

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

M. POIARES MADURO

vom 3. April 2008¹

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft die Verarbeitung personenbezogener Daten ausländischer Unionsbürger, die in Deutschland wohnen. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die Verarbeitung von Daten in einem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verwalteten Zentralregister, auf das auch andere Behörden Zugriff haben, in Anbetracht der Tatsache, dass es für deutsche Staatsangehörige kein solches Register gibt, mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, mit der Niederlassungsfreiheit und mit der Richtlinie 95/46² vereinbar ist.

werden in einem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verwalteten Zentralregister gespeichert. Die über Herrn Huber in diesem Register gespeicherten Informationen umfassen persönliche Daten und den Familienstand, Passangaben, das Datum seiner ersten Einreise nach Deutschland, seinen Aufenthaltsstatus, seine verschiedenen Wohnsitzwechsel innerhalb Deutschlands sowie das Geschäftszeichen der Registerbehörde und die Bezeichnung der Stellen, die Daten über ihn übermittelt haben. Personenbezogene Daten deutscher Staatsangehöriger werden nur in den Einwohnermelderegistern der Gemeinden gespeichert, da es für sie kein Zentralregister auf Bundesebene gibt.

I — Sachverhalt

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Heinz Huber, ist österreichischer Staatsangehöriger. Seit 1996 lebt und arbeitet er in Deutschland. Die personenbezogenen Daten von Ausländern, die in Deutschland leben, auch die von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten,

3. Im Jahr 2002 beantragte Herr Huber unter Berufung auf die Art. 12 EG und 49 EG sowie die Richtlinie 95/46, alle ihn betreffenden Daten im Zentralregister zu löschen. Sein Antrag wurde vom damals zuständigen Bundesverwaltungsamt abgelehnt, das auch einen gegen diese Ablehnung gerichteten Widerspruch zurückwies. Daraufhin erhob Herr Huber mit demselben Antrag Klage beim

¹ — Originalsprache: Englisch.

² — 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).

Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht gab der Klage mit der Begründung statt, dass die Speicherung der Daten des Klägers unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht sei. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge legte gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berufung beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ein. Dieses setzte das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof drei Fragen vor:

biet eines anderen Mitgliedstaats (Art. 43 Abs. 1 EG),

- c) dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46?

Ist die generelle Verarbeitung personenbezogener Daten ausländischer Unionsbürger in einem zentralen Fremdenregister vereinbar mit

II — Würdigung

- a) 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 18 Abs. 1 EG),
- b) dem Verbot einer Beschränkung der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsge-

4. Die ersten beiden Fragen, die das nationale Gericht dem Gerichtshof vorgelegt hat, betreffen die Vereinbarkeit des deutschen Systems der Verarbeitung von Daten ausländischer Unionsbürger erstens mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EG (in Verbindung mit Art. 17 EG über die Unionsbürgerschaft und Art. 18 Abs. 1 EG über die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union) und zweitens mit dem Niederlassungsrecht nach Art. 43 EG. Ich teile die Ansicht der Kommission, dass Art. 12 EG die angemessenste Rechtsgrundlage zur Beurteilung dieser Frage ist, da der Kläger eindeutig von seinem ihm gemäß dem Gemeinschaftsrecht nach Art. 18 Abs. 1 EG zustehenden Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen, Gebrauch gemacht hat. Ich glaube, dass die Frage der Diskriminierung der Kern der vorliegenden Rechtssache ist. Wird das

deutsche System im Hinblick auf das Recht, sich in einem Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, als unvereinbar mit dem in Art. 12 EG niedergelegten Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit angesehen, so kann es unabhängig davon, ob es das Niederlassungsrecht des Klägers beeinträchtigt oder beeinträchtigen kann, nicht beibehalten werden. Daher werde ich zuerst auf die Frage der Diskriminierung eingehen und mich danach dem Erforderlichkeitsgebot nach der Richtlinie 95/46 zuwenden, das Gegenstand der dritten dem Gerichtshof vorgelegten Frage ist.³

A — Werden ausländische Unionsbürger durch das deutsche System diskriminiert?

Vergleichbare Situationen

5. Es ist zwischen allen Beteiligten unstrittig, dass es erhebliche Unterschiede zwischen der

Verarbeitung der personenbezogenen Daten deutscher Staatsbürger und der Daten von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gibt. In Deutschland gibt es kein zentrales System für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Inländern. Es gibt jedoch rund 7700 Einwohnermelderegister bei den Gemeinden, die die allgemeinen personenbezogenen Daten der Bürger aufnehmen, aber untereinander nicht vernetzt sind und nicht zentral und gleichzeitig abgefragt werden können. Dagegen werden die personenbezogenen Daten von Ausländern, auch die von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten, nicht nur in den Registern der Gemeinden, sondern auch in einem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführten Ausländerzentralregister gespeichert. Darüber hinaus ist das Zentralregister bedeutend umfangreicher und enthält zusätzliche Informationen, die nicht in den Registern der Gemeinden enthalten sind, wie etwa Passangaben, Daten über den Zuzug ins Inland und den Fortzug ins Ausland, Aufenthaltsstatus, Angaben zu etwaigen Anträgen auf Anerkennung als Flüchtling und zur Entscheidung hierüber, Einzelheiten über Ausweisungsverfügungen und Maßnahmen zu ihrer Vollziehung, Anhaltspunkte für den Verdacht von Straftaten der betroffenen Person und Informationen zu strafrechtlichen Verurteilungen. Somit werden deutsche Staatsangehörige und ausländische EU-Bürger in dreierlei Hinsicht unterschiedlich behandelt: Erstens werden die personenbezogenen Daten von Ausländern nicht nur in den Registern der Gemeinden, in denen auch die Daten von Inländern erfasst werden, sondern zusätzlich im Ausländerzentralregister erfasst, zweitens enthält das Zentralregister mehr Informationen über die betroffenen Personen als die Register der Gemeinden, und drittens stehen die Daten von Ausländern durch das Zentralregister verschiedenen Bundesbehörden unmittelbar zur Verfügung, während in Bezug auf Inländer eine solche Möglichkeit nicht besteht.

3 — Ein weiterer Grund dafür, die ersten beiden Fragen gemeinsam zu behandeln, besteht darin, dass der Vorlagebeschluss keine ausreichenden Informationen enthält, um dem Gerichtshof die Prüfung der Frage zu ermöglichen, ob diese besondere Form der Datenverarbeitung das Niederlassungsrecht des Klägers nach Art. 43 EG beeinträchtigt. Die griechische Regierung ist ebenfalls der Ansicht, dass die Rechtssache anhand von Art. 12 EG und nicht anhand von Art. 43 EG zu prüfen ist, da sie keine Fragen in Bezug auf das Niederlassungsrecht aufwirft.

Es fragt sich, ob eine solche Ungleichbehandlung eine verbotene Diskriminierung darstellt.

6. Die deutsche Regierung erinnert daran, dass die Bejahung einer Diskriminierung voraussetze, dass zwei vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt würden. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu diskriminieren, bedeute also, dass nur vergleichbare Fälle gleich behandelt werden müssten. Da der aufenthaltsrechtliche Status von Inländern sich von dem von Ausländern unterscheidet, befänden sich diese beiden Personengruppen nicht in einer vergleichbaren Situation, so dass sich die Frage der Diskriminierung nicht stelle. Diese Ansicht vertritt auch die dänische Regierung, die darauf hinweist, dass die Staatsangehörigen eines bestimmten Staates immer das Recht hätten, in ihr Land, das sie gemäß Art. 3 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention nie ausweisen oder ihnen die Einreise verweigern dürfe, einzureisen und dort zu wohnen, während ausländische Unionsbürger nur aufgrund des Gemeinschaftsrechts ein Einreise- und Aufenthaltsrecht hätten. Nach Ansicht der dänischen Regierung ist das entscheidende Kriterium für die Entscheidung darüber, ob die beiden Situationen miteinander vergleichbar sind, die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht. Da ein in Deutschland lebender deutscher Staatsangehöriger und ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats, der in Deutschland lebe, unterschiedliche Aufenthaltsrechte hätten — Ersterer habe ein unbeschränktes Recht aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, Letzterer ein beschränktes Aufenthaltsrecht nach Gemeinschaftsrecht —, könnten ihre personenbezogenen Daten unterschiedlich behandelt werden, ohne dass das Recht des Ausländers, nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert zu werden, verletzt würde. Die

Argumentation läuft im Wesentlichen darauf hinaus, dass sich, obwohl es in Deutschland zwei Datenverarbeitungssysteme gebe, die entsprechend der Staatsangehörigkeit der betroffenen Person angewandt würden, die Frage der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht stellen könne, weil deutsche Staatsangehörige nicht mit anderen Unionsbürgern vergleichbar seien. Erstere hätten ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht im Inland, Letztere nicht.

7. Diese Argumentation überzeugt mich nicht. Wir sollten bei unserer Untersuchung davon ausgehen, dass es zwei Systeme der Datenverarbeitung gibt, eines für Deutsche und ein anderes für andere Unionsbürger. Natürlich ist die Feststellung, dass die Aufenthaltsrechte von In- und Ausländern nicht dieselben sind, als solche zutreffend. Aber damit wird nur etwas Offensichtliches festgestellt; es sagt nichts darüber aus, wie sich dieser Unterschied des Aufenthaltsstatus zur Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten von deutschen Staatsangehörigen und Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten verhält. Die Regierungen Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande wollen uns, anders gesagt, davon überzeugen, dass der Feststellung, dass ausländische Unionsbürger im Vergleich zu Inländern beschränkte Aufenthaltsrechte haben, nichts hinzuzufügen sei, während das Gegenteil zutrifft: Diese Feststellung ist nur der Ausgangspunkt. Für die Verneinung einer Diskriminierung reicht es nicht aus, darauf hinzu-

weisen, dass In- und Ausländer sich nicht in derselben Situation befinden. Es muss auch dargelegt werden, dass die unterschiedliche Behandlung durch ihre unterschiedliche Situation gerechtfertigt werden kann. Der Unterschied in der Behandlung muss sich mit anderen Worten auf den Unterschied ihrer jeweiligen Situation beziehen und in angemessenem Verhältnis zu diesem stehen. Daher stimme ich mit der Kommission darin überein, dass für die Entscheidung darüber, ob ein deutscher Staatsangehöriger sich in Bezug auf die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die deutschen Behörden in einer vergleichbaren Situation wie ein anderer Unionsbürger befindet, zu prüfen ist, zu welchem Zweck die Daten erhoben und verarbeitet werden. Die deutsche Regierung macht geltend, eine systematische Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Zentralregister sei aus zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Gründen, für den effektiven Vollzug der Gesetze und zur Erhebung statistischer Daten erforderlich. Ich werde auf diese Punkte nacheinander eingehen.

Aufenthaltsrechtlicher Status und zuwanderungsrechtliche Regelungen

8. Als Hauptargument macht die deutsche Regierung geltend, nach Gemeinschaftsrecht seien die Mitgliedstaaten befugt, die Einreise von Staatsangehörigen anderer Mitglied-

staaten in ihr Hoheitsgebiet und ihren Aufenthalt dort zu beschränken; diese dürften sogar ausgewiesen werden. Um diese Befugnis ausüben zu können, benötigten die deutschen Behörden einen effektiven Mechanismus zur Erhebung der personenbezogenen Daten und zur Überwachung der Bewegungen der Ausländer, die sich im Land niederließen; ein solcher Mechanismus sei für Deutsche nicht erforderlich, da sie ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht in Deutschland hätten und nie ausgewiesen werden könnten. Die deutsche Regierung bringt zur Begründung dieser Haltung zwei Argumente vor. Erstens habe die Richtlinie 2004/38/EG dadurch, dass sie den Mitgliedstaaten die Befugnis verleihe, vom im Inland ansässigen ausländischen Unionsbürgern zu verlangen, sich bei den zuständigen Behörden anzumelden, implizit die Erhebung und Verarbeitung ihrer Daten zugelassen.⁴ Zweitens beruft sich die deutsche Regierung umfassend auf das Urteil *Watson und Belmann* des Gerichtshofs⁵. Die entsprechende Rechtssache betraf ein italienisches Gesetz, wonach alle Ausländer einschließlich der Gemeinschaftsangehörigen sich binnen drei Tagen nach der Einreise nach Italien bei der örtlichen Polizeibehörde melden mussten. Für den Fall, dass ein Betroffener dieser Pflicht nicht nachkam, sah das Gesetz eine Geld- oder Freiheitsstrafe und gegebenenfalls die Ausweisung vor. Der Gerichtshof entschied, dass eine Ausweisung „zweifellos mit den Vertragsbestimmungen unvereinbar“⁶ sei und andere Sanktionen im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen müssten und die Freizügigkeit nicht behindern dürften. Der Gerichtshof führte jedoch weiter aus, dass „das Gemeinschaftsrecht ... den Mitgliedstaaten dadurch, dass es den Grundsatz der Freizügigkeit aufstellt und jedem, der in seinen Geltungsbereich fällt,

4 — Art. 8 der 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 (ABl. L 158, S. 77, berichtigt in ABl. L 229, S. 35).

5 — Urteil vom 7. Juli 1976 (118/75, Slg. 1976, 1185).

6 — Ebd., Randnr. 20.

das Recht verleiht, zu den vom Vertrag genannten Zwecken in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen, nicht die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen genommen [hat], die den nationalen Behörden die genaue Kenntnis der Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet ermöglichen sollen“⁷. Die deutsche Regierung macht geltend, dass die Mitgliedstaaten, da sie befugt seien, Maßnahmen zu erlassen, um genaue Kenntnis der Bevölkerungsbewegungen zu erhalten, eindeutig die Befugnis hätten, ein Register mit Informationen darüber einzuführen, wer ins Inland zuziehe oder es verlasse, selbst wenn sie dies nur in Bezug auf Unionsbürger täten.

9. Weder nach der Richtlinie 2004/38 noch nach dem Urteil Watson und Belmann verfügen die Mitgliedstaaten aber über eine unbeschränkte Befugnis zur Einführung von Melde- und Überwachungssystemen für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten. Es ist offensichtlich, dass eine Meldepflicht zwangsläufig bedeutet, dass einige personenbezogene Daten von EU-Bürgern erhoben, gespeichert und verarbeitet werden. Die Richtlinie 2004/38 enthält allerdings keine Vorschriften darüber, wie dies zu geschehen hat. Dies ist Sache jedes einzelnen Mitgliedstaats, der von dieser Befugnis jedoch in einer Art und Weise Gebrauch machen muss, die mit seinen Pflichten nach dem Gemeinschaftsrecht, einschließlich seiner Pflicht, Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu unterlassen, vereinbar ist. Die Tatsache, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber implizit die Möglichkeit akzeptiert hat, dass einige Daten erhoben werden, bedeutet nicht, dass er die Mitgliedstaaten ermächtigt hat, jedes beliebige System der Datenerhe-

bung und -verarbeitung einzuführen, das sie für geeignet halten.

10. Ebenso denke ich, dass die deutsche Regierung zu viel in den oben zitierten Auszug aus dem Urteil Watson und Belmann hineinliest. Die Präcedenzwirkung dieses Urteils erstreckt sich nur darauf, dass Mitgliedstaaten Bevölkerungsbewegungen überwachen können. Es führt kein allgemeines Recht der nationalen Behörden ein, diese Überwachung auf jede Art und Weise durchzuführen, die sie für geeignet oder angemessen halten, und befreit die Mitgliedstaaten sicher nicht davon, ihren gemeinschaftsrechtlichen Pflichten nachzukommen, insbesondere nicht von der Beachtung des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Die deutschen Behörden dürfen Maßnahmen zur Überwachung von Bevölkerungsbewegungen erlassen, aber diese Maßnahmen müssen mit dem Vertrag und allen anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sein.

11. Daher sind die drei Merkmale des deutschen Systems zu prüfen, die zu einer unterschiedlichen Behandlung von Inländern und

7 — Ebd., Randnr. 17.

Unionsbürgern führen, und es muss beurteilt werden, ob sie als eine Maßnahme zur Vollziehung aufenthalts- und zuwanderungsrechtlicher Bestimmungen gerechtfertigt sind.

12. Dass die Daten von Unionsbürgern nicht nur den Zuwanderungsbehörden, sondern der Verwaltung im Allgemeinen zugänglich gemacht werden, ist eindeutig durch kein Erfordernis der Vollziehung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen gerechtfertigt. Selbst wenn das untersuchte System erforderlich ist, um den Zuwanderungsbehörden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, folgt daraus nicht, dass die in diesem System gespeicherten Daten anderen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden dürfen. Im Vorlagebeschluss wird ausgeführt, dass die im Ausländerregister gespeicherten Informationen nicht nur vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, sondern auch von vielen anderen Behörden und öffentlichen Stellen genutzt werden können, etwa von der Polizei, den Sicherheitsbehörden, der Staatsanwaltschaft und den Gerichten. Einige dieser Behörden können Daten in einem automatisierten Verfahren abrufen. Auch nicht öffentliche karitative Organisationen, Behörden aus anderen Staaten und internationale Organisationen können Zugang zu diesen Informationen erhalten. Es ist offensichtlich, dass der Umfang der für das Ausländerzentralregister erhobenen und verarbeiteten Daten sehr weit reicht und über zuwanderungsrechtliche Zwecke hinausgeht, indem alle Arten von Beziehungen zwischen dem Einzelnen und dem Staat erfasst werden. Durch das Zentralregister sind die verschiedenen Behörden in Deutschland in der Lage,

Daten über den persönlichen Status von im Inland ansässigen Unionsbürgern abzurufen sowie systematisch und ohne Probleme ihren Verbleib zu überwachen und untereinander alle Informationen auszutauschen, die sie für eine solche Überwachung benötigen. Das Register des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge ist damit viel mehr als nur ein Zuwanderungsregister; es ist eine umfassende Datenbank, über die die staatlichen Behörden jederzeit auf die personenbezogenen Daten von Unionsbürgern zugreifen können. Deutsche Staatsangehörige werden ganz anders behandelt, da für sie keine vergleichbare Datenerfassungseinrichtung existiert. Eine Verwaltungsbehörde, die Informationen über einen deutschen Staatsangehörigen benötigt, müsste eine sehr viel aufwändigere und kompliziertere Suche anhand der bei den Gemeinden geführten Register durchführen, die nicht zentral verwaltet werden, nicht gleichzeitig abgefragt werden können und weniger Informationen als das Ausländerregister enthalten.

13. Aus diesem Grund bin ich auch der Ansicht, dass die im Ausländerzentralregister gespeicherte Datenmenge nicht gerechtfertigt werden kann. Die Registrierung von Unionsbürgern ist gemäß der Richtlinie 2004/38 nur zu dem Zweck zulässig, den Aufenthaltsstatus und das Aufenthaltsrecht einer Person festzustellen. Folglich können die Mitgliedstaaten nur solche Daten rechtmäßig erheben und verarbeiten, die das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern betreffen. Art. 8 der Richtlinie 2004/38, dessen Abs. 1 die Möglichkeit einer Anmeldepflicht vorsieht, bestimmt in Abs. 3, welche Informationen und Unterlagen die nationalen Behörden für die Ausstellung einer

Anmeldebescheinigung verlangen dürfen. Von Unionsbürgern darf verlangt werden, dass sie ihre Identität durch die Vorlage ihres Reisepasses oder ihres Personalausweises beweisen und Unterlagen betreffend ihre Beschäftigung oder ihr Studium im Gastland (wenn sie als Studenten oder Arbeitnehmer kommen) oder einen Nachweis über ihre finanziellen Mittel vorlegen. Diese Aufzählung ist nicht beispielhaft, sondern abschließend. Durch den Erlass von Art. 8 Abs. 3 haben das Europäische Parlament und der Rat zum Ausdruck gebracht, dass die Informationen, auf die in dieser Bestimmung Bezug genommen wird, ausreichen, damit ein Mitgliedstaat sein Recht ausüben kann, zu überwachen, wer in das Land einreist und sich dort niederlässt. Folglich kann die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von mehr als den in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 genannten Daten, wie dies Deutschland derzeit tut, nicht durch das Erfordernis gerechtfertigt werden, die aufenthalts- und zuwanderungsrechtlichen Bestimmungen durchzusetzen.

14. Das dritte Merkmal des deutschen Systems, das zu einer Ungleichbehandlung zwischen deutschen und anderen Unionsbürgern führt, nämlich die Existenz eines Zentralregisters für Letztere, während für Erstere bei den Gemeinden Register geführt werden, wirft eine schwierigere Frage auf: Ist die *systematische* und *zentrale* Verarbeitung personenbezogener Daten von Unionsbürgern für die Vollziehung einreise- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts erforderlich?

15. Ich muss gleich zu Beginn sagen, dass die Existenz von zwei separaten Datenverarbeitungssystemen die ausländischen Unionsbürger, die die deutsche Regierung sehr viel

strenger und systematischer überwacht als deutsche Staatsangehörige, in ein ungünstiges Licht setzt. Während den europarechtlichen Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft und das Einreise- und Aufenthaltsrecht die Idee zugrunde liegt, dass der Einzelne die Möglichkeit haben soll, sich in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats zu integrieren, und dass er wie ein Inländer behandelt werden soll, wird durch das fragliche System die Unterscheidung zwischen „uns“ — den Inländern — und „denen“ — den Ausländern — aufrechterhalten. Ein solches System kann die Vorurteile, die Einzelne oder bestimmte Teile der Gesellschaft gegenüber Ausländern haben, verstärken und dürfte daher ausländische Unionsbürger allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit stigmatisieren. Ferner ist festzustellen, dass die systematische Überwachung Einzelner in einigen Staaten Europas aus historischen Gründen mit undemokratischen und totalitären Regimen in Verbindung gebracht wird, was teilweise erklärt, warum so viele Menschen in Europa diese Systeme für besonders unangebracht halten. Andererseits gibt es Staaten in Europa, in denen zentralisierte Datenverarbeitungssysteme existieren, ohne zu besonderen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen zu führen. Im vorliegenden Fall wird die Sensibilität der Frage durch die Tatsache verstärkt, dass nur die Daten von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten derart zentralisiert verarbeitet werden. Gleichzeitig könnte dies auch als eine Folge des unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Status von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten in Deutschland angesehen werden.

16. Ich glaube, dass hier richtigerweise auf die *Effektivität* abzustellen ist und dass die entsprechende Prüfung durch das nationale Gericht vorzunehmen ist, das sich die Frage stellen muss, ob es andere Möglichkeiten der Datenverarbeitung gibt, mit denen die Zuwanderungsbehörden die aufenthaltsrechtli-

chen Bestimmungen vollziehen könnten. Bejaht es diese Frage, sollte die zentrale Speicherung und Verarbeitung der Daten ausländischer Unionsbürger für rechtswidrig erklärt werden. Das alternative System muss nicht unbedingt das *absolut* effektivste oder geeignetste sein, es reicht aus, dass es angemessen funktioniert. Mit anderen Worten ist selbst dann, wenn das Zentralregister effektiver oder praktischer oder anwenderfreundlicher ist als andere Möglichkeiten (wie etwa die dezentralisierten Register bei den Gemeinden), Letzteren klar der Vorzug zu geben, wenn sie dazu genutzt werden können, den aufenthaltsrechtlichen Status ausländischer Unionsbürger anzugeben.

17. Bei der Beurteilung der Effektivität der verschiedenen Registersysteme muss das nationale Gericht die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf Einreise und Aufenthalt in einem Mitgliedstaat berücksichtigen, da in den entsprechenden Urteilen die Befugnisse der nationalen Behörden auf diesem Gebiet und ihre Grenzen definiert werden. Beispielsweise ist seit vielen Jahren geklärt, dass ein Mitgliedstaat einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats weder an der Einreise hindern noch ihn nach seinem Belieben ausweisen kann; nur das persönliche Verhalten einer Person, das eine echte und schwerwiegende Bedrohung für die Gesellschaft darstellt, kann ein Einreiseverbot oder eine Ausweisungsverfügung rechtfertigen.⁸ Darüber hinaus ist diese Befugnis eng auszulegen, da sie eine Ausnahme vom grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit innerhalb der Union darstellt.⁹ Diese Grundsätze wurden unlängst vom Gerichtshof in

den Urteilen Kommission/Spanien¹⁰ und Kommission/Deutschland¹¹ bestätigt und vom Gemeinschaftsgesetzgeber in der Richtlinie 2004/38 anerkannt¹².

18. Natürlich hat jede Erörterung des Rechts darauf, in einem Mitgliedstaat zu wohnen, und seiner Grenzen vor dem Hintergrund der Konzeption der Unionsbürgerschaft zu erfolgen. Nach dem Vertrag über die Europäische Union ist es nicht mehr möglich, den Status von Unionsbürgern und ihre Rechte, in einen Mitgliedstaat einzureisen und dort zu wohnen, so wie vorher zu verstehen. Der Gerichtshof hat zu dem entsprechenden Grundsatz im Urteil Baumbast erklärt, dass „die Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag aufgenommen und durch Artikel 18 Absatz 1 EG jedem Unionsbürger ein Recht zuerkannt [wurde], sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. ... Nach Artikel 17 Absatz 1 EG ist Unionsbürger jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. *Dabei ist die Unionsbürgerschaft dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein*“ (Hervorhebung nur hier).¹³ Wie der Gerichtshof im Urteil Grzelczyk entschieden hat, ist der Ausgangspunkt in Diskriminierungsfällen der, dass Unionsbür-

8 — Urteile vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, Slg. 1974, 1337), vom 26. Februar 1975, Bonsignore (67/74, Slg. 1975, 297), und vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, Slg. 1977, 1999).

9 — Urteile vom 28. Oktober 1975, Rutili (36/75, Slg. 1975, 1219), und Bouchereau.

10 — Urteil vom 31. Januar 2006 (C-503/03, Slg. 2006, I-1097).

11 — Urteil vom 27. April 2006 (C-441/02, Slg. 2006, I-3449).

12 — Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 bestimmt, dass bei Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist und ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein darf, das eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen muss, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Nach Art. 31 muss eine Person, gegen die solche Maßnahmen erlassen wurden, Zugang zu gerichtlichen und verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen einschließlich des einstweiligen Rechtsschutzes haben.

13 — Urteil vom 17. September 2002, Baumbast (C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnrn. 81 und 82).

ger unbeschadet ausdrücklich vorgesehener Ausnahmen einen Anspruch auf dieselbe Behandlung wie Inländer haben.¹⁴ Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist nicht mehr nur ein bei der Freizügigkeit anzuwendendes Instrument. Es ist zentraler Bestandteil der Konzeption der Unionsbürgerschaft und ausschlaggebend für den Umfang, in dem diese die Mitgliedstaaten verpflichtet, ausländische Unionsbürger wie Inländer zu behandeln. Obwohl die Union nicht darauf abzielt, die nationalen Völker durch ein „europäisches Volk“ zu ersetzen, verlangt sie von ihren Mitgliedstaaten, nicht länger nur an das Wohl ihrer eigenen Staatsangehörigen, sondern nach Möglichkeit auch an das Wohl aller Unionsbürger zu denken und entsprechend zu handeln.

19. Wenn der Gerichtshof die Unionsbürgerschaft als den „grundlegenden Status“ der jeweiligen Staatsangehörigen beschreibt, gibt er keine politische Stellungnahme ab, sondern nimmt auf die Unionsbürgerschaft als *rechtlichen* Begriff Bezug, der mit spezifischen Rechten für Unionsbürger einhergeht. Das wesentliche dieser Rechte ist das, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen und dort zu leben. Die Richtlinie 2004/38 spiegelt diese neue Regelung im elften Erwägungsgrund wider, wonach „[d]as elementare und persönliche Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat ... den Unionsbürgern unmittelbar aus dem Vertrag [erwächst] und ... nicht von der Einhaltung von Verwaltungsverfahren ab[hängt]“.

20. Im Licht der vorstehenden Analyse denke ich, dass zwei der Merkmale des zu prüfenden

Datenverarbeitungssystems, nämlich das, dass auch andere Behörden als das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge darauf zugreifen können, und das, dass es verschiedene personenbezogene Angaben enthält, die über die nach Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 zulässigen hinausgehen, nicht durch das Erfordernis der Vollziehung zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen gerechtfertigt werden können. Der Umstand, dass es sich um ein zentralisiertes System handelt, lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn das nationale Gericht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs betreffend das Recht, in einen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten, zu dem Ergebnis kommt, dass ein Zentralregister der einzige effektive Weg zur Vollziehung der zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ist.

Allgemeiner Vollzug der Gesetze und statistische Daten

21. Die deutsche Regierung macht geltend, dass es zusätzlich zu den Fragen betreffend den aufenthaltsrechtlichen Status und die Zuwanderungsbestimmungen auch Erwägungen des allgemeinen Gesetzesvollzugs, nämlich im Hinblick auf die Verbrechensbekämpfung und die Gefährdung der Sicherheit, gebe, die die Ungleichbehandlung von Deutschen und Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten rechtfertigten. Tatsächlich können der Vollzug der Gesetze und die Verbrechensbekämpfung grundsätzlich ein

14 — Urteil vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31).

der öffentlichen Ordnung zuzurechnender rechtmäßiger Grund für die Einschränkung von Rechten sein, die durch das Gemeinschaftsrecht gewährt werden. Allerdings können Mitgliedstaaten sich hierauf nicht selektiv berufen, d. h. gegenüber in ihrem Land lebenden Unionsbürgern, aber nicht gegenüber ihren eigenen Staatsangehörigen. Wenn ein Zentralregister für die effektive öffentliche Ordnung so wichtig ist, dann sollte es offensichtlich alle Einwohner des jeweiligen Landes unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit umfassen. Die nationalen Behörden können nicht geltend machen, dass für die Verbrechensbekämpfung die systematische Verarbeitung personenbezogener Daten von ausländischen Unionsbürgern, nicht aber die von Inländern erforderlich ist. Das liefe auf die Behauptung hinaus, ausländische Unionsbürger stellen eine größere Gefährdung der Sicherheit dar und begingen eher Verbrechen als Inländer, was — worauf die Kommission hinweist — vollkommen inakzeptabel ist.

22. Natürlich bleibt der Aspekt der Zweckmäßigkeit. Die Bewegungen und das Verhalten eines Einzelnen können von der Polizei und den Sicherheitsbehörden leicht überwacht werden, wenn diese über eine umfassende Datenbank mit den personenbezogenen Daten jedes Ausländers, der sich im Land aufhält, verfügen. Es ist sehr viel komplizierter und zeitaufwändiger, tausende von Registern bei den Gemeinden zu durchsuchen — wie sie dies bei deutschen Staatsangehörigen tun müssen —, um die gewünschten Informationen zu erhalten. Jedoch kann erstens die Zweckmäßigkeit für die Verwaltung nie ein

Grund zur Rechtfertigung einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder jeder anderen Beschränkung von durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechten sein¹⁵, und zweitens braucht die Polizei, wenn sie eine zweckmäßige Überwachungsmethode benötigt, dieselbe natürlich sowohl für Deutsche als auch für Ausländer.

23. Schließlich macht die deutsche Regierung geltend, das Zentralregister für Unionsbürger sei erforderlich, um statistische Informationen über Migration und Bevölkerungsbewegungen in Europa zu erhalten. Sie beruft sich dazu auf die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz¹⁶. Gemäß dieser Verordnung ist es aber weder erforderlich noch zulässig, eine Datenbank zu erstellen, die die personenbezogenen Daten von Unionsbürgern enthält, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben. Statistiken sind *per definitionem* anonym und nicht auf konkrete Personen bezogen. Alles, was die deutschen Behörden tun müssen, um ihren Verpflichtungen aus dieser Verordnung nachzukommen, ist das Sammeln der entsprechenden anonymen Informationen über Migration.

24. Daher bin ich der Auffassung, dass der Gerichtshof die Frage, ob das deutsche System

15 — Vgl. Urteil vom 26. Januar 1999, Terhoeve (C-18/95, Slg. 1999, I-345, Randnr. 45) („Erwägungen administrativer Art können es nicht rechtfertigen, dass ein Mitgliedstaat von den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts abweicht. Dieser Grundsatz gilt erst recht, wenn eine derartige Abweichung darauf hinausläuft, die Ausübung einer der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten auszuschließen oder einzuschränken“).

16 — ABL L 199, S. 23.

eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt, wie folgt beantwortet sollte:

Ein Datenspeicherungs- und -verarbeitungssystem wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende ist mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unvereinbar, soweit es auch Daten enthält, die nicht in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 genannt sind, und soweit darauf auch andere Behörden als die Zuwanderungsbehörde zugreifen können. Ebenso ist die zentralisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten gilt, mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unvereinbar, wenn es andere effektive Möglichkeiten zur Vollziehung von zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen gibt, was vom nationalen Gericht zu beurteilen ist.

B — Das Erforderlichkeitsgebot nach der Richtlinie 95/46

25. Vorliegend ist Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 einschlägig, der Folgendes bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, 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“. Daher muss man sich die Frage stellen, ob diese besondere Form der zentra-

lisierten Verarbeitung erforderlich ist, um ein legitimes, im öffentlichen Interesse liegendes Ziel zu erreichen.

26. Die deutsche Regierung vertritt in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen die Ansicht, dass es hier um das öffentliche Interesse der Mitgliedstaaten an der Ausübung ihrer Befugnis gehe, das Gemeinschaftsrecht betreffend die Einreise von Unionsbürgern in ihr Hoheitsgebiet und ihren Aufenthalt dort zu vollziehen. Das Datenverarbeitungssystem, das derzeit in Kraft sei, sei für die Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich, da es keine anderen, weniger eingriffsintensiven Maßnahmen gebe, die den nationalen Behörden den Vollzug des Zuwanderungsrechts erlaubten.

27. Der Begriff der Erforderlichkeit hat eine lange Geschichte im Gemeinschaftsrecht und ist als Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung fest verankert. Er bedeutet, dass eine Behörde, die eine Maßnahme erlässt, die in ein durch das Gemeinschaftsrecht geschütztes Recht eingreift, um ein legitimes Ziel zu erreichen, nachweisen muss, dass die Maßnahme das zur Erreichung dieses Ziels am wenigsten einschneidende Mittel ist.¹⁷ Außerdem wird, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten einen Eingriff in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens darstellen kann, auch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention relevant, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

¹⁷ — Vgl. u. a. Urteil vom 21. Mai 1987, Rau u. a. (133/85 bis 136/85, Rau u. a., Slg. 1987, 2289).

garantiert. Wie der Gerichtshof im Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. entschieden hat, kann eine nationale Maßnahme, die mit Art. 8 der Konvention unvereinbar ist, auch nicht dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit nach Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 genügen.¹⁸ Nach Art. 8 Abs. 2 der Konvention kann ein Eingriff in die Privatsphäre gerechtfertigt sein, wenn er eines der dort genannten Ziele verfolgt und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass das Eigenschaftswort „notwendig“ bedeute, dass ein „zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis“ für ein bestimmtes Handeln des Staates bestehen und die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Zweck stehen müsse.¹⁹

28. Nach alledem zeigt sich, dass im Hinblick auf den Sachverhalt des vorliegenden Falles die Antwort auf die dritte Frage von einer Würdigung abhängt, die im Wesentlichen der ähnelt, die bei der Beantwortung der Frage betreffend die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit angewandt wurde. Ich habe bereits ausgeführt, dass das fragliche Datenverarbeitungssystem drei zu beanstandende Aspekte aufweist. In Bezug auf die ersten beiden entspricht die Antwort auf die Frage, ob sie erforderlich im Sinne der Richtlinie 95/46 sind, dem Ergebnis in Bezug auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit: Sie sind

nicht erforderlich, jedenfalls nicht dazu, die Regelungen betreffend das Einreise- und Aufenthaltsrecht ausländischer Unionsbürger zu vollziehen, was die deutsche Regierung als öffentliches Interesse im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 geltend macht. Für die Erledigung dieser Aufgabe ist es lediglich erforderlich, dass die entsprechende Behörde, nämlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die personenbezogenen Daten von Unionsbürgern verarbeitet. Die Übermittlung²⁰ der Daten an andere Behörden entspricht nicht dem Erforderlichkeitsgebot nach dieser Richtlinie. Dasselbe gilt in Bezug auf die Menge der im Zentralregister gesammelten Daten. Es können nur die Informationen rechtmäßig gespeichert und verarbeitet werden, die für die Vollziehung von Bestimmungen über die Zuwanderung und den Aufenthaltsstatus wesentlich sind. Für Unionsbürger ist in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 abschließend aufgezählt, um welche Informationen es sich dabei handelt. Alles, was darüber hinausgeht, kann nicht als für zuwanderungsrechtliche Zwecke erforderlich angesehen werden. Dass das Ausländerzentralregister zusätzliche Daten enthält, steht daher ebenfalls nicht im Einklang mit dem Erforderlichkeitsgebot nach der Richtlinie 95/46.

29. Dies führt uns zum dritten Merkmal des deutschen Systems: dem Umstand, dass es zentralisiert ist. Ist eine solche Art der Datenverarbeitung mit dem Erforderlichkeitsgebot gemäß der Richtlinie 95/46 vereinbar? Auch hier wird die Antwort nicht von der Antwort

18 — Urteil vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnr. 91).

19 — Vgl. u. a. Urteile Gillow/Vereinigtes Königreich vom 24. November 1986 ([1989] 11 EHRR, S. 335), und Z/Finland vom 25. Februar 1997 ([1998] 25 EHR, S. 371).

20 — Die Weitergabe durch Übermittlung und Verbreitung personenbezogener Daten ist eine Form der Verarbeitung: Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46.

auf die erste Frage abweichen. Meines Erachtens ist es Sache des nationalen Gerichts, hierüber auf der Grundlage der oben dargelegten Kriterien zu entscheiden.²¹ Zwar hat die deutsche Regierung einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung darüber, wie sie ihre berechtigten Ziele verfolgt, doch muss sie entsprechend dem Erforderlichkeitsgebot gemäß der Richtlinie 95/46 nachweisen, dass die Vollziehung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Einreise von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten nach Deutschland und ihren Aufenthalt dort unmöglich ist, wenn ihre Daten nicht zentralisiert verarbeitet werden. Mit dem Vorbringen, dass eine zentralisierte Verarbeitung zweckmäßiger, einfacher oder schneller als andere Formen der Verarbeitung sei, kann die Regierung die Erforderlichkeitsprüfung nicht bestehen.

30. Die Frage wäre eine andere und wesentlich komplexer und möglicherweise schwer zu beantworten, wenn das nationale Gericht den Gerichtshof ersuchen würde, darüber zu entscheiden, ob ein auf alle Einwohner Deutschlands anwendbares zentralisiertes Datenverarbeitungssystem mit der in Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 niedergelegten Voraussetzung vereinbar wäre. Die Erforderlichkeit eines solchen Systems müsste anhand anderer öffentlicher Interessen als der Zuwanderungspolitik beurteilt werden. Dafür wäre eine Abwägung der durch ein solches zentralisiertes System verfolgten Ziele mit den durch die Richtlinie geschützten Rechten

des Einzelnen erforderlich. Zwar zielt die Richtlinie darauf ab, diejenigen Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten zu beseitigen, die grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten beeinträchtigen könnten, doch sieht sie auch vor, dass beim Datenschutz gemeinschaftsweit ein hohes Niveau erreicht werden soll. Dieses Anliegen des Datenschutzes und der Privatsphäre ist dem Ziel der Erleichterung des Datenflusses nicht untergeordnet, sondern steht neben diesem und ist die Grundlage jeder rechtmäßigen Datenverarbeitung. Datenschutz ist mit anderen Worten im Kontext der Richtlinie 95/46 nicht einfach eine Nebenerscheinung der wirtschaftlichen Tätigkeit, die durch die Datenverarbeitung erleichtert wird, sondern steht gleichberechtigt neben dieser. Dies kommt im Titel der Richtlinie („zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr“), im 2., 10., 11. und 12. Erwägungsgrund und natürlich in den zahlreichen Bestimmungen dieser Richtlinie zum Ausdruck, mit denen den für die Verarbeitung Verantwortlichen spezifische Verpflichtungen auferlegt werden. Außerdem wird das Recht auf Achtung des Privatlebens, um das es in Datenschutzfällen im Wesentlichen geht, durch Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützt. Jedenfalls ist es weder erforderlich noch angemessen, sich mit dieser hypothetischen Frage im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtssache zu befassen.

31. Folglich bin ich der Auffassung, dass der Gerichtshof die dritte Frage wie folgt beantworten sollte:

21 — Dieselbe Haltung zur Beurteilung der Erforderlichkeit wurde vom Gerichtshof im Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 88, eingenommen.

Ein Datenspeicherungs- und -verarbeitungssystem wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende ist mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 unvereinbar, soweit es auch Daten enthält, die nicht in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 genannt sind, und soweit darauf auch andere Behörden als die Zuwanderungsbehörden zugreifen können. Ebenso ist die zentralisierte

Verarbeitung personenbezogener Daten, die nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten gilt, mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 unvereinbar, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass es keine andere Möglichkeit für die Vollziehung von zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen gibt, was vom nationalen Gericht zu beurteilen ist.

III — Ergebnis

32. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Ein Datenspeicherungs- und -verarbeitungssystem wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende ist mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unvereinbar, soweit es auch Daten enthält, die nicht in Art. 8 Abs. 3 der 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, genannt sind, und soweit darauf auch andere Behörden als die Zuwanderungsbehörde zugreifen können. Ebenso ist die zentralisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten gilt, mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unvereinbar, wenn es andere effektive Möglichkeiten zur Vollziehung von zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen gibt, was vom nationalen Gericht zu beurteilen ist.

2. Ein Datenspeicherungs- und -verarbeitungssystem wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende ist mit dem Erforderlichkeitsgebot des 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 unvereinbar, soweit es auch Daten enthält, die nicht in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 genannt sind, und soweit darauf auch andere Behörden als die Zuwanderungsbehörden zugreifen können. Ebenso ist die zentralisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die nur für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten gilt, mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 unvereinbar, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass es keine andere Möglichkeit für die Vollziehung von zuwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen gibt, was vom nationalen Gericht zu beurteilen ist.