



12.7.2010

MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

Betrifft: Petition 0481/1998, eingereicht von **Heinz Huber, österreichischer Staatsangehörigkeit, betreffend die Speicherung von Daten von EU-Bürgern durch die Ausländerbehörden der Bundesrepublik Deutschland**

1. Zusammenfassung der Petition

Der Petent, seit 1971 wohnhaft in der Bundesrepublik Deutschland, behauptet, eine ganze Reihe von ausländer- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Bundesrepublik Deutschland widersprechen dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG von Oktober 1995. Er sieht in der Art und Weise, wie Daten von EU-Bürgern in der Bundesrepublik Deutschland abgespeichert werden, eine Verletzung deren informationellen Selbstbestimmungsrechtes. Dies stelle somit eine Diskriminierung gegenüber deutschen Staatsbürgern dar.

2. Zulässigkeit

Für zulässig erklärt am 2. Oktober 1998. Die Kommission wurde um Auskünfte ersucht (Artikel 202 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

3. Vorläufige Antwort der Kommission, eingegangen am 13. August 1999

Die Dienststellen der Kommission bereiten zurzeit die Antwort auf die in der oben erwähnten Petition enthaltenen Fragen vor.

Da diese Fragen nicht nur die Einhaltung der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr betreffen, sondern ebenfalls die Einhaltung der Richtlinien über die Freizügigkeit, ist eine gründliche Analyse der einschlägigen Texte und Verfahren durch die jeweiligen zuständigen Dienststellen erforderlich.

Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Beiträge zu den Antworten auf die Petitionen der Bürger innerhalb vernünftiger Fristen erfolgen müssen, die dem Bedarf an Informationen und Unterstützung Rechnung tragen, mit denen der europäische Bürger rechnet. Daher räumen die Dienststellen diesen Fragen die höchste Priorität ein. Im Falle der Beschwerde von Herrn Huber bedauern die Dienststellen, dass es aufgrund der Komplexität der Frage und der eingehenden Prüfung nicht möglich war, eine raschere Antwort zu übermitteln. Die Dienststellen bemühen sich jedoch, so bald wie möglich einen sachdienlichen Beitrag zu leisten.

4. Zusätzliche Mitteilung der Kommission, eingegangen am 21. Juni 1999

1. Die Fakten

Herr Huber, österreichischer Staatsbürger, der seit 1971 in Singen im Land Baden-Württemberg in Deutschland wohnhaft und seit dem 26. Januar 1995 im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist, beschwert sich in zweifacher Hinsicht über das Verhalten der deutschen Behörden.

Zum einen forderte die für Ausländer zuständige Dienststelle der Stadt ihn am 26. April 1997 auf, für sich und seine minderjährige Tochter einen gültigen Pass vorzulegen (sein Pass war am 9. April 1997 abgelaufen). Man erklärte ihm, dass er sich gegebenenfalls einer Sanktion in Übereinstimmung mit dem Ausländerrecht wie z. B. Abschiebung aussetzen würde, wenn er keinen gültigen Pass vorlegen könne.

Zum andern behielt der Beamte, als Herr Huber am 7. Mai 1997 bei der Ausländerbehörde seinen neuen Pass vorlegte, in dem seine Tochter eingetragen war, eine Fotokopie der beiden ersten Seiten des Dokuments und erklärte, die Kopie des Passes müsse im Ausländerregister aufbewahrt werden. Herr Huber vertritt die Auffassung, dass es sich hier um eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts handelt, insbesondere hinsichtlich der Richtlinien über die Freizügigkeit und der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, sowie um einen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

2. Rechtslage

2.1 Die Richtlinien betreffend die Freizügigkeit

Aus den diversen Richtlinien betreffend das Aufenthaltsrecht¹ geht hervor, dass der Bürger eines Mitgliedstaats, der die Absicht hat, sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, eine Aufenthaltserlaubnis beantragen muss. Im Hinblick auf die Ausstellung dieses Dokuments muss der Betreffende u. a. ein gültiges Ausweispapier (Personalausweis oder Pass) vorlegen.

Bezüglich der Auswirkungen auf den Aufenthalt, wenn der Personalausweis abgelaufen ist,

¹ Siehe z. B. Richtlinie 68/360 über das Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmer, ABl. L 257 vom 19. Oktober 1968

sei auf Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 64/221¹ verwiesen, der Folgendes besagt: „Wird der Personalausweis oder Reisepass, der die Einreise in das Aufnahmeland und die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ermöglicht hat, ungültig, so rechtfertigt dies keine Entfernung aus dem Hoheitsgebiet.“

Die Mitteilung der Ausländerbehörde der Stadt Singen an den Petenten, wonach dieser von Abschiebung bedroht sein könnte, wenn er keinen gültigen Pass vorlege, verstößt gegen die oben erwähnte Bestimmung der Richtlinie 64/221.

Es sei darauf verwiesen, dass die Frage der anwendbaren Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Verpflichtung, im Besitz eines gültigen Personalausweises zu sein, dem Gerichtshof im Rahmen eines Verfahrens vorgelegt wurde. Mit Urteil vom 30. April 1998² hat der Gerichtshof festgestellt, dass „ein Mitgliedstaat, der Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten, die sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweisungspflicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs und des Bußgeldrahmens in unverhältnismäßiger Weise anders behandelt als seine eigenen Staatsangehörigen, gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 des Vertrages“ verstößt.

Abgesehen von der oben erwähnten besonderen Frage der Sanktionen wurde die Praxis der lokalen deutschen Behörden, die darin besteht, die Gültigkeit des nationalen Personalausweises der Unionsbürger zu kontrollieren, ohne dass diese Kontrolle durch die Ausstellung oder die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder durch einen Wechsel des Wohnsitzes gerechtfertigt wäre, bereits den Dienststellen der Kommission im Wege einer Beschwerde mitgeteilt. Die deutschen Behörden wurden zu näheren Erläuterungen über diese Praxis ersucht. Auf der Grundlage der Antwort, die die deutschen Behörden übermitteln werden, werden die Dienststellen der Kommission prüfen, ob es angemessen ist, der Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vorzuschlagen.

2.2 Die Richtlinie über den Schutz der personenbezogenen Daten

Die Erhebung der persönlichen Daten, die Herr Huber erwähnt, erfolgte am 7. Mai 1997, d. h. vor Inkrafttreten der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr³ vom 25. Oktober 1998.

Diese persönlichen Daten wurden jedoch weitergeleitet und im Ausländerzentralregister eingetragen und aufbewahrt, und es ist davon auszugehen, dass sie sich noch immer dort befinden. Da Deutschland die Richtlinie, die am 25. Oktober 1998 in Kraft getreten ist, noch nicht in nationales Recht umgesetzt hat, wurde ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Verstoßes gegen Artikel 32 Absatz 4 der Richtlinie 95/46/EG (Verpflichtung, der Kommission die internen Rechtsvorschriften bezüglich des von der Richtlinie betroffenen Bereichs mitzuteilen) eingeleitet. Es gilt nunmehr, zu prüfen, inwiefern die zur Last gelegten Tatsachen mit der Richtlinie 95/46/EG konform sind, so wie diese in internes Recht umgesetzt werden soll.

¹ Richtlinie vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ABl. L 56 vom 4. April 1964.

² Rechtssache C-24/97, Kommission/Deutschland.

³ Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995, ABl. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

Gemäß Artikel 3 der Richtlinie 95/46/EG findet diese Richtlinie keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. Da die im vorliegenden Fall kritisierte Verarbeitung im Rahmen der Anwendung der jeweiligen Richtlinien betreffend das Aufenthaltsrecht (siehe Vermerk auf S. 1) und der Richtlinie 64/221/EWG zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, erfolgt, findet die Richtlinie 95/46/EG über den Schutz der personenbezogenen Daten Anwendung.

Artikel 6 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG besagt, dass personenbezogene Daten für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Gemäß Artikel 7 Buchstabe e dieser Richtlinie darf eine Verarbeitung nur dann ohne vorherige Einwilligung der betreffenden Person erfolgen, wenn „die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde“.

Im vorliegenden Fall wird als Ziel des Ausländerzentralregistergesetzes die Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Durchführung von Maßnahmen betreffend das Ausländer- bzw. Asylrecht angegeben. Die Ausländerbehörde der Gemeinde Singen ist verpflichtet, die Angaben an das Register weiterzuleiten.

Laut Gesetz ist der Zugang zu bestimmten sogenannten Grunddaten (z.B. Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, vorherige bzw. andere Namen, Familienstand) für alle deutschen Behörden zugelassen. Genehmigt wird ebenfalls der Zugang zu zusätzlichen Daten für Behörden, die für bestimmte Bereiche zuständig sind (z. B. Ausländerbehörde, Asylbehörde, Polizei, Staatsanwälte, Gerichte, nationales Arbeitsamt, Staatsangehörigkeitsdienststellen, Geheimdienste, Spionageabwehr, Außenministerium, Botschaften und andere öffentliche Instanzen, die sich mit Visa befassen). Genehmigt wird ebenfalls der Zugang privater Stellen und Behörden von Drittländern. Der direkte Online-Zugang kann genehmigt werden. Bestimmte Behörden können ebenfalls aus unterschiedlichen Gründen Suchvermerke über einen Ausländer eintragen lassen, dessen Wohnsitz unbekannt ist; es ist ebenfalls möglich, Auskünfte über Personengruppen zu beantragen („Gruppenauskunft, Rasterfahndung“).

Das Gesetz unterscheidet in keinem Fall zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und anderen Ausländern. Die deutschen Bürger werden nicht in ein vergleichbares Zentralregister eingetragen.

Es ist nicht klar, aus welchen Gründen die personenbezogenen Daten über Herrn Huber und seine Tochter in diesem Register gespeichert werden sollen. Zunächst gestattet die Formulierung des Ziels des Registers es nicht, den genauen Zweck zu ermitteln, weshalb die Angaben über Herrn Huber und seine Tochter in diesem Register gespeichert werden. Ferner ist schwer zu begründen, weshalb nicht nur die für die Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien über die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht und insbesondere die oben erwähnte Richtlinie 64/221/EWG zuständigen Behörden, sondern auch alle

deutschen Behörden und bestimmte Behörden von Drittländern sowie private Stellen Zugang zu den Grunddaten und manche Stellen Zugang zu zusätzlichen Daten haben sollten.

Auf der Grundlage des Rechts auf Freizügigkeit und des freien Aufenthaltsrechts in Übereinstimmung mit dem Vertrag, den Gemeinschaftsrichtlinien und der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann sich ein Bürger eines Mitgliedstaats darauf berufen, in hohem Maße das gleiche Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen zu dürfen wie ein Bürger des Aufnahmelandes – im Gegensatz zu anderen Ausländern. Es ist wichtig, nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Aufenthaltsgenehmigungen nur deklaratorischen Wert besitzen, aber keine Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis sind. Sogar unter der Voraussetzung, dass die Handhabung dieses Rechts es dem Aufnahmeland erlaubt, bestimmte Vorkehrungen zu treffen, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gegeben sind, bzw. bestimmte öffentliche Interessen innerhalb der im Rahmen der Richtlinie 64/221/EWG festgelegten Grenzen zu verteidigen, sind die Effizienz und der angemessene Charakter und die Verhältnismäßigkeit der von Deutschland angewandten Maßnahme in Frage zu stellen.

Die Speicherung der Angaben über Herrn Huber und seine Tochter im Ausländerregister versetzt diese Personen in einen Zustand der dauerhaften Überwachung, dem die deutschen Bürger nicht ausgesetzt sind.

Infolgedessen geht die Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Herrn Huber und seiner Tochter über die zulässigen Maßnahmen zur Umsetzung des Aufenthaltsrechts oder zur Wahrung des öffentlichen Interesses hinaus und ist als nicht erforderlich im Sinne von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG zu betrachten.

Dennoch sind Erläuterungen seitens der deutschen Behörden erforderlich, bevor ein endgültiger Standpunkt bezogen werden kann.

3. Schlussfolgerungen

(a) Bezüglich der **Richtlinien über das Aufenthaltsrecht** verstößt die Mitteilung der Ausländerbehörde der Stadt Singen an den Petenten, wonach dieser unter Umständen abgeschoben werden könnte, wenn er keinen gültigen Pass vorlegen kann, gegen die oben erwähnte Bestimmung der Richtlinie 64/221. Die Kommission wird weiterhin die Praxis der deutschen Behörden überprüfen, die darin besteht, die Gültigkeit des nationalen Personalausweises der Bürger der Union zu überprüfen, ohne dass diese Kontrolle durch die Ausstellung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder durch einen Wechsel des Wohnsitzes gerechtfertigt wäre.

(b) Bezüglich der Einhaltung der **Richtlinie über den Schutz der personenbezogenen Daten** wird im Einvernehmen mit dem Petenten vorgeschlagen, seinen Fall dem deutschen Bundesbeauftragten für den Datenschutz¹ zu übermitteln. Wenn der Petitionsausschuss damit einverstanden ist, können die Dienststellen der Kommission dafür Sorge tragen.

5. Vorläufige Antwort der Kommission, eingegangen am 22. Februar 2000

¹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Postfach 200112, D-53131 Bonn.

Das Europäische Parlament hat die Petition sowie die Ausführungen der Dienststellen der Kommission den deutschen Behörden übermittelt, damit diese zu den angesprochenen Fragen Stellung nehmen können.

Die Kommission hat bisher von den deutschen Behörden noch keine Antwort erhalten. Sobald die deutschen Behörden die Kommission von ihrer Haltung unterrichten, werden die Dienststellen der Kommission sie analysieren und dem Europäischen Parlament ihre endgültige Stellungnahme zur Petition von Herrn Huber mitteilen.

6. Zusätzliche Mitteilung der Kommission, eingegangen am 20. Februar 2001

1. Sachverhalt

Herr Huber, österreichischer Staatsbürger, der seit 1971 in Singen im Land Baden-Württemberg in Deutschland wohnhaft und seit dem 26. Januar 1995 im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist, beschwert sich in zweifacher Hinsicht über das Verhalten der deutschen Behörden.

Zum einen forderte die für Ausländer zuständige Dienststelle der Stadt ihn am 26. April 1997 auf, für sich und seine minderjährige Tochter einen gültigen Pass vorzulegen (sein Pass war am 9. April 1997 abgelaufen). Man erklärte ihm, dass er sich gegebenenfalls einer Sanktion in Übereinstimmung mit dem Ausländerrecht wie z.B. Abschiebung aussetzen würde, wenn er keinen gültigen Pass vorlegen könne.

Zum andern behielt der Beamte, als Herr Huber am 7. Mai 1997 bei der Ausländerbehörde seinen neuen Pass vorlegte, in dem seine Tochter eingetragen war, eine Fotokopie der beiden ersten Seiten des Dokuments und erklärte, die Kopie des Passes müsse in dem gemäß Ausländerzentralregistergesetz errichteten Ausländerzentralregister/AZRG aufbewahrt werden.

Herr Huber vertritt die Auffassung, dass es sich hier um eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts handelt, insbesondere der Richtlinien über die Freizügigkeit und der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, sowie um einen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

2. Verfahren

Entsprechend dem Vorschlag der Europäischen Kommission und der von ihr vorgenommenen Analyse übermittelte das Europäische Parlament mit Schreiben vom 22. Dezember 1999 (-309160-) und vom 13. April 2000 (-109046-) die Petition von Herrn Huber sowie die Mitteilung des Petitionsausschusses an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz.

Es forderte den Bundesbeauftragten auf, sich zu der Frage zu äußern, ob die Registrierung der Daten des Petenten im Ausländerzentralregister erforderlich ist. Der Bundesbeauftragte antwortete mit Schreiben vom 20. September 2000.

Zwischenzeitlich übermittelte der Petent zusätzliche Informationen, die einen ihn betreffenden Datenauszug aus dem Ausländerzentralregister sowie seinen Antrag auf Löschung dieser Daten, den er bei der dieses Register führenden Behörde stellte, beinhalteten. Dieser Antrag wurde abgelehnt, desgleichen die Verwaltungsbeschwerde, die der Petent gegen diese Ablehnung einlegte. Nunmehr legte er Beschwerde beim Verwaltungsgericht gegen die Behörde ein, die die Löschung der Daten im Register verweigert.

3. Rechtslage

3.1. Die Richtlinie zum Schutz personenbezogener Daten

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz der Bundesrepublik Deutschland beantwortete zunächst die allgemein gehaltene Frage, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten von Bürgern der Europäischen Union im Ausländerzentralregister erforderlich sei. Da ihm zu dem konkreten Fall des Petenten keine Informationen vorlagen, nahm er zu diesem Einzelfall nicht Stellung. Er ersuchte das Bundesministerium des Innern um eine Stellungnahme. Nach Auffassung des Ministeriums des Innern muss das Ausländerzentralregistergesetz der Richtlinie 95/46/EG zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung in das nationale Recht angeglichen werden. Indessen sieht das Ministerium in der Registrierung von Daten von EU-Bürgern im Ausländerzentralregister keinerlei Verletzung des Gemeinschaftsrechts. Die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz hingegen ist etwas differenzierter. Er unterscheidet in seiner Antwort vor allem zwischen den praktischen Vorteilen, die eine solche Registrierung im Gegensatz zu einer diesbezüglich rigoros angewendeten Rechtspflicht bietet.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz informiert darüber, dass alle in Deutschland wohnhaften Bürger in den Melderegistern (Einwohnermelderegister der Gemeinden) geführt werden, die dezentral verwaltet werden und eine bestimmte Art von Daten enthalten. Das Ausländermelderegister hingegen, das zentral verwaltet wird, enthält die gleichen Daten und außerdem Informationen, die speziell mit dem Status eines Einwohners als Ausländer zusammenhängen. Bei europäischen Bürgern enthält nur das zentrale Ausländermelderegister (nicht die Gemeinderegister) Informationen über deren Aufenthalt oder Ausweisungs- und Abschiebungsmaßnahmen. Darüber hinaus enthält dieses Register generell Informationen zur Stellung von Ausländern, die jedoch Bürger der Europäischen Union dank ihres privilegierten Status nicht oder nur in Ausnahmefällen betreffen können.

Der Bundesbeauftragte ist der Ansicht, dass das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Bürger anderer Mitgliedstaaten vollständig mit ihren eigenen Bürgern - im vorliegenden Falle mit den deutschen Bürgern - gleichzustellen. Folglich können europäische Bürger in diesem Register geführt werden, sofern dies rechtlich notwendig und nicht nur - sei es für die Behörden oder für den Bürger - von praktischem Vorteil ist. Die Richtlinie 95/46/EG besagt, dass jeder Verarbeitung personenbezogener Daten bestimmte rechtmäßige Voraussetzungen zugrunde liegen müssen. Als eine solche rechtmäßige Voraussetzung wird nach Artikel 7 Buchstabe e anerkannt, dass „die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt“. Der Bundesbeauftragte unterscheidet zwischen den folgenden Fällen:

- Sofern es sich um dieselben Grunddaten wie in den kommunalen Einwohnermelderegistern (§ 3 Nr. 4 und 5 AZRG) handelt, ist die zusätzliche

Registrierung dieser Daten im Ausländerzentralregister rechtlich nicht erforderlich (obwohl der bundesweite Zugang für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben praktische Vorteile bietet, die bezüglich der deutschen Bürger nicht bestehen).

- Handelt es sich um Informationen, die sich auf den aufenthaltsrechtlichen Status des Bürgers beziehen (§ 3 Nr. 6 AZRG), d. h. Angaben darüber, ob eine befristete oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis ausgestellt wurde, kann es zu Situationen kommen, in denen eine Bundesbehörde diesen Status überprüfen muss. Allerdings kann der Nachweis über die Ordnungsmäßigkeit des Aufenthalts von dem betreffenden Bürger selbst erbracht werden, so dass die Eintragung im Ausländerzentralregister nicht zwingend notwendig ist. Die ständige bundesweite Verfügbarkeit dieser Information ist nicht erforderlich.
- Besteht gegenüber dem Bürger eines anderen Mitgliedstaats eine Verfügung über seine Ausweisung aus Deutschland (§ 3 Nr. 7 und § 2 Nr. 3 AZRG), so könnte dadurch die Registrierung einer solchen Maßnahme im Ausländerzentralregister gerechtfertigt sein. Wenn jedoch gegen den betreffenden Bürger keine derartigen Maßnahmen vorliegen, so dürften ihn betreffende Angaben nicht im Ausländerzentralregister gespeichert sein.
- Bezüglich weiterer Informationen zur Stellung von Ausländern generell (die übrigen Bestimmungen des § 3 AZRG), die sich von der Stellung von EU-Bürgern dank deren privilegierten Status prinzipiell unterscheidet, brauchen derartige Informationen über EU-Bürger im Prinzip nicht gespeichert zu werden. Demzufolge dürfte der betroffene Bürger nicht in dem Register geführt werden.

Nachdem somit festgestellt wurde, dass nur Fälle aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen, d. h. Ausweisungs- und Abschiebungsverfügungen, eine Eintragung rechtfertigen können, schlussfolgert der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, dass es nicht verhältnismäßig wäre, alle EU-Bürger, die das Recht auf Freizügigkeit haben, mit ihren so genannten Grunddaten, mit weiteren personenbezogenen Informationen sowie Informationen über den Status ihres Aufenthalts im Ausländerzentralregister zu erfassen. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten wäre es ausreichend, nur die Bürger anderer Mitgliedstaaten, auf die tatsächlich aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zutreffen, im Ausländerzentralregister zu erfassen.

Eine durchgängige Registrierung aller europäischen Bürger dürfte also nicht erfolgen.

Die Europäische Kommission schließt sich der Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz an. Da bezüglich des Petenten keine aufenthaltsrechtlichen oder sonstigen Entscheidungen ergingen (siehe Datenauszug aus dem Ausländerzentralregister vom 17. Juli 2000), schlussfolgert die Europäische Kommission, dass kein Grund besteht, der die Erfassung des Petenten im Ausländerzentralregister rechtfertigen würde.

Folglich geht die Bearbeitung der personenbezogenen Daten von Herrn Huber und seiner Tochter über die Maßnahmen hinaus, die zur Anwendung des Aufenthaltsrechts oder zur Wahrung des öffentlichen Interesses zulässig sind, und dürfte gemäß Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG nicht erforderlich sein.

3.2. Die Richtlinien betreffend die Freizügigkeit

Wie in der vorherigen Mitteilung erwähnt wurde, haben die Dienststellen der Kommission im Zusammenhang mit einer anderen Beschwerde Verbindung mit den deutschen Behörden aufgenommen, in der die von örtlichen deutschen Behörden geübte Praxis beanstandet wurde, die Gültigkeit des nationalen Personaldokuments von EU-Bürgern zu überprüfen, ohne dass diese Kontrolle durch die Ausstellung oder Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis gerechtfertigt gewesen wäre. Im Ergebnis dieses Schriftwechsels wies der Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz, dem Bundesland, wo der andere Beschwerdeführer wohnhaft war, in einem Rundschreiben vom 14.09.98 die Ausländerbehörden an, Bürger der Europäischen Union nicht mehr nur zu dem Zweck vorzuladen, ihren gültigen Personalausweis oder Pass vorzuweisen. Die Dienststellen der Kommission erwarten, dass ein solches Schreiben bundesweit versandt wird um sicherzustellen, dass eine derartige dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Verwaltungspraxis nicht auch in anderen Bundesländern angewendet wird.

4. Schlussfolgerungen

4.1. Hinsichtlich der Einhaltung der **Richtlinie 95/46/EG zum Schutz personenbezogener Daten** wurde bei der Bearbeitung der Petition nach Ansicht der Europäischen Kommission deutlich, dass die bestehende Lage nicht mit dieser Richtlinie konform ist. Sie schlägt daher vor, dass das Europäische Parlament darüber den Petenten und gegebenenfalls auch die Behörden und das Verwaltungsgericht informiert, die mit diesem Fall befasst sind.

Darüber hinaus wird die Kommission diesen Fall bei der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie förmlich berücksichtigen. Da die Richtlinie 95/46/EG in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde (die Frist für die Umsetzung war für den 24. Oktober 1998 festgesetzt worden), hat die Europäische Kommission beim Gerichtshof Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der nicht erfolgten Mitteilung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie eingereicht.

4.2. Was die Einhaltung der **Richtlinien über das Aufenthaltsrecht** anbelangt, wird gegenwärtig von den Dienststellen der Kommission geprüft, ob die Verwaltungspraxis der Überprüfung der Personaldokumente von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in allen Bundesländern dem Gemeinschaftsrecht entspricht.

7. **Ergänzende Mitteilung** der Kommission, eingegangen am 13. Dezember 2001

Die Kommission ist aufgefordert, sich zum Schreiben des Petenten vom 25. Mai 2001 (eingegangen bei der GD MARKT am 18. Juli 2001) zu äußern, in dem er die Probleme im Zusammenhang mit der Wahrnehmung seiner Rechte vor den Gerichten in Deutschland kritisiert.

Die zusätzlichen Informationen betreffen nicht die Auslegung der Richtlinie über den Schutz personenbezogener Daten, sondern den Zugang zur Justiz. Der Petent beanstandet vor allem, dass der Staatsanwalt seinen Fall wegen fehlenden öffentlichen Interesses nicht weiterverfolgen will. Unter diesen Umständen ist es nicht Sache der Kommission, zu den Gründen, die den Staatsanwalt veranlassen haben, die Angelegenheit zu den Akten zu legen, Stellung zu nehmen.

Der Standpunkt, den die Kommission in diesem Fall bisher eingenommen hat, muss daher nicht geändert werden (der Petent hat Recht: seine Daten dürften nicht im deutschen Ausländerzentralregister enthalten sein). Der Petitionsausschuss hat im Übrigen dieselbe Meinung vertreten.

8. Ergänzende Mitteilung der Kommission, eingegangen am 3. April 2002

Die Europäische Kommission ist aufgefordert, sich zu dem Schreiben des Petenten vom 26. November 2001 an das Europäische Parlament zu äußern, in dem er ergänzende Informationen übermittelt.

Darin fordert der Petent,

- (a) dass die Weigerung der für das Ausländerzentralregister verantwortlichen Behörde, die personenbezogenen Daten des Petenten aus dem Register zu löschen, vom Europäischen Gerichtshof sanktioniert wird;
- (b) dass die Europäische Kommission tätig wird, um die Wahrung der Grundrechte des Petenten zu garantieren. Der Petent vertritt ferner die Auffassung, dass
- (c) des Weiteren auch das Europäische Parlament tätig werden müsse, um die Lücken in der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 95/46/EG über den Schutz personenbezogener Daten in der Bundesrepublik Deutschland zu füllen.

Die ergänzenden Informationen enthalten des Weiteren Stellungnahmen der für das Ausländerzentralregister verantwortlichen Behörde (Bundesverwaltungsamt), die im Rahmen der verwaltungsrechtlichen und rechtlichen Verfahren ergangen sind. Die Behörde weigert sich, dem Ersuchen des Petenten um Streichung der personenbezogenen Daten aus dem besagten Register nachzukommen. Die Behörde macht hierzu Argumente geltend, die bereits vorher vom Bundesministerium vorgetragen worden waren. Die Schreiben des Bundesverwaltungsamts enthalten also keine neuen Argumente. Als die Europäische Kommission um Stellungnahme zum Fall des Petenten ersucht wurde, lagen die vom Bundesverwaltungsamt vorgebrachten Argumente bereits vor und wurden daher bereits geprüft und als nicht stichhaltig eingestuft.

Ad a): Der Petent erklärt, das deutsche Gericht weigere sich, diese Angelegenheit im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof zu klären. Dennoch ist der gesamte Prozess offenbar noch nicht abgeschlossen, und der Petent hat durchaus die Möglichkeit, formell um Behandlung seines Falles im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dieser oder der nächsten Instanz nachzusuchen.

Ad b): Der Standpunkt, den die Europäische Kommission bislang vertreten hat, kann nicht geändert werden. Der Petent hat offenbar in der Sache Recht: Diese Daten dürften nicht im deutschen Ausländerzentralregister gespeichert bleiben. Die Europäische Kommission hat sich bereits dafür eingesetzt, diesen Fall von Amts wegen bei der Kontrolle der Umsetzung der einschlägigen Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland zu überprüfen. Die Kommission hatte ebenfalls vorgeschlagen, den Bundesbeauftragten für Datenschutz um eine Stellungnahme zu ersuchen. Diese Stellungnahme hat den Ansatz der Kommission bestätigt. Im Übrigen hat die Kommission im Rahmen dieses neuen Ersuchens des Petenten bereits

Kontakt mit den Dienststellen des Bundesbeauftragten aufgenommen. Diese haben die Kommission darüber informiert, dass der Tätigkeitsbericht 1999/2000 des Bundesbeauftragten für Datenschutz ein Kapitel über die vom Petenten aufgeworfene Problematik enthält und dass der Bundesbeauftragte wie auch die Europäische Kommission der Auffassung seien, dass Bürger der Europäischen Union nicht in einem solchen Register erfasst sein dürften, außer wenn sie begründeten Anlass zu einer - auch über das EU-Recht zu rechtfertigenden - Ausweisungs- oder Abschiebungsmaßnahme gegeben hätten. Im Übrigen wird der Bundesbeauftragte demnächst an einer Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags teilnehmen, auf der diese Frage ebenfalls diskutiert werden kann. Die Dienststellen des Bundesbeauftragten für Datenschutz haben ebenfalls mitgeteilt, dass es dem Petenten freistehe, sich jederzeit auch direkt an diese Behörde zu wenden.

Ad c): Es steht der Europäischen Kommission nicht zu, für das Europäische Parlament zu antworten. Dennoch sei der Petent darauf hingewiesen, dass die Kontrolle der Umsetzung und Anwendung von Richtlinie 95/46/EG gemäß den Verträgen der Kommission übertragen wurde. Da in der Richtlinie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten verankert ist, derzufolge diese dafür sorgen müssen, dass jede Person, die wegen einer rechtswidrigen Verarbeitung oder einer anderen mit den einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht zu vereinbarenden Handlung ein Schaden entsteht, das Recht hat, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen Schadensersatz zu verlangen, ist die Kommission der Auffassung, dass hier keine weiteren ergänzenden gesetzgeberischen Initiativen auf Gemeinschaftsebene notwendig sind.

Die Kommission hat am 24. Januar 2002 vom Europäischen Parlament das Schreiben erhalten, das der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland am 12. September 2001 an das Parlament gerichtet hatte und das vom Petenten in seinem Schreiben vom 26. November 2001 erwähnt wird. Der Ständige Vertreter informiert darin über folgendes:

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie 95/46 EG über den Schutz von personenbezogenen Daten umgesetzt.
- (2) Die Bundesregierung ist jetzt dabei, einen Gesetzesentwurf zu verfassen, der das Aufenthaltsrecht und die Integration von EU-Bürgern und Drittstaaten-Bürgern betrifft. Im Rahmen dieses Legislativverfahrens wird auch geprüft werden, ob man auf die Registrierung von Unionsbürgern im Ausländerzentralregister verzichten kann.

Ad (1): Die Europäische Kommission hatte vor dem Europäischen Gerichtshof ein Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland angestrengt, weil die Bundesrepublik es versäumt hatte, die Fristen für die nationalen Umsetzungsmaßnahmen betreffend Richtlinie 95/46 EG mitzuteilen. Nachdem diese Maßnahmen und Fristen mitgeteilt worden sind, hat die Europäische Kommission von einer weiteren Maßnahme gegen die Bundesrepublik abgesehen. Das heißt aber nicht, dass die Kommission nicht die Möglichkeit hätte, vor dem Gerichtshof ein erneutes Verfahren wegen unzulänglicher Umsetzung der Richtlinie anzustrengen. Die Kommission prüft derzeit, ob die nationalen Umsetzungsmaßnahmen, die ihr mitgeteilt wurden, mit der Richtlinie in Einklang stehen.

Ad (2) : Was die Arbeiten an dem Gesetzesentwurf betreffend Einwanderung betrifft, scheint es nach Angaben des deutschen Datenschutzbeauftragten derzeit noch keine Bestimmung darin zu geben, in der festgelegt ist, dass die Registrierung von Unionsbürgern im deutschen

Ausländerzentralregister demnächst nicht mehr notwendig ist.

Indessen begrüßt die Kommission die Bereitwilligkeit, mit der sich die Bundesregierung dem Problem gewidmet hat, und schlägt vor, diese in allen erforderlichen Maßnahmen zu unterstützen, damit den Unionsbürgern - und insbesondere dem Petenten - künftig alle Aufenthalts- und Datenschutzrechte garantiert werden.

9. Ergänzende Mitteilung der Kommission, eingegangen am 30. April 2004

Die Europäische Kommission ist aufgefordert, ergänzende Informationen zu der Petition vorzulegen.

1. Die Kommission möchte sich zunächst zum Schreiben des Petenten vom 22. Februar 2003 äußern, in dem er um schriftliche Mitteilung bittet, ob die Kommission in dieser Sache ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einleiten wird, und, falls dies nicht der Fall sein sollte, Klage gegen die Kommission beim EuGH wegen Untätigkeit ankündigt.

Die Kommission hat dem Petenten auf dieses Schreiben am 18. März 2003 geantwortet, dass seine Petition zusätzlich als Beschwerde bei der Kommission registriert würde (siehe dazu Näheres unter 2.). Die Prüfung dieser Beschwerde könne zur Einleitung eines Verfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland führen. Jedoch weist die Kommission den Petenten darauf hin, dass es nach ständiger Rechtsprechung des EuGH im Ermessen der Kommission steht, ob sie ein Verfahren gemäß Artikel 226 des EG-Vertrages einleitet und als letzten Schritt des vorgesehenen Verfahrens den EuGH anruft, dass somit darauf kein Anspruch besteht (vgl. z.B. das Urteil des EuGH vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-474/99).

2. Die Kommission hat in ihren vorausgegangenen Mitteilungen an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments angekündigt, dass sie diesen Fall bei der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigen werde. Dieser erste Umsetzungsbericht wurde am 15. Mai 2003 unter dem Zeichen KOM(2003)265 endg. angenommen. In dem 20-seitigen Bericht selbst konnte zwar nicht detailliert auf die Umsetzung in den 15 Mitgliedstaaten eingegangen werden. Jedoch liegt dem Bericht eine genaue Analyse dieser Umsetzungen zugrunde, die gezeigt hat, dass vielfach noch Umsetzungsdefizite vorhanden sind. Die Kommission schlägt daher zur Beseitigung dieser Defizite bilaterale Diskussionen mit den Mitgliedstaaten vor. Da in jenen Diskussionen in erster Linie die Datenschutzgesetze selbst diskutiert werden sollen und nicht andere (Spezial-)Gesetze, die ebenfalls datenschutzrechtliche Regelungen beinhalten, hat die Kommission - wie unter 1. bereits erwähnt - das Schreiben des Petenten vom 22. Februar 2003 zusätzlich als Beschwerde registriert und im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 14. Oktober 2003 offiziell um Stellungnahme in dieser Sache gebeten.

Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland teilt in ihrer Antwort vom 11. Dezember 2003 im Wesentlichen mit, dass sie die Speicherung von Daten von Unionsbürgern im Ausländerzentralregister für mit der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG vereinbar hält, da die Richtlinie kein generelles Verbot enthalte, derartige Daten zu speichern und die Speicherung nach Artikel 7 Buchstabe f der Richtlinie erforderlich sei. Diese Erforderlichkeit begründe sich insbesondere in der Notwendigkeit einer raschen Überprüfung

und Feststellung des Aufenthaltsstatus von Ausländern, die nur durch ein zentrales Register zu erreichen sei. Durch die Speicherung auch der Daten von Unionsbürgern werde beispielsweise gewährleistet, dass zuständige Stellen sofort in Erfahrung bringen können, dass ein EU-Ausländer über eine EU-Aufenthaltslaubnis verfügt. Die Speicherung stelle somit sicher, dass die Geltung der Privilegierung schnell erkannt und beachtet werden könne. Die Speicherung könne auch nicht auf Fälle beschränkt werden, in denen ausländerrechtliche Maßnahmen in Bezug auf EU-Bürger ergriffen worden seien, da für die Vorbereitung und den Vollzug dieser Maßnahmen vielfach gerade die Kenntnis der Daten, die über das Ausländerzentralregister vermittelt werden (z. B. Datum der Ersteinreise, zuständige Ausländerbehörde) notwendig seien.

Diese Antwort wird derzeit von den Dienststellen der Kommission einer genauen Prüfung unterzogen.

10. Antwort der Kommission, eingegangen am 20. Oktober 2005

Die Europäische Kommission ist aufgefordert, ergänzende Informationen zu der Petition vorzulegen.

Wie bereits in der letzten ergänzenden Mitteilung bekannt gegeben, hat die Kommission am 7. Juli entschieden, im Zusammenhang mit dieser Petition und der ebenfalls in dieser Sache bei der Kommission anhängigen Beschwerde des Petenten die erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens gem. Artikel 226 des EG-Vertrags einzuleiten.

Auf dieses Aufforderungsschreiben vom 9. Juli hat das zuständige Referat die Antwort der Bundesregierung am 20. Oktober erhalten. Das 20-seitige Antwortschreiben wird derzeit in Zusammenarbeit mit mehreren beteiligten Dienststellen der Kommission einer genauen Prüfung mit dem Ziel unterzogen, im Frühjahr 2005 zu einer Entscheidung zu gelangen.

11. Ergänzende Antwort der Kommission, eingegangen am 7. Mai 2007

Seit ihrer letzten Mitteilung hat die Kommission beschlossen, der Bundesrepublik Deutschland eine begründete Stellungnahme zukommen zu lassen, weil diese ihren Verpflichtungen aus den Artikeln 12, 17 und 18 EGV und den Artikeln 6 und 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG¹ nicht nachgekommen ist, was die Aufbewahrung personenbezogener Daten von EU-Bürgern im deutschen Ausländerzentralregister anbelangt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine allgemeine und systematische Aufbewahrung personenbezogener Daten von EU-Bürgern im deutschen Ausländerzentralregister, die insbesondere mit dem Verweis auf eine mögliche Abschiebung begründet wird, den Bestimmungen des Vertrags in Bezug auf Beschränkungen der Freizügigkeit und den Bestimmungen der Richtlinie 2004/38² (zuvor Richtlinie 64/221/EWG¹) zuwiderläuft. Die im

¹ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

² Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG

Vergleich zu deutschen Staatsbürgern unterschiedliche Behandlung lässt sich nicht mit der rein hypothetischen Möglichkeit der Abschiebung eines EU-Bürgers rechtfertigen.

Nach Artikel 6 und 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG ist außerdem die Aufbewahrung personenbezogener Daten von EU-Bürgern im AZR ungeachtet des persönlichen Verhaltens des Einzelnen weder erforderlich noch verhältnismäßig.

In derselben Angelegenheit hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ein Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 234 EG Absätze 1 und 2 an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gerichtet.²

12. Ergänzende Antwort der Kommission, eingegangen am 7. März 2008

Wie in der jüngsten ergänzenden Antwort angegeben, ließ die Kommission der Bundesrepublik Deutschland am 27. Juni 2007 eine begründete Stellungnahme zukommen, weil diese ihren Verpflichtungen aus den Artikeln 12, 17 und 18 EGV und den Artikeln 6 und 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG³ nicht nachgekommen ist, was die Aufbewahrung personenbezogener Daten von EU-Bürgern im deutschen Ausländerzentralregister anbelangt. Zum selben Thema erhielt der Europäische Gerichtshof vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen gemäß Artikel 234 Absätze 1 und 2 EGV ein Vorabentscheidungsersuchen.⁴ Die Anhörung vor dem Europäischen Gerichtshof fand am 8. Januar 2008 statt.

Die Kommission verfolgt diesen Fall weiter, der für die Auslegung und korrekte Anwendung der Bestimmungen der betreffenden Richtlinien von Belang sein wird. Die Kommission sieht sich nicht veranlasst, ihre bisherige Auffassung zu ändern. In Kenntnis der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs wird der Kommission anhand des Gemeinschaftsrechts eine bessere Bewertung möglich sein.

13. Ergänzende Antwort der Kommission, eingegangen am 30. Januar 2009

In der Rechtssache C-524/06⁵, in der es um dieselbe Angelegenheit wie in der vorliegenden Petition von Herrn Huber ging, hat der Europäische Gerichtshof (Große Kammer) am 16. Dezember 2008 folgendermaßen entschieden:

„1. Nach alledem entspricht ein System zur Verarbeitung personenbezogener Daten

und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30. April 2004, S. 77; Berichtigungen: ABl. L 229 vom 29.6.2004, S. 35 und ABl. L 197 vom 28. Juli 2005, S. 34.

¹ ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850, zuletzt geändert durch Richtlinie 75/35/EWG (ABl. 14 vom 20. Januar 1975, S. 14).

² Rechtssache C-524/06; ABl. C 56 vom 10. März 2007, S. 19.

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

⁴ Rechtssache C-524/06; ABl. C 56 vom 10. März 2007, S. 19.

⁵ Rechtssache C-524/06; ABl. C 56 vom 10. März 2007, S. 19.

von Unionsbürgern, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats sind, wie das System, das mit dem AZRG eingerichtet wurde und das die Unterstützung der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauten nationalen Behörden bezweckt, nur dann dem im Licht des Verbots jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgelegten Erforderlichkeitsgebot gemäß Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46, wenn

– es nur die Daten enthält, die für die Anwendung der entsprechenden Vorschriften durch die genannten Behörden erforderlich sind, und

– sein zentralisierter Charakter eine effizientere Anwendung dieser Vorschriften in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern erlaubt, die keine Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats sind.

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Umstände im Ausgangsverfahren zu prüfen.

Jedenfalls lassen sich die Speicherung und Verarbeitung von namentlich genannte Personen betreffenden personenbezogenen Daten im Rahmen eines Registers wie des AZR zu statistischen Zwecken nicht als erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 ansehen.

2. Folglich ist Art. 12 Abs. 1 EG dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, zur Bekämpfung der Kriminalität ein System zur Verarbeitung personenbezogener Daten zu errichten, das nur Unionsbürger erfasst, die keine Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats sind.“

Das Urteil des Gerichtshofs deckt sich mit den Argumenten der Kommission und den Schlussanträgen des Generalanwalts. Die Kommission wird bei der Beantwortung der Frage, was mit dem Vertragsverletzungsverfahren geschehen soll, das Urteil eingehend zu Rate ziehen.

14. Ergänzende Antwort der Kommission, eingegangen am 12. Juli 2010

Auf das Urteil des Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache C-524/06 hin haben die deutschen Behörden im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zu der begründeten Stellungnahme (am 17. Juli 2009 und am 16. März 2010) zusätzlich Stellung bezogen, wobei sie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs berücksichtigt und die Kommission über die Gesetzesänderungen unterrichtet haben, die infolge des Urteils auf nationaler Ebene verabschiedet werden müssen, damit das Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen werden kann.

In Anbetracht der neuesten Entwicklungen wurde die Kommission vom Petitionsausschuss erneut aufgefordert, eine Stellungnahme abzugeben.

Anmerkungen der Kommission zu den Argumenten des Petenten auf dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-524/06

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen hat dem Gerichtshof Fragen vorgelegt, in denen es um die Vereinbarkeit der im Zusammenhang mit dem deutschen Zentralregister stehenden Verarbeitung personenbezogener Daten mit dem Verbot der

Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Artikel 12 EGV sowie mit der Bestimmung gemäß Richtlinie 95/46/EG geht, nach der die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten davon abhängt, ob eine solche Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt. Angesichts der Tatsache, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46/EG nicht die Verarbeitung personenbezogener Daten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung, der Staatssicherheit oder der Aktivitäten des Staats in Bereichen des Strafrechts umfasst, hat der Gerichtshof auf dem Hintergrund dieser Richtlinie nur die Vereinbarkeit der Datenverarbeitung hinsichtlich der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften und für statistische Zwecke geprüft. Die Datenverarbeitung für Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung hat er dagegen auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 12 EGV untersucht.

Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, der nicht sein eigener ist, nicht bedingungslos ist und eingeschränkt werden kann. Daher genügt die Speicherung personenbezogener Daten in einem Zentralregister, die der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften dient, dem Erforderlichkeitsgebot im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, vorausgesetzt, dass nur die Daten, die zu diesem Zweck erforderlich sind, verarbeitet werden, und vorausgesetzt, dass der zentralisierte Charakter des Registers eine effektivere Anwendung der Rechtsvorschriften erlaubt.

Hinsichtlich der Datenverarbeitung für statistische Zwecke kam der Europäische Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu genauen Informationen über Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen. Allerdings befand er, dass solche Statistiken keine Sammlung und Speicherung von individualisierten Informationen wie im vorliegenden Fall erforderlich machen. Eine derartige Verarbeitung personenbezogener Daten entspricht damit nicht dem Erforderlichkeitsgebot im Sinne von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG.

Hinsichtlich der Bekämpfung von Kriminalität hat der Gerichtshof dargelegt, dass das Ziel die Verfolgung begangener Verbrechen und Straftaten, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter, ist. Daraus folgert er, dass ein Mitgliedstaat keine Unterschiede zwischen seinen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in seinem Hoheitsgebiet ansässig sind, machen darf. Da das deutsche Register keine personenbezogenen Daten deutscher Staatsangehöriger enthält, stellt die systematische Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung, die nur Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten betrifft, eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, die nach Artikel 12 EGV verboten ist.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs folgte im Allgemeinen den Ausführungen der Kommission.

Im Zusammenhang mit dem Urteil des Gerichtshofs hat die Kommission Erläuterungen zu den Vorwürfen erhalten, die sie in der begründeten Stellungnahme im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland vorgebracht hatte.

Es muss festgehalten werden, dass der Europäische Gerichtshof weder die Erforderlichkeit der Speicherung von persönlichen Daten von EU-Bürgern im AZR ausschließt, noch ihre

bedingungslose Erforderlichkeit uneingeschränkt bestätigt. Letztendlich überlässt er es dem nationalen Gericht festzustellen, ob die Bedingungen, die seiner Ansicht nach vom AZR erfüllt werden müssen, Artikel 12 EGV und den Bestimmungen nach der Richtlinie 95/46/EG entsprechen.

Angesichts der Schlussfolgerungen des Urteils in der Rechtssache C-518/07 wurde der in der begründeten Stellungnahme vorgebrachte Vorwurf, dass die allgemeine und systematische Speicherung persönlicher Daten von EU-Bürgern im AZR, das zusätzlich zu den örtlichen Verzeichnissen besteht, in denen Deutsche und EU-Bürger gleichermaßen erfasst werden, nicht dem Erforderlichkeitsgebot nach Artikel 7 Buchstabe e der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a entspricht, vom Europäischen Gerichtshof nicht uneingeschränkt bestätigt. Nach dem Urteil des Gerichtshofs ist es Aufgabe des Mitgliedstaats zu beweisen, dass ein zentralisiertes System der Verarbeitung personenbezogener Daten a) nur die Daten enthält, die diese Behörden benötigen, um diese Rechtsvorschriften anzuwenden und b), dass nur Daten verarbeitet werden, die zu diesem Zweck erforderlich sind, und dass der zentralisierte Charakter des Registers eine effektivere Anwendung dieser Rechtsvorschriften erlaubt.

Anmerkungen der Kommission zu den Argumenten des Petenten vor dem Hintergrund der rechtlichen und verwaltungstechnischen Maßnahmen, die von Deutschland ergriffen worden sind, um dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-524/06 (Fortsetzung des Vertragsverletzungsverfahrens 2003/4327 als einem Verfahren nach Artikel 260 EGV) Folge zu leisten

Von Deutschland ergriffene Maßnahmen, um die Bedingungen zu erfüllen:

a) *Verwaltungsschreiben (Anordnung) des Bundesministeriums des Inneren vom 12. Februar 2009 an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (das das AZR verwaltet) betreffend die Daten des Petenten im AZR sowie sämtliche Daten von EU-Bürgern*

In diesem Verwaltungsschreiben werden die zuständigen Behörden aufgefordert, die Schlussfolgerungen des Urteils des Gerichtshofs nicht nur auf den Petenten, sondern auf alle EU-Bürger anzuwenden.

In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-162/99, *Kommission/Italien*¹, Punkt 22 Bezug:

*„Weiter müssen die Mitgliedstaaten, um die volle Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, nicht nur ihr Recht mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang bringen, **sondern darüber hinaus eine so bestimmte, klare und transparente Lage schaffen**, dass der Einzelne seine Rechte in vollem Umfang erkennen und sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen kann (vgl. in diesem Sinne, bezogen auf Richtlinien, Urteile vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-360/87, *Kommission/Italien*, Slg. 1991, I-791, Randnr. 12, und vom 15. Juni 1995 in der Rechtssache C-220/94, *Kommission/Luxemburg*, Slg. 1995, I-1589, Randnr. 10).“*

Hinsichtlich der Verwaltungspraxis hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-367I/98,

¹ Urteil vom 18. Januar 2001.

*Kommission/Portugal*¹, Punkt 41, erklärt:

„[...] Nach ständiger Rechtsprechung kann die Unvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit Bestimmungen des Vertrages, selbst wenn diese unmittelbar anwendbar sind, nämlich abschließend nur durch zwingende innerstaatliche Bestimmungen behoben werden, die dieselbe rechtliche Wirkung besitzen wie die zu ändernden Bestimmungen. **Eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, kann nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Vertrag angesehen werden**, da die betroffenen Rechtssubjekte bezüglich des Umfangs der ihnen vom Vertrag garantierten Rechte in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden (vgl. u. a. Urteile vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-151/94, *Kommission/Luxemburg*, Slg. 1995, I-3685, Randnr. 18, und vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-358/98, *Kommission/Italien*, Slg. 2000, I-1255, Randnr. 17).“

Die deutschen Behörden haben die Kommission darüber unterrichtet, dass infolge dieses Verwaltungs Rundschreibens Anfragen deutscher Behörden und Stellen auf Zugriff zu den im AZR gespeicherten Daten abgelehnt wurden, wenn die Bedingungen gemäß dem Urteil des Gerichtshofs nicht erfüllt wurden.

Angesichts der Tatsache, dass die Rechtsvorschriften über das Ausländerzentralregister, die die gegen die Richtlinie 95/46/EG verstoßenden Bestimmungen enthalten, immer noch in Kraft sind, erachtet die Kommission ein Verwaltungsschreiben eines hochrangigen Beamten eines Bundesministeriums auf dem Hintergrund der oben genannten Rechtsprechung nicht als ausreichend, um Rechtssicherheit für die Bürger zu gewährleisten.

b) Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift AVV zum AZR-Gesetz, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergibt

Diese Änderung ist am 3. November 2009 in Kraft getreten und kommt gegenwärtig in Deutschland zur Anwendung. Sie entspricht Anscheinsbeweisen nach dem Urteil des Gerichtshofs.

c) Änderung der Rechtsvorschriften über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)

Die deutschen Behörden haben der Kommission einen detaillierten Zeitplan für die Annahme der Änderung übermittelt. Deutschland hat außerdem klargestellt, dass es nicht ausreicht, lediglich das AZR-Gesetz zu ändern, sondern dass festgestellt werden muss, welche weiteren Rechtsvorschriften, die in engem Zusammenhang mit dem AZR stehen, auch geändert werden müssen.

Deutschland hat die Kommission davon in Kenntnis gesetzt, dass aufgrund der Wahlen zum Deutschen Bundestag im September 2009 der ursprüngliche Zeitplan für die Annahme nicht eingehalten werden konnte. Demnach hätten sich die zuständigen Stellen bis August 2009 auf einen Gesetzesentwurf einigen und der Entwurf bis November 2009 durch das Innenministerium ausgearbeitet, die Länder bis Februar 2010 beteiligt und die Entscheidung des Kabinetts über den Vorschlag der Regierung bis April 2010 erfolgen müssen. Die endgültige Annahme hätte dann nach der Stellungnahme des Parlaments und der Länderkammer bis Ende 2010 stattgefunden.

¹ Urteil vom 4. Juni 2002.

Außerdem wurde die Kommission darüber unterrichtet, dass Deutschland die Schlussfolgerungen des Bundesverfassungsgerichts über die Datenspeicherung umsetzen muss, was sich auch auf das AZR auswirkt.

Die Kommission steht im Kontakt mit den deutschen Behörden und wartet auf Informationen zum aktuellen Stand der Arbeiten hinsichtlich der Annahme der Änderungen betreffend die Rechtsvorschriften über das Ausländerzentralregister.

Anmerkungen der Kommission zu den Argumenten des Petenten vor dem Hintergrund des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 24. Juni 2009 in der Rechtssache des Petenten

Der Petent hat am 22. Juli 2000 eine Beschwerde bei dem zuständigen Gericht in Deutschland eingereicht, um die Löschung seiner persönlichen Daten durchzusetzen (Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, rechtlicher Status, Geschlecht, Datum der Ersteinreise nach Deutschland, Registrierungsstatus, Angaben zum Ausweispapier, chronologische Angaben zum Zuzug nach und Fortzug aus Deutschland im Register, Aktenzeichen seiner Einträge und eine Aufzählung der Stellen, die Daten an das Ausländerzentralregister übermittelt haben). Sein Antrag wurde vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen am 24. Juni 2009 abgelehnt.

Das Oberverwaltungsgericht bezog sich in seinem Urteil auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Gerichtshofs und rechtfertigte die Ablehnung der Löschung der Daten, indem es darlegte, dass die Bedingungen des EuGH-Urteils erfüllt sind. Die Sammlung der Daten im AZR stimmt demnach mit dem Urteil überein. Da Daten (nach dem AZR-Gesetz) nur aus dem AZR gelöscht werden können, wenn die Speicherung ungerechtfertigt ist oder wenn eine ursprünglich legale Speicherung für unrechtmäßig erklärt wird, und da keine dieser Bedingungen zutrifft, wurde der Antrag auf Löschung abgelehnt.

In diesem Zusammenhang bezieht sich die Kommission auf die Argumentation des Gerichtshofs in der Rechtssache C-524/06 bezüglich der Tatsache, dass *„es erforderlich ist, dass ein Mitgliedstaat über einschlägige Informationen und Dokumente verfügt, um in dem durch das anwendbare Gemeinschaftsrecht festgelegten Rahmen zu überprüfen, dass ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ein Recht auf Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet hat [...]“*¹ Der Gerichtshof erklärte auch, *„dass ein solches Register keine anderen Informationen enthalten darf als die, die zu dem genannten Zweck erforderlich sind. Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts ist insoweit die Verarbeitung personenbezogener Daten, die aus den in Art. 8 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 genannten Dokumenten hervorgehen, als zur Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 anzusehen.“*²

Die Kommission prüft gegenwärtig das Urteil des Oberverwaltungsgerichts auf seine Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung in der Rechtssache C-524/06.

¹ Randnummer 58, Rechtssache C-524/06.

² Randnummer 59, Rechtssache C-524/06.

Schlussfolgerungen

Der Europäische Gerichtshof hat am 16. Dezember 2008 sein Urteil in der Rechtssache C-524/06 erlassen und Aufgabe der Kommission ist es, die Umsetzung dieser Rechtsprechung zu überwachen. Die Kommission steht in regelmäßigem Kontakt mit den deutschen Behörden und setzt die genaue Überwachung der Versuche Deutschlands fort, einen umfassenden rechtlichen Rahmen zu schaffen, mit dem die Umsetzung des in der Rechtssache C-524/06 erlassenen Urteils des Gerichtshofs gewährleistet wird. Die obigen Ausführungen lassen keinen Zweifel, dass es sich dabei um eine komplexe Aufgabe handelt. Die Kommission hofft, dass die entsprechenden Versuche von Erfolg gekrönt sein werden. Falls dies nicht der Fall sein sollte, behält sich die Kommission allerdings das Recht vor, weitere Maßnahmen gemäß Artikel 258 AEUV zu ergreifen.