



Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M.

Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters

Ein Rechtsgutachten im Auftrag der
Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

13. Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Ergebnisse	3
A. Gutachtenauftrag und Gang der Untersuchung.....	6
B. Funktionen, Wirkungsweise und Inhalte des Ausländerzentralregisters	6
I. <i>Daten- und Betroffenenkategorien</i>	7
II. <i>Anlieferung der gespeicherten Daten.....</i>	10
III. <i>Übermittlung der gespeicherten Daten.....</i>	11
1. <i>Materielle Übermittlungserlaubnisse</i>	11
2. <i>Verfahrensregelungen</i>	15
IV. <i>Nutzung der AZR-Nummer.....</i>	17
C. Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen des Ausländerzentralregisters mit höherrangigem Recht	18
I. <i>Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab.....</i>	18
1. <i>Mehrstufige Struktur verfahrensübergreifender Datensammlungen.....</i>	18
2. <i>Relevante Quellen höherrangigen Rechts</i>	19
3. <i>Differenzierung und Wechselbezüglichkeit von Datenspeicherung und Datenübermittlung</i>	21
II. <i>Datenspeicherung im Ausländerzentralregister.....</i>	23
1. <i>Speicherungsanlässe und betroffene Personen</i>	23
2. <i>Datenspeicherung in standardisierten Datenfeldern</i>	26
3. <i>Volltextspeicherung von Dokumenten</i>	31
III. <i>Übermittlung der gespeicherten Daten</i>	33
1. <i>Prüfungsmaßstäbe</i>	33
a) <i>Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit</i>	34
b) <i>Gleichheitsrechte.....</i>	36
2. <i>Datenübermittlung zu migrationsrechtlichen Zwecken</i>	38
3. <i>Übermittlung der Grunddaten</i>	39
4. <i>Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden</i>	40
a) <i>Übermittlung an allgemeine Polizei- und Strafverfolgungsbehörden</i>	40
b) <i>Übermittlung für Zuverlässigkeitsüberprüfungen.....</i>	42
c) <i>Übermittlung an das Zollkriminalamt.....</i>	43
d) <i>Übermittlung an Nachrichtendienste</i>	43
e) <i>Gruppenauskunft.....</i>	44
5. <i>Datenübermittlung an Leistungsbehörden.....</i>	45
6. <i>Übermittlung von Dokumententexten</i>	46
7. <i>Übermittlung an ausländische und nichtöffentliche Stellen</i>	47
IV. <i>Verwendung der AZR-Nummer.....</i>	48

Zentrale Ergebnisse

1. Gegen die Grundkonzeption des Ausländerzentralregisters als zentrale Datensammlung über Ausländer*innen für Zwecke der Migrationsverwaltung bestehen keine unions- oder verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt sowohl für Nutzungen des Registers als Indexdatei zur Informationsanbahnung als auch für operative Nutzungen.
2. Die Ermächtigungen zu Datenspeicherungen im Ausländerzentralregister sind teilweise zu unbestimmt oder zu weit gefasst und verletzen darum höherrangiges Recht:
 - Die Speicherungsanlässe in § 2 Nr. 7 und 7a AZRG sind zu unbestimmt und weit gefasst, soweit sie an den Verdacht bevorstehender Straftaten anknüpfen. Viele der in Bezug genommenen Straftatbestände, wie beispielsweise die Bildung einer kriminellen Vereinigung, stellen ihrerseits bereits Handlungen weit im Vorfeld konkreter Rechtsgutsverletzungen unter Strafe. Nach § 2 Nr. 7 und 7a AZRG reichen tatsächliche Anhaltspunkte für die Planung dieser Vorfeldtatbestände für eine Speicherung. Eine derartige Speicherung beruht fast zwangsläufig primär auf Erkenntnissen über die persönlichen Haltungen oder sozialen Bindungen der betroffenen Person, die für sich genommen Grundrechtseingriffe nicht legitimieren können. Insbesondere eine operative Verwendung von Daten, die auf derart unsicherer Tatsachengrundlage gespeichert werden, kann die betroffenen Personen ohne hinreichend belastbaren Anlass erheblichen Beeinträchtigungen aussetzen. Dieses Risiko ist nicht mehr hinnehmbar.
 - Die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG vorgesehene Speicherung der Religionszugehörigkeit verletzt Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Die Angabe, welcher Religion eine Person angehört, ist als besonders sensibles Datum anzusehen und unterliegt gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO einem grundsätzlichen Verarbeitungsverbot. Auch aus grundrechtlicher Sicht begründet die Verarbeitung dieser Information eine gesteigerte Eingriffsintensität, da ihr ein besonderes Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko innewohnt.
 - Die in § 3 Abs. 1 Nr. 5c und 5d AZRG-neu vorgesehene Speicherung der gegenwärtigen und früheren Anschriften aller Ausländer*innen steht mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e DSGVO und dem Gebot der Datenminimierung aus Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO nicht in Einklang.
 - Die in § 6 Abs. 5 AZRG geregelte, ab 1. November 2022 noch erweiterte Speicherung migrationsrechtlicher Entscheidungen im Volltext ist unverhältnismäßig. Die Entscheidungen enthalten regelmäßig Daten von hoher Sensibilität, wie den Gesundheitszustand, die psychische Disposition oder die weltanschaulichen und

politischen Überzeugungen der betroffenen Person. Für die zentrale Bevorratung von Entscheidungstexten fehlt es an einem hinreichend gewichtigen rechtfertigenden Grund. Eine Behörde, die für ihre Aufgabenerfüllung den Volltext einer migrationsrechtlichen Entscheidung einer anderen Behörde und nicht lediglich den Entscheidungstenor benötigt, kann sich die Entscheidung von der betroffenen Person vorlegen lassen oder an die andere Behörde ein Ersuchen auf Datenübermittlung oder Akteneinsicht richten.

3. Auch die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister verletzen teilweise höherrangiges Recht. Keine Bedenken bestehen gegen diese Ermächtigungen zwar insoweit, als sie Übermittlungen an Behörden der Migrationsverwaltung zu migrationsrechtlichen Zwecken vorsehen. Die darüberhinausgehende Konzeption des Ausländerzentralregisters als Datensammlung, die auch für zahlreiche weitere Zwecke wie innere Sicherheit oder Leistungsverwaltung zur Verfügung steht, lässt sich hingegen nicht in jeder Hinsicht mit verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben vereinbaren:

- Die durch § 14 AZRG ermöglichte Übermittlung der sogenannten Grunddaten an alle deutschen Behörden ist zwar materiell mit höherrangigem Recht vereinbar. Mit der datenschutzrechtlichen Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO steht jedoch nicht in Einklang, dass ein Ersuchen auf Übermittlung der Grunddaten keinen Übermittlungszweck benennen muss.
- In erheblichem Ausmaß verfassungs- und unionsrechtswidrig sind die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden. Die meisten der in § 12, § 15, § 17 und § 20 AZRG enthaltenen Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden enthalten keine hinreichend restriktiven Übermittlungsvoraussetzungen, um die in diesen Übermittlungen liegenden intensiven Grundrechtseingriffe zu legitimieren. So erlauben § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG die Übermittlung sämtlicher im Ausländerzentralregister gespeicherter Daten an die Polizeibehörden zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies schließt die Verfolgung von Bagatelldelikten oder die Verhinderung geringfügiger Schäden ein. Hinzu kommt, dass kein konkreter Ermittlungsansatz im Einzelfall vorausgesetzt wird. Es reichen also strategische Aufklärungsbedürfnisse oder einzelfallunabhängig bestehende Informationslücken über kriminelle Strukturen. Insbesondere ein – von § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG ermöglichter – Vollzugriff auf die zu einem*iner Asylbewerber*in gespeicherten Daten kann der Empfangsbehörde weitreichende Informationen über die betroffene Person vermitteln. Zudem bewirkt die systematische, nicht lediglich auf Sonderfälle bezogene Bereitstellung eines Datenbestands nur über Ausländer*innen zu den Zwecken der

Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Diese behördlichen Aufgabenfelder stehen – anders als die Migrationsverwaltung – nicht generell in einem Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit. Deutsche und Ausländer*innen begehen gleichermaßen Straftaten und verursachen Gefahren.

- Für Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste errichtet das AZRG darüber hinaus unzureichende Verfahrensregelungen. Insbesondere fehlt es an Vorkehrungen zur umfassenden Protokollierung solcher Datenübermittlungen.
- Unzureichend ist auch die Ermächtigung zu Gruppenauskünften in § 12 AZRG. § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a AZRG lässt eine Datenübermittlung generell zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu. Die Übermittlung wird damit nicht auf den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt, wie es grundrechtlich geboten wäre. Zudem fehlt es teilweise an den gebotenen verfahrensrechtlichen Sicherungen. Insbesondere muss die Gruppenauskunft aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität an eine vorherige Kontrolle durch eine neutrale Stelle gebunden werden.

A. Gutachtauftrag und Gang der Untersuchung

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte hat mich beauftragt, eine Bestandsaufnahme der gesetzlichen Grundlagen des Ausländerzentralregisters zu erstellen und die Vereinbarkeit der Regelungen im Gesetz über das Ausländerzentralregister (im Folgenden: AZRG) mit höherrangigem Recht zu prüfen. Entsprechend diesem Auftrag untergliedert sich mein Gutachten in zwei Teile: Zunächst stelle ich Funktionen, Wirkungsweise und Inhalte des Ausländerzentralregisters in einer deskriptiven Bestandsaufnahme dar (unten B). Sodann untersuche ich, ob und inwieweit die Regelungen des AZRG gegen höherrangiges Recht verstoßen (unten C).

B. Funktionen, Wirkungsweise und Inhalte des Ausländerzentralregisters

Das Ausländerzentralregister ist 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. Weitgehende Übermittlungserlaubnisse bestehen im Verhältnis zu Gerichten und bestimmten Behörden. Dabei handelt es sich insbesondere um Behörden der Migrationsverwaltung,¹ Sicherheitsbehörden² sowie Behörden, die öffentliche Leistungen an Ausländer*innen verwalten.

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. Diese Stellen können sodann in einem nächsten Schritt darum ersucht werden, ihre Erkenntnisse zu teilen. Dieser zweite Schritt ist nicht im AZRG geregelt, sondern richtet sich nach dem Fachrecht der ersuchenden und der ersuchten Stelle. Die hierfür erforderlichen Daten sind im Ausländerzentralregister durchweg in standardisierten

¹ Der Begriff der Migrationsverwaltung wird hier in einem weiten Sinn verstanden. Er umfasst die gesamte spezifisch auf den Rechtsstatus von Ausländer*innen bezogene Eingriffsverwaltung. Dieser weite Begriff schließt beispielsweise die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Ausländer*innen ein.

² Zu den Sicherheitsbehörden werden hier Gefahrenabwehrbehörden (also Polizeibehörden sowie allgemeine und besondere Ordnungsbehörden) mit Ausnahme der Migrationsverwaltung, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste gezählt.

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 nutzen lassen. Insoweit ersetzt das Ausländerzentralregister zumindest partiell den unmittelbaren Kontakt zwischen der speichernden 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, Fingerabdruckdaten), die Prüfung eines Leistungsanspruchs anhand von gespeicherten Angaben zu schulischen und beruflichen Qualifikationen oder die Erstellung von Gefährdungsanalysen auf der Basis gespeicherter aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen.

Im Folgenden werden zunächst die im Ausländerzentralregister speicherfähigen Daten- und Betroffenenkategorien dargestellt (unten I). Danach werden die Regelungen zur Anlieferung von Daten an das Ausländerzentralregister (unten II) und zur Übermittlung von Daten aus dem Ausländerzentralregister (unten III) erörtert. Abschließend werden die zulässigen Verwendungen der sogenannten AZR-Nummer dargestellt (unten IV).

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 9. Juli 2021 ist das Ausländerzentralregister kürzlich erweitert worden.³ Die Neuregelungen treten überwiegend am 1. November 2022 in Kraft. Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters ist darauf gerichtet, das Ausländerzentralregister sowohl hinsichtlich der gespeicherten Daten als auch hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten auszubauen. Insbesondere wird die bislang dezentral bei den Ausländerbehörden geführte sogenannte Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister überführt. Diese Änderungen werden in der folgenden Darstellung mitberücksichtigt.

I. Daten- und Betroffenenkategorien

Das AZRG sieht grundsätzlich für unterschiedliche Gruppen von Ausländer*innen unterschiedlich weitreichende Datenspeicherungen vor. Quer zu dieser Differenzierung liegen die Regelungen zur Speicherung von Übermittlungssperren und Suchvermerken.

Am wenigsten weit reicht der gespeicherte Datenkranz bei Unionsbürger*innen. Über sie sind gemäß § 3 Abs. 4 AZRG nur die sogenannten Grundpersonalien (Namen, Geburtsdatum und Geburtsort,

³ BGBl. 2021 I S. 2467.

Geschlecht, Staatsangehörigkeiten) sowie weitere Personalien (weitere Namen wie frühere Namen oder Aliasnamen, Familienstand, Angaben zum Ausweispapier, letzter Wohnort im Herkunftsland, freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit und zu Staatsangehörigkeiten des*der Ehe- oder Lebenspartner*in) zu speichern, darüber hinaus Angaben zur datenübermittelnden Stelle, das Geschäftszeichen der Registerbehörde (sogenannte AZR-Nummer), Angaben zum Zuzug oder Fortzug sowie zum aufenthaltsrechtlichen Status, das Sterbedatum und der Speicherungsanlass nebst zugehörigen Entscheidungen oder Informationen. Daten von Unionsbürger*innen sind zu speichern, wenn einer der Anlässe des § 2 Abs. 3 AZRG vorliegt. Hierzu zählen ein längerfristiger Aufenthalt im Bundesgebiet, die Stellung eines Asylantrags oder eines Antrags auf einen Aufenthaltstitel, eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung, eine Ausschreibung zur Zurückweisung an der Grenze, zur Festnahme oder zur Aufenthaltsermittlung sowie ein Verlust des Einreise- und Aufenthaltsrechts wegen einer terroristischen Gefahr.

Von allen anderen Ausländer*innen, bei denen ein Speicherungsanlass vorliegt, ist gemäß § 3 Abs. 1 AZRG neben den oben genannten Daten ein Lichtbild zu speichern. Zudem sind gegebenenfalls Angaben zu Maßnahmen und Entscheidungen zu speichern, die bei Unionsbürger*innen nicht in Betracht kommen oder nicht relevant sind. Hierbei handelt es sich um die Förderung der freiwilligen Ausreise und Reintegration, Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit über die Zustimmung zur Beschäftigung sowie die in einem anderen Staat erfolgte Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Darüber hinaus ist der Anlass der Speicherung mitzuspeichern. Im Übrigen wird der zu speichernde Datenkranz differenziert bestimmt.

Für bestimmte Gruppen von Ausländer*innen sind spezifische weitergehende Datenspeicherungen vorgesehen. Am weitesten reichen die in § 3 Abs. 2 und 3 AZRG geregelten Datenspeicherungen über Asylsuchende und Asylbewerber*innen (§ 2 Abs. 1a Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 AZRG). Sie umfassen identifizierende Merkmale (Fingerabdrücke, Größe, Augenfarbe), verfahrensbezogene Angaben (Seriennummer der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende [sog. AKN-Nummer], zuständige Behörden, Teilnahme an einem Integrationskurs und einer Maßnahme der berufsbezogenen Sprachförderung), Angaben zur Person (Anschrift im Bundesgebiet, freiwillig angegebene Telefonnummern und E-Mail-Adressen, Bildung und Beruf, Sprachkenntnisse, begleitende Angehörige), den Einreisestaat sowie Gesundheitsdaten (Untersuchungen, Fehlen medizinischer Bedenken gegen die Aufnahme in einer Gemeinschaftsunterkunft, Impfungen). Ähnlich weitgehende Datenspeicherungen sind nach § 3 Abs. 2 AZRG über Personen vorgesehen, die unerlaubt in die Bundesrepublik eingereist sind oder sich hier unerlaubt aufhalten (§ 2 Abs. 1a Nr. 2 und 3 AZRG). In begrenzterem Umfang sind spezifische Datenspeicherungen geregelt für Ausländer*innen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind und bei denen eine Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt (§ 3 Abs. 3a i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 AZRG), zur Vorbereitung einer Sicherheitsüberprüfung nach

§ 73 Abs. 1a Satz 3 AufenthG (§ 3 Abs. 3b i.V.m. § 2 Abs. 2a AZRG) sowie zur Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG (§ 3 Abs. 3c i.V.m. § 2 Abs. 2b AZRG).

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters sieht vor, die standardisierten Datenfelder zu erweitern, um den Datenkranz des Ausländerzentralregisters der bisherigen Ausländerdatei anzugleichen. Hinzukommen werden etwa in § 3 Abs. 1 AZRG Angaben zum Geburtsland und zu einem Doktorgrad (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG-neu), zu einer ausländischen Personenidentitätsnummer (§ 3 Abs. 1 Nr. 5b AZRG-neu), zum Bestehen eines nationalen Visums (§ 3 Abs. 1 Nr. 7a AZRG-neu), zur Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen (§ 3 Abs. 1 Nr. 9 AZRG-neu) sowie das Geschäftszeichen des Bundesverwaltungsamts für Meldungen zu einer Beteiligungsanfrage oder einem Nachberichtsfall (BVA-Verfahrensnummer) (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 AZRG-neu). Zudem sollen erstmals zu allen Ausländer*innen mit Ausnahme von Unionsbürger*innen die gegenwärtige sowie frühere Anschriften im Bundesgebiet gespeichert werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 5c und 5d AZRG-neu).

Zusätzlich zu Datenspeicherungen mit Bezug zu bestimmten aufenthaltsrechtlichen Behördenentscheidungen sieht § 6 Abs. 5 AZRG vor, dass das BAMF die Begründungstexte dieser Entscheidungen erhält und aufzubewahren hat. Hierbei handelt es sich um Ausweisungen, Abschiebungen, Einschränkungen oder Untersagungen der politischen Betätigung, den Verlust des Einreise- und Aufenthaltsrechts von Unionsbürger*innen sowie Einreisebedenken. Diese Aufbewahrungspflicht kann ebenso wie die zugehörigen Speicherungspflichten (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 AZRG sowie § 3 Abs. 4 Nr. 3 i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 3 AZRG) sämtliche Ausländer*innen betreffen. Wird ein Begründungstext aufbewahrt, ist ein entsprechender Hinweis in das Ausländerzentralregister aufzunehmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 4 Nr. 8 AZRG).

Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters wird der Kreis der nach § 6 Abs. 5 AZRG an die Registerbehörde zu übermittelnden und aufzubewahrenden Volltexte migrationsrechtlicher Entscheidungen mit Wirkung zum 1. November 2022 erweitert. Die erweiterte Zuspicherung soll das Ausländerzentralregister um eine „zentrale[] Dokumentenablage“ ergänzen.⁴ Gespeichert werden zukünftig auch Entscheidungen über den asylrechtlichen Schutzstatus sowie Gerichtsentscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren. Ferner sollen ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente gespeichert werden. Eine Speicherung unterbleibt gemäß § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG-neu hinsichtlich der neu hinzukommenden Dokumente, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen. Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung sind

⁴ BT-Drs. 19/28170, S. 2.

unkennlich zu machen. Die Neuregelung stellt ausdrücklich klar, dass die gespeicherten Dokumente auch im automatisierten Verfahren abgerufen werden können.

Quer zu dem differenzierten Gefüge von Speicherungsanlässen und zugehörigen Datenkategorien liegen zwei weitere Regelungen, die hinsichtlich aller betroffenen Ausländer*innen Datenspeicherungen im Ausländerzentralregister ermöglichen. Nach § 4 AZRG ist auf Antrag der betroffenen Person oder von Amts wegen eine Übermittlungssperre zu speichern, wenn eine Datenübermittlung an nichtöffentliche Stellen oder an ausländische oder zwischenstaatliche Stellen schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen Person beeinträchtigen würde. Gemäß § 5 AZRG werden Suchvermerke im Ausländerzentralregister gespeichert, die unterschiedlichen Zwecken dienen können: allgemein zur Feststellung des Aufenthalts der betroffenen Person (Abs. 1), auf Ersuchen von Sicherheitsbehörden auch zur Feststellung anderer Sachverhalte (Abs. 3), bei Unionsbürger*innen grundsätzlich nur zur Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Aufgaben (Abs. 2). Erhält das BAMF eine Mitteilung oder Anfrage zu der gesuchten Person, übermittelt es der Stelle, die den Suchvermerk hat eintragen lassen, Metainformationen zu der Mitteilung oder Anfrage (mitteilende oder anfragende Stelle, deren Geschäftszeichen, das Datum der Mitteilung). Zudem übermittelt es bei Suchvermerken zur Aufenthaltsfeststellung die Grunddaten (§ 14 Abs. 1 AZRG, siehe unten C III 3) der betroffenen Person, bei Suchvermerken zur Feststellung anderer Sachverhalte die mitgeteilten Daten.

II. Anlieferung der gespeicherten Daten

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. Bei Speicherungen, die auf dem Verdacht bestimmter begangener oder drohender Straftaten beruhen, steht nach § 6 Abs. 3 AZRG die Anlieferung im Ermessen der zuständigen Verfassungsschutzbehörde oder Staatsanwaltschaft. Eine Behörde, die um die Speicherung eines Suchvermerks ersucht, darf gemäß § 6 Abs. 4 AZRG mit dem Ersuchen Personalien und Identifizierungsdaten der betroffenen Person übermitteln.

Behörden, die Daten aus dem Ausländerzentralregister im automatisierten Verfahren abrufen dürfen (siehe unten B III 2), dürfen gemäß § 7 AZRG die anzuliefernden Daten in umgekehrter Flussrichtung direkt in das Register eintragen.

Die anliefernden Behörden sind im Verhältnis zum BAMF gemäß § 8 AZRG für die Zulässigkeit der Anlieferung sowie für die Richtigkeit und Aktualität der Daten verantwortlich.⁵ Die anliefernden Behörden haben die Richtigkeit und Aktualität der angelieferten Daten anlassbezogen zu überprüfen. Ergeben sich Veränderungen oder zeigen sich Fehler, müssen die anliefernden Behörden das BAMF unterrichten beziehungsweise (im Fall der Direkteingabe) die Daten berichtigen. Eine Unterrichtung des BAMF ist auch dann geboten, wenn die Daten zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden oder die betroffene Person die Richtigkeit bestreitet, sich die Richtigkeit aber nicht aufklären lässt.

Das BAMF ist nach § 9 AZRG verpflichtet, Datenanlieferungen für Auskunfts-, Kontroll- und Sicherungszwecke zu protokollieren.

III. Übermittlung der gespeicherten Daten

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 ansonsten nach dem Fachrecht des Empfängers (Doppeltürprinzip).⁶

1. Materielle Übermittlungserlaubnisse

Eine Datenübermittlung an eine öffentliche Stelle setzt tatbestandlich gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG jeweils voraus, dass der Empfänger die Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Übermittlungserlaubnisse unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Empfangsbehörden und der zugehörigen Übermittlungszwecke sowie hinsichtlich der übermittlungsfähigen Datenkategorien.

Eine allgemeine Übermittlungsregelung, die das Ausländerzentralregister zu einem „allgemeinen behördlichen Informationssystem über Ausländer“⁷ macht, findet sich in § 14 AZRG. Danach werden an alle öffentlichen Stellen zu allen Ausländer*innen, die keine freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger*innen sind, die sogenannten Grunddaten übermittelt. Hierbei handelt es sich um die AZR-Nummer, bestimmte Angaben zur Person (Grundpersonalien, Lichtbild, Angaben zum Zuzug oder Fortzug, Sterbedatum), die aktenführende Ausländerbehörde und bestehende Übermittlungssperren. Bei Asylsuchenden und Asylbewerber*innen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, sowie bei Personen, die unerlaubt eingereist sind oder sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, wird darüber hinaus die Anschrift im Bundesgebiet übermittelt. Angaben zur Erteilung einer

⁵ Im Verhältnis zu den betroffenen Personen dürfte hingegen eine gemeinsame Verantwortlichkeit der anliefernden Behörden und des BAMF i.S.v. Art. 26 DSGVO bestehen.

⁶ Vgl. zu Übermittlungen aus der Antiterrordatei BVerfGE 133, 277 (320), unter Verweis auf BVerfGE 125, 260 (315); 130, 151 (193).

⁷ Weichert, in: GK-AufenthG, § 14 AZRG (i.E.), Rn. 1.

Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU werden nur übermittelt, damit der Empfänger prüfen kann, ob er die AZR-Nummer an andere öffentliche Stellen übermitteln darf (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 AZRG, siehe unten C IV). Grundsätzlich nur auf besonderes Ersuchen werden frühere Namen und nicht gesperrte Suchvermerke übermittelt.

Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters wird der Kreis der allgemein übermittlungsfähigen Grunddaten erweitert. Insbesondere zählt zu ihnen in Zukunft generell die gegenwärtige Anschrift im Bundesgebiet (§ 14 Abs. 1 Nr. 6 AZRG-neu). In §§ 15 bis 21a AZRG finden sich spezifische Regelungen zu Datenübermittlungen zur Aufgabenerfüllung an deutsche Behörden. Diese Regelungen gelten jeweils für Übermittlungen an bestimmte Stellen und ermöglichen Übermittlungen, die über die stets zu übermittelnden Grunddaten hinausgehen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine geraffte Darstellung dieser Übermittlungserlaubnisse.

Am weitesten gefasst sind § 15 Abs. 1 und 2 sowie § 20 AZRG, die Übermittlungen zu migrationsrechtlichen Zwecken und zur Erfüllung bestimmter Sicherheitsaufgaben (Schutz der Bundesgrenze, allgemeine polizeiliche Gefahrenabwehr, Zuverlässigkeitsprüfungen nach dem Luftsicherheitsgesetz und dem Atomgesetz, internationale kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit, nachrichtendienstliche Aufklärung) regeln. Diese Vorschriften ermöglichen grundsätzlich die Übermittlung sämtlicher gespeicherter Daten. Grundsätzlich alle gespeicherten Daten können ferner gemäß § 21 AZRG im Rahmen von Visaverfahren sowie gemäß § 21a AZRG im Rahmen von Asylverfahren übermittelt werden.

Für eine Reihe von Empfängern beschränkt sich demgegenüber – bei Unterschieden im Detail – der Kreis der zu übermittelnden Daten neben den Grunddaten auf weitere Angaben zur Identität und teils zum Wohnort (wie abweichende Namensschreibweisen, andere Namen, Aliaspersonalien, letzter Wohnort im Herkunftsland, Angaben zum Ausweispapier, Anschrift im Bundesgebiet, AKN-Nummer). Dies gilt für Übermittlungen an das Bundesamt für Justiz zur Wahrnehmung seiner Registeraufgaben (§ 15 Abs. 3 AZRG), grundsätzlich an Gerichte (§ 16 Abs. 1 AZRG, aber weitergehende Übermittlungsermächtigungen in § 16 Abs. 2 und Abs. 3 AZRG), an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (§ 17a AZRG) und an die Meldebehörden (§ 18e AZRG).

Dazwischen stehen die Regelungen, die die übermittlungsfähigen Daten enumerativ beschreiben, aber eine Übermittlung auch von Informationen zum migrationsrechtlichen Status, zu migrationsrechtlichen Verfahren oder von sensibleren Angaben zur Person ermöglichen. Im Einzelnen wird der Kreis der übermittlungsfähigen Daten differenziert festgelegt, um ihn auf die jeweilige Aufgabe des Empfängers zuzuschneiden.

Zu dieser Normengruppe zählen die Regelungen über Übermittlungen

- an das Zollkriminalamt (§ 17 AZRG, umfasst Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen, Fingerabdruckdaten und Gesundheitsdaten),
- an die Bundesagentur für Arbeit und an die Behörden der Zollverwaltung zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Überwachung der Beschäftigung von Ausländer*innen (§ 18 Abs. 1 und 2 AZRG, umfassen jeweils Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen und zum Asylverfahren, letztere Regelung umfasst auch bestimmte Ausschreibungen i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 5 und 6 AZRG),
- an die Träger der Sozialhilfe und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen (§ 18a AZRG, umfasst Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen und zum Asylverfahren, Angaben zur Familie und zum Bildungsstand sowie Gesundheitsdaten),
- an die Bundesagentur für Arbeit und die für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen zur Erfüllung ihrer Leistungsaufgaben (§ 18b AZRG, umfasst Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen und zum Asylverfahren, Angaben zur Familie und zum Bildungsstand),
- an die für den öffentlichen Gesundheitsdienst zuständigen Behörden (§ 18c AZRG, umfasst Angaben zur Familie und Gesundheitsdaten),
- an die Jugendämter (§ 18d AZRG, umfasst Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen und zum Asylverfahren, Angaben zur Familie und Gesundheitsdaten),
- an die Familienkasse Direktion der Bundesagentur für Arbeit (§ 18f AZRG, umfasst bei Unionsbürger*innen Angaben zum Nichtbestehen oder Verlust des Einreise- und Aufenthaltsrechts),
- an die Rentenversicherungsträger (§ 18g AZRG, umfasst Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status während rentenversicherungsrechtlicher Berücksichtigungszeiten),
- an die Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenbehörden (§ 19 AZRG, umfasst Hinweise auf die übermittelnden Behörden zu migrations-, staatsangehörigkeits- und aussiedlerrechtlichen Entscheidungen und Verfahren).

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters sieht im Fall eines Fortzugs, einer Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung oder einer Ausreise eine automatisierte Übermittlung dieses Vorgangs sowie der Grundpersonalien und der AZR-Nummer an die zuständige Ausländerbehörde bzw. das BAMF von Amts wegen vor (§ 15a AZRG-neu). Ferner ermöglicht § 8a AZRG-neu anlassbezogene automatisierte Datenabgleiche zwischen dem BAMF und der aktenführenden oder übermittelnden Stelle, um Zweifel an der Richtigkeit oder Aktualität des Datenbestands auszuräumen.

§§ 23 bis 24 AZRG ermöglichen Datenübermittlungen, teils in personenbezogener Form, zu Statistik- und Planungszwecken. Nach § 24a AZRG darf das BAMF die gespeicherten Daten selbst zu Forschungszwecken i.S.v. § 75 Nr. 4 und 4a AufenthG nutzen.

Gemäß § 26 AZRG können gespeicherte Daten an ausländische, zwischen- oder überstaatliche hoheitliche Stellen übermittelt werden. Soweit es sich um Behörden von EU-Mitgliedstaaten oder von Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums handelt, sind nach § 26 Satz 3 i.V.m. § 15 AZRG grundsätzlich alle gespeicherten Daten übermittlungsfähig. Ansonsten beschränkt sich die Übermittlungsermächtigung gemäß § 26 Satz 2 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 5, Abs. 2 AZRG auf einen Teil der Grunddaten. Insbesondere dürfen (auch in Zukunft) keine Adressdaten von Ausländer*innen an Stellen in Drittstaaten übermittelt 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. Ist beispielsweise Anlass der Speicherung, dass gegen die Einreise der betroffenen Person Bedenken bestehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 AZRG), so ist neben dem Speicherungsanlass (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 AZRG) der Volltext der zugehörigen Behördenentscheidung zu speichern. Eine Übermittlung des Volltextes ist nur zulässig, wenn dem Empfänger der Speicherungsanlass übermittelt werden darf. Dabei ist zu beachten, dass der Speicherungsanlass nicht zu den Grunddaten des § 14 Abs. 1 AZRG gehört. Es bedarf daher einer speziellen Übermittlungsermächtigung, die entweder alle gespeicherten Daten umfasst (etwa § 15 AZRG) oder eine Übermittlung des Speicherungsanlasses oder von Daten über aufenthaltsrechtliche Maßnahmen 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.

Datenübermittlungen an nichtöffentliche Stellen sind in § 25 und § 27 AZRG geregelt. Beide Vorschriften beziehen sich auf spezifische Übermittlungszwecke und beschränken den Kreis der übermittlungsfähigen Daten entsprechend. Die übermittelten Daten unterliegen zudem einer strengen Zweckbindung. § 25 AZRG ermöglicht Datenübermittlungen an Stellen, die Verschollene zur

Familienzusammenführung suchen oder Unterstützung in Vormundschafts- und Unterhaltsangelegenheiten leisten. Gemäß § 27 AZRG können Daten an eine sonstige nichtöffentliche Stelle übermittelt werden, wenn diese Stelle ein rechtliches Interesse an der Kenntnis des Aufenthaltsorts der betroffenen Person nachweist und eine Nachfrage bei der letzten zuständigen Meldebehörde erfolglos war. Ein Beispiel bildet ein*e Gläubiger*in, der*die einen gerichtlich festgestellten Zahlungsanspruch gegen die betroffene Person hat, den er*sie mangels Kenntnis des Aufenthaltsorts nicht durchsetzen kann. Das erforderliche rechtliche Interesse muss sich aus einem wirksamen Vollstreckungstitel, einer gerichtlichen Aufforderung oder einer behördlichen Bescheinigung ergeben. Vor der Übermittlung ist grundsätzlich die betroffene Person anzuhören. In diesem Fall ist die Übermittlung nur zulässig, wenn die betroffene Person einwilligt.

Strengere Vorgaben gelten für Datenübermittlungen, die sich auf freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen beziehen. Eine derartige Datenübermittlung ist gemäß § 10 Abs. 1a Satz 1 AZRG nur an die mit ausländer- und asylrechtlichen Aufgaben betrauten Behörden zur Durchführung solcher Aufgaben zulässig. Dementsprechend sind nur wenige Datenübermittlungserlaubnisse auf diesen Personenkreis anwendbar. Hierbei handelt es sich um die Übermittlungserlaubnisse an Migrationsbehörden (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 und 6 AZRG) und an die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen ausländer- und asylrechtlicher Aufgaben (§ 18 Abs. 1 Satz 2 AZRG). Unklar ist, ob hinsichtlich freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger*innen eine Übermittlung an die Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenbehörden (§ 19 AZRG) zulässig ist. Einerseits nehmen diese Behörden keine ausländer- und asylrechtlichen Aufgaben wahr, sodass die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1a Satz 1 AZRG nicht vorliegen. Andererseits nimmt § 19 AZRG anders als die anderen auf diesen Personenkreis unanwendbaren Übermittlungserlaubnisse Unionsbürger*innen nicht ausdrücklich von einer Übermittlung aus, was bei systematischer Norminterpretation für eine Übermittlungserlaubnis spricht.

2. Verfahrensregelungen

Die Datenübermittlung setzt grundsätzlich ein Übermittlungersuchen voraus. Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 AZRG ist in dem Ersuchen der Zweck anzugeben. Dies gilt jedoch nicht, wenn sich das Ersuchen lediglich auf die Grunddaten bezieht. Das Ersuchen muss gemäß § 10 Abs. 2 AZRG die betroffene Person durch Angabe der AZR-Nummer oder hilfsweise aller verfügbaren Grundpersonalien möglichst eindeutig bezeichnen. In Zweifelsfällen darf das Ersuchen (bei Zweifeln an der Identität der betroffenen Person) mit einem Lichtbild oder den Fingerabdruckdaten oder (bei Abhandenkommen oder Zweifeln an der Echtheit von Ausweispapieren oder Aufenthaltstiteln) mit Angaben zum Ausweispapier oder Aufenthaltstitel gestellt werden. Stimmen die in dem Ersuchen bezeichneten Daten mit den gespeicherten Daten nicht überein, werden die Daten nur übermittelt, wenn keine Zweifel an der Identität bestehen.

Lässt sich die Identität der betroffenen Person nicht eindeutig feststellen, so wird ein Klärungsverfahren eingeleitet. Nach § 10 Abs. 3 AZRG übermittelt das BAMF der ersuchenden Stelle AZR-Nummer und Personalien der möglicherweise betroffenen und ähnlicher Personen. Den Strafverfolgungsbehörden dürfen zur Identitätsklärung auch noch weitere Daten übermittelt werden.

Einen Sonderfall des Übermittlungersuchens stellt die in § 12 AZRG geregelte Gruppenauskunft dar. Hierbei werden im Ersuchen keine vollen Grundpersonalien, sondern lediglich bestimmte gemeinsame Merkmale einer Gruppe von Ausländer*innen angegeben. Dementsprechend werden Daten einer Mehrzahl von Personen übermittelt. Eine Gruppenauskunft darf nur den in §§ 15 bis 17 und § 20 AZRG bezeichneten Migrations- und Sicherheitsbehörden sowie Gerichten erteilt werden. Sie ist zudem nach § 12 Abs. 1 Satz 2 AZRG tatbestandlich an qualifizierte Voraussetzungen gebunden (besonderes Interesse der betroffenen Person, Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder für Bestand oder Sicherheit des Bundes oder für die freiheitlich demokratische Grundordnung, Verfolgung eines Verbrechens oder einer organisiert begangenen erheblichen Straftat, Aufklärung der in § 5 Abs. 1 Satz 3 G 10 genannten Gefahrenbereiche durch den Bundesnachrichtendienst). Angaben über Bildung und Kenntnisse von Asylbewerber*innen sowie Daten von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger*innen dürfen nicht im Rahmen einer Gruppenauskunft übermittelt werden. Das Ersuchen bedarf der Zustimmung einer Person mit Leitungsfunktion in der ersuchenden Behörde. Nach Auskunftserteilung sind die für das BAMF und für die ersuchende Behörde zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden zu unterrichten.

Ohne besonderes Ersuchen können Daten gemäß § 22 AZRG im automatisierten Verfahren durch Datenabrufe übermittelt werden. Die Teilnahme am automatisierten Verfahren bedarf einer Zulassung, die allerdings grundsätzlich fast allen Stellen erteilt werden kann, für die sich besondere Übermittlungserlaubnisse in §§ 15 ff. AZRG finden. Voraussetzung ist, dass das Abrufverfahren wegen der Häufigkeit der Übermittlungersuchen oder der Eilbedürftigkeit angemessen ist und Vorkehrungen zur Wahrung der Datensicherheit getroffen sind. Auch bei Datenabrufen im automatisierten Verfahren ist grundsätzlich ein Verwendungszweck anzugeben. Eine Ausnahme besteht wiederum, wenn lediglich Grunddaten i.S.v. § 14 Abs. 1 AZRG abgerufen werden. Die abrufende Stelle muss ein mit ihrem*ihren internen Datenschutzbeauftragten abzustimmendes Berechtigungskonzept erstellen, das insbesondere regelt, welche Bediensteten im Rahmen welcher Aufgaben Abrufe durchführen dürfen.⁸ Ein der Gruppenauskunft entsprechender Gruppenabruf im automatisierten Verfahren ist gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 AZRG unzulässig.

⁸ Weichert, in: GK-AufenthG, § 22 AZRG (i.E.), Rn. 25.

Nach § 13 AZRG muss das BAMF Abrufe aus dem Ausländerzentralregister protokollieren. Eine Ausnahme besteht für Abrufe der Nachrichtendienste, die ausschließlich von diesen selbst zu protokollieren sind. Die Protokolldaten dürfen nur zur Erfüllung von Betroffenenrechten sowie für datenschutzrechtliche Kontrollverfahren verwendet werden.

Für die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die Empfangsbehörde, die primär im Fachrecht dieser Behörde geregelt wird, enthält das AZRG nur begrenzt Vorgaben. Gemäß § 11 AZRG ist die Weiterverarbeitung grundsätzlich an den Übermittlungszweck gebunden. Für die meisten Daten sind jedoch Zweckänderungen und Weiterübermittlungen an andere Behörden zulässig, wenn eine Übermittlung aus dem Register zu dem neuen Zweck zulässig gewesen wäre. Teilweise ist darüber hinaus noch eine Eilbedürftigkeit erforderlich. Fingerabdruckdaten dürfen nur zu den in § 16 AsylG sowie in § 49 und § 89 Abs. 2 AufenthG festgelegten Zwecken verwendet werden. Diese Zwecke schließen neben der Überprüfung der Echtheit eines Ausweispapiers oder Aufenthaltstitels sowie der Identität des*der Inhaber*in dieses Dokuments die Strafverfolgung und die polizeiliche Gefahrenabwehr ein. Insbesondere dürfen übermittelte Fingerabdruckdaten daher genutzt werden, um die an einem Beweismittel gesicherten Fingerabdrücke zuzuordnen. Eine strenge Zweckbindung besteht für Angaben zu migrationsrechtlichen Entscheidungen und die zugehörigen Begründungstexte sowie für Daten, die im Rahmen einer Gruppenauskunft übermittelt wurden.

IV. Nutzung der AZR-Nummer

Ein besonderes Regime errichtet § 10 Abs. 4 AZRG für die Nutzung der AZR-Nummer. Diese ist primär für den Verkehr mit dem Register bestimmt. Ansonsten ist eine Nutzung nur für bestimmte Behörden zum Zweck der eindeutigen Zuordnung einer Person und zusätzlich zu den Grundpersonalien zulässig, um Aufgaben aus dem Bereich der – weit verstandenen – Migrationsverwaltung wahrzunehmen. Der Kreis der nutzungsbefugten Behörden umfasst neben Migrationsbehörden wie dem BAMF und den Ausländerbehörden auch etwa Sicherheitsbehörden (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 AZRG i.V.m. § 73 Abs. 1a Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 AufenthG), bis zur Erteilung einer Sozialversicherungsnummer Behörden, die Leistungen an Ausländer*innen gewähren (§ 10 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG), sowie bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU generell die mit den Speicherungsanlässen aus § 2 Abs. 1a und Abs. 2 AZRG befassten Behörden.

C. Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen des Ausländerzentralregisters mit höherrangigem Recht

Um die Vereinbarkeit der Regelungen des AZRG mit höherrangigem Recht zu prüfen, sind zunächst Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab zu klären (unten I). Auf dieser Grundlage werden die Regelungen über Datenspeicherungen im Ausländerzentralregister (unten II), über Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister (unten III) sowie über die Verwendung der AZR-Nummer als Personenkennzeichen (unten IV) untersucht.

Ausgeklammert bleibt im Folgenden die Stellung von Unionsbürger*innen. Hinsichtlich dieses Personenkreises wurden die Ermächtigungen zu Datenspeicherungen und Datenübermittlungen bereits vor geraumer Zeit infolge eines Grundsatzurteils des Gerichtshofs der Europäischen Union⁹ stark beschränkt. Verstöße der verbliebenen Ermächtigungen gegen höherrangiges Recht sind nicht ersichtlich.

I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

1. Mehrstufige Struktur verfahrensübergreifender Datensammlungen

Das Ausländerzentralregister ist eine verfahrensübergreifende Datensammlung:¹⁰ Das Register enthält personenbezogene Daten, die ursprünglich im Rahmen bestimmter behördlicher Verfahren zu den Zwecken des jeweiligen Verfahrens erhoben wurden. Die Daten werden im Ausländerzentralregister zentral zusammengeführt, um später für weitere Verfahren zur Verfügung zu stehen. Diese Verfahren lassen sich zum Zeitpunkt der Speicherung typischerweise noch nicht konkret absehen.

Als verfahrensübergreifende Datensammlung ist das Ausländerzentralregister rechtlich mehrstufig gegliedert. An die gesetzliche Regulierung jeder Stufe bestehen Anforderungen aus höherrangigem Recht, die sich teilweise unterscheiden, teilweise in einer Wechselbeziehung zueinander stehen.

Auf der ersten Stufe steht die ursprüngliche Datenerhebung durch eine anlieferungspflichtige Behörde. Die Datenerhebung hat zunächst nicht zum Ziel, das Ausländerzentralregister zu füllen, sondern dient den Zwecken des jeweiligen behördlichen Verfahrens. Sie ist dementsprechend allein im behördlichen Fachrecht und im allgemeinen Datenschutzrecht geregelt. Diese Stufe bleibt im Folgenden außer Betracht.

Thema des AZRG sind hingegen zwei nachfolgende Stufen, nämlich zum einen die Anlieferung und Speicherung bestimmter Daten im Ausländerzentralregister, zum anderen die spätere Übermittlung

⁹ EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber.

¹⁰ Vgl. zu der hier zugrunde gelegten Terminologie *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 494 ff.

gespeicherter Daten an eine Stelle, die um eine solche Übermittlung ersucht. Mit ihnen befassen sich die folgenden Ausführungen.

Schließlich ist als vierte Stufe die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die ersuchende Stelle zu nennen. Diese Stufe ist nur zu einem kleinen Teil im AZRG geregelt, insbesondere indem in § 11 AZRG Vorgaben für die Zweckbindung der übermittelten Daten errichtet werden. Im Übrigen ist sie wiederum Gegenstand des behördlichen Fachrechts und des allgemeinen Datenschutzrechts. Insoweit bleibt auch die vierte Stufe im Folgenden außer Betracht.

2. Relevante Quellen höherrangigen Rechts

Die Regelungen des AZRG müssen höherrangigen Vorgaben sowohl des Unionsrechts als auch des deutschen Verfassungsrechts genügen.

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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.

¹¹ A.A. ohne nähere Begründung *Petri*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 A, S. 4.

¹² EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 44 f.

¹³ 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.

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.¹⁴

Die Ermächtigungen zu Datenspeicherungen im Ausländerzentralregister und zur Übermittlung der gespeicherten Daten sind danach in erster Linie an Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO zu messen. Diese Vorschriften enthalten keine eigenständige Erlaubnis zur Datenverarbeitung, sondern verweisen auf Erlaubnisregelungen im mitgliedstaatlichen Recht. Allerdings werden an solche Erlaubnisregelungen wiederum Anforderungen errichtet, denen die Verarbeitungsermächtigungen im AZRG genügen müssen.

Die Anforderungen, die sich aus der DSGVO an die Verarbeitungsermächtigungen im AZRG ergeben, sind auch mit Hilfe der Unionsgrundrechte zu konkretisieren. Indem der deutsche Gesetzgeber mit Erlass des AZRG von der in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO enthaltenen Öffnungsklausel Gebrauch gemacht hat,¹⁵ hat er Unionsrecht durchgeführt. Damit ist er nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh an die Unionsgrundrechte gebunden. Die Grundrechtsbindung erfasst auch den Spielraumbereich unionsrechtlicher Regelungswerke.¹⁶

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.

Schließlich sind die Regelungen des AZRG am deutschen Verfassungsrecht und insbesondere an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen. Soweit der deutsche Gesetzgeber von Regelungsspielräumen Gebrauch macht, die ihm das Unionsrecht eröffnet, muss er diese im Einklang mit den deutschen Grundrechten ausfüllen.¹⁷ Dies führt zu einer grundsätzlich unbedenklichen parallelen Anwendung von Unionsgrundrechten und deutschen Grundrechten.¹⁸

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ BVerfGE 152, 152 (168 ff.); BVerfG, Beschluss vom 27. April 2021 – 2 BvR 206/14, Rn. 36 ff.; stRspr.

¹⁸ Vgl. näher, auch zu Mechanismen zur Behebung möglicher Schutzdivergenzen BVerfGE 152, 152 (175 ff.).

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Prüfung des AZRG am Maßstab aller anwendbaren Regelungswerke des höherrangigen Rechts. Da sich dabei keine Anhaltspunkte für fundamentale Schutzdivergenzen zwischen den unterschiedlichen Regelungswerken ergeben haben, werden die unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Erörterungen nicht durchweg voneinander getrennt. Soweit sich bestimmte Anforderungen spezifisch auf einzelne Regelungen zurückführen lassen, werden diese jedoch benannt.

3. Differenzierung und Wechselbezüglichkeit von Datenspeicherung und Datenübermittlung

Um die Anforderungen zu konturieren, die das höherrangige Recht an die gesetzliche Regulierung des Ausländerzentralregisters errichtet, müssen entsprechend der mehrstufigen rechtlichen Struktur dieser Datensammlung zwei Anknüpfungspunkte für solche Anforderungen differenziert werden: die Speicherung im Ausländerzentralregister und die spätere Übermittlung der gespeicherten Daten. Allerdings stehen beide Stufen in einem partiellen Wechselwirkungsverhältnis, das bei der Maßstabsbildung zu berücksichtigen ist.

Für die Regulierung von Datenspeicherung und Datenübermittlung kann an unterschiedlichen Parametern angesetzt werden, die für die Überprüfung des AZRG bedeutsam sind. Hinsichtlich der Datenspeicherung sind für die Bewertung 1. der Inhalt der Datensammlung, der durch Art und Umfang der bevorrateten Daten bestimmt wird, sowie 2. die Voraussetzungen und zeitlichen Grenzen der Datenspeicherung maßgeblich. Hinsichtlich der Übermittlung der gespeicherten Daten bilden 3. die Voraussetzungen und zulässigen Ziele einer Nutzung, und 4. die zulässigen Nutzungsarten die relevanten Faktoren.¹⁹

Diese vier Parameter sind aus der Perspektive des höherrangigen Rechts miteinander verflochten. Insbesondere handelt es sich zwar bei der Datenspeicherung und der späteren Datenübermittlung um zwei eigenständige Grundrechtseingriffe. Diese sind jedoch aufeinander bezogen, da die Anforderungen an die Datenübermittlung zugleich den Zweck der Datenspeicherung mitdefinieren. Die Eingriffsintensität der Datensammlung und die daraus folgenden grundrechtlichen Maßstäbe

¹⁹ Vgl. zur Antiterrordatei für die Parameter Voraussetzungen der Speicherung (= erfasster Personenkreis), Inhalt der Datensammlung sowie Nutzungsvoraussetzungen und Nutzungsarten BVerfGE 133, 277 (339 ff., 350 ff., 360 ff.); zur Anwendung komplexer Analysetechnik („Data-mining“) auf die gespeicherten Daten BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020 – 1 BvR 3214/15, Rn. 109 ff.; ferner EGMR (4. Sektion), Urteil vom 13. November 2012, No. 24029/07 (M.M./Vereinigtes Königreich), Rn. 195; EGMR (1. Sektion), Urteil vom 24. Januar 2019, No. 43514/15 (Catt/Vereinigtes Königreich), Rn. 95.

lassen sich darum nur in einer Gesamtschau von Datenspeicherung und Datenübermittlung ermitteln.²⁰

Folglich stehen die Regulierungsparameter zueinander in einem partiellen wechselseitigen Kompensationsverhältnis. Wird einer von ihnen weit gefasst, so müssen restriktivere Anforderungen an die anderen gestellt werden, um die Datensammlung insgesamt zu rechtfertigen. Die Kompensation hat allerdings Grenzen. Insbesondere darf keiner der Parameter vollständig entgrenzt werden.

Soll etwa eine Datensammlung in großem Umfang sensible Daten enthalten, die unter niedrigen Voraussetzungen gespeichert werden, und ermöglicht das Gesetz darüber hinaus ein breites Spektrum von Datenverwendungen, so sind an die Voraussetzungen und Ziele der Datenverwendung besonders strenge Anforderungen zu stellen.²¹ Wird hingegen die Verwendung solcher Daten auf weniger eingriffsintensive Nutzungsarten begrenzt, so können ihre Voraussetzungen und Ziele offener formuliert werden.²² Daneben können großzügigere Regelungen für Art, Voraussetzungen und Ziele der Datenverwendung gerechtfertigt werden, wenn sich der Inhalt einer Datensammlung auf einen begrenzten Bestand wenig sensibler Daten beschränkt²³ oder wenn die Datenbevorratung an strenge Voraussetzungen geknüpft wird.

Allerdings bestehen aus höherrangigem Recht Untergrenzen für die Rechtfertigung verfahrensübergreifender Datensammlungen, die durch die wechselseitige Kompensation der Parameter nicht verschoben werden können. Auf der Ebene der Datenspeicherung ist den spezifischen Risiken Rechnung zu tragen, welche die Bevorratung für die betroffenen Personen mit sich bringt. Die Speicherung sensibler Daten kann unabhängig von den Anforderungen an die spätere Datenverwendung eine Stigmatisierung der betroffenen Personen bewirken und Einschüchterungseffekte hervorrufen.²⁴ Zudem birgt die Datenspeicherung die nie auszuschließenden Risiken einer irrtümlich oder sogar missbräuchlich rechtswidrigen Nutzung der bevorrateten Daten oder eines unbefugten Zugriffs auf die Daten durch Dritte. Insbesondere die völlig anlasslose großflächige Speicherung sensibler Daten lässt sich deshalb unabhängig von den Modalitäten und

²⁰ Vgl. ansatzweise EGMR (4. Sektion), Urteil vom 13. November 2012, No. 24029/07 (M.M./Vereinigtes Königreich), Rn. 200.

²¹ Vgl. für die Verwendung 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.).

²² Vgl. für die Auflösung einer dynamischen IP-Adresse mittels bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten BVerfGE 125, 260 (340 ff.); für die Nutzung der Antiterrordatei als Indexdatei BVerfGE 133, 277 (360 ff.).

²³ Vgl. für die Nutzung bevorrateter Telekommunikations-Bestandsdaten BVerfGE 130, 151 (195 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.

²⁴ Vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. Dezember 2008, No. 30562/04 and 30566/04 (S. und Marper/Vereinigtes Königreich), Rn. 121 ff.

Voraussetzungen der späteren Datenverwendung nie rechtfertigen.²⁵ Die Bevorratung sensibler Daten in einer verfahrensübergreifenden Datensammlung ist vielmehr stets an einen zumindest ansatzweise konturierten Anlass zu knüpfen, der die Datenspeicherung auf hinreichend gewichtige Fälle begrenzt.²⁶ Bloße Mutmaßungen über die betroffene Person oder lediglich vage Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten reichen demgegenüber nicht aus, um solche Daten über einen längeren Zeitraum zu speichern.²⁷

Auf der Ebene der Datenübermittlung ist unabhängig von den Voraussetzungen der Datenspeicherung die grundsätzliche Zweckbindung der bevorrateten Daten zu beachten. Aus der zeitlichen Streckung der Weiterverarbeitung ergibt sich kein Grund, von diesem Maßstab zulasten der betroffenen Person abzurücken. Da die gespeicherten Daten durch die Datenübermittlung in einen neuen Verfahrenszusammenhang eingebettet werden, handelt es sich um eine Zweckänderung, an die sowohl das Datenschutzrecht als auch die Grundrechte spezifische Anforderungen errichten. An diesen Anforderungen sind die Übermittlungserlaubnisse des AZRG zu messen.

II. Datenspeicherung im Ausländerzentralregister

Auf der Stufe der Datenspeicherung sind für die Errichtung des Ausländerzentralregisters Regelungen erforderlich, die die zu speichernden Daten normenklar beschreiben, die Speicherung an hinreichend gewichtige Anlässe binden und den Umfang der Speicherung auf das erforderliche Maß begrenzen.²⁸ Das AZRG genügt diesen Anforderungen weitgehend, jedoch nicht vollständig.

1. Speicherungsanlässe und betroffene Personen

Gegen die meisten im AZRG geregelten Speicherungsanlässe bestehen keine Bedenken aus höherrangigem Recht. Der Speicherungsgrund des nicht nur vorübergehenden Aufenthalts im Bundesgebiet in § 2 Abs. 1 AZRG ist ungeachtet gewisser Unschärfen in Grenzfällen insgesamt

²⁵ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 21. Dezember 2016, Rs. C203/15 und C-698/15 (Tele2 Sverige u.a.), Rn. 97 ff.; EuGH (Große Kammer), Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017, Rn. 204 ff.; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, Rn. 105 ff.; tendenziell gleichläufig EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. Dezember 2008, No. 30562/04 and 30566/04 (S. und Marper/Vereinigtes Königreich), Rn. 119 ff.; EGMR (4. Sektion), Urteil vom 13. November 2012, No. 24029/07 (M.M./Vereinigtes Königreich), Rn. 195 ff.; überholt ist insoweit BVerfGE 125, 260 (316 ff.).

²⁶ Vgl. EGMR (5. Sektion), Urteil vom 18. April 2013, No. 19522/09 (M.K./Frankreich), Rn. 38; EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 – La Quadrature du Net u.a., Rn. 134 ff., 140 ff.; aus der Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 103, 21 (34); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 16. Mai 2002 - 1 BvR 2257/01 -, juris, Rn. 14 f.

²⁷ Vgl. EGMR (2. Sektion), Urteil vom 18. Oktober 2011, No. 16188/07 (Khelili/Schweiz), Rn. 63 ff.; aus der Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 103, 21 (37); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. Juni 2006 - 1 BvR 2293/03 -, juris, Rn. 15.

²⁸ BVerfGE 133, 277 (334).

hinreichend bestimmt.²⁹ Die in § 2 Abs. 1a bis 3 AZRG aufgeführten Personenkategorien werden überwiegend durch Bezugnahme auf konkrete Handlungen (etwa eine unerlaubte Einreise oder die Stellung eines Asylantrags) oder hoheitliche Maßnahmen (wie eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung,³⁰ eine Ausschreibung zur Zurückweisung an der Grenze, die Ablehnung eines Antrags auf Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit oder die Verurteilung wegen einer Straftat nach dem AufenthG) klar definiert. Die zentrale Speicherung bestimmter Daten der betroffenen Personenkreise zur Anbahnung behördlicher Kontakte und zur Wahrnehmung operativer Aufgaben begegnet auch materiell keinen generellen Bedenken. Die Personenkategorien des § 2 AZRG sind überwiegend so gefasst, dass sich die Speicherung auf Personen bezieht, bei denen überdurchschnittlich wahrscheinlich ist, dass sie an migrationsrechtlichen Verfahren beteiligt sein werden. Wegen der dezentralen Untergliederung der deutschen Migrationsverwaltung auf unterschiedliche Rechtsträger und Behörden ist nachvollziehbar, dass eine zentrale Datenspeicherung über solche Personen geeignet, erforderlich und prinzipiell auch angemessen ist, um einen wirksamen Vollzug des Migrationsrechts zu gewährleisten.

Kritisiert wird teilweise der in § 2 Abs. 2 Nr. 4 AZRG geregelte Speicherungsanlass der Einreisebedenken. Diese Vorschrift verweist insbesondere auf § 5 Abs. 1 AufenthG, der allgemeine Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels errichtet und seinerseits zum Teil sehr offen formuliert ist. So wird ein Aufenthaltstitel gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG grundsätzlich nicht erteilt, wenn ein Ausweisungsinteresse besteht, ohne dass die in Bezug genommenen Ausweisungsgründe näher spezifiziert würden.³¹ Insoweit legt § 2 Abs. 2 Nr. 4 AZRG einen in seiner Reichweite nicht völlig klar überschaubaren „Kettenverweis“ an.³² Andererseits finden sich in § 5 Abs. 1 AufenthG auch klarer konturierte Versagungsgründe wie etwa die Sicherung des Lebensunterhalts.³³ Der Speicherungsgrund der Einreisebedenken ist damit zumindest nicht generell zu unbestimmt gefasst.

Zu unbestimmt und hinsichtlich des Speicherungsanlasses zu weit formuliert sind hingegen die Speicherungstatbestände in § 2 Nr. 7 und 7a AZRG, soweit sie an den Verdacht bevorstehender Straftaten anknüpfen.³⁴ Beide Regelungen beziehen sich unter anderem (Nr. 7) bzw. sogar ausschließlich (Nr. 7a) auf strafrechtliche Vorfeldtatbestände, die ihrerseits Handlungen weit im Vorfeld konkreter Rechtsgutsverletzungen kriminalisieren. Im Zusammenwirken der strafrechtlichen

²⁹ Vgl. für einen Rückgriff auf aufenthaltsrechtliche Kategorien *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 14. Nach Nr. 2.1.2. VV-AZR liegt ein nicht nur vorübergehender Aufenthalt vor, wenn eine Person sich seit mehr als drei Monaten in Deutschland aufhält oder ersichtlich ist, dass sie sich länger als drei Monate hier aufhalten will.

³⁰ Näher zu diesem Begriff *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 31 ff.

³¹ *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 42.

³² Vgl. zu der Affinität dieser Regelungstechnik zu Bestimmtheitsmängeln BVerfGE 154, 152 (266).

³³ Aus inhaltlichen Gründen kritisch hierzu jedoch *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 49.

³⁴ Im Ergebnis wie hier *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 71 ff.

Vorverlagerung mit dem Erfordernis bloßer „tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht“ einer bevorstehenden Straftat und (in Nr. 7) der Verschiebung des Speicherungsanlasses in das Planungsstadium wird die Eingriffsschwelle in tatsächlicher Hinsicht nahezu vollständig entgrenzt. Eine derartige Speicherung beruht fast zwangsläufig primär auf Erkenntnissen über die persönlichen Haltungen oder sozialen Bindungen der betroffenen Person, die für sich genommen Grundrechtseingriffe nicht legitimieren können.³⁵

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Antiterrordatei als Speicherungsanlass tatsächliche Anhaltspunkte für die Unterstützung oder Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung für ausreichend gehalten. Zur Begründung hat sich das Gericht jedoch insbesondere darauf berufen, dass die Antiterrordatei „außerhalb von dringenden Eilfällen nur der Informationsanbahnung dient und in diesem Rahmen ermöglichen soll, auch ungesicherte Einschätzungen von Verdachts- und Gefahrenlagen noch im Vorfeld von Ermittlungen zu verwerfen oder zu erhärten“.³⁶ Hingegen dient das Ausländerzentralregister gleichermaßen der Informationsanbahnung wie der operativen Verwendung der gespeicherten Daten. Insbesondere eine operative Verwendung von Daten, die auf derart unsicherer Tatsachengrundlage gespeichert werden, kann die betroffenen Personen ohne hinreichend belastbaren Anlass erheblichen Beeinträchtigungen aussetzen. Dieses Risiko ist nicht mehr hinnehmbar.

Zu unbestimmt und weit gefasst ist schließlich die Ermächtigung zur Speicherung von Suchvermerken auf Ersuchen des Bundeskriminalamts oder eines Nachrichtendienstes in § 5 Abs. 2 AZRG.³⁷ Die Speicherung ist danach zur „Feststellung“ irgendwelcher „Sachverhalte“ zulässig, sofern dies zur Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde erforderlich ist. Anlass und Ziel der Speicherung werden danach kaum eingegrenzt. Insbesondere setzt ein solcher Suchvermerk weder eine konkrete Gefahr noch ein konkretes Beobachtungsobjekt im Einzelfall voraus, sondern kann auch zur bloßen Ergänzung der eigenen Informationsbestände der ersuchenden Behörde oder zu einer einzelfallübergreifenden strategischen Aufklärung genutzt werden.³⁸ Mit Hilfe eines solchen Suchvermerks erfährt die ersuchende Behörde gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 2 AZRG von allen Mitteilungen und Anfragen über die betreffende Person, die das AZR erhalten hat. Insbesondere erhält sie neben den Kontaktdaten der anfragenden oder mitteilenden Behörde auch die mitgeteilten Daten selbst. Damit können Bundeskriminalamt und Nachrichtendienste das behördliche Interesse an einer Person in Echtzeit nachvollziehen und sich bei den anderen Behörden umfassend mit weiteren Informationen

³⁵ Vgl. BVerfGE 141, 220 (273).

³⁶ BVerfGE 133, 277 (339).

³⁷ *Frankenberg*, FS Simitis (2000), S. 99 (103).

³⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 -, Rn. 218.

eindecken. Die zu übermittelnden Daten können daher eine hohe Sensibilität aufweisen. Der äußerst offene Speicherungstatbestand in § 5 Abs. 2 AZRG trägt dem nicht annähernd Rechnung.³⁹

Keine Bedenken bestehen schließlich gegen den Speicherungstatbestand in § 2 Abs. 2c AZRG-neu. Diese Vorschrift soll eine Datenspeicherung zum Zweck der Beschleunigung von Visaverfahren ermöglichen, indem bei einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer Beschäftigung eine Datenspeicherung bereits vor Beantragung eines Visums ermöglicht wird. Zwar könnte die Datenspeicherung, die (auch) im Interesse der betroffenen Person liegt, von einer Einwilligung abhängig gemacht werden.⁴⁰ Dadurch könnte allerdings das mit der Norm verfolgte Beschleunigungsanliegen konterkariert werden. Da das Verfahren zur Erteilung des Aufenthaltstitels, in dessen Rahmen die Zustimmung erfolgt, eine Mitwirkung der betroffenen Person erfordert, liegt auch ohne „echte“ datenschutzrechtliche Einwilligung eine Willensbetätigung vor, die die gesetzliche Speicherungsermächtigung legitimiert.

2. Datenspeicherung in standardisierten Datenfeldern

Weitgehend keinen Bedenken aus höherrangigem Recht begegnet auch der in § 3 AZRG geregelte Umfang der Datenspeicherung in standardisierten Datenfeldern.

Die für alle Ausländer*innen aus Drittstaaten zu speichernden Datenkategorien nach § 3 Abs. 1 AZRG umfassen zum einen Daten, die einer zuverlässigen Identifizierung der betroffenen Person dienen. Ihre Speicherung ist erforderlich und angemessen, um Identitätszweifel auszuräumen. Dies gilt für die Grundpersonalien nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG, die meisten der weiteren Personalien nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG sowie das Lichtbild nach § 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG. Insbesondere kann eine zentrale Speicherung des Lichtbilds nicht von vornherein als nicht erforderlich eingestuft werden.⁴¹ Im Einzelfall kann etwa ein Abgleich des gespeicherten Lichtbilds mit einem durch die ersuchende Behörde übermittelten Lichtbild benötigt werden, um die Identität einer Person eindeutig zu klären, die an einem von der ersuchenden Behörde betriebenen Verfahren beteiligt ist. Zum anderen zählt § 3 Abs. 1 AZRG Datenkategorien auf, die zur Kontaktaufnahme mit der aktenführenden Stelle benötigt werden können oder generell bei Ausländer*innen aus Drittstaaten vielfach für operative Zwecke der Migrationsverwaltung erforderlich sind. Angesichts der begrenzten Sensibilität der zu speichernden Daten bestehen gegen die flächendeckende Bevorratung weitgehend keine Bedenken.

³⁹ Wie hier kritisch *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 2 AZRG, Rn. 11; andeutungsweise auch *Schriever-Steinberg*, NJW 1994, 3276 (3277); *Bäumler*, NVwZ 1995, 239 (242).

⁴⁰ Hierfür *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 18.

⁴¹ So jedoch *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 3 AZRG, Rn. 24; bezogen auf Kinder und Säuglinge auch *Eichenhofer*, NVwZ 2016, S. 431 (434); tendenziell wie hier hingegen EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, Rs. C-70/18 – Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Rn. 61.

Unbedenklich sind auch die weitergehenden Speicherungen, die für bestimmte Gruppen von Ausländer*innen in § 3 Abs. 2 bis 3c AZRG vorgesehen sind. Insbesondere gilt dies für die besonders umfangreiche Datenspeicherung über Asylbewerber*innen nach § 3 Abs. 2 und 3 AZRG. Die zu speichernden Datenkategorien umfassen zwar Daten von hoher Sensibilität, die dem besonderen Schutz des Art. 9 DSGVO unterliegen. Hierzu zählen die nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 AZRG zu speichernden Fingerabdruckdaten als biometrische Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 14 DSGVO und die nach § 3 Abs. 2 Nr. 10a und 11 AZRG zu speichernden Gesundheitsdaten i.S.v. Art. 4 Nr. 15 DSGVO.⁴² Die zentrale Bevorratung solcher Daten bedarf daher besonderer Rechtfertigung.⁴³ Diese Rechtfertigung ergibt sich jedoch daraus, dass bei Asylbewerber*innen typischerweise sowohl besondere Identifizierungsschwierigkeiten bestehen als auch wegen der zahlreichen behördlichen Verfahren der Eingriffs- und Leistungsverwaltung, an denen sie typischerweise beteiligt sind, ein erhöhtes Bedürfnis für einen zentralen Datenbestand zur operativen Nutzung anzuerkennen ist.

Mit höherrangigem Recht nicht zu vereinbaren ist hingegen die grundsätzlich für alle Ausländer*innen vorgesehene Speicherung der Religionszugehörigkeit auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG. Die Angabe, welcher Religion eine Person angehört, ist als besonders sensibles Datum anzusehen. Diese Angabe unterliegt gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO einem grundsätzlichen Verarbeitungsverbot, das nur ausnahmsweise aufgrund eines der Ausnahmetatbestände des Art. 9 Abs. 2 DSGVO aufgehoben werden kann. Auch aus grundrechtlicher Sicht begründet die Verarbeitung dieser Information eine gesteigerte Eingriffsintensität, da ihr ein besonderes Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko innewohnt.⁴⁴

Die Speicherungsermächtigung des § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG beschränkt sich nicht auf Fälle, in denen das Verarbeitungsverbot gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. a DSGVO durch eine Einwilligung der betroffenen Person aufgehoben ist. Zwar ist die Religionszugehörigkeit nur zu speichern, wenn die betroffene Person freiwillig Angaben hierzu gemacht hat. Allerdings ist bereits zweifelhaft, ob diese Freiwilligkeit durchweg eine wirksame Einwilligung in die behördliche Datenerhebung impliziert. Denn Angaben zur Religionszugehörigkeit werden Ausländer*innen typischerweise gegenüber Behörden machen, die ihnen gegenüber mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind oder für sie besonders bedeutsame Entscheidungen zu treffen haben. In derart fundamental hoheitlich geprägten Rechtsverhältnissen scheidet eine Einwilligung zumindest typischerweise an den strengen

⁴² Die nach § 3 Abs. 2 Nr. 10 AZRG zu speichernde Angabe, dass eine Gesundheitsuntersuchung durchgeführt wurde, ist für sich genommen nicht als Gesundheitsdatum einzustufen, da Informationen über das Ergebnis der Untersuchung weder gespeichert werden noch sich aus der gespeicherten Angabe erschließen lassen.

⁴³ Vgl. andeutungsweise zu Fingerabdruckdaten EuGH, Urteil vom 17. Oktober 2013, Rs. C-291/12 – Schwarz, Rn. 58 ff.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 115, 320 (353); 133, 277 (359 f.).

Anforderungen, die an die Freiwilligkeit zu stellen sind.⁴⁵ Selbst wenn jedoch aufgrund der freiwilligen Angabe der Religionszugehörigkeit eine Einwilligung in die Datenerhebung durch die Ausgangsbehörde angenommen wird, liegt hierin noch keine Einwilligung in die nachfolgende Speicherung im Ausländerzentralregister. Denn dabei handelt es sich um eine eigenständige Datenverarbeitung mit anderem Verarbeitungszweck. Eine Einwilligung gerade in die Datenspeicherung verlangt § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG nach seinem Wortlaut hingegen nicht.⁴⁶

Die Speicherung der Religionszugehörigkeit lässt sich daher datenschutzrechtlich nur legitimieren, wenn § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG insoweit unter einen der anderen Ausnahmetatbestände des Art. 9 Abs. 2 DSGVO fällt.

In Betracht kommt zunächst Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO, nach dem mitgliedstaatliche Regelungen die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten erlauben dürfen, wenn diese einem erheblichen öffentlichen Interesse dient und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrt. Dies ist nach einem strengen Maßstab zu beurteilen.⁴⁷ Die Gesetzesbegründung verweist insoweit auf die Terrorismusbekämpfung, insbesondere im Zusammenhang mit Gruppenauskünften, bei denen die Religionszugehörigkeit als Auswahlkriterium dienen könne.⁴⁸ Die Terrorismusbekämpfung stellt zwar ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse dar. Jedoch ist nicht erkennbar, inwieweit die zentrale Speicherung der Religionszugehörigkeit aller Ausländer*innen, die hierzu gegenüber einer zur Anlieferung an das Ausländerzentralregister verpflichteten Behörde Angaben gemacht haben, dieses Interesse fördern kann. Gerade die von der Gesetzesbegründung angeführte Verwendung als Suchmerkmal bei Gruppenauskünften birgt ein besonders hohes Stigmatisierungs- und Diskriminierungsrisiko, das durch einen hinreichenden Speicheranlass kompensiert werden müsste. Dies zeigt etwa der Vergleich mit der Antiterrordatei, in der zwar die Religionszugehörigkeit gleichfalls gespeichert werden darf, die jedoch auch nur Daten zu Personen mit einer spezifischen Nähebeziehung zu terroristischen Strukturen enthält.⁴⁹

Des Weiteren kommt als Ausnahmetatbestand Art. 9 Abs. 2 lit. j DSGVO in Betracht, der eine Verarbeitung nach Maßgabe mitgliedstaatlicher Vorschriften für statistische Zwecke zulässt.⁵⁰ Solche Zwecke können jedoch die Speicherung der Religionszugehörigkeit schon deshalb nicht rechtfertigen, weil das AZRG die Nutzung dieser Information nicht auf statistische Auswertungen beschränkt. Im

⁴⁵ Vgl. ErwGr 43 zur DSGVO und näher *Buchner/Kühling*, in: Kühling/Buchner, DSGVO/BDSG, Art. 7 DSGVO Rn. 41 ff.

⁴⁶ Unklar ist insoweit die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/7386, S. 61; hinsichtlich des Wortlauts wie hier *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 3 AZRG, Rn. 16..

⁴⁷ Näher *Petri*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 9 DSGVO Rn. 68 ff.

⁴⁸ BT-Drs. 14/7386, S. 61.

⁴⁹ Die Speicherung der Religionszugehörigkeit wurde insoweit gebilligt von BVerfGE 133, 277 (359 f.).

⁵⁰ Solche Zwecke führt als Regelungsziel an BT-Drs. 14/7386, S. 61.

Übrigen erscheint zweifelhaft, ob statistische Zwecke eine zentrale Speicherung der Religionszugehörigkeit in personenbezogener Form erfordern oder ob hierzu nicht vielmehr eine dezentrale Speicherung samt Übermittlung anonymisierter oder zumindest pseudonymisierter Daten ausreicht.⁵¹

Schließlich ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG auch im Zusammenwirken mit dem konkretisierenden untergesetzlichen Recht zu unbestimmt, soweit eine Speicherung der Religionszugehörigkeit vorgesehen ist. Das Merkmal der Religionszugehörigkeit ist unterschiedlichen Konkretisierungsgraden zugänglich. Beispielsweise könnte die Religionszugehörigkeit derselben Person angegeben werden als „christlich“, „evangelisch“ oder „calvinistisch“. Um die Granularität der gesetzlich vorgesehenen Speicherung zu bestimmen, bedarf es präzisierender Vorgaben. Diese Vorgaben müssen nicht notwendigerweise im Gesetz enthalten sein, jedoch im Voraus verbindlich festgelegt, nachvollziehbar dokumentiert und veröffentlicht werden.⁵² Für das Ausländerzentralregister liegt eine Konkretisierung in der nach § 40 AZRG zu erlassenden Rechtsverordnung nahe. Die AZRG-DV enthält jedoch keine Vorgaben zur Konkretisierung des Merkmals der Religionszugehörigkeit.

Zusätzliche Fragen wirft die Erweiterung des zu speichernden Datenkranzes durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters auf.

Im Ansatz vertretbar, in der konkreten Ausgestaltung jedoch nicht in vollem Umfang mit höherrangigem Recht vereinbar ist die in § 3 Abs. 1 Nr. 5b AZRG-neu vorgesehene Speicherung ausländischer Personenidentitätsnummern. Zur Begründung dieses Speicherungstatbestands führt die Gesetzesbegründung allerdings nachvollziehbar aus, dass eine ausländische Personenidentitätsnummer zur zuverlässigen Identifikation der betroffenen Person erforderlich sein kann, etwa nach einer Namensänderung.⁵³ Dementsprechend beschränkt § 10 Abs. 4a AZRG-neu die Nutzung der ausländischen Personenidentitätsnummer auf den Zweck, eine Person eindeutig zu identifizieren. Die Kritik an dem neuen Speicherungstatbestand hebt auf die erheblichen Risiken ab, die sich für die betroffene Person ergeben können, wenn die gespeicherte Personenidentitätsnummer ins Ausland übermittelt wird.⁵⁴ In der Tat würde eine solche Übermittlung ausländischen Behörden ermöglichen, mithilfe der Identitätsnummer ihre eigenen Datenbestände zu der betroffenen Person umfassend mit den übermittelten Daten zu verknüpfen. Eine ausländische Behörde könnte sich so etwa Erkenntnisse deutscher Behörden über den Aufenthaltsstatus, den Aufenthaltsort oder sogar das

⁵¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 65.

⁵² Vgl. BVerfGE 133, 277 (355 ff.).

⁵³ BT-Drs. 19/28170, S. 72 f.

⁵⁴ Wittmann, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 19 ff.; *Paritätischer Gesamtverband*, BT-Ausschussdr. 19(4)822, S. 3.

Asylvorbringen eines flüchtigen Staatsangehörigen erschließen.⁵⁵ Um diese spezifischen Risiken abzusichern, bedarf es besonderer Vorkehrungen, die die Übermittlung der Personenidentitätsnummer an ausländische Stellen sowohl durch die Registerbehörde als auch durch eine deutsche Behörde, die dieses Datum aus dem Ausländerzentralregister erhalten hat, an hinreichend qualifizierte Voraussetzungen bindet.

Das AZRG enthält die gebotenen Vorkehrungen, soweit es um Übermittlungen an Behörden von Drittstaaten geht. Insoweit greift die Kritik zu kurz. An solche Behörden dürfen Personenidentitätsnummern gemäß § 26 Satz 2 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 AZRG nicht übermittelt werden. Auch eine Weiterübermittlung durch eine deutsche Behörde, die eine Personenidentitätsnummer aus dem Ausländerzentralregister erhalten hat, an eine drittstaatliche Behörde ist gemäß § 11 Abs. 2 AZRG unzulässig.

Hingegen ist die Übermittlung ausländischer Personenidentitätsnummern an Behörden von Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie an Einrichtungen der Union selbst gemäß § 26 Satz 3 i.V.m. § 15 AZRG unter denselben Voraussetzungen wie eine Übermittlung an die von § 15 AZRG erfassten innerstaatlichen Behörden zulässig. Hinsichtlich solcher Behörden kann gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 AZRG auch eine Weiterübermittlung zulässig sein. Die Gleichbehandlung deutscher und EU-ausländischer Behörden rechtfertigt sich allerdings grundsätzlich aus dem Grundsatz wechselseitigen Vertrauens sowie aus dem unionsrechtlichen Ziel eines freien Datenverkehrs innerhalb der Union, das eine besondere Normierung in Art. 1 Abs. 3 DSGVO erfahren hat. Jedoch sind einige der Übermittlungstatbestände des § 15 AZRG generell zu weit gefasst und darum mit höherrangigem Recht nicht zu vereinbaren (näher siehe unten C III 4 a und b). Dieses allgemeine Defizit schlägt auch auf die neu hinzutretende Speicherungserlaubnis durch.

Bedenken bestehen daneben gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 5c und 5d AZRG-neu vorgesehene Speicherung der gegenwärtigen und früheren Anschriften aller Ausländer*innen. Diese Speicherung steht mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e DSGVO und dem Gebot der Datenminimierung aus Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO nicht in Einklang. Die Adressdaten sind gemäß § 3 Nr. 12 BMG ohnehin im Melderegister erfasst und können gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 6 BMG an öffentliche Stellen übermittelt werden. Ein Bedürfnis für eine generelle Doppelspeicherung derselben Daten im Ausländerzentralregister ist nicht erkennbar.⁵⁶ Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass eine zentrale Bevorratung wie im Ausländerzentralregister den teilnehmenden Behörden eine effektivere Aufgabenwahrnehmung ermöglicht, als wenn die bevorrateten Daten lediglich dezentral wie im

⁵⁵ So das Beispiel von *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 20.

⁵⁶ *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 18 f.; *Petri*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 A, S. 6.

Melderegister gespeichert werden.⁵⁷ Konkrete Anhaltspunkte für tatsächliche Effektivitätsgewinne, die zudem schwerer wiegen als die gegenläufigen Datenschutzbelange, sind jedoch nicht ersichtlich.

3. Volltextspeicherung von Dokumenten

Generell nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist die in § 6 Abs. 5 AZRG geregelte Volltextspeicherung bestimmter migrationsrechtlicher Entscheidungen. Die Vorschrift verletzt Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c, Abs. 3 Satz 4 und Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 lit. g DSGVO sowie Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, da die angeordnete Speicherung nicht erforderlich und unverhältnismäßig ist.

Die zu speichernden Dokumente enthalten regelmäßig Daten von hoher Sensibilität, die oftmals dem besonderen Verarbeitungsverbot des Art. 9 Abs. 1 DSGVO unterfallen. Die in Bezug genommenen behördlichen Entscheidungen (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 Faktoren wie den Gesundheitszustand, die psychische Disposition oder die weltanschaulichen und politischen Überzeugungen der betroffenen Person ein.⁵⁸

Zwar kann eine Übermittlung solcher Entscheidungstexte durch die aktenführende Behörde an eine der vom AZRG vorgesehenen potenziellen Empfangsbehörden gerechtfertigt sein. Die Übermittlung setzt jedoch eine am Einzelfall orientierte Abwägung voraus, in der das Gewicht des Übermittlungsinteresses dem gegenläufigen Vertraulichkeitsinteresse der betroffenen Person umfassend zuzuordnen ist. Diese Abwägung setzt eine vollständige Sachverhaltskenntnis voraus. Dies kann Umstände einschließen, die sich aus dem Entscheidungstext selbst nicht ergeben. Gegebenenfalls ist der Zugang zu den begehrten Informationen zu versagen oder einzuschränken. Zu einer solchen Abwägung ist zuverlässig nur die aktenführende Behörde imstande, von der die Entscheidung stammt. Die in § 6 Abs. 5 AZRG aufgeführten Entscheidungstexte sind daher strukturell zentralisierungsfeindlich.⁵⁹

Jedenfalls fehlt es für eine zentrale Bevorratung von Entscheidungstexten an einem hinreichend gewichtigen rechtfertigenden Grund. Eine Behörde, die – was zumindest ungewöhnlich sein dürfte⁶⁰ – für ihre Aufgabenerfüllung den Volltext einer migrationsrechtlichen Entscheidung einer anderen Behörde und nicht lediglich den Entscheidungstenor benötigt, kann sich entweder – etwa im Rahmen

⁵⁷ EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 62.

⁵⁸ Näher *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 25 ff.; mit derselben Stoßrichtung *BfDI*, BT-Ausschussdr. 19(4)823; *Petri*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 A, S. 7; *Paritätischer Gesamtverband*, BT-Ausschussdr. 19(4)822, S. 4.

⁵⁹ Ähnlich *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 32 f.

⁶⁰ Näher *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 30 ff.

von Verfahren der Leistungsverwaltung – die Entscheidung von der betroffenen Person vorlegen lassen oder an die andere Behörde ein Ersuchen auf Datenübermittlung oder Akteneinsicht richten. Mit Hilfe digitaler Datenverarbeitungstechnik lassen sich solche Ersuchen aus technischer Sicht in aller Regel zeitnah erledigen. Die Beschleunigungswirkung einer zentralen Volltextspeicherung von Dokumenten mit potenziell höchst sensiblem Inhalt dürfte daher bei zeitgemäßer technischer Ausstattung der Migrationsbehörden und einer effizienten Organisation begrenzt sein. Sie kann den damit verbundenen erheblichen Grundrechtseingriff nicht legitimieren.⁶¹ Sollte sich die Erledigung solcher Ersuchen in der Praxis aufgrund unzureichender technischer Ausstattung oder ineffizienter organisatorischer Abläufe hinziehen, so besteht Anlass zu einer Modernisierung, statt sämtliche betroffenen Ausländer*innen erheblichen Grundrechtseingriffen auszusetzen.

Schließlich weist die konkrete Regulierung der Volltextspeicherung erhebliche Mängel auf. So ermöglicht § 6 Abs. 5 AZRG die Speicherung von Begründungstexten bereits vor Eintritt der Bestandskraft. Auch einen Vermerk, ob die Bestandskraft bereits eingetreten ist, sehen weder § 6 Abs. 5 AZRG noch die AZRG-DV vor. Zudem hat die betroffene Person nicht das Recht, eine Stellungnahme zu der Entscheidung abzugeben, die hinzugespeichert wird. Die Regelung erzeugt so ein erhebliches Risiko für die betroffene Person, dass Folgeeingriffe an eine gerichtlich noch zu kontrollierende, möglicherweise rechtswidrige Entscheidung anknüpfen.⁶²

Die anstehende Erweiterung des § 6 Abs. 5 AZRG mit dem Ziel, das Ausländerzentralregister zu einer „zentralen Dokumentablage“ fortzuentwickeln, vertieft die Defizite dieser Vorschrift noch. Die neu hinzutretenden Volltextspeicherungen haben ganz überwiegend wiederum Dokumente zum Gegenstand, die Informationen von hoher Sensibilität enthalten können. Nach wie vor ist ein rechtfertigender Grund für die zentrale Bevorratung nicht erkennbar.

Hieran ändern die neu vorgesehenen Abwägungs- und Ausschlussklauseln in § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG- neu nichts. Diese Klauseln weisen vielmehr ihrerseits erhebliche Defizite auf.

Der Ausschluss einer Datenspeicherung, wenn und soweit „überwiegende schutzwürdige Interessen“ der betroffenen Person entgegenstehen, ist viel zu unbestimmt gefasst, um einen wirksamen Persönlichkeitsschutz zu gewährleisten. Diese Vorgabe kann spezifische und hinreichend restriktive Vorgaben für die Datenspeicherung nicht ersetzen.⁶³ Gleiches gilt für den Verweis auf „besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen“, dessen genaue Reichweite sich nicht erschließt.

⁶¹ Ähnlich *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 6 AZRG, Rn. 45.

⁶² *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 6 AZRG, Rn. 37 ff.

⁶³ Ähnlich *Petri*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 A, S. 7 f.; vgl. zu der gleichlautenden Übermittlungssperre in § 23 Nr. 1 BVerfSchG im Kontext von Auslandsübermittlungen BVerfGE 154, 152 (307).

Soweit schließlich angeordnet wird, Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung unkenntlich zu machen, wird allenfalls ein (kleiner) Teil des erforderlichen Schutzniveaus gewährleistet. Es erscheint bereits fragwürdig, ob eine Berührung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei den zu speichernden Dokumenten überhaupt in Betracht kommt. Der Kernbereichsschutz wurde zumindest bislang in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur auf Informationserhebungen bezogen, die der hoheitlichen Gewalt auf der Grundlage eines verdeckten oder zwangsweisen Vorgehens unmittelbar Einblicke in den Kernbereich verschafften.⁶⁴ Demgegenüber mögen sich in den zu speichernden Dokumenten zwar intime Informationen finden, die aber zumindest in aller Regel auf Schilderungen der betroffenen Person beruhen, also lediglich einen mittelbaren Kernbereichsbezug aufweisen. Selbst wenn man einen solchen mittelbaren Bezug für ausreichend hält, damit der Kernbereichsschutz eröffnet ist, umfasst der gesetzlich gewährleistete Schutz jedenfalls nur einen kleinen Ausschnitt der schutzbedürftigen sensiblen Informationen. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung bezeichnet eine innerste Sphäre der Privatheit, die hoheitlichen Einblicken generell entzogen bleiben soll. Er lässt sich nicht mit der deutlich weiter gefassten Privatsphäre gleichsetzen. Soweit die Gesetzesbegründung daher ausführt, Informationen zur sexuellen Orientierung oder zur religiösen, politischen oder weltanschaulichen Überzeugung seien unkenntlich zu machen,⁶⁵ lässt sich diese weitreichende Annahme jedenfalls nicht auf den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung stützen.

Mit höherrangigem Recht vereinbar ist lediglich die geplante Speicherung ausländischer Ausweis- oder Identifikationsdokumente (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 AZRG-neu). Hierbei handelt es sich um weitaus weniger sensible Dokumente, deren zentrale Bevorratung sich aus dem Anliegen rechtfertigt, die gespeicherten Dokumente mit anderen Identifikationsdokumenten abzugleichen und die betroffene Person zuverlässig zu identifizieren.⁶⁶

III. Übermittlung der gespeicherten Daten

1. Prüfungsmaßstäbe

Aus höherrangigem Recht ergeben sich in zweifacher Hinsicht materielle Anforderungen, an denen die Übermittlungsermächtigungen des AZRG zu messen sind.

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 109, 279 (313 ff.); 113, 348 (390 ff.); 120, 274 (335 ff.); 141, 220 (276 ff.); 154, 152 (262 ff.).

⁶⁵ BT-Drs. 19/29820, S. 30.

⁶⁶ Wittmann, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 35.

a) Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit

Erstens vollendet eine Übermittlung aus dem Ausländerzentralregister eine Zweckänderung der gespeicherten Daten im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 6 Abs. 4 DSGVO. Die Daten werden durch die Speicherung aus dem Verfahrenszusammenhang herausgelöst, aus dem sie ihren ursprünglichen Verarbeitungszweck erlangt haben. Sie werden für zahlreiche Übermittlungszwecke bereitgehalten. Durch 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.⁶⁷ Allerdings kommt eine Zweckvereinbarkeit bei Speicherungen im Ausländerzentralregister nicht in Betracht. Denn in dem Register werden Daten, die von unterschiedlichen Behörden für unterschiedliche Zwecke erhoben wurden, zusammengeführt und für eine Vielzahl von Übermittlungsempfängern und Aufgaben bereitgestellt. Da bereits die Speicherung im Register eine Weiterverarbeitung ist, würde eine Zweckvereinbarkeit voraussetzen, dass zumindest hinsichtlich bestimmter Erhebungszwecke *alle* gesetzlich zulässigen Übermittlungszwecke vereinbar sind. Angesichts der Heterogenität der geregelten Übermittlungszwecke erscheint dies ausgeschlossen. Miteinander vereinbar sein können allenfalls die Erhebungszwecke gespeicherter Daten, die von bestimmten Behörden angeliefert werden, und bestimmte gesetzliche Übermittlungszwecke. Die Vereinbarkeitsprüfung kann jedoch nicht allein bei den Übermittlungsermächtigungen ansetzen. Ansonsten würde der Verarbeitungsschritt, der in der Speicherung im Ausländerzentralregister liegt, übersprungen und die Multifunktionalität dieser Datensammlung ausgeblendet. Im Übrigen ermöglichen alle Übermittlungsermächtigungen des AZRG die Übermittlung gespeicherter Daten unabhängig davon, welche Behörde die Daten angeliefert hat. Jede dieser Ermächtigungen regelt damit zumindest *auch* Zweckänderungen und ist an den dafür maßgeblichen Anforderungen zu messen.

Die Übermittlungsermächtigungen des 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. Je nach Übermittlungszweck kommen als Ziele in Betracht 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

⁶⁷ Die daneben mögliche Einwilligung der betroffenen Person ist für das Ausländerzentralregister zumindest sehr weitgehend irrelevant und wird an dieser Stelle nicht näher erörtert.

allgemeinen öffentlichen Interesses (Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO). Des Weiteren ergibt sich auch aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, dass die Übermittlung der gespeicherten Daten dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen muss.

Auf unionsrechtlicher Ebene sind die Anforderungen an Zweckänderungen bislang noch wenig konturiert. Orientierung bietet derzeit vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die unterschiedliche Weiterverarbeitungskonstellationen unterscheidet. Nach dem grundlegenden Urteil zum BKA-Gesetz sind „echte“ Zweckänderungen von bloßen „weiteren Nutzungen“ erhobener Daten zu unterscheiden.

Um eine „weitere Nutzung“ handelt es sich, wenn dieselbe Behörde erhobene Daten im Rahmen derselben Aufgabe zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter weiterverarbeitet. Der Gesetzgeber darf eine „weitere Nutzung“ der Daten unabhängig von weiteren gesetzlichen Voraussetzungen als bloßer Spurenansatz erlauben.⁶⁸ Ob eine „weitere Nutzung“ bei der längerfristigen Bevorratung von Daten in einer zentralen Datensammlung überhaupt in Betracht kommt, erscheint allerdings zumindest unklar.⁶⁹ Jedenfalls hat sie für das Ausländerzentralregister keine Bedeutung, da diese Datensammlung gerade dem Austausch zwischen unterschiedlichen Behörden dient, es also an einer Weiterverarbeitung durch dieselbe Behörde oder auch nur eine Behörde desselben Behördentyps regelmäßig fehlt. Zudem werden die Daten gerade für eine Vielzahl behördlicher Aufgaben bereitgehalten. Die Rechtsfigur der „weiteren Nutzung“ bleibt darum im Folgenden außer Betracht.

Eine Datenübermittlung an eine andere Behörde zur Erfüllung einer anderen Aufgabe ist hingegen als „echte“ Zweckänderung anzusehen. Als Kriterium für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Zweckänderung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem BKAG-Urteil die hypothetische Datenneuerhebung herausgearbeitet. Danach muss die Übermittlung „dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts dien[en], die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten“. Hingegen gelten für den tatsächlichen Anlass der Weiterverarbeitung niedrigere Anforderungen als für die Datenerhebung. Ausreichend sei, dass sich aus den Daten ein konkreter Ermittlungsansatz ergebe.⁷⁰ Auch wenn der Begriff des konkreten Ermittlungsansatzes nicht völlig klar ist, wird doch deutlich, dass es sich um ein von einem Einzelfall ausgehendes und auf diesen Einzelfall beschränktes Informationsinteresse handeln muss. Bezogen auf die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden ist damit eine zumindest

⁶⁸ BVerfGE 141, 220 (325).

⁶⁹ Näher und ablehnend *Bäcker*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 28 Rn. 143.

⁷⁰ BVerfGE 141, 220 (328 f.); fortgeführt in BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 216 ff.

ansatzweise konturierte Verdachts- oder Bedrohungslage erforderlich, die im Gesetz zu beschreiben ist.⁷¹

Diese auf Sicherheitsbehörden zugeschnittenen Anforderungen an Zweckänderungen lassen sich im Ansatz verallgemeinern. Maßgeblich kommt es danach auf eine Gleichgewichtigkeit der materiellen Gründe der Datenerhebung und der Datenübermittlung an. Die Anforderungen an das materielle Gewicht des neuen Verarbeitungszwecks hängen maßgeblich von der Eingriffsintensität der Datenerhebung ab. Darüber hinaus muss auch die Eingriffsintensität der Übermittlung selbst beachtet werden. Diese kann durch einengende Vorgaben reduziert werden, sodass sich eine großzügiger formulierte Übermittlungsschwelle legitimieren kann. Dies ist gerade für Daten relevant, die vor der Übermittlung in einer verfahrensübergreifenden Datensammlung zwischengespeichert waren. Insbesondere kann vorgesehen werden, dass die gespeicherten Daten innerhalb einer behördlichen Aufgabe nur für spezifische Erkenntnisziele oder nur in beschränktem Umfang zur Verfügung stehen. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Antiterrordatei niedrigschwellige Übermittlungsregelungen gebilligt, weil diese Datei – abgesehen von Sonderfällen – eine reine Indexdatei darstellt, die einen Datenaustausch zwischen Sicherheitsbehörden lediglich vorbereitet.⁷² Hingegen stehen die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten grundsätzlich umfassend auch für operative Verwendungen zur Verfügung, die für die betroffenen Personen nach einer Übermittlung schwerwiegende Folgemaßnahmen mit sich bringen können. Allerdings differenziert das AZRG den Kreis der übermittlungsfähigen Daten je nach Empfangsbehörde, was sich auf das Eingriffsgewicht der Datenübermittlung auswirkt. Im Übrigen kann bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit auch das Verhältnis der gesetzlichen Übermittlungszwecke zu den Datenerhebungszwecken und zum migrationsrechtlichen Hauptzweck der Datensammlung berücksichtigt werden. Insoweit ist das Kriterium der Zweckvereinbarkeit auch für das Ausländerzentralregister relevant.

b) Gleichheitsrechte

Zweitens sind die meisten Übermittlungsermächtigungen des AZRG an den Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 1 GG und des Art. 20 GRCh zu messen.

Die Regelungen, mit denen das Ausländerzentralregister errichtet wird, bewirken eine Ungleichbehandlung zwischen Deutschen und Ausländer*innen. Soweit es sich um Unionsbürger*innen handelt, ist diese Ungleichbehandlung an dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 2 GRCh sowie an den Diskriminierungsverboten des AEUV zu

⁷¹ Vgl. *Schwabenbauer*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Rn. G 193; *Bäcker*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 28 Rn. 143.

⁷² BVerfGE 133, 277 (329 ff., 360 ff.).

messen.⁷³ Hingegen können sich Staatsangehörige von Drittstaaten trotz des offenen Normwortlauts nach weitgehend anerkannter Auffassung nicht auf Art. 21 Abs. 2 GRCh stützen, da diese Vorschrift funktional auf Unionsbürger*innen zugeschnitten ist.⁷⁴ Die allgemeinen Gleichheitssätze sind jedoch auf diese Ungleichbehandlung anwendbar.

Der gleichheitsrechtlichen Überprüfung der Übermittlungsregelungen des AZRG ist ein Maßstab zugrunde zu legen, der zumindest über ein bloßes Willkürverbot hinausgeht. Dies ergibt sich nach dem zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten gleitenden Kontrollmaßstab⁷⁵ aus mehreren Faktoren: Die Staatsangehörigkeit ist für die betroffene Person kaum verfügbar, da sie von Umständen abhängt, die diese nicht beeinflussen kann.⁷⁶ Darüber hinaus greifen die Speicherung von Daten im Ausländerzentralregister und die Übermittlung der gespeicherten Daten in die Grundrechte aus Art. 7 und Art. 8 GRCh sowie aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Schließlich weist die Staatsangehörigkeit eine Nähe zu den in Art. 3 Abs. 3 GG aufgeführten Diskriminierungsverboten auf. Zumindest in Fällen, in denen eine Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit mit erheblichen Grundrechtseingriffen zulasten (ausschließlich) von Ausländer*innen einhergeht, liegt wegen dieser Nähe eine weitere Verschärfung des Prüfungsmaßstabs nahe.⁷⁷

Die Ungleichbehandlung zwischen Deutschen und Ausländer*innen, die der Errichtung des Ausländerzentralregisters zugrunde liegt, lässt sich allerdings jedenfalls insoweit rechtfertigen, als die Datenspeicherungen dazu dienen, Aufgaben der Migrationsverwaltung wahrzunehmen. Insoweit geht es um ein behördliches Aufgabenfeld, das ausschließlich Ausländer*innen betrifft und dessen grundsätzliche Legitimation nicht in Zweifel steht. Soweit Datenspeicherungen und Datenübermittlungen erforderlich und angemessen sind, um solche Aufgaben zu erfüllen, lassen sich aus der Ungleichbehandlung von Deutschen und Ausländer*innen keine zusätzlichen Anforderungen entnehmen.⁷⁸ Eigenständige gleichheitsrechtliche Maßstäbe können hingegen zu beachten sein, soweit die gespeicherten Daten auch für andere behördliche Aufgaben zur Verfügung stehen, die Deutsche und Ausländer*innen gleichermaßen betreffen können.⁷⁹

⁷³ Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 69 ff.

⁷⁴ Vgl. *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 42, m.w.N.; a.A. *Weichert*, in: GK-AufenthG, Vorbemerkung zum AZRG, Rn. 24.

⁷⁵ Näher *Britz*, NJW 2014, S. 346 ff.

⁷⁶ BVerfGE 130, 240 (255).

⁷⁷ Offen gelassen in BVerfGE 130, 240 (255); für einen strengen Prüfungsmaßstab auch *Frankenberg*, in: FS Simitis (2000), S. 99 (115).

⁷⁸ Vgl. zu Datenspeicherungen über Unionsbürger*innen EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C524/06 – Huber, Rn. 53 ff.

⁷⁹ Vgl. zur Ungleichbehandlung von Unionsbürger*innen EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C524/06 – Huber, Rn. 69 ff.

2. Datenübermittlung zu migrationsrechtlichen Zwecken

Mit höherrangigem Recht vereinbar sind die Regelungen im AZRG, die Datenübermittlungen zu spezifisch migrationsrechtlichen Zwecken zulassen. Hierzu zählen insbesondere die in § 15 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 AZRG enthaltenen Übermittlungsermächtigungen, die der Durchführung ausländer-, asyl- und grenzpolizeilicher Aufgaben dienen. Daneben sind etwa die in § 18 AZRG enthaltenen Übermittlungsermächtigungen zu nennen, die der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Ausländer*innen dienen.

Diese Übermittlungsermächtigungen dienen behördlichen Aufgaben, die spezifisch den Rechtsstatus von Ausländer*innen zum Gegenstand haben beziehungsweise – im Fall des Grenzschatzes – zumindest wesentlich darauf abzielen, eine unerlaubte Einreise von Ausländer*innen in das Bundesgebiet zu verhindern. Soweit sich die im AZRG vorgesehenen Datenspeicherungen auf das Anliegen stützen lassen, diese Aufgaben wirksam zu erfüllen, lassen sich auch Datenübermittlungen zur Aufgabenerfüllung im Einzelfall rechtfertigen. Hierfür spricht auch, dass die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten vorwiegend in migrationsrechtlichen Kontexten erhoben wurden, da nach § 6 AZRG vor allem Behörden der Migrationsverwaltung zur Anlieferung von Daten verpflichtet sind. Erhebungszweck und Übermittlungszweck stehen daher bei diesen Übermittlungsermächtigungen typischerweise in einem Näheverhältnis.

Die Regelungen des AZRG, die Datenübermittlungen zu migrationsrechtlichen Zwecken zulassen, knüpfen die geregelten Datenübermittlungen auch an eine hinreichende tatsächliche Eingriffsschwelle. Voraussetzung ist gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG jeweils, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfangsbehörde erforderlich ist. Damit bedarf es jedenfalls eines auf das konkrete Übermittlungersuchen bezogenen tatsächlichen Anlasses.⁸⁰ Wie klar dieser Anlass konturiert ist, hängt auch von dem Aufgabenfeld der jeweiligen Behörde ab. Bezogen auf migrationsrechtliche Aufgaben ist davon auszugehen, dass die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung jeweils mit Blick auf ein konkretes behördliches Verfahren zu prüfen ist, das auf eine behördliche Einzelfallentscheidung gegenüber bestimmten Personen gerichtet ist. Demgegenüber liegt es mit Blick auf dieses Aufgabenfeld fern, unter die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung auch die Verfolgung einzelfallunabhängiger, strategisch ausgerichteter Informationsinteressen zu fassen. Angesichts dessen setzt die Erforderlichkeit im Zusammenhang mit migrationsrechtlichen Aufgaben einen einzelfallbezogenen konkreten Ermittlungsansatz voraus. Dies genügt den Anforderungen, die sich aus höherrangigem Recht ergeben.

⁸⁰ Ähnlich zur Antiterrordatei BVerfGE 133, 277 (361).

3. Übermittlung der Grunddaten

Bei einengender Auslegung in materieller Hinsicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist auch die allgemeine Übermittlungserlaubnis des § 14 AZRG. Maßgeblicher Grund hierfür ist die begrenzte Eingriffsintensität der gesetzlich zulässigen Datenübermittlungen. Allerdings stehen die zugehörigen Verfahrensregelungen nicht vollständig mit höherrangigem Recht in Einklang.

Die Übermittlungsermächtigung in § 14 AZRG ist insofern besonders weit gefasst, als eine Übermittlung bestimmter Daten an alle inländischen Behörden zugelassen wird. Der Kreis der zulässigen Übermittlungszwecke deckt sich danach mit der Gesamtheit der behördlichen Aufgaben. Jedoch wird die Eingriffsintensität der Übermittlungserlaubnis dadurch begrenzt, dass lediglich die wenig sensiblen Grunddaten übermittelt werden dürfen. Der Erkenntniswert der Übermittlung erschöpft sich zumindest weitgehend darin, dass zum einen die betroffene Person identifiziert werden kann, zum anderen die aktenführende Behörde benannt wird. Diese begrenzte Übermittlungsermächtigung rechtfertigt sich daraus, dass in praktisch allen behördlichen Verfahren, die Ausländer*innen betreffen, je nach den Umständen des Einzelfalls Informationen der Migrationsverwaltung benötigt werden können oder sich Informationen ergeben können, die migrationsrechtlich relevant sind. Die dafür erforderliche Kontaktaufnahme zur aktenführenden Behörde wird durch § 14 AZRG ermöglicht, jedoch nicht selbst geregelt.

Bei einengender Auslegung stehen auch die Anforderungen an den tatsächlichen Übermittlungsanlass mit höherrangigem Recht in Einklang. Die in § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG geregelte Voraussetzung, dass die Übermittlung zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich sein muss, ist dann hinreichend, wenn die Erforderlichkeit sich nach einem konkreten einzelfallbezogenen behördlichen Verfahren bemisst, für das Informationen der Migrationsverwaltung benötigt werden oder das eine potenzielle migrationsrechtliche Relevanz aufweist. Hingegen darf diese Voraussetzung nicht so verstanden werden, dass Informationen aus dem Ausländerzentralregister routinemäßig immer schon dann abgerufen werden können, wenn an einem Verwaltungsverfahren ein*e Ausländer*in beteiligt ist.

Darüber hinaus muss der Begriff des Lichtbilds in § 14 Abs. 1 Nr. 2 AZRG restriktiv interpretiert werden. Die hinsichtlich der Empfangsbehörden und Übermittlungszwecke offene Übermittlungsermächtigung in § 14 AZRG ist nicht auf hinreichend gewichtige öffentliche Belange beschränkt, um das Verarbeitungsverbot für besondere Kategorien personenbezogener Daten in Art. 9 Abs. 1 DSGVO aufzuheben. Übermittlungsfähig sind Lichtbilder daher nur dann, wenn sie nicht diesen Kategorien unterfallen, also nicht mit biometrischen Methoden hergestellt wurden.⁸¹

⁸¹ Vgl. zu den maßgeblichen Abgrenzungskriterien *Petri*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 14 DSGVO Rn. 8.

Schließlich ist das Übermittlungsverfahren teils unzureichend geregelt. Insbesondere verletzt § 10 Abs. 1 Satz 2 AZRG die Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO. Danach muss ein Übermittlungersuchen, das sich nur auf die Grunddaten bezieht, keinen Übermittlungszweck angeben. Hierdurch wird die in § 10 Abs. 1 Satz 3 AZRG vorgesehene Prüfung durch die Registerbehörde, ob Anhaltspunkte gegen die Erforderlichkeit sprechen, weitgehend ausgehebelt. Zudem wird eine aufsichtsbehördliche Kontrolle der Übermittlung zumindest erschwert. Ein rechtfertigender Grund hierfür ist nicht erkennbar.⁸²

4. Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden

In erheblichem Ausmaß verfassungs- und unionsrechtswidrig sind die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden.

a) Übermittlung an allgemeine Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

§ 15 Abs. 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, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfangsbehörde erforderlich ist. Die übermittelten Daten können sowohl zur Kontaktaufnahme mit der aktenführenden Behörde als auch unmittelbar operativ genutzt werden. Diese sehr weitreichenden Übermittlungserlaubnisse verletzen höherrangiges Recht.

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 sowie Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Sie stehen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht in Einklang.

§ 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG ermöglichen Grundrechtseingriffe von gesteigertem Gewicht. Datenübermittlungen nach diesen Vorschriften können Daten von beträchtlicher Sensibilität zum Gegenstand haben. So können Angaben zu behördlichen Entscheidungen, Ausschreibungen oder Gefährdungsanalysen, die den Anlass zu einer Datenspeicherung gegeben haben, umfasst sein (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 7 AZRG). Diese Angaben können sensible Informationen umfassen oder Rückschlüsse auf solche Informationen ermöglichen. Beispiele bilden die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Person oder die Annahme der speichernden Behörde, 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. Sensibel sind auch Angaben zur Religionszugehörigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG), soweit deren Speicherung überhaupt

⁸² Weichert, in: GK-AufenthG, § 10 AZRG, Rn. 7.

für zulässig gehalten wird (siehe oben C II 2). Bei Asylbewerber*innen und vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer*innen sind daneben Fingerabdruckdaten übermittlungsfähig (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3a Nr. 1 AZRG), deren Verarbeitung gleichfalls eine gehobene Eingriffsintensität aufweist. Gerade bei Asylbewerber*innen 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 Nr. 4 und 5 AZRG ermöglichter – Vollzugriff auf die zu einem*iner Asylbewerber*in gespeicherten Daten kann der Empfangsbehörde weitreichende Informationen über identifizierende Merkmale, familiäre Bindungen und Bildungsstand der betroffenen Person vermitteln.

Angesichts der potenziell beträchtlichen Eingriffsintensität muss die Datenübermittlung aus dem Ausländerzentralregister an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nach dem Kriterium einer hypothetischen Datenneuerhebung auf den Schutz von Rechtsgütern oder die Verfolgung von Straftaten beschränkt werden, die zumindest hervorgehobenes Gewicht haben.⁸³ In tatsächlicher Hinsicht muss die Übermittlung zumindest auf einem konkreten Ermittlungsansatz beruhen. 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.

Die Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG genügen diesen Anforderungen nicht. Zum einen 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 derart eingriffsintensive Datenübermittlung nicht legitimieren können. Zum anderen errichten diese Übermittlungsermächtigungen keine hinreichende tatsächliche Eingriffsschwelle. In § 15 Abs. 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.⁸⁴ Daran ändert auch das in § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG verankerte Erfordernis nichts, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfangsbehörde erforderlich sein muss. Anders als im Bereich der Migrationsverwaltung (siehe oben C III 2) begrenzt dieses Erfordernis

⁸³ 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, BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 -, Rn 176 ff.

⁸⁴ Vgl. zu der ähnlich lautenden Übermittlungsermächtigung in § 113 Abs. 2 TKG a.F. BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13, Rn. 155.

zumindest die Datenübermittlung an Polizeibehörden 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 strategisch ausgerichtete einzelfallübergreifende Kriminalprävention zu betreiben.⁸⁵ 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. Eine ausdrückliche Beschränkung auf einzelfallbezogene Erkenntnisinteressen enthält § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG hingegen nicht.⁸⁶

Darüber hinaus verstoßen die Übermittlungsermächtigungen in § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG gegen die Gleichheitsrechte aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 GRCh. Diese Regelungen stellen die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten unbegrenzt für die allgemeine Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zur Verfügung. Diese behördlichen Aufgabenfelder stehen jedoch – anders als die Migrationsverwaltung – nicht generell in einem Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit. Deutsche und Ausländer*innen begehen gleichermaßen Straftaten und verursachen Gefahren. Die systematische, nicht lediglich auf Sonderfälle bezogene Bereitstellung eines Datenbestands nur über Ausländer*innen zu den Zwecken der Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr bewirkt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit.⁸⁷

b) Übermittlung für Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Erheblichen Zweifeln unterliegen auch die in § 15 Abs. 1 Nr. 3 und 3a AZRG enthaltenen Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an die Luftsicherheitsbehörden und die atomrechtlichen Aufsichtsbehörden zur Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen.

Allerdings dürften diese Ermächtigungen bei isolierter Betrachtung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang stehen. Die in Bezug genommenen Zuverlässigkeitsüberprüfungen dienen mit der Sicherheit des Luftverkehrs und der Verhütung einer Entwendung oder Freisetzung radioaktiver Stoffe dem Schutz von Rechtsgütern von hohem Gewicht. Da die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten bei verständiger Auslegung nur übermittelt werden dürfen, wenn eine Zuverlässigkeitsüberprüfung konkret ansteht, setzen die Ermächtigungen auch einen hinreichend konkreten Übermittlungsanlass voraus. Schließlich erscheint es vertretbar,

⁸⁵ Vgl. zu diesem Begriffsverständnis *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021 (i.E.), Rn. D 25 f.

⁸⁶ Vgl. zur Bundespolizei BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13, Rn. 230.

⁸⁷ Vgl. zur früheren Diskriminierung von Unionsbürger*innen EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06 – Huber, Rn. 76 ff.

dass der Kreis der übermittlungsfähigen Daten nicht eingegrenzt wird, da für die in Bezug genommenen Zuverlässigkeitsüberprüfungen je nach Einzelfall alle gespeicherten Daten relevant sein können.

Bedenken ergeben sich jedoch aus den Gleichheitsrechten in Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 GRCh. Die Schutzziele des Luftsicherheitsrechts und des Atomrechts stehen wiederum in keinem Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit der zu überprüfenden Personen. Die systematische Bereitstellung eines Datenbestands nur über Ausländer*innen zur Durchsetzung dieser Ziele bewirkt daher wiederum eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

c) Übermittlung an das Zollkriminalamt

Zu weit geht auch die Ermächtigung zu Datenübermittlungen an das Zollkriminalamt in § 17 AZRG. Die in § 17 Abs. 1 AZRG enumerativ aufgezählten übermittlungsfähigen Daten umfassen sensible Daten wie Fingerabdruckdaten und Angaben zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen. Die gesetzliche Übermittlungsschwelle verfehlt die Anforderungen des höherrangigen Rechts, da jedenfalls kein konkreter Ermittlungsansatz als tatsächlicher Übermittlungsanlass vorausgesetzt wird.⁸⁸

Die Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Ausländer*innen lässt sich hingegen mit Blick auf diese Übermittlungsermächtigung noch mit der Erwägung rechtfertigen, dass es spezifisch um grenzüberschreitende Sachverhalte geht, wengleich sich hieraus allenfalls eine mittelbare Verbindung zur Staatsangehörigkeit ergibt.

d) Übermittlung an Nachrichtendienste

Die Ermächtigung zur Datenübermittlung an Nachrichtendienste in § 20 AZRG errichtet wiederum keinen hinreichend konturierten tatsächlichen Übermittlungsanlass. Das Gesetz verlangt wiederum lediglich, dass die Datenübermittlung zur Aufgabenerfüllung der Empfangsbehörde erforderlich ist. Damit ermöglicht es 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.⁸⁹ Zudem liegt – zumindest hinsichtlich der Verfassungsschutzbehörden und des Bundesamts für den Militärischen Abschirmdienst – eine sachlich

⁸⁸ Darüber hinaus nehmen einen Verstoß gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz hinsichtlich einiger der übermittlungsfähigen Datenkategorien an *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 17 AZRG (i.E.), Rn. 3; *BfDI*, BT-Ausschussdr. 19(4)271 B, S. 4 f.

⁸⁹ Vgl. zur Auskunft über Telekommunikations-Bestandsdaten BVerfGE 130, 151 (206); BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13 –, Rn. 151 und 218.

nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Ausländer*innen vor.

Darüber hinaus errichtet das AZRG für Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste unzureichende Verfahrensregelungen.⁹⁰ Insbesondere fehlt es an Vorkehrungen zur umfassenden Protokollierung solcher Datenübermittlungen. Solche Vorkehrungen sind aufgrund der Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO⁹¹ und der grundrechtlichen Anforderungen an eine zentrale Datensammlung⁹² geboten. Hingegen schließt § 13 Abs. 3 AZRG eine 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 unions- und verfassungsrechtlich vorgegebene Rechenschaftspflicht zu erfüllen. Sie führt zu einer sachwidrigen Zersplitterung der Dokumentation und kann die Kontrolle des Ausländerzentralregisters durch Aufsichtsbehörden und Gerichte erheblich behindern. Geheimhaltungsbedürfnisse der Nachrichtendienste können dieses Defizit nicht rechtfertigen. Diesen Geheimhaltungsbedürfnissen kann hinreichend Rechnung getragen werden, indem die Übermittlungsprotokolle besonders gesichert werden. Sollte dies aufwändig sein,⁹³ so ist dieser Aufwand im Interesse eines wirksamen 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.

e) Gruppenauskunft

Auch die Ermächtigung zu Gruppenauskünften in § 12 AZRG genügt zumindest nicht in jeder Hinsicht höherrangigem Recht.

Eine Gruppenauskunft zur Erfüllung sicherheitsbehördlicher Zwecke bewirkt einen Grundrechtseingriff von hoher Intensität. Dies ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren. Erstens handelt es sich um eine Maßnahme der Verdächtigengewinnung mit potenziell hoher Streubreite. Die Treffermenge, die aus einer sehr großen Zahl gespeicherter Datensätze erzeugt wird, enthält zwangsläufig ganz überwiegend Personen, die keinen Beitrag zu dem Anlass der Maßnahme geleistet haben. Zweitens ermöglicht § 12 AZRG Gruppenauskünfte aufgrund von Suchprofilen, in denen Daten von hoher Sensibilität enthalten

⁹⁰ Vgl. zum Folgenden *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 13 AZRG (i.E.), Rn. 12 ff.

⁹¹ Näher zu diesem Aspekt der Rechenschaftspflicht *Roßnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO Rn. 181 ff.

⁹² Vgl. zur Antiterrordatei BVerfGE 133, 277 (370).

⁹³ Hierauf verweist die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/8752, S. 55.

sein können, etwa Angaben zur Religionszugehörigkeit. In solchen Fällen wohnt der Maßnahme ein erhebliches Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko inne. Drittens stammen die gespeicherten Daten, die für die Gruppenauskunft genutzt werden, aus einer Vielzahl von Quellen, da zahlreiche Behörden zur Anlieferung an das Ausländerzentralregister verpflichtet sind. Eine zentrale Validierung der Daten ist auch nach Inkrafttreten der Abgleichsregelung in § 8a AZRG-neu nicht gewährleistet, was ein erhebliches Fehlerrisiko für die betroffenen Personen begründet. Insgesamt ist die Gruppenauskunft mit einer Rasterfahndung vergleichbar, der das Bundesverfassungsgericht gleichfalls eine hohe Eingriffsintensität beigelegt hat.⁹⁴

Die Ermächtigung 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 höherrangigen Rechts. Unzureichend ist § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a AZRG, der eine Datenübermittlung generell zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässt. Die Übermittlung wird damit nicht auf den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt, wie es grundrechtlich geboten wäre.⁹⁵

Zum anderen fehlt es teilweise an den gebotenen verfahrensrechtlichen Sicherungen. Insbesondere muss die Gruppenauskunft aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität an eine vorherige Kontrolle durch eine neutrale Stelle gebunden werden.⁹⁶ Eine solche Vorabkontrolle sieht § 12 AZRG nicht vor, sondern lediglich eine Meldung an die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörden nach der Übermittlung.

Schließlich beinhaltet auch die in § 12 AZRG enthaltene Ermächtigung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Ausländer*innen. Gruppenauskünfte werden wiederum generell zur Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden zugelassen, ohne Anlass und Ziel der Datenübermittlung auf Fallkonstellationen zu beschränken, in denen ein spezifischer Bezug zur Staatsangehörigkeit der betroffenen Person besteht.

5. Datenübermittlung an Leistungsbehörden

Die in § 18a und § 18b AZRG geregelten Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an bestimmte Leistungsbehörden sind nur teilweise mit höherrangigem Recht vereinbar.

Bei isolierter Betrachtung wahren diese Ermächtigungen allerdings den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die geregelten Datenübermittlungen dienen dazu, die Berechtigung

⁹⁴ BVerfGE 115, 320 (347 ff.); wie hier *Frankenberg*, FS Simitis (2000), S. 99 (108); *Weichert*, in: GK-AufenthG, § 12 AZRG (i.E.), Rn. 6.

⁹⁵ Vgl. zur Rasterfahndung BVerfGE 115, 320 (360); 141, 220 (303).

⁹⁶ Vgl. zur Rasterfahndung BVerfGE 141, 220 (303); wie hier *Frankenberg*, FS Simitis (2000), S. 99 (108 f.).

der betroffenen Person zum Bezug bestimmter Sozialleistungen zu überprüfen. Hierbei handelt es sich um ein gewichtiges öffentliches Interesse, das eine Datenübermittlung grundsätzlich rechtfertigen kann. Die nach § 18a und § 18b AZRG jeweils übermittlungsfähigen Datenkategorien können für die Prüfung der Leistungsberechtigung erforderlich sein. Schließlich setzt die Datenübermittlung im Zusammenwirken dieser Regelungen mit § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG voraus, dass die übermittelten Daten für die Prüfung eines konkret geltend gemachten Leistungsanspruchs benötigt werden. Hierin liegt ein hinreichend konkreter Übermittlungsanlass.

Jedoch führt die Möglichkeit, Daten aus dem Ausländerzentralregister zur Prüfung von Leistungsansprüchen zu übermitteln, wiederum zu einer Ungleichbehandlung von Ausländer*innen und deutschen Staatsangehörigen, für die eine vergleichbare zentrale Sammlung potenziell prüfungsrelevanter Daten nicht besteht. Diese Ungleichbehandlung ist nur teilweise gerechtfertigt, da sie sich nicht durchweg auf hinreichend gewichtige Sachgründe stützen lässt.

Solche Sachgründe bestehen zum einen, soweit die Datenübermittlung der Prüfung von Leistungsansprüchen dient, die nur Ausländer*innen zustehen können. Dies ist insbesondere der Fall bei den in § 18a AZRG in Bezug genommenen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zum anderen ist die Ungleichbehandlung von Ausländer*innen gerechtfertigt, soweit die Leistungsberechtigung von Umständen abhängt, die nur für Ausländer*innen relevant sind, und entsprechende Daten übermittelt werden sollen. So sind Ausländer*innen in der Bundesrepublik gemäß § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB XII nicht sozialhilfeberechtigt, wenn sie kein Aufenthaltsrecht haben.

Hingegen besteht kein hinreichender Sachgrund für die Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Ausländer*innen, soweit sich die behördliche Prüfung auf Umstände bezieht, die für beide Personengruppen gleichermaßen vorliegen müssen. So müssen alle Personen, die Sozialleistungen beantragen, ihre Identität und ihre Bedürftigkeit belegen und der Leistungsbehörde ihre Kontaktdaten nennen. Keinen Sachgrund gibt es darum etwa für die Übermittlungsermächtigungen in § 18a Nr. 7 und § 18b Nr. 7 AZRG, die eine Übermittlung von Telefonnummern und E-Mail-Adressen erlauben.

6. Übermittlung von Dokumententexten

Die Ermächtigung in § 10 Abs. 6 AZRG zur Übermittlung der nach § 6 Abs. 5 AZRG zu bevorratenden Volltexte bestimmter Dokumente verletzt gleichfalls höherrangiges Recht. Dies folgt zum einen bereits daraus, dass sich schon die Bevorratung dieser Texte nicht rechtfertigen lässt (siehe oben C II 3). Zum anderen werden die gesetzlichen Übermittlungsvoraussetzungen der potenziell hohen Sensibilität der Dokumententexte nicht gerecht.

Die Übermittlung wird zwar auf Eilfälle beschränkt und davon abhängig gemacht, dass die Kenntnis der Texte für die ersuchende Behörde unerlässlich ist und ihr die Daten übermittelt werden dürfen, auf die sich die Begründungstexte beziehen. Die Voraussetzung der Unerlässlichkeit dürfte jedoch über den ohnehin stets zu beachtenden Erforderlichkeitsgrundsatz nicht hinausgehen. Dementsprechend heißt es in Tz. 10.3 AZR-VV, die Kenntnis des Begründungstextes sei unerlässlich, wenn „ohne sie eine Verwaltungshandlung nicht vorgenommen werden kann“. Damit wird die Erforderlichkeit lediglich reformuliert.⁹⁷

Die weitere Voraussetzung, dass eine Übermittlung der Bezugsdaten zulässig sein muss, reicht für die Übermittlung der Volltexte nicht aus. Die Übermittlung der Bezugsdaten dient in erster Linie dazu, dass die ersuchende Behörde über eine Kontaktaufnahme mit der aktenführenden Behörde entscheiden kann. Die Übermittlung der Volltexte ersetzt hingegen eine solche Kontaktaufnahme. Sie müsste, wenn die Zulässigkeit der zentralen Bevorratung unterstellt wird, zumindest an die Voraussetzungen gebunden werden, die für eine Datenübermittlung durch die aktenführende Behörde gelten.

7. Übermittlung an ausländische und nichtöffentliche Stellen

Mit höherrangigem Recht vereinbar sind die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an ausländische Behörden in § 26 AZRG und an nichtöffentliche Stellen in § 25 und § 27 AZRG.

Nach § 26 Satz 2 AZRG müssen sich Übermittlungen an Behörden aus Drittstaaten sowie an über- oder zwischenstaatliche Stellen auf die wenig sensiblen Datenkategorien aus § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 und Abs. 2 AZRG beschränken. Hinsichtlich dieser Daten bestehen gegen die auch hier zu beachtende niedrige Übermittlungsschwelle des § 10 Abs. 1 Satz 1 AZRG keine Bedenken (siehe oben C III 3). Die besonderen Risiken der Drittstaatsübermittlung werden durch die abschließenden und vom deutschen Gesetzgeber nicht modifizierbaren Anforderungen der Art. 44 ff. DSGVO abgeschirmt.

Weitergehende Datenübermittlungen erlaubt § 26 Satz 3 i.V.m. § 15 AZRG, wenn die Empfangsbehörde einem Mitgliedstaat der Europäischen Union angehört. Dies ist unbedenklich, da innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich das einheitliche Datenschutzniveau der DSGVO gilt. Allerdings ist auch in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Übermittlungsermächtigungen des § 15 AZRG teils zu weit gefasst sind (siehe oben C III 4 a und b).

Gegen die in § 25 AZRG vorgesehenen, hinsichtlich der übermittlungsfähigen Datenkategorien begrenzten Datenübermittlungen an nichtöffentliche Stellen, die bestimmte humanitäre oder soziale Aufgaben wahrnehmen, bestehen angesichts der hohen Bedeutung der in Bezug genommenen

⁹⁷ Kritisch auch *Wittmann*, BT-Ausschussdr. 19(4)820 D, S. 35.

Aufgaben keine Bedenken. Gleiches gilt für die wiederum sachlich eng begrenzte Ermächtigung zu Datenübermittlungen aufgrund eines qualifizierten rechtlichen Interesses in § 27 AZRG.

IV. Verwendung der AZR-Nummer

Keinen Bedenken aus höherrangigem Recht unterliegen schließlich die Regelungen über die Verwendung der AZR-Nummer in § 10 Abs. 4 AZRG.

Diese Regelungen wahren die aus Art. 87 DSGVO folgenden Anforderungen an die Errichtung von Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung. Allerdings handelt es sich bei der AZR-Nummer um ein solches Kennzeichen.⁹⁸ Hierunter werden Zeichenfolgen verstanden, die im Rahmen von Datenverarbeitungen eine bestimmte Person repräsentieren und in mehreren unterschiedlichen Lebens- und Verwaltungsbereichen angewandt werden.⁹⁹ Die AZR-Nummer hat bei ihrer heutigen Ausgestaltung eine solche allgemeine Bedeutung. Sie dient nicht nur dem Verkehr mit dem Ausländerzentralregister (§ 10 Abs. 4 Satz 1 AZRG), sondern darf gemäß § 10 Abs. 4 Satz 2 AZRG in erheblichem Umfang auch im Verkehr zwischen anderen Behörden genutzt werden. Hierzu zählen neben Behörden der Migrationsverwaltung (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AZRG) auch Sicherheitsbehörden (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 AZRG), übergangsweise bis zur Vergabe einer Sozialversicherungsnummer Leistungsbehörden (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 AZRG) sowie hinsichtlich der in § 2 Abs. 1a und 2 AZRG genannten Personengruppen bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU sogar alle öffentlichen Stellen (§ 10 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 AZRG). Insbesondere die letztgenannte Verwendungserlaubnis reicht nicht nur hinsichtlich der verwendungsbefugten Behörden, sondern auch hinsichtlich des Verwendungszeitraums sehr weit, da die in Bezug genommenen Erlaubnisse erst nach mehrjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik erteilt werden (vgl. zur Niederlassungserlaubnis § 9 Abs. 2 AufenthG, zur Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU § 9a Abs. 2 AufenthG).

Nach Art. 87 DSGVO darf mitgliedstaatliches Recht die Verarbeitung von Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung vorsehen, muss jedoch die damit verbundenen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch geeignete Garantien abschirmen. Die Verordnung spezifiziert nicht, welche Garantien konkret in Betracht kommen. In der Literatur werden vor allem Vorgaben zur Zweckbindung, Verwendungsbeschränkungen, transparenzschaffende Vorkehrungen und technisch-

⁹⁸ Weichert, in: GK-AufenthG, Vorbemerkung zum AZRG, Rn. 79 ff.

⁹⁹ Vgl. die inhaltlich zumindest weitgehend übereinstimmenden Begriffsbildungen bei Ehmann, in: ders./Selmayr, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 5 f.; Weichert, in: Kühling/Buchner, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 11; v. Lewinski, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 87 DSGVO Rn. 28.

organisatorische Maßnahmen genannt.¹⁰⁰ Damit stehen unterschiedliche Wege bereit, um ein insgesamt hinreichendes Schutzniveau zu gewährleisten. Ziel ist in jedem Fall, das spezifische Risiko eines lebensbereichs- und behördenübergreifenden Kennzeichens abzuschirmen, dass mit seiner Hilfe Daten aus unterschiedlichen Quellen zu einem umfassenden Persönlichkeitsprofil zusammengefügt werden können.¹⁰¹

Nach diesem Maßstab enthält § 10 Abs. 4 AZRG hinreichende Vorgaben zum Datenschutz bei der Verwendung der AZR-Nummer.¹⁰² Maßgeblich hierfür ist die gesetzliche Verwendungsbeschränkung im behördlichen Verkehr außerhalb von Registerabfragen. Danach darf die AZR-Nummer nur zusätzlich zu den Grundpersonalien genutzt werden. Ein Zusammenfügen von Daten aus heterogenen Quellen allein mit Hilfe der AZR-Nummer wird damit verhindert. Die AZR-Nummer hat vielmehr eine reine Präzisions- und Validierungsfunktion in Fällen, in denen die Grundpersonalien für eine eindeutige Identifikation der betroffenen Person einer Datenübermittlung nicht ausreichen, weil sie zu ungenau (etwa bei Allerweltsnamen und unbekanntem Geburtsdatum) oder unrichtig sind. Das Risiko einer Datenübermittlung, bei der gemäß § 10 Abs. 4 Satz 2 AZRG die AZR-Nummer verwendet wird, geht darum über das Risiko einer Datenübermittlung, bei der allein die Grundpersonalien verwendet werden, nicht hinaus.

Die Verwendungsregelungen in § 10 Abs. 4 AZRG stehen auch mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in Einklang. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil allgemeine Bedenken gegen eine „Erschließung eines [behördenübergreifenden] Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal“ artikuliert. Hierbei ging es jedoch um die Vermeidung einer „umfassende[n] Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger“.¹⁰³ Die zitierte Passage ist daher nicht allgemein als Absage an behörden- und aufgabenübergreifende Kennzeichen zu verstehen, sondern als Hinweis auf das damit verbundene Risiko einer Profilbildung. Wird dieses Risiko wirksam abgeschirmt, kann die Verwendung eines allgemeinen Kennzeichens legitimiert werden.¹⁰⁴ Die verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen damit zumindest im Wesentlichen den Vorgaben des Art. 87 DSGVO und sind hier gleichfalls gewahrt.

¹⁰⁰ Vgl. *Hansen*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 87 DSGVO Rn. 22 ff.; v. *Lewinski*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 87 DSGVO Rn. 43 ff.

¹⁰¹ *Mester*, in: Taeger/Gabel, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2019, Art. 87 DSGVO Rn. 5.

¹⁰² *Weichert*, in: GK-AufenthG, Vorbemerkung zum AZRG, Rn. 83 f.

¹⁰³ BVerfGE 65, 1 (53), unter Verweis auf BVerfGE 27, 1 (6).

¹⁰⁴ *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, 2017, S. 29 ff.; a.A. schon zur restriktiveren älteren Fassung von § 10 Abs. 4 AZRG *Frankenberg*, FS Simitis (2000), S. 99 (105 f.).