseausweise verwenden i) in den Mitgliedstaaten, die sich dafür entscheiden, digitale Reiseausweise während eines Übergangszeitraums anzuwenden, und ii) in allen betreffenden Mitgliedstaaten nach dem Übergangszeitraum und sobald die gemeinsame unionsweite technische Lösung einsatzbereit ist.

Insgesamt wirkt sich die bevorzugte Option am positivsten auf die Erreichung der folgenden Ziele aus: i) Ermöglichung einer reibungsloseren und einfacheren Ausübung der Freizügigkeit und ii) Einhaltung strenger Sicherheitsstandards. Diese Auswirkungen sind in erster Linie auf die doppelte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zurückzuführen, es den betreffenden Personen zu ermöglichen, digitale Reiseausweise zu erhalten und diese dann auch für Reisezwecke zu nutzen. Die Erfüllung dieser doppelten Verpflichtung dürfte unter allen Optionen zur höchsten erwarteten Inanspruchnahme digitaler Reiseausweise führen. Die bevorzugte Option würde jedem Unionsbürger, der Inhaber eines konformen Personalausweises ist, die Möglichkeit geben, auf die wirksamste Weise einen digitalen Reiseausweis zu erhalten.

Die Standardisierung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen würde weitere Vorteile mit sich bringen, z. B. eine größere Effizienz für Beförderungsunternehmen (Luftfahrt-, Passagierschifffahrts-, Eisenbahnunternehmen usw.), die auf freiwilliger Basis beschließen könnten, diese digitalisierten Reiseausweise in ihre Arbeitsabläufe zu integrieren. Durch die Aufnahme digitaler Reiseausweise in die europäische Brieftasche für die Digitale Identität würde dieser Vorschlag es den Unionsbürgerinnen und -bürgern ermöglichen, diese Reiseausweise umfassender zu nutzen.

Die bevorzugte Option bringt eine begrenzte Belastung für die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Bereitstellung von digitalen Reiseausweisen mit sich, die durch die erwarteten positiven Auswirkungen der Maßnahmen ausgeglichen wird. Der Nutzen wird letztlich davon abhängen, in welchem Umfang digitale Reiseausweise verwendet werden. Weitere Informationen zu Kosten, Nutzen und szenariobasierten Bewertungen der bevorzugten Option sind der Folgenabschätzung zu entnehmen.

Von dieser Initiative dürften keine nennenswerten Umweltauswirkungen ausgehen, insbesondere da sie keine Auswirkungen auf das Reisevolumen haben dürfte.

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle gab am 15. Dezember 2023 eine befürwortende Stellungnahme zur Folgenabschätzung<sup>22</sup> ab und empfahl darin, in der Folgenabschätzung eingehender auf den Nutzen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit einzugehen sowie Kosten und Nutzen der verschiedenen Optionen besser zu bewerten.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Im Zuge der Ausarbeitung dieses Vorschlags wurden keine spezifischen Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen festgestellt.

Da mit diesem Vorschlag ein auf Personalausweisen basierender digitaler Reiseausweis eingeführt würde, entspricht er vollständig dem Grundsatz „standardmäßig digital“.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag wirkt sich positiv auf das in Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) verankerte Grundrecht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit aus, da ein auf Personalausweisen basierender digitaler Reiseausweis eingeführt wird, der die Ausübung dieses Rechts erleichtern soll.

Dieser Vorschlag geht mit der Verarbeitung personenbezogener Daten (einschließlich biometrischer Daten, d. h. des Gesichtsbilds des Inhabers des digitalen Reiseausweises) einher. Die Verpflichtung, ein Gesichtsbild in den auf der Grundlage von Personalausweisen ausgestellten digitalen Reiseausweis aufzunehmen, stellt eine Einschränkung sowohl des Rechts auf Achtung des Privatlebens als auch des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten dar.<sup>23</sup> Einschränkungen dieser Rechte müssen gesetzlich festgelegt sein und den Wesensgehalt dieser Rechte achten. Darüber hinaus dürfen Einschränkungen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden, wenn diese erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte anderer tatsächlich entsprechen.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund sieht der Vorschlag vor, dass die geltenden Unionsvorschriften<sup>25</sup>, insbesondere die Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit physischen Personalausweisen<sup>26</sup>, Anwendung finden. Die Beschränkungen sowie die Bedingungen für die Anwendung und den Umfang dieser Beschränkungen werden daher in Unionsvorschriften festgelegt, in erster Linie in diesem Vorschlag und in der vorgeschlagenen Verordnung über Personalausweise<sup>27</sup>. Die Verpflichtung, das Gesichtsbild des Inhabers aufzunehmen, berührt nicht den Wesensgehalt der in den Artikel 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte, da die im Gesichtsbild

<sup>22</sup> SEC(2024) 670.

<sup>23</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22 ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 73 und 74.

<sup>24</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 76.

<sup>25</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>) und Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>).

<sup>26</sup> COM(2024) 316 final.

<sup>27</sup> COM(2024) 316 final.

enthaltenen Informationen für sich genommen keinen Einblick in das Privat- und Familienleben der betroffenen Personen ermöglichen.<sup>28</sup>

Die Aufnahme des Gesichtsbilds in den digitalen Reiseausweis soll es ermöglichen, den Inhaber dieses Ausweises zuverlässig zu identifizieren, indem bei Vorlage des digitalen Reiseausweises sein Gesichtsbild mit dem Gesichtsbild im digitalen Reiseausweis abgeglichen wird, und somit Dokumentenbetrug zu bekämpfen, was eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung ist, wie auch der Gerichtshof bestätigt hat<sup>29</sup>.

Die Aufnahme des Gesichtsbilds in den digitalen Reiseausweis ist geeignet, die dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Bekämpfung von Dokumentenbetrug zu erreichen, da es sich um ein Mittel handelt, mit dem die Identität des Inhabers des digitalen Reiseausweises zuverlässig überprüft und somit das Betrugsrisiko verringert werden kann.

Dies wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass digitale Reiseausweise im Gegensatz zu physischen Personalausweisen nicht die Fingerabdrücke des Inhabers enthalten, da digitale Reiseausweise ergänzend zu physischen Dokumenten verwendet werden und diese nicht ersetzen. Bei Zweifeln an der Echtheit des digitalen Reiseausweises oder an der Identität des Inhabers haben die zuständigen Behörden nach wie vor die Möglichkeit, die auf dem Chip des Personalausweises gespeicherten Fingerabdrücke zu verwenden. Es gibt derzeit keine Standards für die Aufnahme von Fingerabdrücken in digitale Reiseausweise, und aufgrund des kryptografischen Schutzes von Fingerabdrücken ist es ohnehin nicht möglich, sie aus dem Chip des Personalausweises zu extrahieren.

Die Aufnahme des Gesichtsbilds ist auch erforderlich, um das verfolgte Gemeinwohl zu erreichen. Ohne seine Aufnahme würde der digitale Reiseausweis nur biografische Daten des Inhabers (wie Name, Geburtsdatum usw.) enthalten, was keine zuverlässige und wirksame Identifizierung ermöglicht.

Darüber hinaus werden die auf diesem Vorschlag gründenden digitalen Reiseausweise keine personenbezogenen Daten enthalten, die nicht bereits auf dem Chip des Personalausweises, auf dessen Grundlage sie ausgestellt werden, enthalten sind. Tatsächlich werden sie weniger personenbezogene Daten enthalten, da die Fingerabdrücke des Inhabers nicht in ihnen gespeichert sind.

Wie bereits der Gerichtshof in seinem Urteil zur Rechtssache Landeshauptstadt Wiesbaden in Bezug auf physische Personalausweise<sup>30</sup> festgestellt hat, erscheinen die Einschränkungen, die sich aus der Aufnahme solcher biometrischer Daten ergeben, angesichts der Art der in Rede stehenden Daten, der Modalitäten der Verarbeitungsvorgänge, der Art ihrer Durchführung sowie der vorgesehenen Schutzmechanismen nicht so schwer, dass sie außer Verhältnis zur Bedeutung der verfolgten Zielsetzungen stünden. Somit ist davon auszugehen, dass eine solche Maßnahme auf einer ausgewogenen Gewichtung zwischen diesen Zielsetzungen und den betroffenen Grundrechten beruht. Infolgedessen verstößen die Einschränkungen der Ausübung der durch die Artikel 7 und 8 der Charta garantierten Rechte nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

---

<sup>28</sup> Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22 ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 80 und 81.

<sup>29</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22 ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 87 und zitierte Rechtsprechung.

<sup>30</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22 ECLI:EU:C:2024:251, Rn. 106 bis 125.

## 4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

## 5. WEITERE ANGABEN

- Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Binnen fünf Jahren nach Erstellung der ersten digitalen Reiseausweise unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“ wird die Kommission die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und den Mehrwert des Vorschlags für die Union bewerten. Dadurch wird sichergestellt, dass ausreichende Daten zu allen Aspekten der Verordnung zur Verfügung stehen. Diese Bewertung könnte zusammen mit der im begleitenden Vorschlag<sup>31</sup> vorgesehenen Bewertung durchgeführt werden.

- Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

In Artikel 1 wird der Gegenstand der Verordnung erläutert.

**Artikel 2** enthält die materiellrechtlichen Vorschriften für die Erstellung von digitalen Reiseausweisen auf der Grundlage von Personalausweisen, die die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG in einem Format ausgestellt haben, das der vorgeschlagenen Verordnung über physische Personalausweise<sup>32</sup> entspricht.

Bei der Ausstellung eines neuen Personalausweises sollten die Mitgliedstaaten Antragstellern auf Wunsch einen entsprechenden digitalen Reiseausweis ausstellen. Inhaber eines kompatiblen Personalausweises sollten auch zu einem späteren Zeitpunkt bei dem Mitgliedstaat, der den betreffenden Personalausweis ausgestellt hat, einen entsprechenden digitalen Reiseausweis beantragen können.

Darüber hinaus sollten Inhaber eines Personalausweises auf dessen Grundlage einen digitalen Reiseausweis erstellen können. Den Inhabern sollte über ein ihnen zur Verfügung stehendes Mittel, beispielsweise ein Mobiltelefon, das den kontaktlosen Chip des Personalausweises mithilfe einer mobilen App lesen kann, aus der Ferne ein digitaler Reiseausweis ausgestellt werden können.

Bevor ein digitaler Reiseausweis erstellt wird, sollten die Mitgliedstaaten ein System einrichten, um die Authentizität und Integrität des Chips des Personalausweises zu bestätigen und das Gesichtsbild der Person, die den digitalen Reiseausweis erstellen möchte, mit dem auf dem Chip gespeicherten Gesichtsbild abzugleichen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der digitale Reiseausweis von der Person erstellt wird, der der Personalausweis ausgestellt wurde.

Um selbst einen digitalen Reiseausweis zu erstellen, sollten Inhaber eines Personalausweises die „Digitale EU-Reise-App“ nutzen können, die in dem begleitenden Vorschlag<sup>33</sup> geregelt wird. Diese Anwendung wird die Erstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen unterstützen, da sie dieselben technischen Standards verwenden wie auf Pässen basierende digitale Reiseausweise.

---

<sup>31</sup> COM(2024) 670 final.

<sup>32</sup> COM(2024) 316 final.

<sup>33</sup> COM(2024) 670 final.

Digitale Reiseausweise sollten bis auf die Fingerabdrücke des Inhabers, die nicht aufgenommen werden sollten, dieselben personenbezogenen Daten, einschließlich des Gesichtsbilds des Inhabers, enthalten wie die Personalausweise, auf deren Grundlage sie erstellt werden.

Inhaber eines digitalen Reiseausweises sollten diesen in der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität speichern können.

Darüber hinaus wird der Kommission mit diesem Artikel die Befugnis übertragen, im Wege eines Durchführungsrechtsakts den spätesten Zeitpunkt festzulegen, ab dem die Mitgliedstaaten die Erstellung digitaler Reiseausweise unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“ ermöglichen müssen. Mit dieser Befugnisübertragung soll sichergestellt werden, dass die rechtliche Anforderung, die Erstellung digitaler Reiseausweise unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“ zu ermöglichen, erst dann gilt, wenn diese Anwendung einsatzbereit ist.

**Artikel 3** verpflichtet die Mitgliedstaaten, Kontaktstellen für die Durchführung der Verordnung zu benennen. Diese könnten dieselben sein, die für die Durchführung der vorgeschlagenen Verordnung über physische Personalausweise<sup>34</sup> benannt wurden.

Nach **Artikel 4** gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Verordnung zusätzlich zu dem allgemein geltenden Rechtsrahmen der Union für den Datenschutz der spezifische Datenschutzrahmen der vorgeschlagenen Verordnung über Personalausweise<sup>35</sup>. Da die in der vorliegenden Verordnung geregelten digitalen Reiseausweise mit Ausnahme der Fingerabdrücke des Inhabers dieselben personenbezogenen Daten enthalten wie physische Personalausweise und den gleichen Verwendungszweck haben, ist kein gesonderter Datenschutzrahmen erforderlich.

Mit **Artikel 5** wird der Kommission die Befugnis übertragen, die erforderlichen technischen Spezifikationen, Verfahren und Anforderungen für digitale Reiseausweise, die auf der Grundlage von Personalausweisen ausgestellt werden, festzulegen, darunter im Hinblick auf i) Datenschema und -format, ii) Ausstellungs- und Offenlegungsverfahren, iii) Gültigkeit, iv) Vertrauensmodell, v) Authentifizierung und Validierung und vi) Widerruf.

Diese technischen Spezifikationen sollten so weit wie möglich auf den einschlägigen internationalen Standards und Verfahren beruhen, die auf Ebene der ICAO vereinbart wurden, um sowohl einen kohärenten Ansatz auf internationaler Ebene als auch die weltweite Interoperabilität digitaler Reiseausweise sicherzustellen.

Mit den technischen Spezifikationen soll auch gewährleistet werden, dass der digitale Reiseausweis in der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität gespeichert werden kann.

**Artikel 6** enthält Bestimmungen über den Ausschuss, der die Kommission bei der Durchführung der Verordnung unterstützen soll.

Der gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates<sup>36</sup> eingesetzte „Ausschuss für eine einheitliche Visagestaltung“<sup>37</sup> wird als zuständiger Ausschuss benannt, da er auch für

---

<sup>34</sup> COM(2024) 316 final.

<sup>35</sup> COM(2024) 316 final.

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C20800/consult?lang=de>

die Unterstützung der Kommission im Hinblick auf die vorgeschlagene Verordnung über physische Personalausweise<sup>38</sup> zuständig ist.

**Artikel 7** besagt, dass die Kommission die Verordnung zu bewerten hat und darüber binnen fünf Jahren nach dem Zeitpunkt Bericht erstattet, ab dem die Mitgliedstaaten gemäß dem nach Artikel 2 zu erlassenden Durchführungsrechtsakt die Erstellung digitaler Reiseausweise unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“ ermöglichen müssen. Diese Bewertung wird im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung<sup>39</sup> und gemäß den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung<sup>40</sup> durchgeführt. Um einen entsprechenden Bericht erstellen zu können, wird die Kommission Beiträge von den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Agenturen der Union benötigen.

**Artikel 8** enthält Bestimmungen über das Inkrafttreten und den Geltungsbeginn der Verordnung. Darin ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten 12 Monate nach Annahme der erforderlichen technischen Spezifikationen gemäß Artikel 5 mit der Ausstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen außerhalb der „Digitale EU-Reise-App“ beginnen müssen. Die Erstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“ wird erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein, wenn die Kommission den in Artikel 2 genannten Durchführungsrechtsakt erlassen hat.

---

<sup>38</sup> COM(2014) 316 final.

<sup>39</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en?prefLang=de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=de)

<sup>40</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinstit/2016/512/obj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/obj)).

Vorschlag für eine

## VERORDNUNG DES RATES

### über die Ausstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen und technische Standards für solche Reiseausweise

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>1</sup>,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>2</sup> sind physische Personalausweise und Pässe die Dokumente, die es Unionsbürgern ermöglichen, ihr Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht auszuüben.
- (2) Um die Zuverlässigkeit und Akzeptanz der Personalausweise, die die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen ausstellen, und der Aufenthaltsdokumente, die die Mitgliedstaaten Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen ausstellen, zu erhöhen und somit die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern, werden mit der Verordnung (EU) XXXX/XXXX des Rates<sup>3</sup> [*COM(2024) 316 final*] die für diese Personalausweise und Aufenthaltsdokumente geltenden Sicherheitsstandards verschärft. Im Hinblick auf Personalausweise sind in der genannten Verordnung die Sicherheitsstandards, das Format und die Spezifikationen festgelegt, denen solche physischen Dokumente entsprechen müssen.
- (3) Um die Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts zu erleichtern, sollten auf Unionsebene Vorschriften für die Erstellung digitaler Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen festgelegt werden, d. h. für eine digitale

<sup>1</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>2</sup> 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. L 158 vom 30.4.2004, S. 77, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oi>).

<sup>3</sup> Verordnung (EU) XXXX/XXXX vom [...] zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben ABl. L [...], [...], S. [...], ELI: [...]).

Darstellung der Identität der betreffenden Person, die aus den auf dem Speichermedium eines Personalausweises gespeicherten Informationen abgeleitet ist und mit der Public-Key-Infrastruktur der den Personalausweis ausstellenden Behörde validiert werden kann. Damit soll auch das Entstehen inkompatibler Standards innerhalb der Union verhindert und dafür gesorgt werden, dass alle Unionsbürgerinnen und -bürger, die im Besitz eines Personalausweises sind, digitale Reiseausweise erhalten können, wenn sie dies wünschen.

- (4) Ist die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit mit Reisen in einen anderen Mitgliedstaat verbunden, könnte die Verwendung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen alle anfallenden Kontrollen beschleunigen. Dementsprechend sollten Unionsbürgerinnen und -bürger das Recht haben, digitale Reiseausweise auf der Grundlage ihres Personalausweises zu erhalten und zu nutzen. Gleichzeitig sollten sie nicht verpflichtet sein, einen digitalen Reiseausweis zu besitzen oder diesen nach Erwerb weiter zu nutzen.
- (5) Um Unionsbürgerinnen und -bürgern den Erwerb eines digitalen Reiseausweises zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten bei der Ausstellung eines Personalausweises Unionsbürgerinnen und -bürgern auf Wunsch auch einen entsprechenden digitalen Reiseausweis auf der Grundlage harmonisierter Unionsspezifikationen ausstellen.
- (6) Da sich Unionsbürgerinnen und -bürger möglicherweise nicht dafür entscheiden, bei Ausstellung eines Personalausweises auch einen digitalen Reiseausweis zu erhalten, sollten die Mitgliedstaaten Inhabern von Personalausweisen, die von ihnen in einem Format ausgestellt wurden, das den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] entspricht, zudem die Möglichkeit bieten, zu einem späteren Zeitpunkt – auch aus der Ferne – einen entsprechenden digitalen Reiseausweis zu erstellen, indem sie Geräte wie Mobiltelefone verwenden, mit denen das Speichermedium des Personalausweises unter Verwendung einer mobilen App gelesen werden kann.
- (7) Wird ein digitaler Reiseausweis aus der Ferne erstellt, sollten die Mitgliedstaaten durch eine entsprechende Konfiguration der erforderlichen Softwarelösung sicherstellen, dass die Authentizität und Integrität des Speichermediums des physischen Personalausweises überprüft wird und dass das Gesichtsbild der Person, die den digitalen Reiseausweis erstellen möchte, mit dem vor der Erstellung des Ausweises auf dem Speichermedium gespeicherten Gesichtsbild abgeglichen wird. Dadurch soll erreicht werden, dass digitale Reiseausweise nur von der Person erstellt werden, der der Personalausweis ausgestellt wurde.
- (8) Da die „Digitale EU-Reise-App“, die in der Verordnung (EU) XXXX/XXXX des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>4</sup> [COM(2024) 670 final] geregelt wird, die Erstellung digitaler Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen, die den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] entsprechen, ermöglichen wird, sollten Unionsbürgerinnen und -bürger, die Inhaber solcher Personalausweise sind, diese Anwendung nutzen können, wenn sie entsprechende digitale Reiseausweise aus der Ferne erstellen.

---

<sup>4</sup> Verordnung (EU) XXXX/XXXX des Europäischen Parlaments und des Rates vom [...] zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten („Digitale EU-Reise-App“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399 und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise (ABl. L [...], [...], S. [...], ELI: [...]).

- (9) Der digitale Reiseausweis sollte in europäischen Brieftaschen für die Digitale Identität gespeichert werden können, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>5</sup> ausgestellt wurden.
- (10) Da sie von einem Personalausweis abgeleitet werden, sollten digitale Reiseausweise dieselben personenbezogenen Daten, einschließlich eines Gesichtsbilds, enthalten. Die Aufnahme biometrischer Daten – des Gesichtsbilds – in den digitalen Reiseausweis sollte es ermöglichen, den Inhaber dieses Ausweises zuverlässig zu identifizieren, indem sein Gesichtsbild mit dem Gesichtsbild im vorgelegten digitalen Reiseausweis abgeglichen wird, und somit Dokumentenbetrug zu bekämpfen. Wie der Gerichtshof bestätigt hat, stellt die Bekämpfung des Dokumentenbetrugs, die u. a. die Bekämpfung der Erstellung gefälschter Dokumente und der Verwendung echter Dokumente durch andere Personen als die tatsächlichen Inhaber dieser Dokumente umfasst, eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung dar.
- (11) Digitale Reiseausweise sollten jedoch nicht die Fingerabdrücke des Inhabers enthalten, die zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug im Speichermedium von Personalausweisen vorhanden sind. Es gibt derzeit keine Standards für ihre Aufnahme in digitale Reiseausweise, und aufgrund ihres kryptografischen Schutzes ist es ohnehin nicht möglich, Fingerabdrücke aus dem Speichermedium von Personalausweisen zu extrahieren. Das Fehlen von Fingerabdrücken in digitalen Reiseausweisen untergräbt nicht den Schutz vor der betrügerischen Verwendung von Personalausweisen, da digitale Reiseausweise ergänzend zu physischen Personalausweisen verwendet werden und diese nicht ersetzen. Bei Zweifeln an der Echtheit des digitalen Reiseausweises oder an der Identität des Inhabers haben die zuständigen Behörden nach wie vor die Möglichkeit, die auf dem Speichermedium des Personalausweises gespeicherten Fingerabdrücke zu verwenden.
- (12) Um die Verwendung digitaler Reiseausweise zu fördern und unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Gebühren für die Ausstellung von Personalausweisen, sollten digitale Reiseausweise unentgeltlich ausgestellt werden.
- (13) Die Mitgliedstaaten sollten untereinander die Informationen austauschen, die für die Überprüfung der Echtheit und Gültigkeit digitaler Reiseausweise erforderlich sind.
- (14) Da ein gemäß dieser Verordnung ausgestellter digitaler Reiseausweis aus den Informationen im Speichermedium des Personalausweises des Inhabers besteht, sollte seine Ausstellung Personen, die im Besitz eines solchen Dokuments sind, die Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts erleichtern, auch hinsichtlich der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats.
- (15) In Bezug auf die im Rahmen der Anwendung dieser Verordnung zu verarbeitenden personenbezogenen Daten gilt die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>6</sup>. Da die mit dieser Verordnung eingeführten digitalen

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (Abl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>).

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Abl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

Reiseausweise mit Ausnahme der Fingerabdrücke des Inhabers dieselben personenbezogenen Daten enthalten wie Personalausweise und für dieselben Zwecke verwendet werden, sollten die besonderen Vorschriften der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 316 final*] über den Schutz personenbezogener Daten auch für die unter die vorliegende Verordnung fallenden digitalen Reiseausweise gelten.

- (16) Um einheitliche Bedingungen für die Ausstellung und Erstellung von digitalen Reiseausweisen auf der Grundlage von Personalausweisen zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse zur Annahme technischer Spezifikationen, Verfahren und Anforderungen übertragen werden, auch in Bezug auf Ausstellungsverfahren, Gültigkeit, Authentifizierung, Validierung und Widerruf. Bei der Ausarbeitung der technischen Spezifikationen für den digitalen Reiseausweis sollte sich die Kommission so weit wie möglich auf die einschlägigen internationalen Standards und Verfahren stützen, die im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vereinbart wurden, um sowohl einen kohärenten Ansatz auf internationaler Ebene als auch die weltweite Interoperabilität digitaler Reiseausweise sicherzustellen. Die Kommission sollte sich auch darum bemühen, im Einklang mit den Barrierefreiheitsanforderungen des Unionsrechts die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, um zu bestätigen, dass es technisch möglich ist, unter Verwendung der „Digitalen EU-Reise-App“, die in der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 670 final*] geregelt wird, digitale Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen zu erstellen und hierauf basierend den Zeitpunkt festzulegen, ab dem die Mitgliedstaaten die Erstellung von digitalen Reiseausweisen auf der Grundlage von Personalausweisen unter Verwendung dieser Anwendung ermöglichen sollten. Diese Durchführungsbefugnisse sollten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>7</sup> ausgeübt werden.
- (17) Da die Ziele dieser Verordnung, insbesondere die Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch Erstellung von digitalen Reiseausweisen auf der Grundlage von Personalausweisen, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen des Umfangs und der Auswirkungen der Maßnahmen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (18) Im Einklang mit den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung<sup>8</sup> sollte die Kommission diese Verordnung bewerten, um ihre tatsächlichen Auswirkungen und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zu beurteilen.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).

<sup>8</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinstit/2016/512/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj)).

- (19) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (20) [Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Verordnung beteiligen möchte.] ODER [Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.]
- (21) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten sowie den Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) anerkannt wurden, einschließlich des Rechts auf Freizügigkeit und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Durchführung dieser Verordnung der Charta Rechnung tragen.
- (22) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>9</sup> angehört und hat am XXXX eine Stellungnahme abgegeben<sup>10</sup> —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

*Artikel 1  
Gegenstand*

Mit dieser Verordnung wird der Rahmen für die Ausstellung und Erstellung digitaler Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen, die die Mitgliedstaaten Unionsbürgerinnen und -bürgern im Einklang mit den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] ausstellen, festgelegt, um Unionsbürgerinnen und -bürgern, die Inhaber solcher digitaler Reiseausweise sind, die Ausübung des in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Rechts zu erleichtern.

---

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (Abl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

<sup>10</sup> Abl. C [...], [...], S. [...].

*Artikel 2*  
*Digitale Reiseausweise*

- (1) Personen, die einen Personalausweis beantragt haben, erhalten auf Antrag neben dem vom betreffenden Mitgliedstaat ausgestellten Personalausweis auch einen digitalen Reiseausweis.
- (2) Auf Antrag des Inhabers eines Personalausweises, der gemäß den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 316 final*] ausgestellt wurde, stellt der Mitgliedstaat, der den Personalausweis ausgestellt hat, einen digitalen Reiseausweis aus.
- (3) Die Mitgliedstaaten bieten Inhabern eines Personalausweises, der von ihnen gemäß den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 316 final*] ausgestellt wurde, die Möglichkeit, aus der Ferne einen digitalen Reiseausweis zu erstellen. Zu diesem Zweck können die Inhaber die „Digitale EU-Reise-App“ verwenden, die in der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 670 final*] geregelt wird. Den Inhabern wird Zugang zu den Teilen des Speichermediums des Personalausweises gewährt, die für die Erstellung eines digitalen Reiseausweises erforderlich sind.

Bevor der digitale Reiseausweis aus der Ferne erstellt wird, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Integrität und Authentizität des Speichermediums des Personalausweises überprüft und das Gesichtsbild der Person, die den digitalen Reiseausweis erstellen möchte, mit dem auf dem Speichermedium gespeicherten Gesichtsbild abgeglichen wird.

- (4) Digitale Reiseausweise, die gemäß diesem Artikel ausgestellt oder erstellt wurden,
  - a) basieren auf den nach Artikel 5 angenommenen technischen Spezifikationen,
  - b) haben ein Format, das ihre Speicherung in gemäß der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 ausgestellten europäischen Brieftaschen für die Digitale Identität ermöglicht,
  - c) sind unentgeltlich,
  - d) enthalten dieselben personenbezogenen Daten, einschließlich eines Gesichtsbilds, wie der Personalausweis, auf dessen Grundlage sie ausgestellt oder erstellt werden.

Für die Zwecke von Buchstabe d enthalten die gemäß diesem Artikel ausgestellten oder erstellten digitalen Reiseausweise nicht die Fingerabdrücke des Inhabers.

- (5) Die Mitgliedstaaten ermöglichen die Authentifizierung und Validierung digitaler Reiseausweise im Einklang mit den nach Artikel 5 angenommenen technischen Spezifikationen.
- (6) Sobald die Kommission bestätigt hat, dass es technisch möglich ist, unter Verwendung der in der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 670 final*] geregelten „Digitale EU-Reise-App“ digitale Reiseausweise auf der Grundlage von Personalausweisen zu erstellen, die gemäß den Anforderungen der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [*COM(2024) 316 final*] ausgestellt wurden, ermöglichen die Mitgliedstaaten die Erstellung digitaler Reiseausweise nach Absatz 3 spätestens ab dem von der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts festgelegten Zeitpunkt. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 6 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

### *Artikel 3 Kontaktstelle*

Jeder Mitgliedstaat benennt eine Behörde, die als Kontaktstelle für die Durchführung dieser Verordnung dient. Er teilt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten den Namen dieser Behörde mit. Wechselt ein Mitgliedstaat die benannte Behörde, so setzt er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

### *Artikel 4 Schutz personenbezogener Daten*

Personenbezogene Daten, die in nach Artikel 2 ausgestellten oder erstellten digitalen Reiseausweisen gespeichert sind, werden im Einklang mit Artikel 11 der Verordnung (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] verarbeitet.

### *Artikel 5 Technische Spezifikationen, Verfahren und Anforderungen*

Die Kommission erlässt im Wege von Durchführungsrechtsakten technische Spezifikationen, Verfahren und Anforderungen für digitale Reiseausweise, die auf der Grundlage von Personalausweisen ausgestellt oder erstellt wurden; darin werden unter anderem folgende Aspekte geregelt:

- a) Datenschema und -format,
- b) Ausstellungs- und Offenlegungsverfahren,
- c) Gültigkeit,
- d) Vertrauensmodell,
- e) Authentifizierung und Validierung,
- f) Widerruf.

Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem Prüfverfahren nach Artikel 6 Absatz 2 erlassen.

Bei der Annahme dieser technischen Spezifikationen berücksichtigt die Kommission die Barrierefreiheitsanforderungen des Unionsrechts.

### *Artikel 6 Ausschussverfahren*

- (1) Die Kommission wird von dem gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates<sup>11</sup> eingesetzten Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

---

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

*Artikel 7  
Bewertung*

Spätestens fünf Jahre nach Erlass des in Artikel 2 Absatz 6 genannten Durchführungsrechtsakts führt die Kommission eine Bewertung dieser Verordnung durch und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die wichtigsten Ergebnisse vor.

Die Mitgliedstaaten und die einschlägigen Agenturen der Union übermitteln der Kommission die für die Ausarbeitung dieses Berichts erforderlichen Informationen.

*Artikel 8  
Inkrafttreten*

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Die Geltung von Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 2 beginnt 12 Monate nach Inkrafttreten der in Artikel 5 genannten technischen Spezifikationen, Verfahren und Anforderungen.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Straßburg am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident / Die Präsidentin*