

Verwaltungsgericht Freiburg

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§§ 5 Abs. 1, 34 Abs. 1 Nr. 1, PAuswG; §§ 11 Anh. 1, 11 Anh. 3 Abs. 1 PAuswV; Art 2 Abs. 1 GG

- 1. Es ist nicht zwingend, dass der Familienname so gekürzt wird, dass einzig und allein der erste Buchstabe des Vornamens eingefügt werden kann. Vielmehr ist es hiernach zulässig, den Familiennamen weiter abzukürzen bzw. mehrere Buchstaben des Anfangsteils des Vornamens abzubilden, solange erkennbar bleibt, dass der Name bzw. Namensbestandteile abgekürzt wurden, was sich nach den ICAO Regeln allein daraus ergibt, dass zumindest im letzten der 30 zur Verfügung stehenden Zeichenfelder ein Buchstabe eingetragen ist.**
- 2. Es ist ohne Weiteres wahrscheinlich, dass Kontrollpersonen die assoziativ in Bezug auf Menschen als Schimpfwort eindeutig und massiv negativ vorbelastete Buchstabenfolge „SCHWEIN“ beim oberflächlichen Überfliegen der Eintragungen in der maschinenlesbaren Zone gewissermaßen „ins Auge springt“ und dann bei ihnen mehr oder weniger deutlich auch entsprechend amüsierte, despektierliche oder gar offen verachtende Reaktionen gegenüber dem Kläger als Inhaber eines solchen Personalausweises und Träger eines derart gewissermaßen „verstümmelten“ Namens auszulösen wird.**
- 3. Die Abkürzung führt zu einem Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, weil der Namensinhaber einer Reaktion privater Dritter ausgesetzt ist, wodurch sein diesen gegenüber bestehender Achtungs- und Geltungsanspruch geschwächt wird.**

VG Freiburg, Urteil vom 28.03.2019, Az.: 9 K 1947/18

Tenor:

Der Bescheid der Beklagten vom 04.04.2017 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 12.02.2018 werden aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger einen Personalausweis auszustellen, in dem in der maschinenlesbaren Zone der letzte Bestandteil seines Familiennamens nicht in einer auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ oder „SCHWEINS“ abgekürzten Form dargestellt wird.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten durch den Kläger im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Tatbestand:

1

Der Kläger begehrt die Ausstellung eines Personalausweises, in dessen maschinenlesbarer Zone auf der Rückseite der letzte Bestandteil seines Familiennamens nicht in einer zu „SCHWEIN“ bzw. „SCHWEINS“ abgekürzten Form dargestellt wird.

2

Auf seinen Antrag hin stellte ihm die Beklagte einen Personalausweis aus, den sie ihm am 09.01.2017 aushändigte. Der Personalausweis war von der Bundesdruckerei unter Verwendung der im Personalausweisregister eingetragenen Daten erstellt worden. Auf der Vorderseite des Ausweises war sein Familienname ungekürzt in voller Länge mit „...Schwein...“ angegeben. In der untersten Zeile der dreizeiligen maschinenlesbaren Zone (Machine Readable Zone [MRZ]) auf der Rückseite des Personalausweises hingegen, wo für die Darstellung des Familiennamens und des Vornamens nur insgesamt 30 Zeichenfelder zur Verfügung stehen, wurde sein Name wie folgt dargestellt:

3

„...<...<...< SCHWEIN <<...“.

4

In dieser Form wird der Name des Klägers auch in dem Sicherheitshologramm auf der Vorder- und Rückseite des Ausweises sowie in dem auf dem Ausweis angebrachten Sicherheitsstreifen dargestellt.

5

Am 19.01.2017 gab der Kläger den Personalausweis der Beklagten mit der Begründung zurück, die Abkürzung des letzten Bestandteils seines Familiennamens auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ sei beleidigend.

6

Mit Schreiben vom 06.02.2017 teilte die Beklagte dem Kläger mit, die Personalausweise würden nach einheitlichem Muster hergestellt und die Kürzung des Namens in der MRZ entspreche den Spezifikationen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organisation [ICAO]). Diese Darstellung könne sie nicht beeinflussen. Eine Herabwürdigung des Klägers sei hiermit nicht verbunden. Die in einem Personalausweis erforderlichen Personalangaben seien sowohl formell als auch materiell zutreffend abgebildet. Der Kläger könne seinen Personalausweis wieder abholen. Im Übrigen könne er seiner Ausweispflicht im Rechtsverkehr auch durch Verwendung seines ihm ebenfalls am 19.12.2016 ausgestellten Reisepasses erfüllen, der im maschinenlesbaren Teil mehr Zeichenfelder aufweise, so dass sein Familienname dort ungekürzt dargestellt sei. Falls der Kläger eine förmliche Entscheidung wünsche, möge er dies ausdrücklich und mit einer ergänzenden Begründung versehen mitteilen.

7

Hiergegen wandte sich der Kläger am 01.03.2017 mit einem als „Widerspruch“ bezeichneten Schreiben. Die Abkürzung des letzten Bestandteils seines Familiennamens auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ verletze ihn in seiner Menschenwürde (Art. 1 GG) sowie seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 GG). Man ahne schon förmlich das Grinsen derer, denen der Ausweis in welchem Zusammenhang auch immer vorzulegen sei. Zudem diskriminiere die ehrverletzende herabwürdigende Verstümmelung seines langen adeligen Familiennamens ihn wegen seiner Herkunft und verletze damit das Diskriminierungsverbot (Art. 3 GG). Er müsse sich auch nicht darauf verweisen lassen, anstelle des Personalausweises seinen Reisepass zu benutzen. Denn der neue Personalausweis habe eine online-Funktion,

die der Reisepass nicht aufweise, und der Reisepass sei auch sonst kein gleichwertiger Ersatz.

8

Mit Schreiben vom 04.04.2017 teilte die Beklagte dem Kläger mit, sie könne seinem „Widerspruch nicht abhelfen“. Eine Rechtsbehelfsbelehrung enthielt das Schreiben nicht. Zur Begründung bezog sich die Beklagte auf eine Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg (vom 30.03.2017 – BAS 87), die es in Absprache mit dem Bundesministerium des Innern abgegeben habe. Danach diene die maschinenlesbare Zone des Personalausweises (MRZ) ausschließlich dem Zweck maschineller Lesbarkeit und könne von den Datenfeldern „Name/Surname/Nom“ und „Vornamen/Given Names/Prénom“ abweichen. Die Transkriptions- und Kürzungsregelungen bei nicht ausreichender Zeichenzahl würden im ICAO-Dokument 9303, Teil 3 und 4 empfohlen. Ein Familienname, der länger als die verfügbaren Zeichen sei, müsse so gekürzt werden, dass die Darstellung des ersten Buchstabens des Vornamens ermöglicht werde. Eine Veränderung dieses Vorgehens solle international nur vorgeschlagen werden, um existente oder bevorstehende Probleme bei der weltweiten Maschinenlesbarkeit deutscher Dokumente auszuräumen.

9

Die Beklagte leitete den Vorgang zur förmlichen Entscheidung an das Regierungspräsidium Freiburg weiter, das dem Kläger eine nach Beantragung und Gewährung von Akteneinsicht bis zum 15.07.2018 verlängerte Frist zur Stellungnahme setzte. Mit Schreiben vom 14.07.2017 begründete der Kläger seinen „Widerspruch gegen die Entscheidung der Stadt R. vom 19.12.2016“. Er machte geltend, die verkürzte Schreibweise seines Namens verletze sein allgemeines Persönlichkeitsrecht, da sie beleidigend und herabwürdigend sei. Einen Reisepass statt eines Personalausweises ständig mit sich zu führen, sei unzumutbar. Das PAuswG verstoße gegen das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG), da es einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 GG nicht ausdrücklich benenne. Auch sonst fehle es an einer rechtlichen Grundlage für die Namens Kürzung, da die EU-Verordnung Nr. 2252/2004, (geändert durch EU-Verordnung Nr. 444/2009) allein auf Teil 1 des ICAO-Dokuments Nr. 9303 verweise. In Bezug auf Personalausweise sei im Übrigen – entgegen der Darstellung der Beklagten – allenfalls Teil 5, nicht Teil 4 dieses ICAO-Dokuments maßgeblich. Die ICAO-Regelungen seien auch kein starres Regelwerk, sondern würden den Staaten einen Spielraum bei der Kürzung einräumen. Es sei nach diesen Regelungen auch möglich, den letzten Bestandteil des Familiennamens zugunsten einer Darstellung von zwei (statt nur einem) Buchstaben des Vornamens noch weiter abzukürzen. Deshalb schlage er vor, seinen Namen in der MRZ wie folgt abzukürzen:

10

„...<...<...< SCHWEI <<...“

11

Mit Widerspruchsbescheid vom 12.02.2018 wies das Regierungspräsidium Freiburg den Widerspruch als unbegründet zurück. Ein Verwaltungsakt der Beklagten sei erst in deren Schreiben vom 04.04.2017 zu sehen. Diese Entscheidung sei jedoch rechtmäßig. Zur Begründung verwies das Regierungspräsidium auf die Schreiben der Beklagten vom 06.02.2017 und 04.04.2017. Ergänzend führte es aus, eine abweichende Wiedergabe des Namens im maschinenlesbaren Teil eines Personaldokuments außerhalb des zum Lesen durch Personen bestimmten Namensfeldes auf der Vorderseite greife nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nach ihrer Art und ihrem Gewicht bereits nicht in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein. Selbst wenn ein Eingriff darin liegen würde, sei ein solcher Eingriff vom Dokumenteninhaber als einer

gemeinschaftsbezogenen und -gebundenen Person um seiner vergleichsweisen Unbeträchtlichkeit willen hinzunehmen. Für eine solche Beschränkung enthalte § 5 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 4 S. 1 PAuswG eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werde das Persönlichkeitsrecht durch die Darstellung eines Namens im maschinenlesbaren Teil eines Personaldokuments, die von der Darstellung dieses Namens in dem für das Lesen von Menschen bestimmten Teil des Dokuments abweiche, nicht verletzt, weil sie für jedermann ersichtlich technischen Gründen geschuldet sein, nämlich der für einen beschleunigten, einheitlichen, internationalen Grenzverkehr erforderlichen maschinenunterstützten Kontrolle diene und daher keine Diskriminierung, Verunglimpfung oder menschenunwürdige Behandlung des Namensträgers darstelle.

12

Dagegen hat der Kläger am 06.03.2018 Klage erhoben. Zur Begründung verweist er auf sein bisheriges Vorbringen. Ergänzend trägt er vor, die Beklagte habe verkannt, dass es in seinem Fall nicht wie in der von ihr zitierten Rechtsprechung lediglich um eine rein orthographisch unterschiedliche Namensschreibweise (mit „ue“ statt „ü“) gehe, welche die Verwirklichung des Persönlichkeitsrechts nicht „wesentlich“ betreffe. Vielmehr werde in seinem Fall sein Persönlichkeitsrecht durch die ehrenrührige Abkürzung wesentlich betroffen. Für Dritte sei nämlich nicht erkennbar, dass es sich bei dem Aufdruck in der MRZ um eine Abkürzung handle. Es sei auch nicht so, dass ein Eintrag auf der Rückseite des Personalausweises unbeachtlich sei, weil etwa bei Personenkontrollen regelmäßig nur die Eintragung auf der Vorderseite von den Kontrollpersonen gelesen und geprüft werde. Vielmehr sei auf der Rückseite des Personalausweises – anders als im Reisepass – auch die Wohnanschrift des Inhabers vermerkt, weshalb – etwa beim Einchecken an einer Hotelrezeption – auch die Rückseite gelesen werde. Zudem würden etwa Passagierlisten von Fluglinien unter Verwendung des maschinenlesbaren Teils der Personalausweise maschinell erstellt, so dass sein ehrenrührig verkürzter Name daher auch auf einer Passagierliste auftauchen und bei der Kontrolle entsprechende Reaktionen des Kontrollpersonals auslösen könnte oder gar im Fall einer Verspätung in der Wartehalle ausgerufen werden könne.

13

Jedenfalls fehle es an einer ausreichend tragfähigen gesetzlichen Grundlage, die einen solchen Eingriff rechtfertigen könnte. Den Vorschriften des PAuswG sei nicht zu entnehmen, dass sein Name so abgekürzt werden müsse. Sie seien insofern vielmehr viel zu unbestimmt und ermächtigten nicht zu einem solchen Abschneiden seines Familiennamens. Weitere Eingriffsermächtigungsnormen seien nicht ersichtlich. Das PAuswG und auch die PersAuswVO verwiesen nicht auf das ICAO-Dokument 9303. Nur die EU-VO 2252/2004 verweise darauf und zwar nur auf Teil 1 dieses Dokuments, der nicht die Namenskürzung betreffe. In jedem Fall widerspreche die von ihm vorgeschlagene Abkürzung nicht den ICAO-Regelungen. Das zeige schon das Beispiel seines Neffen, der den gleichen Familiennamen wie er trage und schwedischer Staatsbürger sei. In dessen schwedischem Reisepass sei der Familienname zugunsten einer vollständigen Darstellung aller drei Vornamen auf ein bloßes „S.“ reduziert abgekürzt worden.

14

Zumindest habe die Beklagte verkannt, dass ihr bei der Kürzung des Namens ein Ermessen zugestanden habe. Jedenfalls aber habe sie dieses rechtswidrig, nämlich ermessensfehlerhaft, ausgeübt, da es durch sein Persönlichkeitsrecht begrenzt werde, welches einer ehrverletzenden Form der Abkürzung entgegenstehe.

15

Der Kläger beantragt,

16

den Bescheid der Beklagten vom 04.04.2017 und den Widerspruchs- bescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 12.02.2018 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm einen Personalausweis auszustellen, in dem in der maschinenlesbaren Zone der letzte Bestandteil seines Familiennamens nicht in einer auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ oder „SCHWEINS“ abgekürzten Form dargestellt wird,

17

und

18

die Zuziehung eines Bevollmächtigten durch den Kläger im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

19

Die Beklagte beantragt,

20

die Klage abzuweisen.

21

Zur Begründung beruft sie sich auf ihr vorheriges Vorbringen sowie auf die Gründe des Widerspruchsbescheids.

22

Ergänzend trägt sie vor, nach § 5 Abs. 4 PAuswG müsse ein Personalausweis einen maschinenlesbaren Teil enthalten. Von der in § 34 Nr.1 PAuswG enthaltenen Ermächtigung, das Muster des Ausweises durch Rechtsverordnung zu bestimmen, habe das Bundesinnenministerium durch Erlass der PAuswV Gebrauch gemacht. Daneben habe es in einem Merkblatt (Stand 05.07.2016 – BAS 22, 23) darauf hingewiesen, dass die MRZ von deutschen Personalausweisen entsprechend den Vorgaben der ICAO gestaltet werde. Da Angehörige eines EU-Mitgliedstaates innerhalb des EU-Raumes auch mit ihrem Personalausweis in andere EU-Staaten ein- und ausreisen dürften und der Personalausweis insofern auch ein „Reisedokument“ darstelle, sei es aus Gründen der Vereinheitlichung einzig sinnvoll, die im ICAO Dokument Nr. 9303 in Teil 5 unter Ziff. 4.2.2.3 und 4.2.3. für Reisepässe aufgestellte Regeln über die Abkürzung von Namen im maschinenlesbaren Teil entsprechend auch der Gestaltung des maschinenlesbaren Teils der Personalausweise zugrunde zu legen.

23

Dies habe das Bundesinnenministerium durch seine „Regeln für die automatisierte Zusammensetzung der Namensbestandteile in der maschinenlesbaren Zone deutscher Reisedokumente“ (vom 31.03.2016) getan. Danach seien Namensbestandteile durch ein Füllzeichen „<“ voneinander zu trennen und der letzte Bestandteil des Familiennamens von dem ersten Bestandteil des Vornamens durch zwei Füllzeichen „<<“ zu trennen und mindestens der erste Buchstabe des Vornamens darzustellen, was bei den in der maschinenlesbaren Zone des Personalausweises für die Darstellung des Familiennamens und Vornamens insgesamt zur Verfügung stehenden 30 Zeichenfeldern für die Darstellung des Familiennamens (mit allen seinen Namensbestandteilen) insgesamt 27 Zeichenfelder übrig lasse. Eine Darstellung von zwei Buchstaben des Vornamens, wie sie hier der Kläger für den von ihm begehrten Personalausweis vorschläge („GU“), sehe nur die Regel Nr. 4 der genannten Regelung des Bundesinnenministeriums zwingend vor. Auf diese könne sich der Kläger aber nicht berufen, denn sie betreffe nur die - in seinem Fall nicht gegebene - Konstellation, dass ein Familienname, der sich aus

mehreren Bestandteilen zusammensetze und gekürzt werden müsse, um wenigstens den ersten Buchstaben des ersten Vornamenbestandteils darstellen zu können, in einer Weise ende, dass noch genau vier Zeichenfelder bis zum Ende der insgesamt 30 zur Verfügung stehenden Zeichenfeldern bestehen blieben. Die vom Kläger vorgeschlagene Darstellung seines Namens sei daher nach den die Beklagte bindenden Regeln des Bundesinnenministeriums nicht durchführbar. Sie würde zur Irreführung beitragen, weil dann die Darstellung des Familiennamens auf der Vorder- und auf der Rückseite des Personalausweises auseinanderfalle.

24

Dadurch, dass die von ihm vorgeschlagene Kürzung aufgrund der genannten Regelung nicht vorgenommen werden könne, werde das Persönlichkeitsrecht des Klägers nicht berührt. Der vollständige Name des Klägers werde dadurch nicht in Frage gestellt, da die Angaben in der maschinenlesbaren Zone nicht allein zur Information des Ausweisinhabers über die zu seiner Person gespeicherten Angaben diene, sondern vor allem der Manipulations- und Fälschungssicherheit, weil eventuelle Manipulationen des Ausweises im Bereich der maschinenlesbaren Zone dann bei einer visuellen Kontrolle der Eintragungen auch in dieser Zone durch Abgleich mit den auf der Vorderseite des Ausweises dargestellten Angaben des Namens erkannt werden könnten. Das Namens- und Persönlichkeitsrecht des Klägers werde auch nicht verletzt, da sein Name ja auf der Vorderseite des Ausweises in vollem Umfang mit Nach- und Vornamen vollständig, ungekürzt und in zutreffender Schreibweise dargestellt werde und der Kläger auch mit seinem vollen ungekürzten Namen in zutreffender Schreibweise auf dem Ausweis auf der Vorderseite habe unterschreiben können. Eine herabwürdigende Reaktion, wie sie der Kläger etwa in Form eines Grinsens einer seinen Ausweis kontrollierenden Person befürchte, könne der Kläger im Übrigen durch die ihm unbenommen bleibende Nutzung seines Reisepasses vermeiden und sei im Übrigen beim Auslesen der gerügten Abkürzung im maschinenlesbaren Teil durch eine Maschine ohnehin ausgeschlossen.

25

Selbst wenn mit der vom Kläger gerügten Form der Abkürzung seines Familiennamens ein Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht verbunden sein sollte, sei dieser Eingriff gerechtfertigt. Denn das Persönlichkeitsrecht gelte nicht schrankenlos. Der internationale Grenzverkehr erfordere einheitliche Regelungen auch der maschinenlesbaren Teile von Reisedokumenten, damit diese auch von anderen Staaten genutzt werden könnten. Auch Kürzungsregeln für zu lange Namen müssten daher einheitlich sein. Uneinheitliche Kürzungen würden ansonsten zwangsläufig zu Komplikationen führen.

26

In jedem Fall aber liege kein Ermessenfehler vor. Denn Wünschen nach individuellen Kürzungsvarianten nachzugeben, sei wegen der erforderlichen Einheitlichkeit der Kürzungspraxis nicht möglich, zumal damit für die Behörden ein unzumutbarer individueller Aufwand im Rahmen der Passausstellung verbunden sei. Nach den Regeln des Bundesinnenministeriums sei eine Veränderung der Kürzungsregelung nur geboten, wenn – anders als im vorliegenden Fall – damit existente oder bevorstehende Probleme bei der weltweiten Maschinenlesbarkeit deutscher Reisedokumente ausgeräumt werden sollen. Zudem würden individuelle Abkürzungen außerhalb der ICAO-Regelungen regelmäßig eine manuelle Nachbearbeitung der aus der maschinenlesbaren Zone ausgelesenen Daten durch die deutschen Behörden (Polizeidienststellen, Zoll- und Steuerfahndung usw.) erfordern und damit zu Lasten der Allgemeinheit Kontrollvorgänge verzögern und behindern.

27

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Behördenakte der Beklagten sowie der Widerspruchsakten des Regierungspräsidiums Freiburg (je 1 Heft) verwiesen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht wurden.

Entscheidungsgründe:

1.

28

1.1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 VwGO zulässig, da die Entscheidung der Beklagten, die gewünschte Änderung des Personalausweises nicht vorzunehmen, einen Verwaltungsakt darstellt (so zum Parallelfall eines Reisepasses VGH Bad.-Württ., U. v. 29.08.1990 – 1 S 2648/89 – und U. v. 21.12.2016 – 1 S 1843/16), während die bloße Herstellung eines Personalausweises als solche durch die Bundesdruckerei nur einen sogenannten Realakt ohne Verwaltungsaktqualität darstellt.

29

1.2. Die Klage ist auch nicht etwa wegen eines dem Kläger fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Zum einen ist der Kläger Adressat eines ihn belastenden, nämlich seinen Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises in geänderter Form ablehnenden Verwaltungsakts. Zum anderen fehlt es ihm auch nicht etwa deshalb am Rechtsschutzbedürfnis, weil das prozessuale Vorgehen die Rechtsstellung des Klägers nicht verbessern könnte und daher nutzlos wäre oder er sein Begehren auf anderem Wege schneller und leichter durchsetzen könnte und er hierfür keiner Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe bedürfte (zum fehlenden Rechtsschutzbedürfnis in einem solchen Fall vgl. nur Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 42 Rn. 350 m. Nw. der st.Rspr.; siehe ferner Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl., Vorb § 40 Rn. 38 ff.; je m.w.N.). Eine Nutzlosigkeit der Klage wäre nämlich nur anzunehmen, wenn diese für den Kläger offensichtlich keinerlei rechtliche oder tatsächliche Vorteile erbringen kann (vgl. BVerwG, U. v. 29.04.2004 - 3 C 25.03 - BVerwGE 121, 1 <3>; U. v. 06.03.2014 - 1 C 5.13 - juris Rn. 8). Nach diesem Maßstab besteht hier aber ein Rechtsschutzbedürfnis. Denn der Kläger muss sich entgegen der Ansicht der Beklagten nicht etwa darauf verweisen lassen, seinen Reisepass anstelle des Personalausweises zu benutzen, um so die von ihm für den Fall fehlender Abänderung des Personalausweises befürchteten Schwierigkeiten und ehrverletzenden Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts zu vermeiden. Er kann nämlich durch Mitsichführen seines Reisepasses sein auf Ausstellung eines Personalausweises in geänderter Form gerichtetes Begehren nicht etwa durch zumutbares eigenes Verhalten schneller und leichter auf anderem Wege als durch eine Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe durchsetzen. Vielmehr handelt es sich bei einem Personalausweis und einem Reisepass um zwei grundsätzlich unterschiedliche Arten von Dokumenten, auch wenn sie beide zum Nachweis der Identität und zumindest innerhalb der Europäischen Union auch als Reisedokument benutzt werden können. Denn der Personalausweis erweist sich schon aufgrund seiner gegenüber dem Reisepass geringeren Größe als das für ein Mitsichführen im Alltag (etwa in einem Geldbeutel) grundsätzlich geeignetere Dokument und enthält zudem auf seiner Rückseite – anders als der Reisepass – die für einen (etwa bei Personenkontrollen oder aber bei der melderechtlichen Registrierung in einer Hotelunterkunft erforderlichen) Nachweis der Wohnanschrift des Inhabers erforderlichen Angaben. Angesichts dieser Vorteile, die der Personalausweis gegenüber einem Reisepass seinem Inhaber bietet, ist es dem Kläger unzumutbar, auf dessen Benutzung zugunsten einer Benutzung seines Reisepasses zu verzichten. Der Besitz eines Reisepasses ersetzt eben nicht den (vom Kläger angestrebten) Besitz eines Personalausweises, sondern stellt insofern etwas Anderes (ein sogenanntes „aliud“) dar.

30

2. Die zulässige Klage ist auch begründet. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 04.04.2017 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 12.02.2018 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Er hat Anspruch auf Neuausstellung seines Personalausweises in der im Tenor genannten Weise (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO).

31

Aus der gesetzlichen Verpflichtung, einen Pass oder einen Personalausweis zu besitzen, folgt grundsätzlich auch ein Anspruch auf Ausstellung des Passes bzw. des Personalausweises, um der Ausweispflicht genügen zu können (VGH Bad.-Württ., U. v. 08.08.1991 – 1 S 2/91 -, VBIBW 1992, 115 und BVerwG, U. v. 29.09.1992 – 1 C 41/90 -, Buchholz 402.02 PAuswG Nr. 5, jew. m. w. Nw.).

32

Der Anspruch auf Ausstellung eines Personalausweises umfasst zwar nur die Ausstellung in der gesetzlich vorgesehenen Form (vgl. VGH Bad.-Württ., U. v. 21.12.2016 – 1 S 1843/116 -, juris unter Verweis auf VGH Bad.-Württ., U. v. 08.08.1991 – 1 S 2/91 -, VBIBW 1992, 115 und BVerwG, B. v. 19.01.1987 - 1 C 14.85 - Buchholz 402.00 PaßG Nr. 10).

33

Dieser Anspruch erstreckt sich jedoch auch auf richtige Angaben im Ausweisdokument auch und gerade zum Namen. Der Einzelne kann insoweit verlangen, dass die Rechtsordnung seine personenbezogenen Daten als Teil und zugleich Ausdruck seiner Identität und Individualität schützt und respektiert. Dies folgt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. VGH Bad.-Württ., U. v. 02.12.1999 - 1 S 2874/98 -, zum Personalausweis und zur Frage einer „Verstümmelung“ der Bezeichnung des Geburtsorts durch Verwendung von Abkürzungen in einer diese Ortsbezeichnung zu Identitätszwecken völlig ungeeignet erscheinenden Weise; allg. zum verfassungsrechtlichen Schutz des Namens: BVerfG, B. v. 08.03.1988 - 1 BvL 9/85, 1 BvL 43/86 -, BVerfGE 78, 38 und B. v. 24.03.1998 - 1 BvR 131/96 -, BVerfGE 97, 391 sowie U. v. 05.05.2009 - 1 BvR 1155/03 -, BVerfGE 123, 90).

34

Der Name einer Person ist zudem Teil ihrer Identität und ihres Privatlebens, dessen grundrechtlicher Schutz in Art. 7 EuGRCh und Art. 8 EMRK verankert ist. Durch dieses Grundrecht auf Respektierung des Privatlebens wird der Namensträger auch gegen „missverständliche Eintragungen des Namens“ in Personaldokumenten geschützt, die zu „schwerwiegenden Nachteilen“ in seinem Privatleben führen können. Im Rahmen des staatlichen Behörden eingeräumten Beurteilungsspielraums hinsichtlich der Wahl der im maschinenlesbaren Teil von Personaldokumenten einzutragenden Namens Elemente müssen die von den Behörden gewählten Modalitäten der Ausübung dieser Befugnis das Recht des Betroffenen auf Privatleben wahren (so bezüglich der durch EU-Verordnung geregelten Bestimmungen über die Ausstellung von Reisepässen und ihres maschinenlesbaren Teils der Generalanwalt beim EuGH in seinem Schlussantrag v. 30.04.2014 – C-101/13 – juris, Rn. 25; ebenso EuGH, U. v. 02.10.2014 – C -101/13 -, juris, Rn. 31 und 48 - 50 sowie VGH Bad.-Württ., U. v. 21.12.2016 – 1 S 1834/16 -, juris, Rn. 28).

35

Nach diesen Maßstäben und Grundsätzen hat der Kläger einen Anspruch auf Ausstellung eines Personalausweises, der zur Wahrung des Persönlichkeits- und Namensrechts des Klägers aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie zum

Schutze seines Grundrechts auf Respektierung seines Privatlebens aus Art.8 EMRK nicht eine den letzten Bestandteil seines Familiennamens auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ oder „SCHWEINS“ verkürzenden Darstellung seines Familiennamens enthält.

36

Im Einzelnen ergibt sich dies aus Folgendem:

37

Nach § 5 Abs. 1 PAuswG sind Ausweise nach einheitlichen Mustern herzustellen. Das Muster hat das Bundesinnenministerium aufgrund der ihm dazu gesetzlich eingeräumten Ermächtigung durch Rechtsverordnung festgelegt (vgl. § 34 Abs. 1 Nr. 1 PAuswG i. V. m. § 11 i. V. m. Anh. 1, Anh. 3 Abs. 1 PAuswV).

38

Diese Bestimmungen sind entgegen der Ansicht des Klägers nicht etwa wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG verfassungswidrig. Denn dieses Gebot gilt nur für die Gesetze, die darauf abzielen, ein Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen hinaus einzuschränken (BVerfGE 28, 46, 62). Daran fehlt es hier jedoch. Denn eine Anwendung des Personalausweisgesetzes mag zwar mit einer Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts verbunden sein, eine solche wird jedoch von diesem Gesetz nicht bezweckt.

39

Schon aus dem Wortlaut von § 5 Abs. 4 PAuswG ergibt sich ferner, dass ein Personalausweis eine maschinenlesbare Zone (Machine Readable Zone [MRZ]) enthalten darf, nämlich, dass Angaben im Personalausweis „in einer Weise gespeichert werden dürfen, die für das automatische Lesen geeignet“ ist. Anhand des vom Bundesinnenministerium durch die PAuswV bestimmten Musters (Anh. 3 PAuswV) ist darüber hinaus erkennbar, dass die in der MRZ verfügbare Zeichenzahl begrenzt ist und daher ggf. eine Kürzung erforderlich werden kann. Für Familien- und Vornamen sind in der MRZ von Personalausweisen 30 Zeichen vorgesehen.

40

Wie eine Kürzung des Namens des Inhabers eines Personalausweises im Personalausweis konkret vorzunehmen ist, der mit all seinen Bestandteilen (Nach- und Vornamens) in vollständig ausgeschriebener Darstellungsweise das zur Verfügung stehende Format von 30 Zeichenfeldern überschreitet, ergibt sich allerdings weder aus dem PAuswG noch aus der PAuswV.

41

Rechtlich verbindliche Kürzungsregeln finden sich nur in der „Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13.12.2004 über die Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in den von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten“ (= „EU-Reisedokumente-SicherheitsVO“ in der Fassung des Art.1 der ÄndVO [EG] 444/2009 vom 28.05.2009 – im Volltext in der geänderten Fassung abgedruckt in: ABl. Nr. L 385 S. 1 – Celex-Nr. 3 2004 R 2252). Diese Verordnung regelt in ihrem Erwägungsgrund Nr. 3 und in Art.2 sowie in Art. 4 Abs. 2 und in Ziff.2 ihres Anhangs, dass ein Pass oder Reisedokument eine maschinenlesbare Personaldatenseite enthält, die dem den maschinenlesbaren Teil betreffenden Teil 1 des Dokuments Nr. 9303 der International Civil Aviation Organisation (ICAO) entspricht und deren Ausstellungsweise den in diesem Dokument enthaltenen Spezifikationen für maschinenlesbare Pässe genügen muss (vgl. EuGH, U. v. 02.10.2014 – C-101/13 –, juris Rn. 23 ff.).

42

Diese EU-Reisedokumente-SicherheitsVO gilt nach ihrem Art.1 Abs. 3 S. 1 und 2 allerdings ausdrücklich nur für die von den Mitgliedstaaten ausgestellten „Pässe und Reisedokumente“ und findet daher ausdrücklich keine Anwendung auf „Personalausweise“, die Mitgliedstaaten eigenen Staatsangehörigen ausstellen (darauf weist auch der Generalanwalt in seinem Schlussantrag vom 30.04.2014 – C-101/13 – juris, Rn.33 ausdrücklich hin, wonach Personalausweise [„national identity cards“] bisher nur Gegenstand einer von den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten in der 2768. Sitzung des Rates „Justiz und Inneres“ am 04.12.2006 angenommenen Entschließung [Ratsdokument Nr. 15356/05] gewesen seien).

43

Das Bundesinnenministerium hat jedoch durch die von ihm erlassenen „Regeln für die automatisierte Zusammensetzung der Namensbestandteile in der maschinenlesbaren Zone deutscher Reisedokumente“ (in der Fassung vom 31.03.2016 – siehe GAS 89 -94) in Verbindung mit dem von ihm herausgegebenen Merkblatt „Die maschinenlesbare Zone in deutschen Ausweisen und Pässen“ (Stand 05.07.2016 – BAS 22) seine Verwaltungspraxis dahingehend festgelegt, dass auch die maschinenlesbare Zone deutscher Personalausweise „entsprechend den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)“ gestaltet wird (so ausdrücklich der Wortlaut des Merkblatts; siehe ferner die Teile I.1 und 3 sowie II.3, II.4. und II.6 der Regelungen vom 31.03.2016, welche sich nicht nur ausdrücklich auch für die Ausstellung von „Personalausweisen“ Geltung beimessen, sondern auch die in den ICAO-Regeln verwendete Terminologie aufgreifen und verwenden [„primary identifier“ -Familiennamen], „secondary identifier“ -Vornamen] und obendrein erklärtermaßen darauf abstellen, dass diese Regeln den „Vorgaben der ICAO“ nicht widersprechen, also entsprechen). Diese Regeln und das Merkblatt gelten auch aktuell noch nach wie vor (siehe das auf diese Regelung und dieses Merkblatt hinweisende „Infoschreiben für Passbehörden, Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen“ der Bundesdruckerei vom 01.02.2017 - <https://www.hsbg.de/mcwork/files/download/2010>).

44

Diese Entscheidung, die ICAO-Regeln auch auf die Ausstellung von Personalausweisen anzuwenden, ist nicht nur rechtlich nicht zu beanstanden, sondern stellt vielmehr vor dem Hintergrund, dass Personalausweise von EU-Staatsangehörigen für die Ein-und Ausreise in andere EU-Staaten als Reisedokument rechtlich zugelassen sind (so BVerwG, U. v. 29.09.1992 – 1 C 41.80 -, juris, unter Verweis auf die Art. 2 Abs. 1 S. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 68/360 des Rates der EWG vom 15.10.1968 – ABl. Nr. L 257 S. 13) und angesichts der im internationalen Grenzverkehr erforderlichen Vereinheitlichung die einzig sachgerechte Entscheidung dar.

45

Die Regelungen des Bundesinnenministeriums (vom 31.03.2016) über die Gestaltung der maschinenlesbaren Zonen von Personalausweisen, bei denen es sich der Sache nach materiell-rechtlich um einfache Verwaltungsvorschriften handelt, haben über den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art.3 Abs. 1 GG eine die Verwaltungspraxis bei der Ausfüllung zur Verfügung stehender Beurteilungs-, Gestaltungs- oder Ermessensspielräume selbst bindende Wirkung (vgl. zur Selbstbindung einer Praxis der Personalausweisausstellung über Art.3 Abs.1 GG durch die das behördliche Ermessen steuernde PAuswVwV-Bad-Württ. [vom 20.03.1987 – GABl. 1987, S. 265] im Einzelnen VGH Bad.Württ., U. v. 02.12.1999 – 1 S 2874/98 -, NJW 2000, 1210 = juris, Rn. 18 – 22).

46

Nach allem ist also im vorliegenden Fall die Rechtmäßigkeit der Ausgestaltung der maschinenlesbaren Zone des Personalausweises nach den Regelungen der ICAO zu beurteilen.

47

Bei der ICAO handelt es sich (ihrem Internetauftritt „www.icao.int“ zufolge) um eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die 1944 durch das Internationale Abkommen über die Zivilluftfahrt (sog. Chicagoer Abkommen) gegründet wurde und die in Abstimmung mit den 191 Unterzeichnerstaaten des Abkommens und den internationalen Luftfahrtorganisationen internationale Regelungen und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices – SARP) erstellt (so der Generalanwalt beim EuGH in seinem Schlussantrag vom 30.04.2014 – C-101/13 –, juris, Rn.8, dort Fn.8).

48

1980 veröffentlichte sie erstmals in Form des Dokuments Nr. 9303 (dort in Teil 1, Band 1) Spezifikationen und Leitlinien für maschinenlesbare Reisepässe (vgl. ICAO [Hrsg.], A Passport with Machine Readable Capability, 1. Auflage, Montreal, 1980 – siehe [in deutscher Fassung] Wikipedia/Machine Readable Travel Documents [MRTD] – Stand 09.03.2019 – dort Fn. 1). Mit dem Erscheinen der 7.Auflage im Jahr 2015 wurde das Dokument Nr.9303 überarbeitet und in 12 Teile aufgeteilt (Wikipedia a.a.O.). Der Teil 3 enthält allgemeine Spezifikationen für alle Maschinenlesbaren Reisedokumente, der Teil 5 enthält die spezifischen Bestimmungen für Reisedokumente des Formats TD1 (https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p5_cons_en.pdf).

49

Das dort in Teil 5 unter Ziff.2.1 beschriebene Format TD1 entspricht mit einer Größe von 53,98 mm x 85,6 mm dem Format des deutschen Personalausweises (vgl. den in den Behördenakten der Beklagten - BAS 37 – enthaltenen Ausdruck zu Wikipedia/Maschinenlesbarer Bereich – Stand 17.03.2016), so dass auf dessen Ausgestaltung die Regeln der Teile 3 und insbesondere 5 des ICAO-Dokuments Nr.9303 in der Fassung der 7.Auflage von 2015 Anwendung finden.

50

Unter Ziff.4.2.1.2 des Teils 5 des Dokuments wird auf den Anhang B, Abbildung 15 verwiesen, die zeigt, wie sich die den Namen (Nach- und Vornamen) betreffende dritte Zeile der maschinenlesbaren Zone gestaltet, die nach Ziff. 3.1.2. auf der Rückseite des Dokuments unten anzubringen ist und laut Anh. A, Abbildung 12 insgesamt 30 Zeichenfelder für den Namenseintrag zur Verfügung stellt (so auch Ziff.4.2.2.3.)

51

Die unter Ziff. 4.2.2.3. enthaltene Grundregel für Namens Kürzungen lautet, dass vom Familiennamen (bzw. wenn er aus mehreren Bestandteilen besteht vom letzten Bestandteil) ein oder mehr Zeichen entfernt werden sollen bis am Ende drei Zeichenfelder frei bleiben für den Eintrag von zwei den Familiennamen vom folgenden Vornamen trennenden Füllzeichen: „<<“ und des ersten Buchstabens des Vornamens. Ein auf Zeichenfeld 30 eingetragener Buchstabe indiziere, dass eine solche Abkürzung vorgenommen sein könnte. Auch eine darüber hinausgehende noch weitergehende Abkürzung des Familiennamens („further truncation“) dürfe ausgeführt werden („may be carried out“), um (mehrere) Buchstaben (nämlich „characters“ – d.h. engl. Plural von einem Buchstaben „character“) des Vornamens in die letzten Zeichenfelder einzusetzen, solange das letzte Zeichenfeld nur mit einem Buchstaben belegt werde und damit die vorgenommene Kürzung indiziere.

52

Im Einzelnen wird dann unter Ziff.4.2.3. ausdrücklich geregelt, dass es verschiedene, verfügbare Methoden der Abkürzung von Namen gebe, von denen die das Dokument ausstellenden Staaten nach ihrem Ermessen Gebrauch machen könnten („following methods provide a number of options available for use at the discretion of the issuing State“).

53

Wie sich insoweit aber aus den unter Ziff. 4.2.3.2 a), b) und c) ausdrücklich aufgeführten Beispielen nach den ICAO Regeln zulässiger Abkürzungen von Nach- und Vornamen innerhalb der 30 Felder umfassenden Eintragszeile in der maschinenlesbaren Zone ergibt, ist es durchaus möglich, nicht nur Bestandteile des Familiennamens jeweils am Ende abzukürzen, sondern zugleich auch Bestandteile des nachfolgenden Vornamens so abzukürzen, dass nicht nur einer sondern mehrere an deren Anfang stehende Buchstaben abgebildet werden. Das zeigen die nachstehend wörtlich wiedergegebenen Beispiele sehr anschaulich (Hervorhebungen im Fettdruck durch das Gericht; VIZ bedeutet „visible zone“ und meint die für visuelle Kontrollen auf der Vorderseite vorgesehenen Namensfelder):

54

„a) One or more components truncated to initials:

Name: Dingo Potoroo Bennelong Woolloomooloo Warrandyte Warnamboool

VIZ: BENNELONG WOOLOOMOOLOO WARRANDYTE WARNAMBOOL, DINGO POTOROO

MRZ (lower line): BENNELONG<WOOLOOMOOLOO<W<W<<DI

55

b) One or more components truncated:

Name: Dingo Potoroo Bennelong Woolloomooloo Warrandyte Warnamboool

VIZ: BENNELONG WOOLOOMOOLOO WARRANDYTE WARNAMBOOL, DINGO POTOROO

MRZ (lower line): BENNELONG<WOOLOOM<WA<WARN<<D<P

56

c) One or more components truncated to a fixed number of characters:

Name: Dingo Potoroo Bennelong Woolloomooloo Warrandyte Warnamboool

VIZ: BENNELONG WOOLOOMOOLOO WARRANDYTE WARNAMBOOL, DINGO POTOROO

MRZ (lower line): BENNE<WOOLO<WARRA<WARNA<<DIN<P “.

57

Es ist also gerade nicht zwingend, dass der Familienname so gekürzt wird, dass einzig und allein der erste Buchstabe des Vornamens eingefügt werden kann. Vielmehr ist es hiernach zulässig, den Familiennamen weiter abzukürzen bzw. mehrere Buchstaben des Anfangsteils des Vornamens abzubilden, solange erkennbar bleibt, dass der Name bzw. Namensbestandteile abgekürzt wurden, was sich nach den ICAO Regeln allein daraus ergibt, dass zumindest im letzten der 30 zur Verfügung stehenden Zeichenfelder ein Buchstabe eingetragen ist.

58

Die ICAO-Regelungen sind damit bewusst so weit gefasst, dass den Staaten bei der Eintragung von Daten in die vorhandenen Felder ein Spielraum für die Gestaltung, nämlich ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Wahl der Elemente verbleibt, die den „vollständigen Namen“ bilden. Damit soll es ermöglicht werden, den Anforderungen der Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten des jeweiligen ausstellenden Staats Rechnung tragen zu können (vgl. EuGH, Urteil vom 02. Oktober 2014 – C-101/13 -, LS Nr. 2, juris, Rn.30 - 32 und 60).

59

Den ihm damit durch die ICAO-Regeln eröffneten Gestaltungsspielraum hat das Bundesinnenministerium durch die oben genannten Abkürzungsregeln vom 31.03.2016 ausgefüllt.

60

Eine Regelung, die es – wie vom Kläger vorgeschlagen und nach den oben genannten ICAO-Regelungsbeispielen zulässig – der Beklagten ermöglichen würde, zugunsten einer weitergehende Abkürzung des letzten Bestandteils seines Familiennamens mehr als nur einen Buchstaben seines Vornamens in der maschinenlesbaren Zone aufzuführen, findet sich in diesen Regelungen nicht unmittelbar. Es gibt zwar eine Regel (Nr.4), welche die Darstellung von zwei Buchstaben des Vornamens zulässt. Diese ist aber – worauf die Beklagte zutreffend hingewiesen hat – auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Denn ihr liegt der - mit dem vorliegenden Fall nicht übereinstimmende – Fall zugrunde, dass ein für die insgesamt nur zu Verfügung stehenden 30 Eintragungsfelder zu langer und daher zu kürzender Familienname nach Kürzung um seinen gesamten letzten Bestandteil einen – ungekürzten - vorletzten Bestandteil des Familiennamens und im Anschluss daran dann noch vier freie Eintragungsfelder übrig lässt, die nach Ausfüllung mit den für die Trennung von Familien- und Vorname vorgeschriebenen zwei Füllzeichen „<“ noch zwei Eintragungsfelder frei lässt, welche dann mit den beiden ersten Buchstaben des ersten Bestandteils des Vornamens auszufüllen sind.

61

Indessen lässt sich dieser Regel Nr. 4 - entgegen der Rechtsansicht der Beklagten - nicht entnehmen, dass es damit zugleich in jedem anderen, von ihr nicht unmittelbar erfassten Fall ausgeschlossen sein soll, die ersten beiden Buchstaben des ersten Bestandteils des Vornamens verbunden mit einer Abkürzung des letzten Bestandteils des vorhergehenden Familiennamens um einen bzw. mehrere seiner letzten Buchstaben in der maschinenlesbaren Zone einzutragen. Für einen solchen abschließenden Regelungsgehalt ist dem gesamten Regelungswerk vielmehr kein Anhaltspunkt zu entnehmen.

62

Das ergibt sich schon daraus, dass an mehreren Stellen dieses Regelwerks, nämlich unter „Ziff.3, Regel 3:“ bzw. „Ziff.4., Problem 1:“ bzw. „Ziff.4, Regel 4:“, von Kürzungen die Rede ist, die vorzunehmen seien, damit „wenigstens“ bzw. „zumindest“ das erste Zeichen des Vornamens dargestellt werden könne. Aus den Begriffen „wenigstens“ bzw. „zumindest“ ist aber schon zu entnehmen, dass die Abbildung „eines“ Buchstabens des Vornamens nur ein Mindestgebot darstellt, so dass naturgemäß die Abbildung auch von mehr als nur einem Buchstaben am Anfang des Vornamens nicht ausgeschlossen, sondern auch vom Bundesinnenministerium nicht für ausnahmslos oder auch nur grundsätzlich unzulässig gehalten wird.

63

Zudem könnte man der Regel Nr.4 einen abschließenden Charakter nur dann beimessen, wenn sich ein Anhaltspunkt dafür finden ließe, dass das Bundesinnenministerium als Verfasser der Regelungen damit eine – wie im vorliegenden Fall vom Kläger angestrebte - Darstellung von zwei oder mehr Buchstaben des Vornamens verbunden mit einer entsprechenden Kürzung des letzten abgebildeten Bestandteils des Familiennamens um weitere Buchstaben am Ende dieses Bestandteils bewusst ausschließen wollte. Insoweit ist aber gerade nichts dafür ersichtlich, dass das Bundesinnenministerium auch einen Fall, wie den des Klägers, vor Augen gehabt und gleichwohl bewusst eine Regelung zu seinen Gunsten hätte ausschließen wollen, dass also ein Ausschluss einer solchen Regelung nicht lediglich eine (vom Autor des Regelwerks, d.h. gewissermaßen dem „Normgeber“) unbeabsichtigte Härte darstellt ist. Vielmehr zeigt auch die zuletzt

ergänzend hinzugefügte neue Regel Nr. 6, dass das Bundesinnenministerium diese Abkürzungsregeln immer dann auch neu formuliert bzw. ergänzt, wenn sich ad hoc das Bedürfnis nach Lösung eines neu aufgetauchten, bzw. erstmals bewusst gewordenen Problems ergibt. Es handelt sich also bei den Regeln um ein dynamisch angelegtes Regelwerk, das nach dem Willen seines Urhebers nicht unabänderlich starr, sondern flexibel und offen für Anpassungen und Ergänzungen angelegt ist. Wie die Begründungen zu Regeln Nr. 5 und Nr. 6 zudem zeigen, kann die Lösung eines aufgetretenen Problems durchaus auch darin bestehen, dass sich der mit Blick auf die Zugrundlegung der ICAO-Regeln ergebende (unzutreffende) Eindruck einer gekürzten Namenswiedergabe bei einer tatsächlich ungekürzten Darstellung ebenso schlichtweg „hingenommen“ wird, wie ein sich ergebender (unzutreffender) Eindruck einer ungekürzten Wiedergabe des Namens bei tatsächlich gekürzter Darstellung.

64

Vor dem Hintergrund, dass nach der EuGH Rechtsprechung dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat zwar durch die ICAO-Regeln bezüglich der Darstellung und Abkürzungen von Namen im maschinenlesbaren Teil von Reisedokumenten ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist, die Modalitäten der Ausübung der Gestaltungsbefugnis aber das Recht des Betroffenen auf Privatleben wahren müssen (so ausdrücklich EuGH, U. v. 02.10.2014 – C-101/13 -, juris, Rn. 49, 50), könnte eine Anwendung und Auslegung der Regelungen des Bundesinnenministeriums vom 31.03.2016 schließlich auch nicht zulässig sein, die – wenngleich unbeabsichtigt - zu einer dieses Recht des Klägers auf Privatleben verletzenden Abkürzung seines Familiennamens auf eine ehrverletzende Buchstabenfolge führen würde.

65

Insofern muss nämlich eine solche Regelung eine Anwendung und Auslegung zulassen, die es ermöglicht, auch unvorhergesehenen Problemen, bzw. unbeabsichtigten Härten im konkreten Einzelfall Rechnung tragen zu können. Das ergibt sich schon aus dem von jedem Normgeber zu beachtenden höherrangigen Recht, zu dem hier insbesondere das in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Gleichbehandlungsgebot zählt, welches nicht nur verbietet, Gleiches ungleich zu behandeln, sondern es auch umgekehrt gebietet, Ungleiches seiner Unterschiedlichkeit entsprechend ungleich zu behandeln, also gerade nicht alle Fallkonstellationen ohne Rücksicht auf den unterschiedlich gelagerten Einzelfall ausnahmslos und schematisch gewissermaßen „über einen Kamm zu scheren“. Das ergibt sich zudem auch aus dem im Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG wurzelnden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dessen Beachtung von einem Normgeber verlangt, das Regelwerk durch entsprechende Ausnahme- bzw. Härtefall-Klauseln so offen zu gestalten, dass unbeabsichtigten Härten Rechnung getragen werden kann, zu denen andernfalls die Anwendung eines unflexiblen starren Regelwerks führen würde.

66

Eine Berücksichtigung dieser Grundsätze führt damit ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Regel Nr. 4 kein abschließender, die vom Kläger angestrebte Darstellung seines Namens von vornherein ausschließender Regelungsgehalt beigemessen werden kann.

67

Die vom Kläger angestrebte Darstellung seines Namens in der maschinenlesbaren Zone seines Personalausweises ist mithin auch unter Beachtung der die Verwaltungspraxis selbstbindenden Regelungen des Bundesinnenministeriums gerade nicht ausgeschlossen, sondern grundsätzlich möglich und obendrein im vorliegenden konkreten Einzelfall auch geboten.

68

Die Darstellung des auf die Buchstabenfolge „SCHWEIN“ abgekürzten letzten Bestandteils des Familiennamens des Klägers im maschinenlesbaren Teil des ihm ausgestellten Personalausweises verletzt zwar - entgegen seiner Ansicht - nicht seine Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG. Denn insoweit fehlt es an der dafür erforderlichen Absicht der Beklagten, damit seine Subjektqualität als Mensch prinzipiell in Frage zu stellen. Zudem kommt darin auch nicht - im Sinne einer „verächtlichen“ Behandlung - eine grundsätzliche bewusste und willentliche Missachtung des Wertes zum Ausdruck, der dem Menschen kraft seines Personseins zukommt (vgl. BVerfG, U. v. 15. 12.1970, - 2 BvF 1/69 u.a., juris, = BVerfGE 30, 2).

69

Die Darstellung des Familiennamens in der maschinenlesbaren Zone des Personalweises in der vom Kläger gerügten Form stellt mangels einer ihr erkennbar zugrundeliegenden entsprechenden subjektiven Zielrichtung der Beklagten auch keine Beleidigung dar, da die Beklagte zu dieser Darstellungsform lediglich infolge einer schematischen Anwendung der Kürzungsregeln des Bundesinnenministeriums gelangt ist, denen sie abschließenden, keine Ausnahme zulassenden Charakter beimisst (BVerwG, U. v. 11. 06.2002 - 2 WD 38/01 -, juris Rn. 12 und U. v. 15.12.1970, - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 und 308/69 -, juris = BVerfGE 30, 2, sowie B. v. 03.06.1987 - 1 BvR 313/85 -, juris = BVerfGE 75, 369 - 382).

70

Auch wenn es an einer ehrverletzenden Absicht der Beklagten fehlen mag, bleibt allerdings der objektive Umstand bestehen, dass der Kläger bei unveränderter Form der Darstellung seines Familiennamens in der maschinenlesbaren Zone der nicht nur rein theoretisch-hypothetischen Gefahr preisgegeben ist, von Dritten belächelt oder anderweit nicht für voll genommen oder auf sonstige Weise missachtet bzw. jedenfalls nicht mit dem einem jeden Menschen gebührenden Respekt behandelt und damit in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt zu werden.

71

Es ist nämlich trotz der Bezeichnung „maschinenlesbare Zone“, (MRZ) nicht etwa so, dass die darin enthaltenen Eintragungen als solche nur aus einer Abfolge codierter und damit nur von Maschinen lesbarer, hingegen für den normalen menschlichen Betrachter nicht verständlicher und damit nicht lesbarer Zeichen bestünde, welche bei den Maschinen mangels ihrer Emotionalität bzw. einer assoziativen „Denkweise“ ohnehin keine despektierliche Reaktion auszulösen vermögen. Vielmehr kann auch der normale Betrachter die lediglich aus Buchstaben bzw. Füllzeichen bestehende Eintragung ohne Weiteres lesen und die Buchstabenfolgen im Wesentlichen als Bestandteile eines Namens wahrnehmen und identifizieren.

72

Es ist ferner, trotz des für die Eintragungen auf der Vorderseite des Personaldokuments in den ICAO Regeln verwendeten Begriffs „VIZ“ (Abkürzung für: Visible Zone) nicht etwa so, dass der maschinenlesbare Teil des Personalausweises sich im Unterschied dazu gewissermaßen in einem unsichtbaren („invisible“) Teil befinden würde oder zumindest, weil er sich auf der Rückseite befindet, von menschlichen Kontrollpersonen, die des assoziativen Denkens und einer Emotionalität fähig sind, gar nie oder so gut wie nie wahrgenommen werden, weil diese nahezu ausschließlich die Vorderseite des Ausweises in Augenschein nehmen.

73

Vielmehr hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung plausibel dargelegt, dass Kontrollpersonen durchaus nicht selten auch einen Blick auf die Rückseite des Personalausweises werfen, weil nur dort die jeweils aktuelle polizeilich gemeldete Wohnanschrift des Inhabers vermerkt ist, wie sie bei Identitätskontrollen, aber etwa

auch beim Ausfüllen eines Melderegisters durch die Mitarbeiter der Rezeption eines Hotels registriert zu werden pflegt. Ferner hat er dargelegt, dass etwa Computer von Luftfahrtunternehmen oder sonstigen Beförderungsunternehmen häufig auch unter Verwendung der in der maschinenlesbaren Zone der Personaldokumente enthaltenen Eintragungen automatisch ihre Passagierlisten generieren, anhand derer dann von ihrem Kontrollpersonal die Vollständigkeit der Belegung geprüft oder unter Umständen dann auch für die Öffentlichkeit wahrnehmbare Ausrufe von Passagiernamen in den Warte- und Abflughallen vorgenommen werden. Zudem dient die (auch für Menschen lesbare) Wiedergabe des Namens auf der Rückseite des Personalausweises auch der Fälschungssicherheit, dadurch, dass bei „visuellen“ Kontrollen Manipulationen des Eintrags in der maschinenlesbaren Zone erkannt werden können (so BVerwG, u. v. 29.09.1992 – 1 C 41.90 -, juris, Rn. 29 = NWJ 1993, 547 – unter Verweis auf eine Auskunft des BKA sowie auf BT-Drs. 8/3219, S. 5 und 8/3498 S. 8 sowie 10/2177, S. 6).

74

In diesem Zusammenhang ist es aber durchaus nicht unwahrscheinlich, sondern ohne Weiteres wahrscheinlich, dass unter Umständen Kontrollpersonen die assoziativ in Bezug auf Menschen als Schimpfwort eindeutig und massiv negativ vorbelastete Buchstabenfolge „SCHWEIN“ beim oberflächlichen Überfliegen der Eintragungen in der maschinenlesbaren Zone gewissermaßen „ins Auge springt“ und dann bei ihnen mehr oder weniger deutlich auch entsprechend amüsierte, despektierliche oder gar offen verachtende Reaktionen gegenüber dem Kläger als Inhaber eines solchen Personalausweises und Träger eines derart gewissermaßen „verstümmelten“ Namens auszulösen vermag und häufig wohl auch auslösen wird.

75

Damit aber geht ein Eingriff in sein allgemeines Persönlichkeitsrecht einher, den die Beklagte kausal zu verantworten hat, da sie ihn durch ihr Unterlassen einer Abänderung der Namensdarstellung entsprechenden Reaktionen privater Dritter aussetzt bzw. preisgibt, womit sie seinen diesen gegenüber bestehenden Achtungs- und Geltungsanspruch schwächt. Denn diese Belastung ist nicht mit den von der Rechtsprechung bisher entschiedenen Fällen vergleichbar, in denen bereits das Vorliegen eines Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeits- und Namensrecht wegen der vergleichweisen Unerheblichkeit und geringen Wichtigkeit der Betroffenheit verneint wurde (vgl. BVerwG, u. v. 29.09.1992 – 1 C 41.90 -, juris, Rn. 30 = NWJ 1993, 547 und in der Vorinstanz ebenso VGH Bad.-Württ., U. v. 29.08.1990 – 1 S 2648/89 -, juris, Rn. 26 zur Schreibweise des Namens mit „ue“ statt „ü“, was keinen Eingriff, nämlich keine Verunglimpfung, Diskriminierung oder sonst menschenunwürdige Behandlung darstelle; vgl. ferner VGH Bad.-Württ., U. v. 02.12.1999 - 1 S 2874/98 -, juris, Rn. 18 – 22, wonach eine korrekte Angabe der früheren Bezeichnung des Geburtsorts neben der heute aktuellen Bezeichnung desselben das Persönlichkeitsrecht nicht verletzt, auch wenn es damit verbunden im Ausland zu „Unklarheiten“ kommen könne, weil damit noch kein Grad einer die Identifizierungsfunktion völlig ausschließender Namens-„Verstümmelung“ erreicht sei; anders hingegen VGH Bad.-Württ., U. v. 21.12.2016 – 1 S 1843716 -, juris, Rn. 23, 24, 28, wonach das Persönlichkeitsrecht durch die Schwierigkeiten und Identitätszweifel verletzt werde, die damit verbunden seien, dass die Angabe des Geburtsnamens und des im Ausland oft unverstandenen Zusatzes „GEB.“ im nicht speziell als Rubrik für Geburtsnamen ausgewiesenen allgemeinen Namensteil eines Reisepasses erfolge).

76

Vor diesem Hintergrund fehlt es – entgegen der Ansicht der Beklagten - auch nicht etwa deshalb an einem Eingriff in das Persönlichkeits- und Namensrecht des Klägers, weil unstreitig auf der Vorderseite des Personalausweises sein voller unveränderter Familien- und Vorname in zutreffender Schreibweise und hinsichtlich aller

Namensbestandteile vollständig aufgeführt wird und er auf der Vorderseite auch mit seinem vollen Namen unterschreiben konnte. Denn dies ändert nichts daran, dass die Eintragung auf der Rückseite in der dort aufgeführten Form ihn in seinem Geltungsanspruch und damit in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht berührt und in dieses Recht eingreift.

77

Der mithin vorliegende Eingriff ist auch nicht gerechtfertigt.

78

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG gilt zwar nicht uneingeschränkt, sondern steht unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung, d.h. der Gesamtheit der Normen, die formell und materiell verfassungsgemäß sind (vgl. nur VGH Bad.-Württ. U. v. 29.08.1990 – 1 S 2648/89). Eine taugliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage auch für die Kürzung des Namens eines Personalausweisinhabers in der maschinenlesbaren Zone findet sich auch im PAuswG (s.o.) und die damit der zuständigen Behörde eingeräumte gesetzliche Befugnis zur Kürzung des Namens dient auch legitimen Zwecken, nämlich dem Ziel, durch die Standardisierung der in Ausweisdokumenten enthaltenen Angaben die Maschinenlesbarkeit des Personalausweises zu ermöglichen und so den Anforderungen an die Identifizierbarkeit, vor allem an die verlässliche Verbindung zwischen Ausweis und Inhaber zu gewährleisten, um so den Anforderungen an eine Erleichterung und Beschleunigung vor allem auch des grenzüberschreitenden Verkehrs zu genügen (vgl. EuGH, U. v. 02. 10.2014 – C-101/13 –, juris Rn. 32 ff. bezüglich der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004; vgl. auch BVerwG, U. v. 29.09.1992 – 1 C 41/90; siehe schließlich BT-Drs. 16/10489, S. 1 ff.). Allerdings muss auch ein legitimen gesetzlichen Zwecken dienender Eingriff mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein, d.h. die Schwere des Eingriffs darf nicht außer Verhältnis zum Gewicht der damit verfolgten gegenläufigen öffentlichen Interessen stehen.

79

Nach diesen Maßstäben und Grundsätzen liegen keine überwiegenden öffentlichen Interessen vor, die es rechtfertigen, die vom Kläger begehrte Abänderung der ehrenrührigen Abkürzung seines Namens in der maschinenlesbaren Zone des Personalausweises abzulehnen, so dass die Beklagte rechtlich verpflichtet ist, dem Kläger einen Personalausweis in der im Urteilstenor genannten Weise auszustellen.

80

Der durch die gerügte Abkürzung auf die Buchstabengruppe „SCHWEIN“ ausgelöste Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Klägers mag zwar sicher weniger schwer wiegen, als eine direkte, offene Beschimpfung oder die mit falschen Namenswiedergaben verbundenen schwerwiegenden Schwierigkeiten bei Kontrollen infolge dadurch beim Kontrollpersonal ausgelöster Identitäts- oder Wahrheitszweifel.

81

Die demgegenüber von der Beklagten angeführten öffentlichen Interessen, die eine unveränderte Beibehaltung dieser den Kläger belastenden Abkürzung rechtfertigen sollen, sind indessen ebenfalls von nur geringem Gewicht, und zwar derart gering gewichtig, dass sie das private Interesse des Klägers nicht überwiegen, so dass sich der Eingriff als offensichtlich unverhältnismäßig und damit rechtswidrig erweist.

82

Wie die ICAO-Regeln und insbesondere die dort aufgeführten Beispiele von Abkürzungsmöglichkeiten zeigen, wird die vom Kläger angestrebte Abkürzungsvariante eindeutig als möglich und zulässig erachtet, weil damit gerade nicht die von der Beklagten und vom Bundesinnenministerium angeführten Belange

der Fälschungssicherheit und der eindeutigen und unmissverständlichen Benutzbarkeit des Personalausweises als Reisedokumenten, sowie der Sicherheit- und Leichtigkeit des Kontrollwesens und der – auch mit Blick auf das zwangsläufige Auseinanderfallen zwischen vollem Namen auf der Vorderseite und partiell gekürztem Namen auf der Rückseite des Ausweises - irrtumsfrei möglichen visuellen Kontrolle des Eintrags in der maschinenlesbaren Zone des Ausweises auf mögliche Manipulationen hin gemindert oder auch nur tangiert werden. Das zeigt auch schon sehr anschaulich das vom Kläger unter Vorlage einer Kopie des schwedischen Reisepasses seines Neffen vorgetragene Beispiel der Abkürzung des gleichlautenden Familiennamens des Neffen auf den bloßen einzelnen Buchstaben „S.“ zugunsten einer vollumfänglichen Abbildung aller Bestandteile seiner mehreren Vornamen.

83

Ein gegenläufiger öffentlicher Belang liegt auch insofern nicht vor, als die Beklagte (unter Hinweis auf die – nach Rücksprache mit dem Bundesinnenministerium – abgegebene Stellungnahme des Landesinnenministeriums Bad.-Württ. v. 30.03.2017 – BAS 87) ausführt, mit Blick auf die Zielsetzung, durch die Vereinheitlichung der Eintragungen in der maschinenlesbaren Zone der internationalen Standardisierung von automatisierten Grenzkontrollprozessen und damit der Vereinfachung und Beschleunigung des grenzüberschreitenden Verkehrs zu dienen, solle eine Veränderung der ICAO-Regeln „nur dann international vorgeschlagen“ werden, wenn dadurch „existente und bevorstehende Probleme“ bei der „weltweiten Maschinenlesbarkeit deutscher Reisedokumente“ ausgeräumt werden, was im vorliegenden konkreten Einzelfall des Klägers aber gerade nicht der Fall sei. Denn mit diesem Einwand verkennt die Beklagte, dass die vom Kläger angestrebte Eintragungsänderung nach dem oben Gesagten mit den ICAO-Regeln problemlos vereinbar ist, was die angeführten ausdrücklichen Beispiele gerade bestätigen. Eine generelle Änderung der ICAO-Regeln begehrt er mithin mit seiner Klage gar nicht.

84

Schließlich stellt es auch keinen das private Interesse des Klägers überwiegenden öffentlichen Belang dar, die Einheitlichkeit der vom Bundesinnenministerium in seinen selbstbindenden Regeln (vom 31.03.2016) vorgegebenen Abkürzungspraxis ausnahmslos zu wahren, d.h. jeglichem im individuellen Einzelfall geäußerten Begehren nach einer geänderten Abkürzung ungeachtet dessen pauschal, nämlich ungeachtet der Berechtigung und Gewichtigkeit des Begehrens und seiner – infolge der Singularität des Falls – extremen Seltenheit, eine Absage zu erteilen, weil dies für das Bundesinnenministerium und die von ihm im Einzelfall konkret ansonsten abweichend anzuweisende Bundesdruckerei einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand bedeute (so aber die Beklagte in der mündlichen Verhandlung unter Hinweis auf ein von ihr zitiertes, dem Gericht [auf angebliche interne Anweisung des Bundesinnenministeriums] nicht mit den Verwaltungsakten vorgelegtes, aber in der mündlichen Verhandlung von ihr wörtlich auszugsweise zitiertes Schreiben des Bundesinnenministeriums).

85

Wie nämlich das Regelwerk des Bundesinnenministeriums selbst zeigt (siehe dazu auch oben), ist das Bundesinnenministerium durchaus in der Lage und auch willens, zur Lösung neu aufgetretener oder erstmals erkannter Probleme seine eigenen Regeln neu zu fassen oder abzuändern, bzw. um neue Regeln (wie etwa zuletzt die Regel Nr. 6) zu ergänzen.

86

Die vom Kläger begehrte Ausstellung eines Personalausweises mit einer seinen Belangen Rechnung tragenden geänderten Abkürzung seines Namens ist demzufolge nicht nur rechtlich möglich, sondern auch nicht tatsächlich unmöglich (zur rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit als Voraussetzung für eine

ausweisrechtliche Verpflichtung einer beklagten Behörde: VGH Bad.-Württ., U. v. 21.12.2016 – 1 S 1843/16 – juris, Rn. 21, 30). Er begehrt damit nämlich nichts, was die Bundesdruckerei auf Anweisung des insoweit im Wege der Amtshilfe für die Beklagte (vgl. §§ 4 Abs. 2 Nr.2 VwVfG) als ersuchte Behörde handelnden Bundesinnenministeriums technisch gar nicht umsetzen könnte (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG). Aus den Abkürzungsregeln des Bundesinnenministeriums selbst ergibt sich im Rückschluss, dass es offensichtlich in der Lage ist, bei sich ergebendem Bedarf neue Abkürzungsregeln zu erlassen, was nur dann sinnvoll sein kann, wenn die der Weisung des Bundesinnenministeriums unterstehende Bundesdruckerei diese Regeln auch befolgen kann, wozu sie gegebenenfalls die den Druckcomputer steuernden Algorithmen ändern muss. Selbst wenn es aktuell so sein sollte, dass der Druckcomputer so programmiert ist, dass er immer automatisch den Familiennamen nach dem 27 Eintragungsfeld in der maschinenlesbaren Zeile des Personalausweises gewissermaßen „abschneidet“, damit dann noch zwei Füllzeichen „<<“ und ein Buchstabe des Vornamens im 30. Zeichenfeld eingetragen werden können, zeigt die Regel Nr.4, dass es im Einzelfall offensichtlich auch möglich ist, den Druckcomputer anders, nämlich so anzusteuern, dass er die Trennung zwischen Familien- und Vornamen schon nach dem 26. Zeichenfeld vornimmt.

87

Die Beklagte trägt als unterliegende Beteiligte die Kosten des Verfahrens (§ 154 Abs. 1 VwGO). Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren durch den Kläger war notwendig. Es entspricht der Regel, dass ein nicht Rechtskundiger nur in Ausnahmefällen in der Lage ist, seine Rechte selbst gegenüber der Verwaltung ausreichend zu wahren (vgl. VGH Baden-Württemberg, B. v. 21.08.1991 - 11 S 177/91 -, NVwZ-RR 1992, 388 und B. v. 10.03.1986- 3S 3207/84 -, VBlBW 1986,459). Für die Annahme eines solchen Ausnahmefalles ist im hier vorliegenden rechtlich besonders komplexen Falls nichts ersichtlich.

88

Beschluss vom 12.04.2019

89

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt.

90

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG.

91

Hinsichtlich der Möglichkeit der Streitwertbeschwerde wird auf § 68 GKG verwiesen.