

## Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

### Herausgeber:

**Nele Allenberg**

*Deutsches Institut für  
Menschenrechte, Berlin*

**Prof. Dr. Jürgen Bast**

*Universität Gießen*

**Prof. Dr. Jan Bergmann**

*Präsident des Verwaltungsgerichts,  
Stuttgart*

**Prof. Dr. Uwe Berlit**

*Vorsitzender Richter am  
Bundesverwaltungsgericht a.D.,  
Leipzig*

**Dr. Wolfgang Breidenbach**

*Rechtsanwalt, Halle*

**Prof. Dr. Anuscheh Farahat**

*Universität Erlangen-Nürnberg*

**Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**  
*Universität Kassel*

**Katrin Gerdsmeyer**  
*Deutscher Caritasverband e.V., Berlin*

**Dr. Michael Griesbeck**  
*Vizepräsident Bundesamt für  
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

**Prof. Dr. Constanze Janda**  
*Universität Speyer*

**Dr. Sebastian Klaus**  
*Rechtsanwalt, Frankfurt*

**Prof. Dr. Winfried Kluth**  
*Universität Halle*

**RiBVerfG Prof. Dr.  
Christine Langenfeld,**  
*Karlsruhe/Göttingen*

**Katrin Lehmann**  
*Richterin am VGH, Kassel*

**Prof. Dr. Anna Lübke**  
*Hochschule Fulda*

**Johanna du Maire**  
*Dienststelle des Bevollmächtigten  
des Rates der EKD, Berlin*

**Thomas Oberhäuser**  
*Rechtsanwalt, Ulm*

**Andreas Pfersich**  
*Präsident des Verwaltungsgerichts,  
Halle*

**Dr. Hans-Eckhard Sommer**  
*Präsident Bundesamt  
für Migration und Flüchtlinge*

**Prof. Dr. Daniel Thym**  
*Universität Konstanz*

**Ulrich Weinbrenner**  
*Ministerialdirektor,  
Bundesministerium des  
Innern und für Heimat, Berlin*

### Schriftleitung:

**Prof. Dr. Winfried Kluth**  
*(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)*

*Universitätsplatz 10a*

*06099 Halle*

*E-Mail: zar@nomos-journals.de*

**PräsVG Andreas Pfersich**

*(Rechtsprechung)*

*E-Mail: an.pfersich@googlemail.com*

**Prof. Dr. Jürgen Bast**

*(Rezensionen)*

*E-Mail:*

*jurgen.bast@recht.uni-giessen.de*

Homepage: [www.zar.nomos.de](http://www.zar.nomos.de)

## EDITORIAL

### Das Migrationsrecht in der digitalen Transformation

Die allgegenwärtige digitale Transformation lässt auch das Migrationsrecht nicht unberührt. Sie eröffnet vor allem der Migrationsverwaltung zahlreiche Vorteile (v.a. in Gestalt von Effizienzgewinnen), bringt aber auch neue Gefahren sowohl für die Verwaltung (z.B. in Form von Hacking-Angriffen) als auch für die ausländischen Staatsangehörigen (z.B. für den Schutz ihrer personenbezogenen Daten) hervor. Folglich ergibt sich ein großer Regelungsbedarf, dem der deutsche und europäische Gesetzgeber schon recht umfangreich nachgekommen sind. Angesichts des immer schneller voranschreitenden technologischen Fortschritts wird hier immer weiter nachjustieren sein.

Digitalisierung prägt schon lange die Verwaltungspraxis. Wie jeder Zweig der öffentlichen Verwaltung ist auch die Migrationsverwaltung in weiten Teilen Informationsverarbeitung.<sup>1</sup> Welche Informationen dabei verarbeitet werden müssen, hängt vom Zuschnitt der jeweiligen Verwaltungsaufgabe und seiner Konkretisierung durch das verwaltungsrechtliche „Prüfprogramm“ ab. Dass dieses im Migrationsrecht traditionell umfangreich ausfällt, ist nicht nur der Komplexität der Regelungsstrukturen, sondern auch dem Migrationsvorgang als solchem geschuldet. Aufgrund seines grenzüberschreitenden Charakters

macht dieser nämlich nicht selten den Informationsaustausch seitens der deutschen Migrationsverwaltung mit ausländischen Behörden (des Herkunftsstaates, sowie etwaiger Drittstaaten) erforderlich – und zwar in aller Regel nicht in deutscher Sprache. Daneben sind mit der Verlagerung des Mittelpunktes in einen anderen Staat (und den sich hieran anschließenden Integrationsprozessen) die Zuständigkeiten und Aufgaben einer ganzen Reihe weiterer Fachverwaltungen (von den Melde- über die Schul-, Arbeitsmarkt- und Sozial- bis zu den Sicherheitsbehörden) berührt, was abermals eine Informationsbeziehung zu diesen Behörden voraussetzt.

Da die Aufgabe der Migrationsverwaltung (jedenfalls seit dem 19. Jahrhundert<sup>2</sup>) darin gesehen wird, das Migrations-

- 1 Pointiert Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Einzelnen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 1: „Verwaltung ist Informationsverarbeitung“. Ähnlich: Albers, Rechtstheorie 2002, 67 (76), wonach Verwaltungsorganisationen „informationsverarbeitende Systeme“ sind. Eingehend zur informationellen Perspektive auf das Verwaltungsrecht: Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014, passim.
- 2 Dies betont Groß, Grund- und menschenrechtliche Grenzen der Migrationssteuerung, in: von Harbou/Markow (Hrsg.), Philosophie des Migrationsrechts, 2020, 133 (134) m.w.N.

geschehen zu kontrollieren, ist ihr Informationsbedarf seither groß. Denn jede ihrer Entscheidungen – von der Zulassung oder Ablehnung der Einreise über die Erteilung, Verlängerung und Verfestigung eines Aufenthaltstitels über eine etwaige Aufenthaltsbeendigung – setzt ausreichende Informationen über den Sachverhalt voraus, die es erlauben, das geltende Recht auf den Fall anzuwenden. Zur Befriedigung dieses „Informationshungers“ hat sich die Migrationsverwaltung schon seit Jahrzehnten größere Informations- und Datensammlungen angelegt, auf die sie bei Bedarf selbst zurückgreift oder sie auch auf Anfragen mit anderen Behörden teilt. Zugleich können diese Behörden der Migrationsverwaltung auf deren Verlangen Informationen übermitteln. So konnte das bereits seit 1967 digital betriebene Ausländerzentralregister (AZR) zu einer der größten Datenbanken innerhalb der deutschen (Bundes- und Landes-) Verwaltung anwachsen. Auch auf europäischer Ebene war der Betrieb von Datenbanken eines der ersten Projekte, die der Gesetzgeber den mitgliedstaatlichen Verwaltungen aufgab. Zu denken ist etwa an das Schengener Informationssystem (SIS), das am 26.3.1995 und somit am selben Tag in Betrieb genommen wurde, an dem das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ / „Schengen II“) in Kraft trat. Mit der VO (EG) Nr. 2725/2000 wurde die – spätestens seit der „Flüchtlingskrise“ von 2015/16 weit über Fachkreise hinaus bekannte – Datenbank EURODAC eingeführt. 2011 folgte das Visa-Informationssystem (VIS). Zuletzt sind u.a. das Entry-Exit-System (EES) oder das sog. ETIAS hinzugekommen.<sup>3</sup> Inzwischen existiert mit „EU-LISA“ eine eigene EU-Agentur mit Sitz in Tallinn, die eigens für den Betrieb und die Koordination der verschiedenen EU-Migrationsrechtsdatenbanken geschaffen wurde.

Innerhalb der letzten Jahre ist also ein kaum noch zu überblickendes Geflecht von digitalen Informationskanälen innerhalb der (mitgliedstaatlichen und europäischen) Migrationsverwaltung entstanden. Und dies geschah in gewisser Weise „wildwüchsig“, d.h. weitgehend ohne gerichtliche Kontrolle. Das BVerfG hatte sich mit dem AZR – im Gegensatz zu den Datenbanken der Sicherheitsbehörden – bislang nur einmal zu befassen, wobei es die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung annahm.<sup>4</sup> Eine weitere Verfassungsbeschwerde, die sich gegen zentrale Bestimmungen des AZR wendet, wurde kürzlich erhoben.<sup>5</sup> Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde vergleichsweise selten mit Fragen der digitalen Informationsverarbeitung durch die Migrationsverwaltung befasst. Das Verfahren zur Handydatenauswertung, welches bis zum BVerwG<sup>6</sup> geführt wurde, stellt hier bislang eine Ausnahme dar. Mangels entsprechender Rechtsstreitigkeiten – auch in anderen EU-Mitgliedstaaten – hatte auch der EuGH bislang praktisch noch keine Gelegenheit, sich grundlegend zur Vereinbarkeit des Zuschnitts und des Betriebs migrationsrechtlicher Datenbanken und anderem informationellen Handeln der Migrationsverwaltung mit europarechtlichen Vorgaben zu äußern.<sup>7</sup> Diese vergleichsweise gering ausgeprägte „Klagefreudigkeit“ erstaunt vor dem Hintergrund, dass entsprechende Informationssammlungen der Sicherheitsbehörden in regelmäßigen Abständen einer höchstrichterlichen Kontrolle unterzogen werden.<sup>8</sup> Über die Gründe für dieses Missverhältnis lässt sich nur spekulieren. Es liegt

nahe, dass die Bedeutung der Informationsverarbeitung für den Ausgang migrationsrechtlicher Entscheidungen nach wie vor unterschätzt wird oder dass die maßgeblichen Rechtsregeln und die damit verbundenen Probleme noch vergleichsweise unbekannt sind.

Das vorliegende Themenheft will deshalb die Relevanz der Digitalisierung für das Migrationsrecht herausstellen. Den Leserinnen und Lesern wünsche ich eine anregende Lektüre – sei es in analoger oder digitaler Form.

*Johannes Eichenhofer, Leipzig*

3 Zu beiden etwa: *Progin-Theuerkauf* in: Wollenschläger (Hrsg.), *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht* = Enzyklopädie Europarecht, Bd. 10, 2020, § 26 Rn. 65 ff.; *Vavola*, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union*, 2022, S. 399 ff., 473 ff.

4 BVerfG, Beschl. v. 10.10.2001, 1 BvR 1970/95 = NVwZ 2002, 464.

5 <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/zu-viel-datenspeicherung-karlsruhe-soll-erweitertes-auslaenderzentralregister-pruefen> (letzter Zugriff 19.11.2023).

6 Siehe dazu BVerwG, Urt. v. 16.2.2023, BVerwG 1 C 19.21 = ZAR 2023, 220 m. Anm. *Pfersich*.

7 Siehe jedoch EuGH, Urt. v. 16.12.2008, Rs. C-524/06 – *Huber*. Hierbei handelt es sich jedoch im Kern um eine Frage der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, die nach Art. 18 AEUV unzulässig ist.

8 Siehe für eine umfangreiche Darstellung hierzu etwa: *Arzt/Müller/Schwabenbauer*, G. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafrecht, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl. 2021.