

Kanzlei Für Aufenthaltsrecht

Jentsch Rechtsanwälte

Kanzlei für Aufenthaltsrecht, Jentsch Rechtsanwälte, Gohliser Str. 20, 04105 Leipzig

Verwaltungsgericht Ansbach
Promenade 24-28
91522 Ansbach

per beA

Eichendorffstraße 13
10115 Berlin
Telefon (030) 252 987 77 /-78
Telefax (030) 252 987 85
E-Mail kontakt@aufenthaltsrecht.net

Bitte beachten Sie die neuen Bürozeiten:

Mo, Di und Do: 10:00 - 12:00 Uhr
Mo und Do: 15:00 - 17:00 Uhr
Mi und Fr geschlossen

Zweigstelle Leipzig:

Gohliser Str. 20
04105 Leipzig
Telefon: (0341) 978 543 12

10.02.2024 D2/42774

Unser Zeichen:
367/23 ML15



wird zunächst ergänzende

Akteneinsicht in jegliche Verwaltungsvorgänge der Beklagten beantragt.

Sogleich tragen wir zur Begründung der am 30. Oktober 2023 eingelegten Klage wie folgt vor:

A. Sachverhalt

I. Leben und Einreise des Klägers

Der Kläger ist am [REDACTED] geboren und syrischer Staatsangehöriger. Er reiste am [REDACTED] 2015 in die Bundesrepublik ein. Sein Asylantrag vom [REDACTED] 2016 wurde am [REDACTED] 2016 beschieden, wobei ihm subsidiärer Schutz zuerkannt wurde. Er hat derzeit eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 AufenthG.

II. Tätigkeit als Imam

Seit 2017 ist der Kläger als Imam in der [REDACTED] tätig. Mit Schreiben vom 5. März 2020 übermittelte das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt in seiner Eigenschaft als Verfassungsschutzbehörde eine Erkenntnismitteilung (**Anlage 1**) an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die für den Kläger zuständige Ausländerbehörde. Darin wurde dem Kläger vorgeworfen, in seinen Predigten extremistische Inhalte zu verbreiten. In der Folge erging gegen den Kläger am [REDACTED] 2020 ein Ausweisungsbescheid auf der Grundlage von § 53 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 lit. b AufenthG. Eine Klage des Klägers hiergegen hatte vor dem Verwaltungsgericht Halle Erfolg,

vgl. VG Halle, Urteil vom 23. Juni 2023 – 1 A 223/21 HAL
(**Anlage 2**).

Das BAMF prüft derzeit noch den Widerruf des Schutzstatus des Klägers wegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit (§ 60 Abs. 8 AufenthG). Ebenfalls auf die Erkenntnismitteilung gestützt läuft ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Kläger wegen des Verdachts der Volksverhetzung (§ 130 StGB).

III. Persönliche Daten des Klägers im Ausländerzentralregister

Der Unterzeichnende hat am 23.06.2023 für den Kläger eine Registerauskunft nach § 34 AZRG in Verbindung mit Art. 15 DSGVO beantragt (**Anlage 3**). Ein Registerauszug, aus dem sich die über ihn im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten ergeben, ist bis heute nicht eingegangen.

Am 18. Oktober 2023 erhielt der Kläger eine Auskunft darüber, an welche Behörden innerhalb der letzten sechs Monate Daten des Klägers aus dem Ausländerzentralregister übermittelt wurden (**Anlage 4**). In diesem Schreiben wurde auf eine Auskunft vom 25. Juli 2023 verwiesen, die allerdings nie eingegangen ist. Auf weitere Nachfrage vom 23. Oktober 2023 (**Anlage 5**) hat das Bundesverwaltungsamt nicht reagiert. Eine erneute Erinnerung wurde am 1. Februar 2024 verschickt (**Anlage 6**).

Welche Daten des Klägers im Ausländerzentralregister gespeichert sein müssten, ergibt sich jedoch aus §§ 3, 6 Abs. 5 AZRG. Neben seinen Personalien nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG (Familiennamen, Geburtsnamen, Vornamen, Schreibweise der Namen nach deutschem Recht, Geburtsdatum, Geburtsort, -land und -bezirk, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, frühere Namen, Aliaspersonalien, Familienstand, Angaben zum Ausweispapier, letzter Wohnort im Herkunftsland, freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit und Staatsangehörigkeiten des Ehegatten oder des Lebenspartners) ist nach § 3 Abs. 1 u.a. auch ein Lichtbild, seine gegenwärtige und frühere Anschriften im Bundesgebiet, sein aufenthaltsrechtlicher Status sowie die Berechtigung Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu speichern.

Aufgrund des durchlaufenen Asylverfahrens müssten über den Kläger darüber hinaus auch Daten nach § 3 Abs. 2 und 3 AZRG gespeichert sein, u.a. seine Fingerabdrücke, Größe und Augenfarbe, Angaben über Familienangehörige, Gesundheitsdaten einschließlich Impfungen, Angaben zu Bildung und Sprachkenntnissen.

Darüber hinaus ist die gegenüber dem Kläger ergangene Ausweisungsentscheidung einschließlich Begründung und weiterer der Entscheidung zugrundeliegenden Dokumente nach § 6 Abs. 5 Nr. 2 AZRG im Register zu speichern.

Zudem ist das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 23. Juni 2023, das der Anfechtungsklage des Klägers gegen seine Ausweisung aus dem Bundesgebiet stattgab, gemäß § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, § 3 Abs. 1 Nr. 7 AZRG i.V.m. Nr. 37 lit. c und Nr. 13 lit. b Anlage AZRG-DV zu speichern. Insoweit findet § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG keine Anwendung, da es sich um eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung handelt.

Der Kläger hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Schreiben vom 16. Oktober 2023 aufgefordert, es zu unterlassen, die gemäß § 3 ARZG zum Kläger gespeicherten Daten sowie die gemäß § 6 Abs. 5 AZRG im Register gespeicherten Dokumente an die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt oder sonstige Polizeivollzugsbehörden des Bundes oder der Länder oder an die Staatsanwaltschaften zur Strafverfolgung oder

Strafvollstreckung zu übermitteln, an die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt oder sonstige Polizeivollzugsbehörden des Bundes oder der Länder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu übermitteln, an die Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder, den Militärischen Abschirmdienst oder den Bundesnachrichtendienst zu übermitteln, oder im Rahmen einer Gruppenauskunft gemäß § 12 AZRG an die Behörden im Sinne der Ziffern 1 bis 3 zu übermitteln und dies bis zum 30. Oktober 2023 zu bestätigen.

vgl.: Aufforderungsschreiben vom 16. Oktober 2023 (**Anlage 7**).

Eine Antwort des BAMF ist bisher nicht eingegangen.

IV. Überblick über das AZR

1. Hintergrund und Zielsetzung des AZR

Das Ausländerzentralregister ist eine zentrale Datensammlung über Ausländerinnen und Ausländer, die ihren Aufenthalt nicht nur vorübergehend in Deutschland haben oder die einen gesetzlich näher definierten Bezug zur deutschen Hoheitsgewalt aufweisen. Die gespeicherten Daten werden dem BAMF von anderen öffentlichen Stellen zugeliefert. Der zu speichernde Datenkranz unterscheidet sich je nach Speicherungsanlass. In jedem Fall ist das Ausländerzentralregister sowohl hinsichtlich der nutzungsberechtigten Stellen als auch hinsichtlich der durch das AZRG ermöglichten Erkenntnisziele einer Nutzung eine multifunktionale Datensammlung.

Zu den nutzungsberechtigten Stellen zählen alle deutschen Behörden und Gerichte, ausländische und überstaatliche hoheitliche Stellen sowie bestimmte nichtöffentliche Stellen. Teilweise können die Nutzungsberechtigten allerdings nur einen kleinen Teil der gespeicherten Daten erhalten. Weitergehende Übermittlungen ermöglicht das AZRG an Gerichte und bestimmte Behörden. Dabei handelt es sich insbesondere um Behörden der Migrationsverwaltung, Sicherheitsbehörden sowie Behörden, die öffentliche Leistungen an ausländische Staatsangehörige verwalten. Viele inländische öffentliche Stellen können Daten aus dem Ausländerzentralregister im au-tomatisierten Verfahren abrufen. Im Übrigen

müssen sich nutzungsberechtigte Stellen mit Übermittlungsersuchen an das BAMF wenden.

Die nutzungsberechtigten Stellen können mit einer Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister unterschiedliche Erkenntnisziele verbinden. Zum einen kann die Übermittlung dazu dienen, Hinweise auf Stellen zu erhalten, die über weitergehende Erkenntnisse zu einer bestimmten Person verfügen. Der Übermittlungsempfänger kann sodann diese Stellen in einem nächsten Schritt darum ersuchen, ihre Erkenntnisse mit ihm zu teilen. Dieser zweite Schritt ist nicht im AZRG geregelt, sondern richtet sich nach dem Fachrecht der ersuchenden und der ersuchten Stelle. Die für eine solche Recherche und Kontaktaufnahme erforderlichen Daten sind im Ausländerzentralregister durchweg in standardisierten Datenfeldern eingetragen. Insoweit bildet das Ausländerzentralregister eine Indexdatei zur Informationsanbahnung.

Zum anderen kann eine Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister dazu dienen, Daten zu erlangen, die sich unmittelbar operativ zur Aufgabenerfüllung der abrufenden Stelle nutzen lassen. Insoweit ersetzt das Ausländerzentralregister zumindest partiell den unmittelbaren Kontakt zwischen der zuliefernden und der abrufenden Stelle. Dieser Funktion dienen sowohl Daten, die in standardisierten Datenfeldern eingetragen sind, als auch hinzugespeicherte Volltexte von migrationsrechtlichen Entscheidungen. Beispiele für denkbare operative Nutzungen des Ausländerzentralregisters bilden die Identifizierung einer Person mittels gespeicherter Identifikationsmerkmale (wie Namen, Größe und Augenfarbe, Lichtbild und Fingerabdruckdaten) oder die Erstellung einer Gefährdungsanalyse auf der Basis gespeicherter asyl- oder aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen.

2. Datenspeicherung im AZR

Das AZRG sieht für unterschiedliche Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen unterschiedlich weitreichende Datenspeicherungen vor. Grundsätzlich sind von allen ausländischen Staatsangehörigen, bei denen ein Speicherungsanlass vorliegt, die in § 3 Abs. 1 AZRG genannten Datenkategorien zu speichern.

Die zu speichernden Daten umfassen neben den Personalien wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit oder Familienstand unter anderem die ausländische Personenidentitätsnummer, gegenwärtige und frühere Anschriften im Bundesgebiet mit Einzugsbeziehungsweise Auszugsdatum sowie Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen.

Für bestimmte Gruppen ausländischer Staatsangehöriger sind in § 3 Abs. 2 bis Abs. 3f spezifische weitergehende Datenspeicherungen vorgesehen. Hierzu zählen etwa Asylsuchende sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber (§ 2 Abs. 1a Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 AZRG) oder Personen, die unerlaubt in die Bundesrepublik eingereist sind oder sich hier unerlaubt aufhalten (§ 2 Abs. 1a Nr. 2 und 3 AZRG). Über diese Personen sind beispielsweise auch Fingerabdruckdaten, Größe und Augenfarbe, begleitende Familienangehörige, Angaben zu bestimmten Gesundheitsuntersuchungen, Ausbildung, Beruf und Sprachkenntnisse zu speichern.

Zusätzlich zu den zu speichernden Angaben zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Behördenentscheidungen sowie zu Gerichtsentscheidungen über solche Behördenentscheidungen sieht § 6 Abs. 5 Satz 1 AZRG eine Übermittlung und Speicherung auch der zugrundeliegenden Dokumente vor. Diese jüngst durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters erheblich veränderte und erweiterte Regelung soll nach der Gesetzesbegründung das Ausländerzentralregister um eine „zentrale Dokumentenablage“ ergänzen, BT-Drs. 19/28170, S. 2.

Die Sachverhalte, zu denen nach § 6 Abs. 5 Satz 1 AZRG Dokumente anzuliefern und zu speichern sind, werden in Abschnitt III der Anlage zu der auf der Grundlage von § 40 AZRG ergangenen Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (im Folgenden: AZRG-DV) im Einzelnen aufgeschlüsselt. Behörden- und Gerichtsentscheidungen sind zu speichern, wenn sie ergangen sind. Ihre Bestands- oder Rechtskraft ist also nicht Voraussetzung der Datenspeicherung.

Hinsichtlich von Dokumenten aus asylrechtlichen Verfahren und zugehörigen Gerichtsentscheidungen unterbleibt eine Hinzuspeicherung gemäß § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen. Zudem sind Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung unkenntlich zu machen.

Über die Hinzuspeicherung von Dokumenten nach § 6 Abs. 5 AZRG ist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 8 AZRG ein Hinweis in das Ausländerzentralregister aufzunehmen.

Zur Anlieferung von Daten an das Ausländerzentralregister sind gemäß § 6 Abs. 1 AZRG zahlreiche Behörden verpflichtet, die Aufgaben der Migrationsverwaltung, Sicherheits- und Strafverfolgungsaufgaben, Aufgaben der Arbeitsverwaltung sowie Meldeaufgaben wahrnehmen. Welche Daten jeweils anzuliefern sind, wird differenziert in § 6 Abs. 2 AZRG geregelt. Behörden, die aufgrund einer Zulassung nach § 22 Abs. 1 AZRG Daten aus dem Ausländerzentralregister im automatisierten Verfahren abrufen dürfen, dürfen gemäß § 7 Satz 1 AZRG die anzuliefernden Daten in umgekehrter Flussrichtung direkt in das Register eintragen.

3. Übermittlung der Daten aus dem AZR

Die Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister ist differenziert nach Datenkategorien und Empfängern geregelt. Gegenstand des AZRG sind die Übermittlung durch das BAMF und hiermit verknüpfte Verfahrensvorgaben. Die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch den Empfänger richtet sich entsprechend dem sogenannten Doppeltürmodell nach dem Fachrecht des Empfängers,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 2012 - 1 BvR 1299/05 -, Rn. 123; Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 -, Rn. 103.

Eine Datenübermittlung an eine öffentliche Stelle setzt tatbestandlich gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG stets voraus, dass der Empfänger die

Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Übermittlungsermächtigungen unterscheiden sich ansonsten hinsichtlich der Empfangsbehörden und der zugehörigen Übermittlungszwecke sowie hinsichtlich der übermittlungsfähigen Datenkategorien.

Eine allgemeine Übermittlungsregelung findet sich in § 14 AZRG. Danach werden an alle öffentlichen Stellen zu allen ausländischen Staatsangehörigen (mit Ausnahme freizügigkeitsberechtigter Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) die in § 14 Abs. 1 AZRG enumerativ aufgezählten sogenannten Grunddaten übermittelt.

§ 15 bis § 21a AZRG enthalten spezifische Regelungen zu Datenübermittlungen. Diese Regelungen gelten jeweils für Übermittlungen an bestimmte Stellen und ermöglichen Übermittlungen, die über die Grunddaten hinausgehen. Überwiegend erlauben diese Regelungen nur die Übermittlung eines Teils der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten, wobei der übermittlungsfähige Datenkranz unterschiedlich definiert wird.

Keine solche Einschränkung enthalten hingegen die hier verfahrensgegenständlichen Ermächtigungen in §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG, die Übermittlungen zur Strafverfolgung, allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr und zur nachrichtendienstlichen Aufklärung regeln. Diese Vorschriften ermöglichen mithin grundsätzlich die Übermittlung sämtlicher gespeicherter Daten. Sämtliche in diesen Ermächtigungen genannten Sicherheitsbehörden können gemäß § 22 Abs. 1 AZRG zum Abruf im automatisierten Verfahren zugelassen werden.

Besonders geregelt ist in § 10 Abs. 6 AZRG die Übermittlung der nach § 6 Abs. 5 AZRG gespeicherten Dokumentvolltexte. Die Übermittlung setzt zum einen voraus, dass der Empfänger die Daten erhalten darf, auf die sich das Dokument bezieht. Dabei ist zu beachten, dass Angaben über asyl- und aufenthaltsrechtliche Behördenentscheidungen sowie darauf bezogene Gerichtsentscheidungen nicht zu den Grunddaten des § 14 Abs. 1 AZRG gehören. Es bedarf daher einer speziellen Übermittlungsermächtigung, die entweder alle gespeicherten Daten umfasst (etwa § 15 Abs. 1 AZRG) oder eine Übermittlung solcher Angaben

ausdrücklich vorsieht (etwa § 16 Abs. 2 AZRG). Zum anderen setzt die Übermittlung voraus, dass die Kenntnis des Volltextes für den Empfänger unerlässlich ist und weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde erlangt werden können. Wenn die Dokumente – wie im praktischen Regelfall – automatisiert übermittelt werden, hat die abrufende Behörde gemäß § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG zu bestätigen, dass diese Voraussetzungen vorliegen. In der Praxis geschieht dies durch das Anklicken einer Checkbox,

vgl. BT-Drs. 20/7095, S. 6.

Einen Sonderfall der Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister bildet die hier teilweise verfahrensgegenständliche Gruppenauskunft nach § 12 AZRG, die unter anderem Sicherheitsbehörden einholen können. Bei einer Gruppenauskunft hat ein Übermittlungsersuchen nicht Daten über eine bestimmte Person zum Gegenstand, sondern Daten über alle Personen, auf die ein vorab definiertes Suchprofil zutrifft. Gruppenauskünfte sind zulässig im besonderen Interesse der betroffenen Personen sowie unter jeweils qualifizierten Voraussetzungen zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Auslandsaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst.

B. Rechtliche Ausführungen

Die Klage auf Unterlassung der Übermittlung von Daten des Klägers gemäß §§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Die Unterlassungsklage ist zulässig. Insbesondere ist sie statthaft und von einem qualifizierten Rechtsschutzbedürfnis getragen.

1. Statthafte Klageart

Das klägerische Begehren ist als vorbeugende Unterlassungsklage statthaft. Der Kläger begehrt die Untersagung zukünftiger Datenübermittlungen nach §§ 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5, § 20 Abs. 1 Satz 1 und § 12 AZRG. Dabei handelt es sich um Verwaltungsrealhandeln, das

durch Leistungsklage in Form einer Unterlassungsklage abgewehrt werden kann,

BVerwG, Urteil vom 22.10.2014 – 6 C 7/13 –, NVwZ 2015, 906, Rn. 16.

Der Statthaftigkeit der Leistungsklage steht insbesondere auch eine fehlende Vorbefassung nicht entgegen, da der Kläger das BAMF erfolglos aufgefordert hat, jegliche Datenübermittlung nach dem AZRG zu unterlassen. Überdies kommt es auf die Vorbefassung auch nicht an. Sie wäre bloße Förmerei, da die Beklagte gesetzlich verpflichtet ist, die Daten zu übermitteln.

a) Anforderungen an Bestimmtheit des Verwaltungshandelns

Soll – wie hier – ein drohendes tatsächliches Verwaltungshandeln abgewehrt werden, ist eine vorbeugende Unterlassungsklage statthaft, wenn sich dieses Handeln hinreichend konkret abzeichnet, insbesondere die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit aufweist,

BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2023 – 6 A 1.22 –, NVwZ 2023, 992, Rn. 21; Urteil vom 13. Dezember 2017 – 6 A 6.16 –, BVerwGE 161, 76 Rn. 12; Urteil vom 19. März 1974 – 1 C 7.73 –, BVerwGE 45, 99 (105).

Der Kläger muss auf Grund tatsächlicher Umstände begründete Veranlassung haben, diese konkrete behördliche Maßnahme zu befürchten, und diese Umstände nachweisen oder wenigstens glaubhaft machen, sodass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit geschlossen werden kann, dass das vorbeugend angegriffene Verwaltungshandeln auch erfolgen wird

VGH Hessen, Urteil vom 6. März 1968 – II OE 59/67 –, VerwRSpr 1969, 546, Rn. 18.

Diese Darlegung ist in Fällen, in denen der Betroffene keine Kenntnis bevorstehender oder erfolgter Maßnahmen erlangt und erlangen kann, mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. In informationsbasierten

Konflikten, insbesondere wenn es – wie vorliegend – um die Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden geht, ist die Unkenntnis über konkret erfolgte oder bevorstehende Datenübermittlungen der Regelfall.

Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023,
Art. 19 Abs. 4 Rn. 279.

So liegt es auch hier. Das BAMF übermittelt Daten nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG regelmäßig ohne Kenntnis der betroffenen Person.

Mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG dürfen die Anforderungen an die substantiierte Darlegung eines bestimmten Verwaltungshandelns in diesen Fällen, in denen das staatliche Handeln dem Betroffenen gerade nicht offenbart werden soll, nicht überspannt werden.

So berücksichtigt etwa das Bundesverfassungsgericht diese informationelle Schiefelage im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung einer Verfassungsbeschwerde, indem es die begrenzten Darlegungsmöglichkeiten des Beschwerdeführers anerkennt und klarstellt, dass Darlegungen, durch die sich Beschwerdeführende selbst einer Straftat bezichtigt oder für sicherheitsgefährdende oder nachrichtendienstlich relevante Aktivitäten verantwortlich erklärt, zum Beleg der Selbstbetroffenheit nicht erforderlich sind,

BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –,
Rn. 87 ff.

Zur Feststellung der Betroffenheit nimmt das Gericht dabei – gleichsam eine Umkehrung der Darlegungslast – in den Blick, ob ein atypischer Einzelfall vorliegt, der gegen die Annahme des Verwaltungshandelns sprechen könnte

BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –,
Rn. 90.

In Fällen, in denen – wie hier – auch eine Verletzung der DSGVO gerügt wird, stehen auch europarechtliche Vorgaben, insbesondere die Rechtsschutzgarantien aus Art. 47 GRCh und Art. 19 Abs. 2 EUV, einer zu restriktiven Anwendung der verwaltungsprozessualen Anforderungen an die vorbeugende Unterlassungsklage entgegen.

Gem. Art. 79 Abs. 1 DSGVO hat jede betroffene Person das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf, wenn sie der Ansicht ist, dass die ihr aufgrund dieser Verordnung zustehenden Rechte infolge einer nicht im Einklang mit dieser Verordnung stehenden Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten verletzt wurden. Ein wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelf setzt dabei voraus, dass seine Einlegung nicht durch strenge nationale „Modalitäten der Durchführung“ und sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen wesentlich erschwert werden darf,

vgl. EuGH, Urteil vom 12. Januar 2023 – C-132/21 –, ZD 2023, 209, Rn. 47; Mundil in: BeckOK DatenschutzR, DSGVO, 45. Ed. 1.11.2021, Art. 79 Rn. 10; Martini in Paal/Pauly, DS-GVO, 3. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 31e, Bergt in: Kühling/Buchner, DS-GVO, 3. Aufl. 2020, Art. 79 Rn. 11.

Es obliegt dabei den nationalen Gerichten, durch eine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Prozessrechts den unionsrechtlich verbürgten Rechten im Sinne des *effet utile* nach Art. 4 Abs. 3 EUV zur Geltung zu verhelfen. Der EuGH hat wiederholt festgestellt, dass „die nationalen Gerichte gehalten [sind], die Verfahrensmodalitäten für die bei ihnen anhängigen Klagen, wie z.B. das Erfordernis eines konkreten Rechtsverhältnisses zwischen dem Kl. und dem Staat, so weit wie möglich dahin auszulegen, dass sie zur Erreichung des [...] genannten Ziels beitragen, einen effektiven Schutz der den Einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten“,

EuGH, Urteil vom 13. März 2007 – C-432/05 (Unibet) –, Rn. 44.

Die Rechtsschutzgarantie erfordert zumindest, dass es ein gerichtliches Forum mit Vorlageberechtigung gibt, vor dem Betroffene die Unionsrechtswidrigkeit einer Regelung des mitgliedstaatlichen Rechts und der darauf fußenden Verwaltungspraxis rügen können.

Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen an die Darlegung des drohenden Verwaltungshandelns in Fällen heimlicher Datenübermittlung maßgeblich danach zu bestimmen, welche tatsächlichen Mittel dem Betroffenen überhaupt zur Verfügung stehen, diesen Sachverhalt zu ermitteln. Andernfalls liefe in den zahlreichen informationsbasierten Streitigkeiten die Rechtsschutzgarantie des Einzelnen leer.

b) Hinreichende Bestimmtheit der drohenden Datenübermittlung

Legt man diesen Maßstab zugrunde, droht mit hinreichender Bestimmtheit eine Datenübermittlung.

aa) Keine Kenntnis des Klägers von einzelnen Datenübermittlungen

Das BAMF übermittelt Daten nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG regelmäßig ohne Kenntnis der betroffenen Person. Eine spätere Kenntniserlangung ist gleichfalls nicht gewährleistet.

Zum einen sind die betroffenen Personen nicht über die Datenübermittlung zu benachrichtigen. Für das BAMF ergibt sich eine Benachrichtigungspflicht insbesondere nicht aus Art. 14 Abs. 4 DSGVO, der eine Benachrichtigung bei einer Zweckänderung vorsieht. Denn in den gesetzlich vorgesehenen Datenübermittlungen aus dem Bundeszentralregister liegt keine solche Zweckänderung, da die Daten von vornherein allein zu dem Zweck bevorratet werden, sie später an dazu berechnigte Stellen zu übermitteln. Eine benachrichtigungspflichtige Zweckänderung liegt hingegen in einer Datenanlieferung an das Ausländerzentralregister, wenn gleich die Benachrichtigung aufgrund der Ausnahmeregelung in Art. 14 Abs. 5 lit. c DSGVO nicht in jedem Fall gewährleistet erscheint. Die Benachrichtigung über eine zweckändernde Datenübermittlung an das Ausländerzentralregister vermittelt der betroffenen Person aber jedenfalls keine Informationen über spätere Weiterübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister.

Des Weiteren sind die in den angegriffenen Regelungen als Datenempfänger genannten Sicherheitsbehörden nicht zur Benachrichtigung der betroffenen Person verpflichtet, wenn sie die Daten abrufen und weiterverarbeiten. Gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. a und d DSGVO

unterfallen Datenverarbeitungen durch diese Behörden zumindest weitgehend nicht dem sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung, sodass die Benachrichtigungspflicht aus Art. 14 Abs. 1 und 2 DSGVO nicht gilt. Das Fachrecht der Sicherheitsbehörden sieht gleichfalls keine Benachrichtigung der betroffenen Person über die Weiterverarbeitung übermittelter Daten vor. Die fachrechtlichen Benachrichtigungspflichten knüpfen vielmehr nahezu durchweg an originäre Datenerhebungen durch die jeweilige Behörde selbst mittels verdeckter Überwachungsmaßnahmen an (vgl. etwa § 101 Abs. 4, § 101a Abs. 6 StPO, §§ 74 ff. BKAG, § 8d Abs. 4 BVerfSchG, § 12 G 10).

Zum anderen kann eine betroffene Person auch durch einen Auskunftsantrag nicht zuverlässig Kenntnis von Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister erhalten. Der grundsätzliche Auskunftsanspruch gegenüber dem BAMF aus Art. 15 DSGVO wird durch § 34 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 2 AZRG in weitem Umfang beschränkt, sodass zumindest eine zeitnahe Auskunftserteilung über eine Datenübermittlung an eine Sicherheitsbehörde in aller Regel ausscheiden wird. Ein später gestellter Auskunftsantrag wird vielfach daran scheitern, dass die nach § 13 AZRG anzufertigenden Aufzeichnungen über Datenübermittlungen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 AZRG-DV grundsätzlich bereits nach sechs Monaten zu löschen sind.

Datenübermittlungen nach § 20 Abs. 1 AZRG werden ausschließlich von den empfangenden Behörden protokolliert. Dem Auskunftsanspruch gegenüber diesen Sicherheitsbehörden stehen vergleichbar weitreichende Ausnahmetatbestände entgegen (vgl. etwa § 9 BNDG, § 15 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 BVerfSchG).

bb) Hinreichende Wahrscheinlichkeit der Übermittlungen

Künftige Datenübermittlungen sind hinreichend wahrscheinlich, zu ähnlichen Fallkonstellationen

vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 6 A 6/16 –, BVerwGE 161, 76-87, Rn. 14 und 19; Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, Rn. 17 ff.

Der Kläger ist im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Imam bereits in das Blickfeld von Sicherheitsbehörden geraten, nämlich zumindest des Landesverfassungsschutzes Sachsen-Anhalt und der dortigen Strafverfolgungsbehörden. Die vom Bundesverwaltungsamt am 18. Oktober 2023 erteilte Teilauskunft zu den Übermittlungen der letzten sechs Monate dokumentiert zwei Übermittlungen eines vollständigen Registerauszuges an das Innenministerium Sachsen-Anhalt (u.a. Verfassungsschutzbehörde) am 20. Juni und am 9. August 2023 (**Anlage 4**). Es ist ohne weiteres möglich, dass in diesem Zeitraum weitere Übermittlungen an Sicherheitsbehörden erfolgten, über die der Kläger aufgrund der Ausnahmeregelung des § 34 Abs. 2 AZRG keine Mitteilung erhalten hat. Neben dem Verfassungsschutz interessieren sich auch die Strafverfolgungsbehörden für den Kläger. Ebenfalls auf die Erkenntnismitteilung der Landesverfassungsschutzbehörde gestützt, läuft gegen den Kläger ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Volksverhetzung (§ 130 StGB).

Ungeachtet des Umstands, dass das Verwaltungsgericht Halle in dem Verfahren über die Ausweisung des Beschwerdeführers die gegen ihn erhobenen Vorwürfe als haltlos gekennzeichnet hat, legen die bisherigen sicherheitsbehördlichen Tätigkeiten gegenüber dem Beschwerdeführer nahe, dass an seiner Person auch zukünftig ein Interesse von Polizei-, Strafverfolgungs- und Verfassungsschutzbehörden bestehen wird. Es erscheint daher hinreichend wahrscheinlich, dass Sicherheitsbehörden zukünftig Daten über ihn aus dem Ausländerzentralregister abrufen werden.

Diese Ausführungen legen die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Übermittlung von Daten des Klägers nach dem AZG ausreichend dar. Eine weitere Konkretisierung der erfolgten bzw. drohenden Datenübermittlung ist nach den oben aufgezeigten Maßstäben nicht erforderlich, weil die Datenübermittlung heimlich erfolgt und es dem Kläger mangels Auskunft- und Informationsrechten unmöglich ist, den Vortrag der erfolgten bzw. drohenden Datenübermittlung weiter zu substantiieren. Dem Kläger ist es weder möglich noch zuzumuten, über die verfassungsschutzbehördliche Beobachtung und das strafrechtliche Ermittlungsverfahren hinaus einen konkreten zukünftigen Übermittlungsanlass – das heißt ein behördliches

Verfahren, zu dessen Zielen ihm außerdem eine Datenübermittlung drohte – zu benennen. Dies gilt umso mehr, als der Fall zeigt, dass bereits der Verdacht von Aktivitäten, die ein solches behördliches Verfahren nach sich ziehen könnten, sich nachteilig etwa auf Ausweisungs- oder Einbürgerungsverfahren auswirken.

2. Klagebefugnis

Der Kläger ist für den vorbeugend geltend gemachten Anspruch auf Unterlassung der Datenübermittlung auch analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Die Klagebefugnis wäre nur dann nicht gegeben, wenn durch die Übermittlung der Daten aus dem Ausländerzentralregister subjektive Rechte des Klägers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein könnten,

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 – BVerwG 6 A 6.16 – , Rn. 17; BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1996 – 1 C 10.95 –, BVerwGE 101, 157 <159>.

Dies ist nicht der Fall. Die erfolgte bzw. drohende Datenübermittlung nach §§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG greift ungerechtfertigterweise in das Grundrecht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein, weil die entsprechenden Rechtsgrundlagen gegen Verfassungs- und Europarecht verstoßen. Darüber hinaus stellt die Datenübermittlung auch eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh dar.

3. Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis

Der Kläger ist auch in der für die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes erforderlichen besonderen Weise rechtsschutzbedürftig. Die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes setzt ein besonderes schützenswertes Interesse in dem Sinn voraus, dass es für den Betroffenen nicht zumutbar ist, auf den von der Verwaltungsgerichtsordnung für den Regelfall vorgesehenen nachgängigen Rechtsschutz verwiesen zu werden,

BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 6 A 6.16 (= DÖV 2018, 378) –, Rn. 15; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, NVwZ 2015, 906, Rn. 17; BVerwG, Urteil vom 07. Mai 1987 – 3 C 53.85 –, NVwZ 1988, 430; BVerwG, Urteil vom 29. Juli 1977 – IV C 51/75 –, NJW 1978, 554; BVerwG, Urteil vom 8. September 1972 – IV C 17/71 –, VerwRSpr 1974, 47.

Ein solches besonderes Rechtsschutzinteresse ist hier gegeben. In Fällen, in denen der Kläger keine Kenntnis von Art und Umfang der staatlichen Maßnahme hat und insbesondere auch nachträglich nicht, nicht vollumfänglich oder nicht sicher erlangen kann, ist die Inanspruchnahme nachträglichen Rechtsschutzes aus tatsächlichen Gründen unmöglich. Bei solchen informationsbasierten Konflikten, insbesondere bei verdeckten Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden, ist das Fehlen angemessener nachträglicher Rechtsschutzmöglichkeiten daher die Regel, sodass sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis von vorbeugendem und nachträglichem Rechtsschutz in diesen Fällen umkehrt,

vgl. Schmidt-Aßmann, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, Mohr Siebeck 2015, S. 237; Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 19 Abs. 4 Rn. 279.

Demnach ist für künftig Betroffene einer verdeckten Datenübermittlung vorbeugender Rechtsschutz die einzige effektive Rechtsschutzmöglichkeit. Ein Verwehren des vorbeugenden Rechtsschutzes unter Verweis auf den nachträglichen Rechtsschutz ließe den effektiven Rechtsschutz damit leerlaufen.

Entsprechend erkennt das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen des besonderen Rechtsschutzinteresses an, wenn der Betroffene aufgrund der Heimlichkeit der Maßnahme nicht erkennen kann, ob bzw. in welchem Umfang Daten erhoben, gespeichert und genutzt werden,

vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 – BVerwG 6 A 6.16 –, Rn. 16; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, NVwZ 2015, 906, Rn. 18.

So liegt es hier. Der Kläger hat keine zumutbare Möglichkeit, gegen ihn betreffende, heimlich erfolgende Datenübermittlungen nachträglich vor den Fachgerichten vorzugehen, da er von solchen Datenübermittlungen in der Regel nicht oder allenfalls mit erheblicher Verzögerung erfahren wird (wie oben unter 0 ausgeführt).

4. Klagegegnerin

Klagegegnerin ist hier nach dem Rechtsträgerprinzip die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsträgerin des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dieses ist gem. § 1 Abs. 1 AZRG die für das hier vorbeugend angegriffene Verwaltungshandeln zuständige Registerbehörde.

II. Begründetheit

Die Klage ist auch begründet. Dem Kläger steht mangels wirksamer Rechtsgrundlage ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Unterlassung der Übermittlung seiner Daten zu.

§ 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5, § 20 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG verstoßen gegen höherrangiges Recht, nämlich grundgesetzliche sowie unionsrechtliche Vorgaben.

Die Ermächtigungen zur Datenübermittlung an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, auch i.V.m. § 10 Abs. 6 und § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG verstoßen gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GGG, den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh (dazu 1.). Gleiches gilt für die Datenübermittlung an Nachrichtendienste nach § 20 Abs. 1 Satz 1 (dazu 2.) sowie die Gruppenauskünfte nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG (dazu 3.).

1. Datenübermittlungen an Polizei und Strafverfolgungsbehörden

Die Ermächtigungen in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG zu Datenübermittlungen an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (dazu a), den allgemeinen

Gleichheitssatz (dazu b) und Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh (dazu c). Hinsichtlich der Übermittlung von nach § 6 Abs. 5 Satz 1 AZRG gespeicherten Dokumenten gilt dies auch für die ergänzend zu den Übermittlungsermächtigungen hinzutretenden Regelungen in § 10 Abs. 6 und § 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG.

a) Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung errichtet Anforderungen an die Übermittlung von Daten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (dazu aa), die die weit gefassten Übermittlungsermächtigungen in §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG nicht wahren (dazu bb).

aa) Maßstab

Um die Anforderungen zu konturieren, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung an die Übermittlung von Daten aus dem Ausländerzentralregisters errichtet, müssen sowohl Umfang und Sensibilität der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten ebenso wie die Voraussetzungen und Ziele der Übermittlung und die Arten der im Anschluss an die Übermittlung zulässigen Weiterverarbeitungen der übermittelten Daten in den Blick genommen werden. Diese Parameter stehen in einer Wechselwirkung zueinander, die bei der Maßstabsbildung zu berücksichtigen ist. Soll etwa eine Datensammlung in großem Umfang sensible Daten enthalten, die unter niedrigen Voraussetzungen gespeichert werden, und ermöglicht das Gesetz darüber hinaus der Art nach ein breites Spektrum von Datenweiterverarbeitungen, so sind an die Voraussetzungen und Ziele der Übermittlung strenge Anforderungen zu stellen,

vgl. für die Übermittlung anlasslos bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten – hinsichtlich der Billigung einer anlasslosen Datensammlung allerdings mittlerweile durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union überholt – BVerfGE 125, 260 (327 ff.); für eine merkmalsbezogene Recherche in der Antiterrordatei und für die umfassende Auswertung dieser Datei in Eilfällen BVerfGE 133, 277 (363 f., 364 f.).

Wird hingegen die Weiterverarbeitung solcher Daten auf weniger eingriffsintensive Nutzungsarten begrenzt, so können die Voraussetzungen und Ziele der Datenübermittlung offener formuliert werden,

vgl. für die Auflösung einer dynamischen IP-Adresse mittels bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten BVerfGE 125, 260 (340 ff.); 155, 119 (200 ff.); im Ansatz gleichläufig, wenngleich hinsichtlich der konkreten Anforderungen strenger EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 – La Quadrature du Net u.a., Rn. 152 ff.; Urteil vom 20. September 2022, Rs. C-793/19 und C-794/19 – SpaceNet und Telekom Deutschland, Rn. 100 ff.; für die Nutzung der Antiterrordatei als bloße Indexdatei zur Anbahnung von Behördenkontakten BVerfGE 133, 277 (360 ff.).

Daneben können großzügigere Regelungen für Voraussetzungen und Ziele der Datenübermittlung und für die Art der Datenweiterverarbeitung gerechtfertigt werden, wenn sich der Inhalt einer Datensammlung auf einen begrenzten Bestand wenig sensibler Daten beschränkt,

vgl. für die Nutzung bevorrateter Telekommunikations-Bestandsdaten BVerfGE 130, 151 (195 ff.); EGMR (5. Sektion), Urteil vom 30. Januar 2020, No. 50001/12 (Breyer/Deutschland), Rn. 91 ff.; EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 – La Quadrature du Net u.a., Rn. 157 ff.

oder wenn die Datenbevorratung an strenge Voraussetzungen geknüpft wird.

Unabhängig von den Voraussetzungen der Datenspeicherung ist auf der Ebene der Datenübermittlung die grundsätzliche Zweckbindung der bevorrateten Daten zu beachten. Bereits durch die Speicherung in einer verfahrensübergreifenden Datensammlung werden die Daten aus ihrem ursprünglichen Verfahrenszusammenhang gelöst und für einen neuen Verarbeitungszweck bereitgehalten. Diese Zweckänderung aktualisiert sich in der nachfolgenden Übermittlung. Durch diese werden die übermittelten

Daten in einen neuen Verfahrenszusammenhang eingebettet, der sich hinsichtlich der handelnden Behörde und ihrer Aufgabe nahezu immer vom Verfahren der Datenerhebung unterscheidet. An die schon in der Datenspeicherung angelegte, durch die Datenübermittlung vollendete Zweckänderung errichtet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung spezifische Anforderungen,

vgl. dazu, dass ein Behördenwechsel bei der Datenverarbeitung stets eine Zweckänderung begründet, BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 –, Rn. 65.

Insbesondere Daten, die durch eingriffsintensive Maßnahmen erlangt wurden, dürfen nach dem hierfür maßgeblichen Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung nur zu gewichtigen Zwecken übermittelt werden. Bezogen auf Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden ergeben sich daraus zum einen Anforderungen an das materielle Rechtsgut, dem die Übermittlung dient. Zum anderen muss die Übermittlung solcher Daten in tatsächlicher Hinsicht zumindest voraussetzen, dass sich aus den Daten – sei es aus ihnen selbst, sei es in Verbindung mit weiteren Kenntnissen der Behörde – ein konkreter Ermittlungsansatz ergibt,

stRspr, grundlegend BVerfGE 141, 220 (326 ff.); zuletzt BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 –, Rn. 60 ff.

Darüber hinaus können sich aus den gesetzlich vorgesehenen Modalitäten der Datenweiterverarbeitung unabhängig vom Kontext der Datenerhebung eigenständige Belastungseffekte für die betroffenen Personen ergeben, denen durch einen qualifizierten gesetzlichen Eingriffstatbestand Rechnung zu tragen ist. Dies kann insbesondere für komplexe automatisierte Analysen und Auswertungen eines großen und aussagekräftigen Datenbestands gelten, mit denen aus dem vorhandenen Datenbestand weitreichendes neues Wissen erzeugt werden soll,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 –, Rn. 66 ff.

Angesichts der potenziell beträchtlichen Eingriffsintensität einer Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden muss die Übermittlung nach dem Kriterium einer hypothetischen Datenneuerhebung auf den Schutz von Rechtsgütern oder die Verfolgung von Straftaten beschränkt werden, die zumindest hervorgehobenes Gewicht haben. In tatsächlicher Hinsicht muss die Übermittlung zumindest auf einem konkreten Ermittlungsansatz beruhen,

vgl. zur Maßstabsgestaltung beispielhaft für die Zuordnung einer dynamischen IP-Adresse, die gleichfalls ein erhöhtes Eingriffsgewicht aufweist, sich aber auf die Identifikation der an einem einzelnen Telekommunikationskontakt beteiligten Person beschränkt, BVerfGE 155, 119 (200 ff.); strenger EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 – La Quadrature du Net u.a., Rn. 152 ff.; Urteil vom 20. September 2022, Rs. C-793/19 und C-794/19 – SpaceNet und Telekom Deutschland, Rn. 100 ff.

Niedrigere Übermittlungsvoraussetzungen wären mit höherrangigem Recht nur vereinbar, wenn dafür der Kreis der übermittlungsfähigen Daten deutlich enger eingegrenzt oder der Übermittlungszweck auf bestimmte, weniger eingriffsintensive behördliche Erkenntnisziele – wie insbesondere die bloße Informationsanbahnung – beschränkt würde.

bb) Anforderungen nicht erfüllt

Die Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG genügen diesen Anforderungen nicht.

§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG erlauben die Übermittlung sämtlicher im Ausländerzentralregister gespeicherter Daten an die jeweils zuständigen Behörden zu den Zwecken der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung sowie der präventivpolizeilichen Gefahrenabwehr. Voraussetzung der Übermittlung ist gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfangsbehörde erforderlich ist. Die Empfangsbehörde kann die übermittelten Daten in verschiedener Weise nutzen, etwa sowohl zur Kontaktaufnahme mit der aktenführenden Behörde als auch unmittelbar zu operativen Zwecken.

Sowohl nach Art und Umfang der übermittlungsfähigen Daten als auch nach den Übermittlungszwecken ermöglichen § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von gesteigertem Gewicht. Zwar sind manche der übermittlungsfähigen Daten für sich genommen nur begrenzt aussagekräftig. Dies gilt etwa für die im Wesentlichen der Identifikation einer Person dienenden Grundpersonalien (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG). Andere übermittlungsfähige Daten sind hingegen erheblich sensibler. So kann sich eine Übermittlung auf Angaben zu behördlichen Entscheidungen, Ausschreibungen oder Gefährdungsanalysen, die den Anlass zu einer Datenspeicherung gegeben haben, erstrecken (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 7 AZRG). Diese Angaben können Rückschlüsse auf Informationen wie die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Person oder die Annahme der speichernden Behörde ermöglichen, dass von ihr bestimmte Straftaten zu erwarten sind. Erlangt eine Gefahrenabwehr- oder Strafverfolgungsbehörde derartige Informationen, kann dies erhebliche Nachteile für die betroffene Person zur Folge haben.

Gesteigert sensibel sind auch etwa Angaben zur Religionszugehörigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG). Bei Personen im Asylverfahren und vollziehbar ausreisepflichtigen Personen sind daneben Fingerabdruckdaten übermittlungsfähig (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3a Nr. 1 AZRG), deren Verarbeitung gleichfalls eine gehobene Eingriffsintensität aufweist.

Gerade bei Personen im Asylverfahren ergibt sich eine erhöhte Eingriffsintensität zudem aus dem schieren Umfang des gemäß § 3 Abs. 2 AZRG zu speichernden und darum prinzipiell übermittlungsfähigen Datenkranzes. Insbesondere ein – von § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG ermöglichter – Vollzugriff auf die zu einer solchen Person gespeicherten Daten kann der Empfangsbehörde weitreichende Informationen etwa über identifizierende Merkmale, familiäre Bindungen und Bildungsstand der betroffenen Person vermitteln.

Die Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ist nicht auf den Schutz von Rechtsgütern oder die Verfolgung von Straftaten beschränkt worden, die zumindest hervorgehobenes Gewicht haben.

Vielmehr wird eine Datenübermittlung an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit zugelassen. Dies schließt die Verfolgung von Bagatelldelikten oder die Verhinderung geringfügiger Schäden ein, die eine potenziell gesteigert eingriffsintensive Datenübermittlung nicht legitimieren können.

Zum anderen errichten diese Übermittlungsermächtigungen keine hinreichende tatsächliche Eingriffsschwelle. In § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG wird das Übermittlungsziel rein final formuliert. Hieraus lässt sich nicht entnehmen, dass die Übermittlung einen konkreten Ermittlungsansatz im Einzelfall voraussetzt,

vgl. zu der ähnlich lautenden Übermittlungsermächtigung in § 113 Abs. 2 TKG a.F. BVerfGE 155, 119 (190 f.).

An der unzureichenden Eingriffsschwelle ändert auch die in § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG verankerte Vorgabe nichts, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfangsbehörde erforderlich sein muss. Insbesondere verknüpft das Gesetz die Erforderlichkeit nicht mit der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, woraus sich möglicherweise als Eingriffsschwelle eine konkrete Gefahr oder ein strafprozessualer Tatverdacht ableiten ließe. Vielmehr verweist § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG über die Übermittlungsziele aus § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG auf den Aufgabenkreis der Empfangsbehörden. Hierdurch werden Übermittlungen auch unabhängig von diesen Eingriffsschwellen zugelassen.

Soweit es um eine Übermittlung an Polizeibehörden im Zusammenhang mit dem präventivpolizeilichen Aufgabenfeld geht, begrenzt der Erforderlichkeitsgrundsatz nach § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG die Übermittlung nicht auf konkrete Verwaltungsverfahren, die in eine Einzelfallentscheidung münden sollen. Die Polizeibehörden haben über die Abwehr konkreter Gefahren hinaus auch die Aufgabe, im Rahmen der „Verhütung“ oder „vorbeugenden Bekämpfung“ von Straftaten eine vorsorgliche, strategisch ausgerichtete und einzelfallübergreifende Kriminalprävention zu betreiben,

vgl. zur Terminologie BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 –, Rn. 152 ff.; zu den zugrunde liegenden polizeilichen Handlungskonzepten Bäcker, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 237 ff.

Im Zusammenwirken mit dieser weit gefassten Aufgabe ermöglicht § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG eine Datenübermittlung, die nicht von einem konkreten Ermittlungsansatz im Einzelfall, sondern von strategischen Aufklärungsbedürfnissen oder einzelfallunabhängig bestehenden Informationslücken über kriminelle Strukturen ausgeht. Auch solche Übermittlungen lassen sich auf das Fernziel der Gefahrenabwehr beziehen. Eine ausdrückliche Beschränkung auf einzelfallbezogene Erkenntnisinteressen als Übermittlungsvoraussetzung enthält § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG hingegen nicht,

vgl. zu gleichläufigen Formulierungen im früheren Bayerischen Verfassungsschutzrecht BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 368, 371.

Dasselbe gilt im Ergebnis für Übermittlungen an Strafverfolgungsbehörden. Zwar greifen die Eingriffsermächtigungen des Strafprozessrechts nicht im selben Ausmaß in das Vorfeld des Tatverdachts aus. Gleichwohl betreiben auch die Strafverfolgungsbehörden eine Strafverfolgungsvorsorge über einzelne Ermittlungsverfahren hinaus. Insbesondere gilt dies für die Polizei, die ihre Datenbestände auf der Grundlage der Polizeigesetze in der Regel sowohl für präventive als auch für repressive Zwecke vorhält, wie es § 484 Abs. 4 StPO ermöglicht. Im Zusammenwirken von § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG können die Strafverfolgungsbehörden Daten aus dem Ausländerzentralregister auch zu solchen Vorsorgezwecken unabhängig von einem konkreten Tatverdacht oder auch nur einem konkreten Ermittlungsansatz abrufen.

Der Befund, dass § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG die Datenübermittlung nicht von einem konkreten Ermittlungsansatz abhängig machen, wird durch die hierzu ergangene Verwaltungsvorschrift bestätigt. In Nr. 10.1.1 AZRG-VV ist als Aufgabenerfüllung im Sinne von § 10 Abs. 1

Satz 1 AZRG ausdrücklich die „vorbeugende... Tätigkeit von Staatsanwaltschaft und Polizei“ genannt. Diese Tätigkeit setzt gerade (weit) im Vorfeld von konkretisierter Gefahr oder Anfangsverdacht ein und geht nicht durchweg von konkreten Ermittlungsansätzen aus.

Als typischerweise besonders eingriffsintensiv ist die Übermittlung von Dokumenten einzustufen, die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 3 AZRG im Ausländerzentralregister gespeichert sind. Diese Dokumente enthalten – wie oben ausgeführt – oft eine Vielzahl privater Angaben über die betroffene Person, die diese vielfach unter erheblichem faktischem Druck gemacht hat. Dem regelmäßig privaten Inhalt dieser Dokumente entsprechen nochmals gesteigerte Anforderungen an den mit einer Übermittlung verfolgten Rechtsgüterschutz. Zudem bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung, inwieweit der Volltext eines Dokuments für das jeweilige Verfahren des Übermittlungsempfängers benötigt wird. Gegebenenfalls kann es angezeigt sein, lediglich Dokumentteile zu übermitteln oder einzelne Angaben zu schwärzen.

Die gesetzlichen Regelungen über die Übermittlung gespeicherter Dokumente tragen deren typischerweise besonders hoher Sensibilität nicht Rechnung. Die auch hierfür geltenden Übermittlungsvoraussetzungen aus § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG sind generell unzureichend. Die Sonderregelung in § 10 Abs. 6 AZRG hilft den Defiziten dieser Normen nicht ab.

§ 10 Abs. 6 AZRG beschränkt die Übermittlung zwar auf Eilfälle und macht sie davon abhängig, dass die Kenntnis eines Dokuments für die ersuchende Behörde unerlässlich ist und ihr die Daten übermittelt werden dürfen, auf die sich das Dokument beziehen. Hieraus ergeben sich jedoch keine gehaltvollen zusätzlichen Übermittlungsschranken.

Die Unerlässlichkeit lässt sich als Steigerung des stets zu beachtenden Erforderlichkeitsgrundsatzes interpretieren. Dementsprechend heißt es in Tz. 10.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über das Ausländerzentralregister und zur Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-VV), die Kenntnis sei unerlässlich, wenn „ohne sie eine Verwaltungshandlung nicht

vorgenommen werden kann“. Eine materielle Qualifikation der Schutzgüter, denen die Übermittlung dienen darf, oder gesteigerte Anforderungen an den tatsächlichen Anlass der Übermittlung sind hiermit jedoch nicht verbunden. Gleiches gilt für die Beschränkung auf Eilfälle. Auch § 10 Abs. 6 AZRG ermöglicht demnach Übermittlungen zur Gefahren- oder Verfolgungsvorsorge.

Darüber hinaus sieht § 22 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 AZRG vor, dass Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zum automatisierten Abruf von Daten aus dem Ausländerzentralregister zugelassen werden können. Im automatisierten Verfahren ist eine vorherige Überprüfung des Übermittlungsbedarfs durch die Registerbehörde naturgemäß nicht möglich. Konsequenterweise verlagert § 22 Abs. 3 Satz 1 AZRG die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs auf die abrufende Stelle. Nach § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG hat die abrufende Stelle das Vorliegen der Voraussetzungen des § 10 Abs. 6 AZRG zuvor zu bestätigen. Hieraus folgt, dass die abrufende Stelle diese Voraussetzungen zu prüfen hat. Eine Prüfung durch die Registerbehörde ist also gerade nicht vorgesehen. Für die besonders sensiblen Dokumente nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 3 AZRG ist diese Verfahrensweise nicht hinnehmbar. Diese Daten müssen aus dem automatisierten Abrufverfahren ausgeschlossen werden, um den potenziell gewichtigen Privatheitsbelangen der betroffenen Personen Rechnung zu tragen.

Die weitere Voraussetzung, dass eine Übermittlung der Bezugsdaten zulässig sein muss, reicht für die Übermittlung der Volltexte nicht aus. Die Übermittlung der Bezugsdaten greift erheblich weniger intensiv in Grundrechte ein als die Übermittlung eines Dokumentvolltextes, der vielfach zahlreiche private Informationen enthalten wird. Die beträchtliche Steigerung des Eingriffsgewichts muss sich in einer Erhöhung der Übermittlungsvoraussetzungen niederschlagen, die sich in § 10 Abs. 6 AZRG gerade nicht findet.

b) Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG

Die Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG verletzen auch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Nach diesen Regelungen steht den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

der gesamte Datenbestand des Ausländerzentralregisters zu den Zielen der allgemeinen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zur Verfügung.

Dies bewirkt eine Ungleichbehandlung zwischen den davon betroffenen ausländischen Staatsangehörigen und deutschen Staatsangehörigen, über die den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden keine entsprechende Datenbank zur Verfügung steht. Zwar werden bestimmte personenbezogene Daten über die gesamte inländische Bevölkerung unabhängig von der Staatsangehörigkeit in den dezentral geführten Melderegistern bevorratet. Das Ausländerzentralregister tritt zu diesen jedermann betreffenden Registern jedoch hinzu. Es enthält weitaus mehr Daten, die zudem zentral vorgehalten werden.

Der gleichheitsrechtlichen Überprüfung der Datenverarbeitungsregelungen im AZRG ist ein Maßstab zugrunde zu legen, der zumindest über ein bloßes Willkürverbot hinausgeht. Dies ergibt sich nach dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten gleitenden Kontrollmaßstab,

vgl. BVerfGE 101, 54 (101); 103, 310 (318); 122, 210 (230); 145, 106 (142); 162, 277 (305); im Überblick Britz, NJW 2014, S. 346 ff.,

aus mehreren Faktoren:

Die Staatsangehörigkeit ist für die betroffene Person kaum verfügbar, da sie von Umständen abhängt, die diese nicht beeinflussen kann,

vgl. BVerfGE 130, 240 (255); ferner zum Aufenthaltsstatus BVerfGE 162, 277 (312).

Darüber hinaus greifen die Speicherung von Daten im Ausländerzentralregister und die Übermittlung der gespeicherten Daten in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein, die Ungleichbehandlung wirkt sich also auf die Ausübung einer grundrechtlich gewährleisteten Freiheit aus,

vgl. BVerfGE 145, 106 (145); 162, 277 (306 f.).

Schließlich weist die Staatsangehörigkeit eine Nähe zu den in Art. 3 Abs. 3 GG aufgeführten Diskriminierungsverboten auf,

vgl. BVerfGE 88, 87 (96).

Zumindest in Fällen, in denen eine Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit mit erheblichen Grundrechtseingriffen zulasten (ausschließlich) von ausländischen Staatsangehörigen einhergeht, ist wegen dieser Nähe der Prüfungsmaßstab weiter zu verschärfen,

offen gelassen in BVerfGE 130, 240 (255); für einen strengen Prüfungsmaßstab auch Frankenberg, in: FS Simitis (2000), S. 99 (115).

Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die der Errichtung des Ausländerzentralregisters zugrunde liegt, bedarf es zumindest eines hinreichend gewichtigen Sachgrundes.

Um diesen Sachgrund herauszuarbeiten und zu würdigen, ist eine Differenzierung angezeigt:

Die Ungleichbehandlung begegnet insoweit im Ansatz keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken, als die Datenverarbeitungen des Ausländerzentralregisters dazu dienen, Aufgaben der Migrationsverwaltung wahrzunehmen. Hierunter ist für die Zwecke von Art. 3 Abs. 1 GG die gesamte spezifisch auf den Rechtsstatus von Ausländerinnen und Ausländern bezogene Eingriffs- und Leistungsverwaltung zu verstehen. Dieser weite Begriff der Migrationsverwaltung schließt neben dem Vollzug des Aufenthaltsrechts und des Asylrechts auch etwa die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern oder spezifische Angebote zur Integrationsförderung ein. Insoweit dient das Ausländerzentralregister den besonderen Informationsbedürfnissen eines behördlichen Aufgabenfeldes, das materiell ausschließlich ausländische

Staatsangehörige betrifft und dessen grundsätzliche Legitimation nicht in Zweifel steht.

Eine eigenständige Bedeutung hat Art. 3 Abs. 1 GG hingegen, soweit der Datenbestand des Ausländerzentralregisters auch für behördliche Aufgaben außerhalb der Migrationsverwaltung zur Verfügung steht. Hierbei geht es insbesondere um die allgemeine Gefahrenabwehr oder die Strafverfolgung wegen Delikten der allgemeinen, also nicht ausländerspezifischen Kriminalität. Auf diesen Aufgabenfeldern bestehen grundsätzlich gleichläufige Informationsbedürfnisse über deutsche und ausländische Staatsangehörige. Das Ausländerzentralregister bildet nur hinsichtlich ausländischer Staatsangehöriger eine zusätzliche Informationsressource. Hierin liegt eine an die Staatsangehörigkeit anknüpfende zusätzliche Belastung, die – anders als im Bereich der Migrationsverwaltung – nicht ohne weiteres mit spezifisch auf ausländische Staatsangehörige bezogenen Informationsbedürfnissen begründet werden kann. Diese zusätzliche Belastung bedarf daher einer gesonderten Rechtfertigung,

vgl. mit Blick auf die frühere Rechtslage zur Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 69 ff.

Hierfür kann nicht schlicht darauf verwiesen werden, dass die im Ausländerzentralregister einmal gespeicherten Daten für eine Vielzahl behördlicher Verfahren auch außerhalb der Migrationsverwaltung nützlich sein mögen. Die nur Ausländerinnen und Ausländer betreffende Datenverarbeitung im Ausländerzentralregister lässt sich nur darum und insoweit rechtfertigen, als gegenüber diesem Personenkreis besondere behördliche Informationsbedürfnisse bestehen. Dementsprechend muss auch die Nutzung der gespeicherten Daten einem besonderen Informationsbedürfnis dienen, ansonsten liefe der Rechtfertigungsgrund partiell leer. Datenschutzrechtlich gewendet definieren die zulässigen Nutzungen den Zweck des Ausländerzentralregisters. Diese Zweckdefinition muss vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sieht das Gesetz Datenübermittlungen vor, die eine sachwidrige Schlechterstellung von ausländischen Staatsangehörigen bewirken, so ist auch der Zweck der

Datensammlung defizitär bestimmt. Die Datenübermittlungsbefugnisse müssen so weit eingeschränkt werden, dass ein gleichheitsgemäßer Zweck gewährleistet ist.

Die zusätzliche Belastung ausländischer Staatsangehöriger lässt sich daher nur dann und nur insoweit rechtfertigen, als auf nicht-migrationsbezogenen behördlichen Aufgabenfeldern spezifische Informationsbedürfnisse über ausländische Staatsangehörige bestehen, die sich hinsichtlich von deutschen Staatsangehörigen bei der gebotenen typisierenden Betrachtung so nicht stellen. Ein besonderes Informationsbedürfnis kann sich zum einen aus der Art der gespeicherten Daten ergeben. Insbesondere enthält das Ausländerzentralregister Daten, die nur über ausländische Staatsangehörige überhaupt entstehen können, etwa Angaben über asyl- und aufenthaltsrechtliche Entscheidungen. Gegen die zentrale Bereithaltung solcher Daten bestehen keine gleichheitsrechtlichen Bedenken. Zum anderen kann ein besonderes Informationsbedürfnis aus den behördlichen Erkenntniszielen folgen, wenn deren Verfolgung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern bei typisierender Betrachtung besondere Probleme aufwirft. Beispielsweise kann die zuverlässige Identifizierung ausländischer Staatsangehöriger schwieriger sein als bei deutschen Staatsangehörigen, etwa weil die Vertrauenswürdigkeit ausländischer Identitätsnachweise nicht ohne weiteres unterstellt werden kann oder weil sich mangels eines Meldewesens im Herkunftsstaat die Angaben einer Person über ihre Herkunft nicht ohne weiteres nachvollziehen lassen. Um solchen Identifikationsproblemen zu begegnen, können darauf zugeschnittene Datenverarbeitungen auch außerhalb der Migrationsverwaltung gerechtfertigt sein.

Soweit hingegen bei typisierender Betrachtung hinsichtlich von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen identische Informationsbedarfe bestehen, gibt es für eine Ungleichbehandlung mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Informationsressourcen keinen Grund. Daten, die keinen migrationsspezifischen Gehalt aufweisen, dürfen darum nur für migrationsspezifische Erkenntnisziele zur Verfügung gestellt werden. Fehlt eine solche Nutzungsbeschränkung, so ist die Speicherung mangels einer gleichheitskonformen Zweckbestimmung unzulässig,

vgl. zu einer solchen Rückwirkung einer übermäßig weit gefassten Zweckbestimmung auf die Grundrechtswidrigkeit der Datenbevorratung etwa BVerwG, Urteil vom 14. August 2023 – 6 C 6.22 –, Rn. 42 ff.

Nach §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG steht den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der gesamte Datenbestand des Ausländerzentralregisters zu den Zielen der allgemeinen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zur Verfügung. Hierbei handelt es sich nicht um migrationsspezifische Aufgaben, sodass die in der Bereitstellung eines Datenbestands nur über Ausländerinnen und Ausländer liegende Ungleichbehandlung gesondert gerechtfertigt werden muss.

Hierzu bedarf es einer Differenzierung nach Datenarten und behördlichen Erkenntnisinteressen, um die Datenübermittlung auf Sachverhalte zu beschränken, in denen sich bei typisierender Betrachtung die Informationslage hinsichtlich von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen unterscheidet. Eine solche Differenzierung sieht § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG nicht vor.

c) Verletzung von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh.

Die Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG verletzen Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh.

Unionsrechtlich unterfällt das AZRG als Regime der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten vollumfänglich dem Anwendungsbereich der DSGVO. Insbesondere greifen die Ausnahmetatbestände in Art. 2 Abs. 2 lit. a und d DSGVO auch insoweit nicht, als das Gesetz Datenübermittlungen an Nachrichtendienste sowie an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden regelt. Zwar hat der Gerichtshof der Europäischen Union unter dem früheren europäischen Datenschutzrecht angenommen, die Regelungen über Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung

unterfielen dem damals geltenden Ausnahmetatbestand in Art. 3 Abs. 2 RL 95/46/EG,

EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 44 f.

Diese Rechtsprechung lässt sich jedoch nicht auf Art. 2 Abs. 2 DSGVO übertragen. Soweit es um Datenübermittlungen an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden geht, folgt dies bereits aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO, der – anders als Art. 3 Abs. 2 RL 95/46/EG – nur Datenverarbeitungen „durch die zuständigen Behörden“ zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnimmt,

Vgl. zu dieser Differenz beider Regelwerke EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18, C-520/18 – La Quadrature du Net u.a., Rn. 102.

Das BAMF ist jedoch auch in seiner Eigenschaft als Registerbehörde keine Polizei- oder Strafverfolgungsbehörde. Dies ergibt sich auch aus der Zweckbestimmung des Ausländerzentralregisters in § 1 Abs. 2 AZRG, die ausdrücklich auf die Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften verweist. Die in der Datenübermittlung liegende Datenverarbeitung durch die Registerbehörde, die anschließende Datenverarbeitungen durch die Kriminalbehörden lediglich ermöglicht, fällt damit noch in den Anwendungsbereich der DSGVO. Erst die Weiterverarbeitungsregelungen im kriminalbehördlichen Fachrecht sind nicht mehr an der Verordnung zu messen. Für Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste, deren eigene Datenverarbeitungen aufgrund von Art. 2 Abs. 2 lit. a DSGVO i.V.m. Art. 4 Abs. 2 EUV vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind, gilt im Ergebnis dasselbe. Das BAMF ist selbst kein Nachrichtendienst und nimmt keine Aufgaben zum Schutz der nationalen Sicherheit wahr. Erst die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die Nachrichtendienste fällt aus dem Anwendungsbereich des Unionsrechts heraus,

Vgl. zum Anwendungsbereich der ePrivacy-Richtlinie und mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die DSGVO EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-623/17 – Privacy International, Rn. 30 ff.

Die Anforderungen, die sich aus der DSGVO an die Übermittlungsermächtigungen im AZRG ergeben, sind auch mit Hilfe der Unionsgrundrechte zu konkretisieren. Mit Erlass des AZRG hat der Gesetzgeber von der in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO enthaltenen Öffnungsklausel Gebrauch gemacht. Das AZRG ist älter als die DSGVO, was jedoch nichts daran ändert, dass das Gesetz nach heutigem Rechtsstand vollumfänglich an der Verordnung zu messen ist. Die DSGVO enthält keine Bestandsgarantie für mitgliedstaatliches Recht, das bereits vor ihrem Inkrafttreten bestand. Damit führt der deutsche Gesetzgeber Unionsrecht durch und ist nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh an die Unionsgrundrechte gebunden. Die Grundrechtsbindung erfasst auch den Spielraumbereich unionsrechtlicher Regelungswerke.

Vgl. allgemein zur Umsetzung von Richtlinien EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, Rs. C476/17 – Pelham, Rn. 79; spezifisch zu einem datenschutzrechtlichen Regelungsspielraum EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, Rs. C-203/15 und C-698/15 – Tele2 Sverige u.a., Rn. 82 ff

Für die Auslegung der Unionsgrundrechte kommt, soweit es sich um parallele Gewährleistungen handelt, gemäß Art. 52 Abs. 3 GRCh der Europäischen Menschenrechtskonvention als Rechtserkenntnisquelle besondere Bedeutung zu. Im Übrigen ist der deutsche Gesetzgeber bei der Ausfüllung unionsrechtlicher Regelungsspielräume auch unmittelbar an die Konvention gebunden.

Eine Übermittlung aus dem Ausländerzentralregister an Polizei und Strafverfolgungsbehörden stellt eine Zweckänderung der gespeicherten Daten im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 6 Abs. 4 DSGVO dar. Die ursprünglich im Rahmen von ausländer- und asylrechtlichen Verfahren erhobenen Daten werden aus diesem Verfahrenszusammenhang herausgelöst, indem sie im Ausländerzentralregister gespeichert und dort zur Übermittlung zu zahlreichen anderen Zwecken bereitgehalten werden.

Durch diese Speicherung und die Übermittlung werden sie anschließend in einen neuen Verfahrenszusammenhang eingebettet.

Eine Zweckänderung ist unmittelbar aufgrund von Art. 5 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 6 Abs. 4 DSGVO zulässig, wenn der Zweck der Datenerhebung und der Zweck der zweckändernden Datenweiterverarbeitung miteinander vereinbar sind. Die daneben mögliche Einwilligung der betroffenen Person ist für das Ausländerzentralregister zumindest sehr weitgehend irrelevant. Auch eine Zweckvereinbarkeit kommt hier nicht in Betracht. Denn in dem Register werden Daten, die von unterschiedlichen Behörden für unterschiedliche Zwecke erhoben wurden, zusammengeführt und zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung an Polizei und Strafverfolgungsbehörden übermittelt.

Die Übermittlungsermächtigungen der §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG müssen somit als Zweckänderungsermächtigungen gemäß Art. 6 Abs. 4 DSGVO notwendige und verhältnismäßige Maßnahmen zum Schutz der in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziele zum Gegenstand haben. Als Ziele in Betracht kommen die nationale Sicherheit (Art. 23 Abs. 1 lit. a DSGVO), die öffentliche Sicherheit (Art. 23 Abs. 1 lit. c DSGVO), die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung (Art. 23 Abs. 1 lit. d DSGVO) oder der Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses (Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO).

Die Zweckänderungsermächtigungen müssen dem Schutz dieser Ziele tatsächlich dienen, der nach Art. 52 Abs. 1 der Charta und Art. 8 Abs. 2 EMRK erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf diese Zielsetzungen genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken. In diesem Sinne ist der verfolgte Zweck gegen die Schwere der Beeinträchtigung des Rechts der Betroffenen auf Achtung ihres Privatlebens abzuwägen,

EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-362/14, Rn. 92; EuGH, Urt. v. 8.4.2014 – C-293/12, Rn. 52; EuGH, Urteil vom 20. Mai 2003, C-465/00, Rn. 83 f.; EuGH, Urteil vom 24. November 2011, C-468/10

und C-469/10, Rn. 40; EuGH vom 4. Mai 2017, C-13/16, Rn. 31; EGMR, Urteil vom 26. März 1987, Série A, Nr. 116, § 59; EGMR, Urteil vom 24. November 1986, Série A, Nr. 109, § 55.

Angesichts des Umfangs und der Sensibilität der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten und der Tatsache, dass diese Daten den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nach einer Übermittlung auch für operative Verwendungen zur Verfügung stehen und schwere Folgemaßnahmen mit sich bringen können, ist die weit gefasste Ermächtigung zur Datenübermittlung an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG nicht auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt und damit – wie unter II.1.a) bb) zu Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG bereits ausgeführt – auch ein unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 7 und 8 GrCH.

§§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG verstoßen zudem gegen Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO, soweit sie die Übermittlung besonderer Kategorien personenbezogener Daten ermöglichen.

Das Ausländerzentralregistergesetz sieht die Speicherung und Übermittlung zahlreicher der in Art. 9 Abs. 1 DSGVO genannten besonderen Kategorien personenbezogener Daten vor.

Dies betrifft zunächst Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft hervorgehen. So können Lichtbilder, die Haartyp, Hauttyp, Augenform und Nasenform abbilden, zur Rekonstruktion einer „rassischen“ Herkunft herangezogen werden,

Paal/Pauly/Frenzel, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 9 Rn. 10; BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 9 Rn. 34.

Rückschlüsse auf die Zugehörigkeit zu einer Ethnie lassen Merkmale wie die Muttersprache und der Geburtsort, der eigene Name oder die Namen der Eltern zu,

Paal/Pauly/Frenzel, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 9 Rn. 11; BeckOK
DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 9 Rn.
34.

Ein „Hervorgehen“ im Sinne des Art. 9 Abs. 1 DSGVO ist umso eher
anzunehmen, je mehr Kriterien kombiniert sind, die in ihrer Gesamtschau
auf eine „rassische“ oder ethnische Herkunft hindeuten,

Ehmann/Selmayr/Schiff, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 9 Rn. 18;
Simitis/Simitis, BDSG, § 3 Rn. 265.

So liegt es hier. Schon die in § 3 Abs. 4 AZRG genannten
Grundpersonalien wie Namen, Geburtsort, Staatsangehörigkeiten, frühere
Namen und letzter Wohnort im Herkunftsland lassen Rückschlüsse auf eine
ethnische Herkunft zu. Weitere Hinweise geben die Daten zu Geburtsland
(§ 3 Abs. 1 Nr. 4), Sprachkenntnissen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 AZRG) und die
Namen begleitender Angehöriger (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 AZRG). Auch die
Begründungstexte zu asylrechtlichen Entscheidungen nach § 6 Abs. 5 Nr. 1
oder Nr. 3 können Angaben zur Zugehörigkeit zu einer bestimmten
ethnischen Gruppe enthalten. Die nach § 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG zu allen
Ausländer*innen außer Unionsbürger*innen zu speichernden Lichtbilder
weisen auf die „rassische“ Herkunft hin. Gespeichert und übermittelt
werden mit der Volltextspeicherung bestimmter migrationsrechtlicher
Entscheidungen auch Daten, aus denen politische Meinungen, der
Gesundheitszustand oder die sexuelle Orientierung hervorgehen.
Entscheidungen nach § 6 Abs. 5 Nr. 2, 4 und 5 AZRG (Ausweisung,
Abschiebung, Einschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung,
Verlust des Einreise- und Aufenthaltsrechts nach dem
Freizügigkeitsgesetz/EU, Einreisebedenken) beruhen auf
Tatsachenfeststellungen und Abwägungen, die sich auf weite Teile der
Persönlichkeit, des Werdegangs und der sozialen Bindungen der
betroffenen Person beziehen können. Häufig schließen sie auch Faktoren
wie den Gesundheitszustand, die psychische Disposition oder die
weltanschaulichen und politischen Überzeugungen der betroffenen Person
ein. Dies trifft umso mehr für die nach § 6 Abs. 5 Nr. 1 und 3 AZRG zu
speichernden Asylbescheide sowie asyl- und aufenthaltsrechtliche

Gerichtsentscheidungen zu. Diese enthalten je nach Vorbringen der betroffenen Person etwa Angaben zum körperlichen und psychischen Gesundheitszustand, zur sexuellen Identität, zu erlittener physischer oder psychischer Gewalt oder zu den religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugungen der betroffenen Person.

Religiöse Überzeugungen ergeben sich zudem aus den freiwillig gemachten Angaben zur Religionszugehörigkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG.

Das nach § 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG zu speichernde Lichtbild und die nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 AZRG zu speichernden Fingerabdruckdaten sind biometrische Daten gemäß Art. 4 Nr. 14 DSGVO, die Angaben zur medizinischen Unbedenklichkeit einer Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung und die Angaben zu Impfungen gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 10, 11 AZRG sind Gesundheitsdaten gemäß Art. 4 Nr. 15 DSGVO.

Die Übermittlung dieser sensiblen Daten nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 und 4 AZRG, § 10 Abs. 6 und § 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG ist nicht von den Ausnahmeregelungen in Art. 9 Abs. 2 DSGVO gedeckt.

Eine Einwilligung der betroffenen Personen nach Art. 9 Abs. 2 lit. a AZRG liegt nicht vor. Dies erfordert es, der betroffenen Person die beabsichtigte Verarbeitung und deren Zweck unzweideutig mitzuteilen und die Einwilligung derart zu gestalten, dass über deren Erteilung kein Zweifel bestehen kann,

Ehmann/Selmayr/Schiff, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 9 Rn. 33.

Es ist schon fraglich, ob eine Einwilligung zugunsten staatlicher Stellen, mit der deren Verarbeitungsbefugnisse erweitert werden könnten, bei sensiblen Daten überhaupt möglich ist. Hier wird zum Teil eine Gleichordnung der Beteiligten vorausgesetzt; diese ist regelmäßig ausgeschlossen, wenn die Behörde in einem Über-Untergeordnetungsverhältnis handelt,

Vgl. Paal/Pauly/Frenzel, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 9 Rn. 24.

Ohnehin ist eine Einwilligung allenfalls bezüglich der freiwilligen Angaben zur Religionszugehörigkeit anzunehmen, soweit auch über die Weiterverwendung und Zweckänderung der Daten aufgeklärt wird. Bei allen anderen, nicht freiwillig gemachten Angaben scheidet eine Einwilligung aus.

Die Verarbeitung sensibler Daten ist auch nicht gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich. Dies erfordert eine gesetzliche Ermächtigung, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht.

Das erhebliche öffentliche Interesse muss bereits aus dem Gesetz selbst erkennbar hervorgehen. Eine generalklauselartige Spezifizierung ist mit der DSGVO unvereinbar und genügt nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz sowie dem Gebot, für besonders sensible Daten spezifische Garantien vorzusehen,

Ehmann/Selmayr/Schiff, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 9 Rn. 53;
EuGH, Urt. v. 17.10.2013 – C-291/12, Rn. 55; EGMR, Urt. v.
4.12.2008 – 30562/04 ua, Rn. 103.

Im Gefahrenabwehrrecht liegt die Eingriffshürde nicht bereits bei einer Gefahr für ein beliebiges Rechtsgut vor, sondern erst bei Gefahren für hochrangige, besonders schützenswerte Rechtsgüter, die durch den Gesetzgeber hinreichend konkret benannt werden müssen. Einer besonderen Rechtfertigung bedarf dem EuGH zufolge zudem eine anlasslose, vom Verhalten der betroffenen Person unabhängige Verarbeitung sensibler Daten,

Ehmann/Selmayr/Schiff, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 9 Rn. 54;
EuGH, Gutachten v. 26.7.2017 – Gutachten 1/15, – PNR-
Abkommen, Rn. 165, zur anlasslosen Übermittlung von
Fluggastdaten an Drittstaaten.

Zudem müssen die gesetzlichen Ermächtigungen angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsehen. Dabei ist angesichts der Sensibilität der Daten ein strenger Maßstab anzulegen,

Vgl. EuGH, Urt. v. 8.4.2014 – C-293/12, Rn. 48.

Inbesondere muss die betroffene Person über die Verarbeitung sowie deren Anlass und Zweck aufgeklärt werden, um eigenständig und informiert zu entscheiden, ob und inwiefern sie gegen die Verarbeitung vorgehen will oder nicht. Außerdem müssen Instrumente eingerichtet werden, mittels derer die betroffene Person eine Verarbeitung beim Verantwortlichen rügen kann. Ferner sind im Einzelnen auch Pflichten zur Überprüfung der Notwendigkeit einzelner Verarbeitungsvorgänge durch Verantwortliche bzw. Auftragsverarbeiter selbst ohne Veranlassung durch die betroffene Person sowie gegebenenfalls Löschpflichten vorzusehen, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einzelfall Rechnung zu tragen,

Ehmann/Selmayr/Schiff, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 9 Rn. 58.

Diesen Anforderungen genügen §§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5, 10 Abs. 6 und 6 Abs. 1 Satz 3 AZRG nicht. Die Übermittlung an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ist nahezu unbeschränkt möglich. Anders als § 22 BDSG, der Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO dahingehend umsetzt, dass die Verarbeitung sensibler Daten zulässig ist, wenn sie zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist, reicht es nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 und 4 AZRG, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Weder ist eine konkrete Gefahr oder ein konkreter Ermittlungsansatz noch hochrangige, besonders schützenswerte Rechtsgüter vorausgesetzt. Auch fehlt es an der geforderten Aufklärung der betroffenen Personen über die Verarbeitung sowie deren Anlass und Zweck. Das BAMF übermittelt die Daten an Polizei und Strafverfolgungsbehörden ohne Kenntnis der betroffenen Person. Eine betroffene Person kann auch durch einen Auskunftsantrag nicht zuverlässig Kenntnis von Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister erhalten. Der grundsätzliche Auskunftsanspruch

gegenüber dem BAMF aus Art. 15 DSGVO wird durch § 34 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 2 AZRG in weitem Umfang beschränkt, sodass zumindest eine zeitnahe Auskunftserteilung über eine Datenübermittlung an eine Sicherheitsbehörde in aller Regel ausscheiden wird.

2. Datenübermittlungen an Nachrichtendienste

Die Ermächtigung zu Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste in § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG verletzt ebenfalls das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, den allgemeinen Gleichheitssatz und Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4, Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh.

Auch diese Vorschrift ermöglicht eine Übermittlung aller Daten, die im Ausländerzentralregister gespeichert sind. Sie erlaubt damit, wie oben ausgeführt, Grundrechtseingriffe von gesteigerter Eingriffsintensität. Da die Nachrichtendienste allerdings generell nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter berufen sind, bedürfen die Eingriffsvoraussetzungen keiner materiellen Qualifikation. Zu fordern ist jedoch als tatsächliche Übermittlungsschwelle, dass die Datenübermittlung zur Aufklärung einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit im Einzelfall geboten ist,

vgl. zur Zuordnung dynamischer IP-Adressen BVerfGE 155, 119 (203); grundlegend zur Tatbestandsbildung im Verfassungsschutzrecht BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 181 ff.

Ob mit Blick auf das gesteigerte Eingriffsgewicht für Übermittlungen aus dem Ausländerzentralregister an einen Nachrichtendienst sogar ein gesteigerter Beobachtungsbedarf zu fordern ist,

vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 192 ff.,

bedarf hier keiner Entscheidung. Denn § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG errichtet – auch im Zusammenwirken mit § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG – überhaupt keine hinreichend konturierte tatsächliche Übermittlungsschwelle. Die Norm

verlangt lediglich, dass die Datenübermittlung zur Aufgabenerfüllung der Empfangsbehörde erforderlich ist. Damit ermöglicht sie auch eine Übermittlung aufgrund strategischer Auskunftsinteressen oder zur Abrundung der Informationsbestände der Empfangsbehörde. Es fehlt an der Mindestvoraussetzung, dass die übermittelten Daten im Einzelfall zur Aufklärung einer bestimmten beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung benötigt werden,

vgl. zu gleichläufigen Defiziten der früheren Regelungen zur Übermittlung von Telekommunikations-Bestandsdaten BVerfGE 155, 119 (216).

Ein besonderes Eingriffsgewicht kommt wiederum der Übermittlung von nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 3 AZRG gespeicherten Dokumenten an Nachrichtendienste zu, da diese Dokumente typischerweise eine Vielzahl sensibler Angaben enthalten. Es liegt nahe, zumindest für eine solche Übermittlung einen gesteigerten nachrichtendienstlichen Beobachtungsbedarf zu fordern. Zudem bedarf es einer Prüfung im Einzelfall, inwieweit ein Dokument übermittelt werden kann. § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG sieht die insoweit gebotenen Differenzierungen nicht vor. Die zusätzlichen Vorgaben aus § 10 Abs. 6 AZRG sind – wie oben ausgeführt – unzureichend, um der besonderen Sensibilität dieser Übermittlungskonstellation angemessen zu begegnen. Verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar ist daneben – wiederum parallel zu den Ausführungen zu § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG –, dass sich das gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 9 AZRG auch für die Nachrichtendienste eröffnete automatisierte Abrufverfahren auf die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 3 AZRG gespeicherten Dokumente erstreckt.

Darüber hinaus errichtet das Gesetz für Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste unzureichende Verfahrensregelungen. Insbesondere fehlt es an Vorkehrungen zur umfassenden zentralen Protokollierung solcher Datenübermittlungen. Eine Protokollierung ist geboten, um eine wirksame aufsichtliche Kontrolle des Ausländerzentralregisters als zentraler multifunktionaler Datensammlung zu gewährleisten. Da Daten aus dem Ausländerzentralregister an zahlreiche Stellen übermittelt werden können, ist es für die Aufsichtsbehörden ohne eine zentrale Protokollierung nicht

möglich, ein Gesamtbild über die Übermittlungspraxis und die daraus resultierenden Risiken zu erlangen. Die Protokolle müssen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als der für das BAMF zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde, ferner auch den Gerichten im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten über Übermittlungen aus dem Ausländerzentralregister in praktikabel auswertbarer Weise zur Verfügung stehen,

vgl. zur Antiterrordatei BVerfGE 133, 277 (370).

Demgegenüber schließt § 13 Abs. 3 AZRG eine zentrale Protokollierung von Datenübermittlungen an Nachrichtendienste explizit aus. Solche Übermittlungen sind stattdessen gemäß § 13 Abs. 3 AZRG i.V.m. § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 5 BVerfSchG sowie § 20 Abs. 2 AZRG dezentral durch die Nachrichtendienste zu dokumentieren.

Die dezentrale Protokollierung reicht jedoch nicht aus, um die verfassungsrechtlich gebotene wirksame Aufsicht über das Ausländerzentralregister zu gewährleisten. Sie führt zu einer sachwidrigen Zersplitterung der Dokumentation und kann die Kontrolle des Ausländerzentralregisters durch Aufsichtsbehörden und Gerichte erheblich behindern. So hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gegenüber den Verfassungsschutzbehörden der Länder keine Untersuchungsbefugnisse. Er kann deren Dokumentationen nur einsehen, wenn diese Behörden sie ihm freiwillig überlassen oder er die Datenschutzaufsichtsbehörde des jeweiligen Landes um Amtshilfe ersucht. Der für eine schlagkräftige Kontrolle des Ausländerzentralregisters erforderliche Gesamtüberblick über die Übermittlungen aus diesem Register lässt sich so kaum gewinnen.

Geheimhaltungsbedürfnisse der Nachrichtendienste können dieses Kontrolldefizit nicht rechtfertigen. Diesen Geheimhaltungsbedürfnissen kann hinreichend Rechnung getragen werden, indem die Übermittlungsprotokolle besonders gesichert werden. Sollte dies aufwändig sein,

hierauf verweist die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/8752, S. 55,

so ist dieser Aufwand im Interesse eines wirksamen prozeduralen Grundrechtsschutzes hinzunehmen. Das Auskunftsrecht der betroffenen Personen ist ohnehin bereits gemäß § 34 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Satz 2 bis 4 AZRG zum Schutz der Nachrichtendienste beschränkt. Eines weitergehenden Schutzes bedarf es – wie auch etwa die Dokumentationsregelung in § 9 ATDG zeigt – nicht.

Zudem verletzt die Übermittlungsermächtigung in § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Nach dieser Regelung steht den Nachrichtendiensten der gesamte Datenbestand des Ausländerzentralregisters zu Aufklärungszwecken zur Verfügung. Hierbei handelt es sich nicht um migrationsspezifische Aufgaben, sodass die in der Bereitstellung eines Datenbestands nur über Ausländerinnen und Ausländer liegende Ungleichbehandlung gesondert gerechtfertigt werden muss. Hierzu bedarf es, wie oben unter ausgeführt, einer Differenzierung nach Datenarten und behördlichen Erkenntnisinteressen, um die Datenübermittlung auf Sachverhalte zu beschränken, in denen sich bei typisierender Betrachtung die Informationslage hinsichtlich von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen unterscheidet. So könnte es etwa bei der Spionageabwehr durch die Verfassungsschutzbehörden oder bei der Aufklärung grenzüberschreitender Bedrohungen durch den Bundesnachrichtendienst liegen. Derartige Differenzierungen sieht § 20 Abs. 1 AZRG jedoch nicht vor.

Schließlich verletzt die Übermittlungsermächtigung in § 20 Abs. 1 Satz 1 AZRG aus den gleichen Gründen auch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 DSGVO und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh. Aufgrund der nicht hinreichend begrenzten Übermittlungsschwelle, der unzureichenden Verfahrensregelungen und der Diskriminierung von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit stellt die zweckändernde Datenübermittlung keine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziele dar und verletzt Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO.

3. Ermächtigungen zu Gruppenauskünften

Die Ermächtigungen zu Gruppenauskünften in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG genügen nicht in jeder Hinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben. Darüber hinaus verletzen sie insgesamt den allgemeinen Gleichheitssatz sowie Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 DSGVO und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh.

Die durch § 12 Abs. 1 AZRG ermöglichte Gruppenauskunft zur Erfüllung sicherheitsbehördlicher Zwecke stellt einen Grundrechtseingriff von potenziell hoher Intensität dar. Dies ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren.

Erstens handelt es sich bei der Gruppenauskunft um eine Maßnahme der Verdächtigengewinnung, die eine sehr hohe Streubreite aufweisen kann. Im Rahmen einer Gruppenauskunft übermittelt das BAMF der ersuchenden Behörde Daten über alle Personen, die Träger der im Übermittlungersuchen angegebenen gemeinsamen Merkmale sind. Hierbei kann es sich je nach Zuschnitt der Gruppe um einen sehr großen Personenkreis handeln, dessen Angehörige ganz überwiegend nicht zu dem Anlass der Maßnahme beigetragen haben.

Zweitens ermöglicht § 12 Abs. 1 AZRG Gruppenauskünfte aufgrund von Gruppenprofilen, in denen Daten von hoher Sensibilität enthalten sein können. Beispielsweise kann die ersuchende Behörde zur Eingrenzung der Gruppe Angaben zur Religionszugehörigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG) nutzen. In einem solchen Fall wohnt der Gruppenauskunft ein erhebliches Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko inne.

Drittens stammen die Daten, die für eine Gruppenauskunft genutzt werden können, aus einer Vielzahl von Quellen, da zahlreiche Behörden zur Anlieferung an das Ausländerzentralregister verpflichtet sind. Erfassungs- oder sonstige Verarbeitungsfehler, die einer dieser Behörden unterlaufen, setzen sich im Ausländerzentralregister fort, ohne für das BAMF als Registerbehörde durchweg erkennbar zu sein. Eine zentrale Validierung der angelieferten Daten ist faktisch kaum möglich und wird rechtlich nicht gefordert. Insbesondere die Abgleichsregelung in § 8a AZRG sieht einen Datenabgleich zur Überprüfung des Datenbestandes nur in Zweifelsfällen, also gerade nicht fortlaufend oder auch nur stichprobenartig vor. Diese

Regelung stellt den Abgleich zudem ins Ermessen des BAMF. Aus der daher notwendig begrenzten Validität des gespeicherten Datenbestands ergibt sich gerade bei Durchführung einer Gruppenauskunft ein erhebliches Risiko für die betroffenen Personen, dass auf sie bezogene Daten aufgrund eines falsch positiven Treffers übermittelt werden.

Insgesamt weist die Gruppenauskunft aufgrund des Erkenntnisziels, der Vorgehensweise und der Risiken für die betroffenen Personen eine große Ähnlichkeit zur polizeilichen Rasterfahndung auf, bei der gleichfalls mehrere Datenbestände miteinander verknüpft und zur Verdächtigengewinnung aufgrund eines Suchprofils ausgewertet werden. Dieser Maßnahme hat das Bundesverfassungsgericht gleichfalls eine hohe Eingriffsintensität zuerkannt,

BVerfGE 115, 320 (347 ff.); BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 –, Rn. 184; wie hier Frankenberg, FS Simitis (2000), S. 99 (108).

Die Regelung zu Gruppenauskünften trägt der Eingriffsintensität der Maßnahme nicht vollständig Rechnung. Sie erweist sich unter zwei Gesichtspunkten als teilweise unverhältnismäßig.

Zum einen genügen die in § 12 Abs. 1 Satz 2 AZRG geregelten Übermittlungsvoraussetzungen zwar überwiegend, aber nicht vollständig den Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Als eingriffsintensive Maßnahme der Verdächtigengewinnung ist die Gruppenauskunft, wenn sie mit präventiver Zielsetzung durchgeführt wird, parallel zur polizeilichen Rasterfahndung an eine konkrete Gefahr für ein hochrangiges Rechtsgut zu binden,

vgl. BVerfGE 115, 320 (357 ff.); 141, 220 (303); BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 –, Rn. 187.

Unzureichend ist daher § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a Alt. 1 AZRG, der eine Gruppenauskunft generell zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässt. Die Übermittlung wird damit nicht auf den Schutz

hochrangiger Rechtsgüter beschränkt, sondern zur Verhinderung jeglicher Rechtsverletzung unter Einschluss geringfügiger Schäden ermöglicht.

Zum anderen fehlt es teilweise an den gebotenen verfahrensrechtlichen Sicherungen. Insbesondere muss die Gruppenauskunft – wiederum parallel zur Rasterfahndung – aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität an eine vorherige Kontrolle durch eine neutrale Stelle gebunden werden,

vgl. BVerfGE 141, 220 (303); wie hier Frankenberg, FS Simitis (2000), S. 99 (108 f.).

Eine solche Vorabkontrolle sieht § 12 AZRG nicht vor, sondern in § 12 Abs. 2 Satz 1 AZRG lediglich einen Behördenleitervorbehalt sowie eine Meldung an die zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden nach der Übermittlung. Die in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG enthaltenen Ermächtigungen zu Gruppenauskünften an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden verletzen zudem den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, da sie eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen bewirken. Diese Regelungen lassen Gruppenauskünfte allgemein zur Gefahrenabwehr sowie zur Verfolgung erheblicher Straftaten zu, ohne Anlass, Gegenstand oder Ziel der Datenübermittlung auf Fallkonstellationen zu beschränken, in denen ein spezifischer Bezug zur Staatsangehörigkeit der betroffenen Person besteht. Insoweit liegt es hier ungeachtet der partiell strengeren Übermittlungsvoraussetzungen genauso wie bei den Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 AZRG.

Schließlich und aus den gleichen Gründen verletzen die Ermächtigungen zu Gruppenauskünften an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG auch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 DSGVO und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh. Aufgrund der nicht hinreichend begrenzten Übermittlungsschwelle im Bereich der Gefahrenabwehr, der unzureichenden Verfahrensregelungen und der Diskriminierung von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit stellt die Ermächtigung zu Gruppenauskünften an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG keine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Art. 23

Abs. 1 DSGVO genannten Ziele dar und verletzt Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO.

4. Rechtsfolge

Da der Wortlaut der angegriffenen Regelungen eine verfassungskonforme Auslegung des geltenden Rechts kaum zulassen dürfte, ist nach alledem das Verfahren auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht im Wege eines Normenkontrollantrags nach Art. 100 Abs. 1 GG die Frage vorzulegen, ob § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5, § 20 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzen. Zur Feststellung der Vereinbarkeit mit Unionsrecht sollte dem EuGH zur Vorabentscheidung die Frage vorgelegt werden, ob die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 DSGVO und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO i.V.m. Art. 7 und 8 GRCh der hier dargestellten Anwendung der § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5, § 20 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG entgegensteht.

Weitere Begründung erfolgt ggfs. in einem weiteren Schriftsatz nach Erwidern durch die Beklagte.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lehnert, Rechtsanwalt