URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

16. Dezember 2008 *

In der Rechtssache C-524/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) mit Entscheidung vom 15. Dezember 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 28. Dezember 2006, in dem Verfahren

Heinz Huber

gegen

Bundesrepublik Deutschland

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans und K. Lenaerts sowie der Richter P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (Berichterstatter) und L. Bay Larsen,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Januar 2008,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Huber, vertreten durch Rechtsanwalt A. Widmann,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und C. Schulze-Bahr als Bevollmächtigte im Beistand von Universitätsprofessor K. Hailbronner,

— der belgischen Regierung, vertreten durch L. Van den Broeck als Bevollmächtigte,

— der dänischen Regierung, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

— der hellenischen Regierung, vertreten durch E.-M. Mamouna und K. Boskovits als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster, C. M. Wissels und C. ten Dam als Bevollmächtigte,

— der finnischen Regierung, vertreten durch J. Heliskoski als Bevollmächtigten,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch E. O'Neill als Bevollmächtigte im Beistand von J. Stratford, Barrister,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Docksey und C. Ladenburger als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. April 2008

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 12 Abs. 1 EG in Verbindung mit den Art. 17 EG und 18 EG sowie von Art. 43 Abs. 1 EG und Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46/EG 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, S. 31).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Huber, einem österreichischem Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Deutschland, und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt), über den Antrag von Herrn Huber, die ihn betreffenden Daten im Ausländerzentralregister (im Folgenden: AZR) zu löschen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Der achte Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46 lautet:

„Zur Beseitigung der Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten ist ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung dieser Daten in allen Mitgliedstaaten unerlässlich. …“

4 Der zehnte Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergänzt:

„… Die Angleichung [der einzelstaatlichen] Rechtsvorschriften [über die Verarbeitung personenbezogener Daten] darf … nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen, sondern muss im Gegenteil darauf abzielen, in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen."

5 Art. 1 der Richtlinie („Gegenstand der Richtlinie") sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten nach den Bestimmungen dieser Richtlinie den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten."

6 Art. 2 der Richtlinie enthält u. a. folgende Definitionen:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚personenbezogene Daten' alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (‚betroffene Person'); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren

spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;

b) ‚Verarbeitung personenbezogener Daten' (‚Verarbeitung') jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten;

…"

7 Der Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 wird in ihrem Art. 3 wie folgt definiert:

„(1) Diese Richtlinie gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

(2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten,

— die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall auf Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich;

— die von einer natürlichen Person zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vorgenommen wird."

8 Art. 7 Buchst. e der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

…

e) die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe, 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;

…“

9 Art. 4 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13) lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewähren den in Artikel 1 genannten Personen, welche die in Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG‘, erteilt. …

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG nur die Vorlage nachstehender Unterlagen verlangen:

— vom Arbeitnehmer:

a) den Ausweis, mit dem er in ihr Hoheitsgebiet eingereist ist;

b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung;

— von den Familienangehörigen:

c) den Ausweis, mit dem sie in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind;

d) eine von der zuständigen Behörde ihres Herkunftsstaats ausgestellte Bescheinigung, in der das Verwandtschaftsverhältnis bestätigt ist;

e) in den Fällen des Artikels 10 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 [des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2)] eine von der zuständigen Behörde des Herkunftsstaats ausgestellte Bescheinigung, in der bestätigt wird, dass ihnen der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder dass sie in diesem Land bei dem Arbeitnehmer leben.

…“

10 Art. 10 der Richtlinie 68/360 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten dürfen nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichen."

11 Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. L 172, S. 14) lautet:

„Jeder Mitgliedstaat gewährt den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die sich in seinem Hoheitsgebiet niederlassen, um dort eine selbständige Tätigkeit auszuüben, ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, wenn die Beschränkungen für die betreffende Tätigkeit auf Grund des Vertrages aufgehoben worden sind.

Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften', erteilt. Diese Bescheinigung muss eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben; sie wird ohne weiteres verlängert.

…"

12 Art. 6 der Richtlinie 73/148 bestimmt:

„Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsberechtigung darf der Mitgliedstaat vom Antragsteller nur Folgendes verlangen:

a) Vorlage des Ausweises, mit dem er in sein Hoheitsgebiet eingereist ist;

b) Nachweis, dass er zu einer der in den Artikeln 1 und 4 genannten Personengruppen gehört."

13 Art. 8 dieser Richtlinie übernimmt die in Art. 10 der Richtlinie 68/360 vorgesehene Ausnahme.

14 Am 29. April 2004 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35), die bis zum 30. April 2006 umzusetzen war. Art. 5 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften gestatten die Mitgliedstaaten Unionsbürgern, die

einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihren Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, die Einreise.

…

(5) Der Mitgliedstaat kann von dem Betroffenen verlangen, dass er seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats innerhalb eines angemessenen und nicht diskriminierenden Zeitraums meldet. Die Nichterfüllung dieser Meldepflicht kann mit verhältnismäßigen und nicht diskriminierenden Sanktionen geahndet werden."

15 Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie regelt das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, für einen Zeitraum von über drei Monaten wie folgt:

„Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er

a) Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist oder

b) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen oder

c) — bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem Aufnahmemitgliedstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und

— über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügt und der zuständigen nationalen Behörde durch eine Erklärung oder durch jedes andere gleichwertige Mittel seiner Wahl glaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen …

…“

16 Art. 8 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Unbeschadet von Artikel 5 Absatz 5 kann der Aufnahmemitgliedstaat von Unionsbürgern für Aufenthalte von über drei Monaten verlangen, dass sie sich bei den zuständigen Behörden anmelden.

(2) Die Frist für die Anmeldung muss mindestens drei Monate ab dem Zeitpunkt der Einreise betragen. Eine Anmeldebescheinigung wird unverzüglich ausgestellt; darin werden Name und Anschrift der die Anmeldung vornehmenden Person sowie der

Zeitpunkt der Anmeldung angegeben. Die Nichterfüllung der Anmeldepflicht kann mit verhältnismäßigen und nicht diskriminierenden Sanktionen geahndet werden.

(3) Für die Ausstellung der Anmeldebescheinigung dürfen die Mitgliedstaaten nur Folgendes verlangen:

— von einem Unionsbürger, auf den Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) Anwendung findet, nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses, einer Einstellungsbestätigung des Arbeitgebers oder einer Beschäftigungsbescheinigung oder eines Nachweises der Selbständigkeit;

— von einem Unionsbürger, auf den Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) Anwendung findet, nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sowie einen Nachweis, dass er die dort genannten Voraussetzungen erfüllt;

— von einem Unionsbürger, auf den Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c) Anwendung findet, nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses, einer Bescheinigung über die Einschreibung bei einer anerkannten Einrichtung und über den umfassenden Krankenversicherungsschutz sowie einer Erklärung oder eines gleichwertigen Mittels nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c). …“

17 Art. 27 der genannten Richtlinie („Allgemeine Grundsätze“) sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

(3) Um festzustellen, ob der Betroffene eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellt, kann der Aufnahmemitgliedstaat bei der Ausstellung der Anmeldebescheinigung oder — wenn es kein Anmeldesystem gibt — spätestens drei Monate nach dem Zeitpunkt der Einreise des Betroffenen in das Hoheitsgebiet oder nach dem Zeitpunkt, zu dem der Betroffene seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet gemäß Artikel 5 Absatz 5 gemeldet hat, oder bei Ausstellung der Aufenthaltskarte den Herkunftsmitgliedstaat und erforderlichenfalls andere Mitgliedstaaten um Auskünfte über das Vorleben des Betroffenen in strafrechtlicher Hinsicht ersuchen, wenn er dies für unerlässlich hält. Diese Anfragen dürfen nicht systematisch erfolgen. …

…“

18 Schließlich legt die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (ABl. L 199, S. 23) den Rahmen fest, in dem die Mitgliedstaaten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Statistiken über Wanderungsbewegungen in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet liefern.

Nationales Recht

19 Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994 (BGBl. 1994 I S. 2265) in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. 2005 I S. 1818) (im Folgenden: AZRG) führt das Bundesamt, das dem Bundesministerium des Inneren unterstellt ist, das AZR, ein zentrales Register, in dem bestimmte personenbezogene Daten u. a. derjenigen Ausländer zusammengefasst werden, die sich nicht nur vorübergehend im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten. Wie sich aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern vom 4. Juni 1996 zum AZRG und zur AZRG-Durchführungsverordnung ergibt, werden diejenigen Ausländer erfasst, die sich für einen Zeitraum von über drei Monaten in diesem Hoheitsgebiet aufhalten. Die entsprechenden Informationen werden in zwei getrennt geführten Datenbeständen zusammengefasst. Ein Datenbestand enthält die personenbezogenen Daten von Ausländern, die in Deutschland leben oder gelebt haben, der andere die personenbezogenen Daten von Ausländern, die ein Visum beantragt haben.

20 Nach § 3 AZRG enthält der erste Datenbestand u. a. folgende Informationen:

— die Bezeichnung der Stelle, die Daten übermittelt hat,

— das Geschäftszeichen des Bundesamts,

— die Anlässe der Speicherung,

— Familienname, Geburtsname, Vornamen, Geburtsdatum und -ort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit,

— frühere Namen, andere Namen, Familienstand, Angaben zum Ausweispapier, letzter Wohnort im Herkunftsland, freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit und zur Staatsangehörigkeit des Ehegatten oder des Lebenspartners,

— Angaben zu Zuzügen und Fortzügen, zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit über die Zustimmung zur Beschäftigung oder über die in einem anderen Staat erfolgte Anerkennung als Flüchtling sowie das Sterbedatum,

— Entscheidungen u. a. über einen Asylantrag und über einen früheren Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis sowie Angaben zu einem Abschiebungsverfahren, einem Haftbefehl, zu Anhaltspunkten für den Verdacht auf Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz oder dem Aufenthaltsgesetz oder der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten sowie zu einer Verurteilung wegen solcher Aktivitäten,

— Suchvermerke.

21 Als mit der Führung des AZR betraute Stelle ist das Bundesamt für die Richtigkeit der dort eingetragenen Daten verantwortlich.

22 Nach § 1 Abs. 2 AZRG unterstützt das Bundesamt durch die Speicherung und die Übermittlung der personenbezogenen Daten von Ausländern die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen.

23 Nach § 10 Abs. 1 AZRG muss jedes Ersuchen einer öffentlichen Stelle um Einsichtnahme in das AZR oder Übermittlung dort enthaltener personenbezogener Daten verschiedene Voraussetzungen erfüllen, deren Vorliegen vom Bundesamt von Fall zu Fall zu prüfen ist. Das Bundesamt hat insbesondere zu prüfen, ob die von einer Behörde angeforderten Daten zur Erfüllung von Aufgaben dieser Behörde und für die konkrete Verwendung, für die diese Daten bestimmt sind, erforderlich sind. Das Bundesamt kann ein Ersuchen ablehnen, wenn es die vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht erfüllt.

24 In den §§ 14 bis 21 und 25 bis 27 AZRG werden die personenbezogenen Daten festgelegt, die in Abhängigkeit von der anfordernden Stelle übermittelt werden können.

25 So können nach § 14 Abs. 1 AZRG an alle deutschen öffentlichen Stellen die Daten über die Identität, den Wohnsitz und das Sterbedatum sowie Hinweise auf die aktenführende Behörde und Übermittlungssperren übermittelt werden.

26 § 12 AZRG macht Ersuchen um sogenannte Gruppenauskünfte, d. h. Auskünfte, die eine Gruppe von Personen mit einem oder mehreren gemeinsamen Merkmalen betreffen, von verschiedenen materiellen und formellen Voraussetzungen abhängig. Nur einer beschränkten Zahl öffentlicher Stellen steht diese Möglichkeit offen. Außerdem ist jede auf ein solches Ersuchen hin erfolgte Übermittlung personenbezogener Daten dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und den Datenschutzbeauftragten des jeweiligen Landes mitzuteilen.

27 Im Übrigen erlaubt § 22 AZRG öffentlichen Stellen, die dazu zugelassen wurden, eine unmittelbare Konsultierung des AZR in einem automatisierten Verfahren. Diese Befugnis wird allerdings nur in strikt festgelegten Situationen und nach einer vom Bundesamt vorgenommenen Abwägung der Interessen der Betroffenen und der Allgemeinheit eröffnet. Außerdem ist ein solcher Abruf bei Gruppenauskünften nicht möglich. Die gemäß § 22 AZRG zugelassenen öffentlichen Stellen sind nach § 7 AZRG auch befugt, Daten und Informationen unmittelbar in das AZR einzugeben.

28 Schließlich legen die §§ 25 bis 27 AZRG die privaten Stellen fest, denen bestimmte Daten aus dem AZR übermittelt werden können.

29 Das vorlegende Gericht ergänzt, dass sich in Deutschland jeder — deutsche wie nichtdeutsche — Einwohner in ein von der Verwaltung der Gemeinde, in der er wohnt, geführtes Register (Einwohnermelderegister) eintragen lassen muss. Die Kommission führt dazu aus, dass diese Register nur einen Teil der im AZR gespeicherten Daten enthielten, wobei insbesondere die Daten zum aufenthaltsrechtlichen Status nicht verzeichnet seien. Zurzeit gibt es rund 7 700 kommunale Register.

Sachverhalt und Vorlagefragen

30 Herr Huber, ein österreichischer Staatsangehöriger, ließ sich 1996 in Deutschland nieder, um dort den Beruf des selbständigen Versicherungsagenten auszuüben.

31 Folgende ihn betreffende Daten sind im AZR gespeichert:

— Name, Vorname, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Geschlecht;

— bisherige Zuzüge nach Deutschland und Fortzüge ins Ausland, Melde- und Aufenthaltsstatus;

— Passangaben;

— historische Einträge zum Meldestatus;

— Geschäftszeichen des Bundesamts, Bezeichnung der Stellen, die Daten übermittelt haben, und deren Geschäftszeichen.

32 Herr Huber, der sich durch die Verarbeitung der ihn betreffenden Daten im AZR insbesondere deshalb diskriminiert sieht, weil es keine entsprechende Datenbank für deutsche Staatsangehörige gibt, beantragte am 22. Juli 2000 die Löschung dieser Daten. Am 29. September 2000 lehnte die seinerzeit für die Führung des AZR zuständige Behörde diesen Antrag ab.

33 Da sein Widerspruch gegen diesen Bescheid ebenfalls erfolglos blieb, erhob Herr Huber Klage beim Verwaltungsgericht Köln, das ihr mit Urteil vom 19. Dezember 2002 stattgab. Dabei vertrat das Verwaltungsgericht Köln den Standpunkt, dass die generelle Verarbeitung der Daten eines nichtdeutschen Unionsbürgers im Rahmen des AZR eine Einschränkung der Art. 49 EG und 50 EG bewirke, die nicht mit dem Ziel einer raschen Bearbeitung von Angelegenheiten, die das Aufenthaltsrecht von Ausländern beträfen, gerechtfertigt werden könne. Überdies werde mit der Speicherung und Verarbeitung der streitigen Daten gegen die Art. 12 EG und 18 EG sowie Art. 6 Abs. 1 Buchst. b und Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 verstoßen.

34 Gegen dieses Urteil legte die Bundesrepublik Deutschland durch das Bundesamt Berufung beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ein, nach dessen Ansicht die verschiedenen vor ihm aufgeworfenen Rechtsfragen eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof erfordern.

35 Das vorlegende Gericht hebt erstens hervor, dass sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalte, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitze, in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fielen, auf Art. 12 EG berufen könne. Es bezieht sich insoweit auf die Urteile vom 12. Mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Randnr. 63), vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 32), und vom 15. März 2005, Bidar (C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 32). Da Herr Huber sein Recht auf Freizügigkeit aus Art. 18 Abs. 1 EG ausgeübt habe, könne er sich somit auf das in Art. 12 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung stützen.

36 Die generelle Verarbeitung personenbezogener Daten von Herrn Huber im AZR weise gegenüber der Verarbeitung personenbezogener Daten eines deutschen Staatsangehörigen zwei Unterschiede auf: Zum einen würden einige Daten des Klägers des Ausgangsverfahrens nicht nur im Register der Gemeinde, in der er wohne, sondern auch im AZR gespeichert; zum anderen enthalte das AZR zusätzliche Daten.

37 Das vorlegende Gericht bezweifelt, dass eine solche unterschiedliche Behandlung mit dem Erfordernis einer Kontrolle des Aufenthalts von Ausländern im deutschen Hoheitsgebiet gerechtfertigt werden kann. Auch fragt es sich, ob die generelle Verarbeitung personenbezogener Daten von nichtdeutschen Unionsbürgern, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufgehalten haben oder aufhalten, im Hinblick auf das Ziel der Wahrung der öffentlichen Sicherheit verhältnismäßig ist, da das AZR alle diese Bürger betreffe und nicht nur diejenigen, die aus dem deutschen Hoheitsgebiet abgeschoben worden seien oder gegen die ein Aufenthaltsverbot ausgesprochen worden sei.

38 Zweitens meint das vorlegende Gericht, dass Herr Huber unter den Umständen des Ausgangsverfahrens in den Anwendungsbereich des Art. 43 EG falle. Da die Niederlassungsfreiheit nicht nur die Aufnahme einer selbständigen wirtschaftlichen

Tätigkeit betreffe, sondern auch deren Rahmenbedingungen, sei fraglich, ob die generelle Verarbeitung der Daten von Herrn Huber im AZR diese Bedingungen so beeinflussen könne, dass damit eine Beschränkung der Ausübung dieser Freiheit bewirkt werde.

39 Drittens fragt sich das vorlegende Gericht, ob das Kriterium der Erforderlichkeit, das sich aus Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 ergibt, Maßstab für die Beurteilung eines Systems zur generellen Datenverarbeitung wie des im Rahmen des AZR errichteten sein kann. Dieses Gericht schließt nämlich nicht aus, dass diese Richtlinie nicht in die Befugnis des nationalen Gesetzgebers eingreift, das entsprechende Erforderlichkeitsgebot selbst zu definieren. Sollte es sich allerdings doch so verhalten, stelle sich die Frage, wie dieses Erfordernis zu verstehen sei und ob insbesondere eine Datenverarbeitung wie die mit dem AZRG eingerichtete nicht mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt werden könne.

40 In diesem Zusammenhang hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die generelle Verarbeitung personenbezogener Daten ausländischer Unionsbürger in einem zentralen Fremdenregister vereinbar mit dem Verbot einer an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Diskriminierung von Unionsbürgern, die ihr Recht ausüben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 12 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 17 EG und Art. 18 Abs. 1 EG)?

2. Ist eine solche Verarbeitung vereinbar mit dem Verbot einer Beschränkung der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats (Art. 43 Abs. 1 EG)?

3. Ist eine solche Verarbeitung vereinbar mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

41 Mit seinen Fragen möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Register wie dem AZR mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

42 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass § 1 Abs. 2 AZRG vorsieht, dass das für die Führung des AZR verantwortliche Bundesamt durch die Speicherung bestimmter personenbezogener Daten von Ausländern in diesem Register und die Übermittlung dieser Daten die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen unterstützt. In ihren schriftlichen Erklärungen hat die deutsche Regierung insbesondere erläutert, dass das AZR zu statistischen Zwecken und bei der Erfüllung der den Sicherheits-, Polizei- und Justizbehörden obliegenden Aufgaben im Bereich der Bekämpfung und Aufklärung strafbarer oder die öffentliche Sicherheit gefährdender Handlungen genutzt werde.

43 Eingangs ist festzustellen, dass Daten wie die, die das AZR nach den Angaben in der Vorlageentscheidung über Herrn Huber enthält, personenbezogene Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 darstellen, da es sich um „Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person" handelt. Ihre Erhebung, Aufbewahrung und Übermittlung durch die mit der Führung des Registers, in dem sie zusammengefasst sind, betraute Stelle sind daher eine „Verarbeitung personenbezogener Daten" im Sinne von Art. 2 Buchst. b dieser Richtlinie.

44 Allerdings nimmt Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 95/46 von deren Anwendungsbereich ausdrücklich u. a. Verarbeitungen personenbezogener Daten aus, die die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich betreffen.

45 Wenn somit die Verarbeitung personenbezogener Daten im Hinblick auf die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften und zu statistischen Zwecken in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 fällt, so gilt dies nicht für die Verarbeitung solcher Daten mit dem Ziel der Bekämpfung der Kriminalität.

46 Folglich ist die Gemeinschaftsrechtskonformität der Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Register wie dem AZR zum einen im Hinblick auf ihre Funktion der Unterstützung der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und ihre Nutzung zu statistischen Zwecken am Maßstab der Bestimmungen der Richtlinie 95/46 und — angesichts der dritten Vorlagefrage — insbesondere des in Art. 7 Buchst. e dieser Richtlinie niedergelegten Erforderlichkeitserfordernisses, so wie es im Licht der Gebote des Vertrags, darunter insbesondere des Verbots jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 12 Abs. 1 EG, auszulegen ist, und zum anderen im Hinblick auf ihre Funktion zur Bekämpfung der Kriminalität am Maßstab des Gemeinschaftsprimärrechts zu überprüfen.

Zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Hinblick auf die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften und zu statistischen Zwecken

Begriff der Erforderlichkeit

47 Art. 1 der Richtlinie 95/46 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten.

48 Gemäß den Bestimmungen des Kapitels II der Richtlinie 95/46 („Allgemeine Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten") muss jede Verarbeitung personenbezogener Daten — vorbehaltlich der in Art. 13 zugelassenen Ausnahmen — den in Art. 6 der Richtlinie aufgestellten Grundsätzen in Bezug auf die Qualität der Daten und einem der in Art. 7 der Richtlinie angeführten Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten genügen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnr. 65).

49 Insbesondere sieht Art. 7 Buchst. e der Richtlinie vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist, wenn sie „erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe [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".

50 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 95/46, wie sich insbesondere aus ihrem achten Erwägungsgrund ergibt, bezweckt, in allen Mitgliedstaaten ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten herzustellen. Der zehnte

Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergänzt, dass die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in dem entsprechenden Bereich nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen darf, sondern im Gegenteil darauf abzielen muss, in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.

51 Dementsprechend ist entschieden worden, dass die Harmonisierung dieser einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht auf eine Mindestharmonisierung beschränkt ist, sondern zu einer grundsätzlich umfassenden Harmonisierung führt (vgl. Urteil vom 6. November 2003, Lindqvist, C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnr. 96).

52 Angesichts des Zieles der Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzniveaus in allen Mitgliedstaaten kann daher der Begriff der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46, mit dem gerade einer der Fälle abgegrenzt werden soll, in denen die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist, in den einzelnen Mitgliedstaaten keinen variablen Inhalt haben. Es handelt sich somit um einen autonomen Begriff des Gemeinschaftsrechts, der so auszulegen ist, dass er in vollem Umfang dem Ziel dieser Richtlinie, so wie es in ihrem Art. 1 Abs. 1 definiert wird, entspricht.

Beurteilung der Erforderlichkeit einer Verarbeitung personenbezogener Daten, wie sie im Rahmen des AZR vorgenommen wird, im Hinblick auf die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften und zu statistischen Zwecken

53 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das AZR ein zentrales Register ist, das bestimmte personenbezogene Daten von nichtdeutschen Unionsbürgern enthält und von verschiedenen öffentlichen und privaten Stellen eingesehen werden kann.

54 In Bezug auf die Nutzung eines Registers wie des AZR zum Zweck der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften ist darauf hinzuweisen, dass das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht uneingeschränkt besteht, sondern den im Vertrag und in den Bestimmungen zu seiner Durchführung vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen unterworfen werden darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2008, Jipa, C-33/07, Slg. 2008, I-5157, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 So machten Art. 4 der Richtlinie 68/360 in Verbindung mit ihrem Art. 1 und Art. 6 der Richtlinie 73/148 in Verbindung mit Art. 1 derselben Richtlinie das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich mehr als drei Monate lang im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten, von der Zugehörigkeit zu einer der in diesen Richtlinien genannten Kategorien und die Feststellung dieses Rechts von bestimmten Formalitäten abhängig, die die Vorlage oder Übermittlung einer Aufenthaltserlaubnis sowie verschiedener Dokumente und Informationen durch den Antragsteller betrafen.

56 Außerdem konnten die Mitgliedstaaten nach Art. 10 der Richtlinie 68/360 und Art. 8 der Richtlinie 73/148 aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit von den Bestimmungen dieser Richtlinien abweichen und das Recht eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet und Aufenthalt dort beschränken.

57 Mit der Richtlinie 2004/38, für die die Umsetzungsfrist am 30. April 2006 endete und die daher zur maßgebenden Zeit nicht anwendbar war, wurden die beiden genannten Richtlinien aufgehoben, sie übernimmt aber in Art. 7 global Voraussetzungen in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die den in den letztgenannten Richtlinien aufgestellten entsprechen, und in Art. 27 Abs. 1 entsprechende Beschränkungen. Außerdem sieht sie in ihrem Art. 8 Abs. 1 vor, dass der

Aufnahmemitgliedstaat von jedem Unionsbürger, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist und sich für einen Zeitraum von über drei Monaten in seinem Hoheitsgebiet aufhalten möchte, verlangen kann, dass er sich bei den zuständigen Behörden anmeldet. Der Aufnahmemitgliedstaat kann insoweit nach Art. 8 Abs. 3 die Vorlage verschiedener Dokumente und Informationen verlangen, die diesen Behörden die Feststellung ermöglichen, dass die Voraussetzungen, unter denen ein Aufenthaltsrecht gegeben ist, vorliegen.

58 Somit ist davon auszugehen, 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 und dass keine Gründe vorliegen, die eine Beschränkung dieses Rechts rechtfertigen. Folglich ist der Gebrauch eines Registers wie des AZR zur Unterstützung der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden grundsätzlich legitim und angesichts seiner Natur mit dem in Art. 12 Abs. 1 EG niedergelegten Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vereinbar.

59 Allerdings ist darauf hinzuweisen, 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.

60 Des Weiteren ist zu betonen, dass die Erhebung der für die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften erforderlichen Daten zwar ineffektiv wäre, wenn sie nicht aufbewahrt würden, dass die für ein Register wie das AZR verantwortliche Behörde jedoch, da eine Änderung der persönlichen Situation eines Aufenthaltsberechtigten sich auf seinen Status im Hinblick auf dieses Recht auswirken kann, dafür Sorge zu tragen hat, dass die aufbewahrten Daten gegebenenfalls aktualisiert werden, damit sie zum einen der tatsächlichen Situation der Betroffenen entsprechen und damit zum anderen nicht benötigte Daten in diesem Register gelöscht werden.

61 Was die Modalitäten der Nutzung eines solchen Registers im Hinblick auf die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrifft, kann nur ein Zugang der Behörden mit Befugnissen in diesem Bereich als erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 angesehen werden.

62 Was schließlich die Notwendigkeit anbelangt, über ein zentrales Register wie das AZR für den Bedarf der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden zu verfügen, ist davon auszugehen, dass auch dann, wenn man annimmt, dass dezentrale Register wie die kommunalen Einwohnermelderegister alle einschlägigen Daten enthalten, die den genannten Behörden die Durchführung ihrer Aufgaben erlauben, eine Zentralisierung dieser Daten erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 sein kann, wenn sie zu einer effizienteren Anwendung der genannten Vorschriften in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern führt, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, aufhalten möchten.

63 In Bezug auf die statistische Funktion eines Registers wie des AZR ist darauf zu verweisen, dass das Gemeinschaftsrecht mit der Einführung der Freizügigkeit und dadurch, dass es jedem, der in seinen Geltungsbereich fällt, das Recht verleiht, zu den vom Vertrag genannten Zwecken in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen, diesen nicht die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen genommen hat, die den nationalen Behörden die genaue Kenntnis der Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet ermöglichen sollen (vgl. Urteil vom 7. Juli 1976, Watson und Belmann, 118/75, Slg. 1976, 1185, Randnr. 17).

64 Ebenso setzt die Verordnung Nr. 862/2007, die die Übermittlung von Statistiken über Wanderungsbewegungen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorsieht, voraus, dass diese Staaten Informationen erheben, die die Erstellung dieser Statistiken ermöglichen.

65 Die Ausübung dieser Befugnis macht allerdings die Erhebung und Aufbewahrung von namentlich genannte Personen betreffenden Daten, wie sie in einem Register wie dem AZR vorgenommen wird, nicht erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46. Wie nämlich der Generalanwalt in Nr. 23 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, erfordert dieses Ziel nur die Verarbeitung anonymer Informationen.

66 Nach alledem entspricht ein System zur Verarbeitung personenbezogener Daten 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.

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

68 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.

Zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Kriminalität

69 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsbürgerstatus nach ständiger Rechtsprechung dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt (vgl. in diesem Sinne Urteile Grzelczyk, Randnrn. 30 und 31, vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Randnrn. 22 und 23, sowie Bidar, Randnr. 31).

70 Ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Gebiet eines Aufnahmemitgliedstaats aufhält, kann sich insoweit in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf Art. 12 EG berufen (vgl. Urteile Martínez Sala, Randnr. 63, Grzelczyk, Randnr. 32, und Bidar, Randnr. 32).

71 Zu diesen Situationen gehören auch diejenigen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten betreffen, darunter diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 18 EG verliehenen Freiheit betreffen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (vgl. in diesem Sinne Urteil Bidar, Randnr. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Aus § 1 AZRG in Verbindung mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern vom 4. Juni 1996 zum AZRG und zur AZRG-Durchführungsverordnung geht hervor, dass das im Rahmen des AZR durchgeführte System der Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten alle Unionsbürger betrifft, die keine Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland sind und die unabhängig von den Gründen für ihren Aufenthalt für einen Zeitraum von über drei Monaten im deutschen Hoheitsgebiet wohnen.

73 Da Herr Huber von der ihm mit Art. 18 EG gewährten Freiheit, in dieses Hoheitsgebiet einzureisen und sich dort aufzuhalten, Gebrauch gemacht hat, ist demnach unter Berücksichtigung des Kontexts des Ausgangsverfahrens anhand von Art. 12 Abs. 1 EG zu prüfen, ob ein System der Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende mit dem Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vereinbar ist, soweit es um Daten geht, die zur Bekämpfung der Kriminalität gespeichert und verarbeitet werden.

74 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Vorlageentscheidung keine genauen Angaben enthält, anhand deren bestimmt werden könnte, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation den Bestimmungen des Art. 43 EG unterliegt. Auch wenn das vorlegende Gericht dies bejahen sollte, würde die Anwendung des Diskriminierungsverbots indessen nicht anders ausfallen, ob sie nun auf diese Vorschrift oder auf Art. 12 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 EG gestützt wird.

75 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt nämlich das Diskriminierungsverbot unabhängig davon, ob es auf Art. 12 EG oder Art. 43 EG gestützt wird, dass vergleichbare Sachverhalte nicht ungleich und ungleiche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden. Eine solche Behandlung wäre allenfalls dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimerweise verfolgten Zweck stünde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juni 2008, Wood, C-164/07, Slg. 2008, I-4143, Randnr. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung).

76 Somit ist in einem Kontext, wie er im Ausgangsverfahren in Rede steht, die Situation von Unionsbürgern, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats sind und in seinem Hoheitsgebiet wohnen, mit der Situation der Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats im Hinblick auf das Ziel der Bekämpfung der Kriminalität zu vergleichen. Die deutsche Regierung hat sich nämlich darauf beschränkt, diesen Aspekt der Wahrung der öffentlichen Ordnung geltend zu machen.

77 Ein solches Ziel ist zwar legitim, kann jedoch nicht angeführt werden, um eine systematische Verarbeitung personenbezogener Daten allein derjenigen Unionsbürger, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats sind, zu rechtfertigen.

78 Wie nämlich der Generalanwalt in Nr. 21 seiner Schlussanträge betont hat, bezieht sich die Kriminalitätsbekämpfung in ihrer allgemeinen, von der deutschen Regierung in ihren Erklärungen angeführten Bedeutung zwingend auf die Verfolgung von Verbrechen und Vergehen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter.

79 Folglich kann für einen Mitgliedstaat die Situation seiner Staatsangehörigen im Hinblick auf das Ziel der Bekämpfung der Kriminalität nicht anders sein als die der Unionsbürger, die keine Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats sind und sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.

80 Somit ist die unterschiedliche Behandlung dieser Staatsangehörigen und dieser Unionsbürger durch die zur Bekämpfung der Kriminalität vorgenommene systematische Verarbeitung der personenbezogenen Daten allein der Unionsbürger, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats sind, eine durch Art. 12 Abs. 1 EG untersagte Diskriminierung.

81 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.

Kosten

82 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Ein System zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Unionsbürgern, die keine Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats sind, wie das System, das mit dem Gesetz über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994 in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 2005 eingerichtet wurde und das die Unterstützung der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauten nationalen Behörden bezweckt, entspricht**

nur dann dem im Licht des Verbots jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgelegten Erforderlichkeitsgebot gemäß Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, 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 Ausländerzentralregisters zu statistischen Zwecken nicht als erforderlich im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 ansehen.

2. **Art. 12 Abs. 1 EG ist 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.**

Unterschriften