

Verwaltungsgericht Münster

Urteil vom 08.10.2009

T e n o r :

Es wird festgestellt, dass die Befragung des Klägers vom 7. März 2008 rechtswidrig war. Die Beklagte wird verurteilt, den in der Ausländerakte enthaltenen Fragebogen (Beiakte 1 Bl. 103 bis Bl. 113) zu vernichten.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger und die Beklagte tragen jeweils die Hälfte der Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

T a t b e s t a n d

Der 1977 geborene Kläger ist x...ischer Staatsangehöriger. Er reiste 1997 in das Bundesgebiet ein und besaß von 1997 bis 2002 Aufenthaltsbewilligungen zu Studienzwecken. Zwischen 2002 und 2005 verfügte er über eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen. Für die Zeit von Februar 2005 bis heute wurde dem Kläger eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken erteilt bzw. verlängert. In Bezug auf den Kläger bestehen keine Sicherheitsbedenken. Am 16. Mai 2003 forderten in der Stadt Y. fünf Anschläge auf ausländische Einrichtungen mehr als 40 Todesopfer. Täter waren fünfzehn x...ische Staatsangehörige. Von den in Spanien wegen des Terroranschlags vom 11. März 2004, bei dem 181 Menschen starben, 28 angeklagten Personen stammten 14 Personen aus X. ; 13 von ihnen wurden zu Haftstrafen verurteilt. 2006 wurde ein x...ischer Staatsangehöriger, der in Afghanistan in einem Lager der "Al-Qaida" ausgebildet wurde, aus Nordrhein-Westfalen nach X. abgeschoben. Im April 2007 wurde in Y. ein Anschlag auf Schiffe und Touristenhotels vereitelt, gleichwohl starben fünf Menschen. Im selben Monat sprengten sich dort zwei Selbstmordattentäter vor dem US-Konsulat in die Luft. Das Auswärtige Amt wies 2007 in seinen Sicherheitshinweisen auf fortbestehende Anschlagsgefahren in X. hin. Seit 2007 nennt sich eine Gruppe nordafrikanischer Salafisten "Al-Qaida im islamischen Maghreb". Mit Runderlass vom 11. Juli 2007 - 15-39.23.00 -4- VS-NfD - ordnete das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Innenministerium NRW) zum Zweck der Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) sowie zur Prüfung bzw. Klärung sonstiger Sicherheitsbedenken gegenüber den Ausländerbehörden des Landes NRW das folgende Verfahren an: Die Ausländerbehörden haben danach für ausländerrechtlich handlungsfähige Personen vor einer Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels unter anderem bei allen Staats-

angehörigen derjenigen Herkunftsländer, für die im Visumverfahren eine Sicherheitsanfrage vorgesehen ist, Sicherheitsanfragen an die Abteilung 6 - Verfassungsschutz - des Innenministeriums NRW und an das Landeskriminalamt NRW zu richten. Diese Staaten werden durch einen Verweis auf die jeweils geltende Fassung der Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zu § 73 Abs. 1 AufenthG bestimmt. Zur Konkretisierung der Person haben die Ausländerbehörden den Nachnamen, einen Geburtsnamen, den Vornamen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, das Ersteinreisedatum, die Anschrift sowie etwaige Alias-Personalien zu bezeichnen. Von einer Sicherheitsabfrage kann die Ausländerbehörde in Ausnahmefällen absehen, die in dem Runderlass konkretisiert werden. Falls mögliche Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 AufenthG oder sonstige Sicherheitsbedenken vorliegen, sollen die Verfassungsschutzbehörde bzw. das Landeskriminalamt dies der anfragenden Ausländerbehörde unverzüglich mitteilen. Unter anderem die Staatsangehörigen derjenigen Herkunftsländer, für die im Visumverfahren eine Sicherheitsanfrage vorgesehen ist, hat die Ausländerbehörde nach dem Runderlasses vom 11. Juli 2007 zu sicherheitsrelevanten Hindergründen zu befragen. Dies geschieht, indem die Ausländer einen sogenannten Standardfragebogen gemäß Anlage 3 des Runderlasses ausfüllen und zwar bei der ersten Beantragung eines Aufenthaltstitels im Inland, bei der Titelverlängerung, wenn der Fragebogen vorher noch nicht ausgefüllt wurde, oder wenn die beteiligten Dienststellen ein erneutes Ausfüllen für geboten erachten. In Teil A des Fragebogens wird der zu Befragende wie folgt belehrt:

"1. Diese Befragung dient der Feststellung, ob gegen meinen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland Bedenken bestehen.

2. Sollte ich in dieser Befragung frühere Aufenthalte im Bundesgebiet oder in anderen Staaten verheimlichen oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen machen, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind, wird dies in der Regel zu meiner Ausweisung führen (§ 54 Nr. 6 AufenthG).

3. Sollte ich im Übrigen falsche oder unvollständige Angaben machen, um einen Aufenthaltstitel zu erlangen, kann dies ebenso meine Ausweisung nach sich ziehen. Dies gilt auch, wenn ich an Maßnahmen der Ausländerbehörde nicht mitwirke, obwohl ich hierzu rechtlich verpflichtet bin (§ 55 Abs. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz).

4. Meine nachfolgenden personenbezogenen Daten können gemäß § 73 Abs. 2 AufenthG den zuständigen Sicherheitsbehörden zur Prüfung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 AufenthG i.V.m. § 54 Nr. 5 oder 5a AufenthG oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken übermittelt werden."

Teil B des Fragebogens enthält diverse Fragen insbesondere zu mit der politischen, ideologischen oder religiösen Einstellung verbundenen Gewalttaten oder erlittener Verfolgung, zu sonstigen Verhaltensweisen, zu Aufenthaltsorten und Kontakten des Ausländers, zum Besitz von Reisedokumenten sowie zu weiteren oder früheren Staatsangehörigkeiten. Am Ende des Fragebogens wird dem Betroffenen eine Frage gestellt, deren Beantwortung ihm ausdrücklich freigestellt wird. Nach dem Runderlass vom

11. Juli 2007 ist der beantwortete Fragebogen in die Ausländerakte des Betroffenen aufzunehmen. Ergeben sich nach Auffassung der Ausländerbehörde Anhaltspunkte für die Annahme eines Versagungsgrundes nach § 5 Abs. 4 AufenthG oder sonstiger Sicherheitsbedenken, übersendet sie eine Ablichtung des Fragebogens an die Abteilung 6 - Verfassungsschutz - des Innenministeriums NRW und an das Landeskriminalamt NRW. Diese Stellen bewerten das Ergebnis der Sicherheitsbefragung im Rahmen ihrer an die Ausländerbehörde zu richtenden Stellungnahme. Ergeben sich keine solchen Anhaltspunkte, ist von der Ausländerbehörde keine weitere Maßnahme zu ergreifen; der Inhalt des Fragebogens wird insbesondere nicht an andere Behörden übermittelt. Der Kläger beantragte am 7. März 2008 die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis. Die Ausländerbehörde der Beklagten legte ihm den Standardfragebogen vor; der Kläger füllte ihn aus. Der Fragebogen wurde zur Ausländerakte genommen, er wurde nicht an andere Dienststellen versandt. Mit Formularschreiben vom selben Tage stellte die Ausländerbehörde der Beklagten bei dem Innenministerium NRW - Abteilung 6 - und dem Landeskriminalamt NRW die Anfrage nach § 73 Abs. 2 AufenthG. Sie bezeichnete den Namen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, das (Erst-)Einreisedatum und die Anschrift des Klägers. Die Ausländerbehörde erklärte sinngemäß, dass sie nach Ablauf des 9. April 2008 von einer Fehlanzeige der Dienststellen ausgehe, wenn ihr keine andere Nachricht zugehe. Eine Antwort erhielt sie nicht. Sie verlängerte die Aufenthaltserlaubnis des Klägers. Am 19. Juni 2008 beantragte der Kläger bei der Ausländerbehörde der Beklagten, den ausgefüllten Fragebogen und die darin enthaltenen Daten nicht an Dritte weiterzugeben, sondern aus der Ausländerakte zu entfernen und ihm zuzusichern, dass ihm ein solcher Fragebogen nicht mehr vorgelegt wird. Der Kläger hat am 24. Juni 2008 Klage erhoben. Er trägt im Wesentlichen vor, der Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei diskriminierend und unverhältnismäßig. § 73 Abs. 2 AufenthG selbst gebiete nicht eine Überprüfung von Studierenden bestimmter Staatsangehörigkeit. Eine Sicherheitsüberprüfung aller Staatsangehöriger der Staaten, die in der vom Bundesministerium des Innern gemäß § 73 Abs. 4 AufenthG erstellten Verwaltungsvorschrift enthalten seien, sei durch das Gesetz nicht verbindlich vorgegeben. Dass der Runderlass des Innenministeriums NRW vom 11. Juli 2007 ausschließlich an die Staatsangehörigkeit eines der Staaten anknüpfe, die durch Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern bestimmt werde, wozu auch X. zähle, sei ermessensfehlerhaft. Die große Mehrzahl der in dem Runderlass bezeichneten 26 Staaten sei islamisch geprägt; im Übrigen seien einzelne Länder Südamerikas und Ostasiens enthalten. Die Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern betreffe allein die Erteilung von Schengen-Visa, nicht die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis. Die Übermittlung seiner Daten an die Sicherheitsbehörden habe nach Wortlaut, Sinn und Zweck des § 73 Abs. 2 AufenthG eine Erforderlichkeit im Einzelfall vorausgesetzt. Diese habe bei ihm weder bestanden noch bestehe sie. Die Datenübermittlung sei auch deshalb nicht erforderlich gewesen, weil das Landesamt für Verfassungsschutz gemäß § 17 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein- Westfalen (VSG NRW) von sich aus personenbezogene Daten an Behörden übermitteln dürfe, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Für die Datenerhebung mittels des Standardfragebogens fehle eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die

Voraussetzungen des § 86 AufenthG lägen nicht vor. Die Befragung des Klägers sei mangels klärungsbedürftiger Bedenken nicht im Einzelfall erforderlich gewesen. Im Übrigen sei der Fragebogen teilweise unbestimmt. Da die mit dem Fragebogen ermittelten Daten rechtswidrig erhoben worden seien, sei ihre weitere Nutzung unzulässig.

Der Kläger beantragt,

1. festzustellen, dass die Übermittlung der Daten des Klägers, Nachname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Ersteinreisedatum und Anschrift an das Innenministerium NRW und das Landeskriminalamt NRW am 7. März 2008 rechtswidrig war,
2. festzustellen, dass die Befragung des Klägers vom 7. März 2008 rechtswidrig war,
3. die Beklagte zu verurteilen, den in der Ausländerakte enthaltenen Fragebogen (Beiakte 1 Bl. 103 bis Bl. 113) zu vernichten.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, wegen der Sicherheitsanfrage und der damit übermittelten Daten habe sich das Innenministerium NRW bei der Ausübung seines Ermessens nach § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der damaligen Fassung an der in dem "Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern" aus Juli 2006 enthaltenen Empfehlung der Bundesregierung orientiert. Danach solle vor Erteilung bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitels an Staatsangehörige eines Staates, der in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundes zu § 73 AufenthG ausgeführt ist, eine Datenübermittlung erfolgen. Mittlerweile sei eine solche Verwaltungspraxis bundeseinheitlich durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes zu § 73 Abs. 2 und 3 Satz 1 AufenthG vom 25. August 2008 sichergestellt. Die Datenübermittlung sei erforderlich, um das Vorliegen eines Erteilungsverbots nach § 5 Abs. 4 AufenthG oder sonstiger Sicherheitsbedenken ausschließen zu können. Das Landesamt für Verfassungsschutz dürfe zwar von sich aus Erkenntnisse an die Ausländerbehörden übermitteln, allerdings nur, soweit dies zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben erforderlich sei. Die Datenübermittlung nach § 73 Abs. 2 AufenthG sei mit der Rasterfahndung nicht vergleichbar. Es erfolge keine vernetzte Durchsuchung weitläufiger Datenbestände, sondern nur eine Prüfung durch das Landeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz. Diese knüpfe weder an in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz (GG) benannte Kriterien, insbesondere nicht an eine Religionszugehörigkeit, noch an die Eigenschaft des Klägers als Studierender an. Die Überprüfung erfolge nur wegen der x...ischen Staatsangehörigkeit des Klägers im Hinblick auf die zwischen 2003 und 2007 (von anderen) in X. und Spanien verübten Terroranschläge. Der Standardfragebogen sei auf § 5 Abs. 4, § 54 Nr. 6, § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG

gestützt. Die §§ 49, 82, 86, 54 Nr. 5 AufenthG seien auch relevant. Das Erteilungsverbot nach § 5 Abs. 4 und die Ausweisungsermächtigung des § 54 Nr. 6 AufenthG setzten die Zulässigkeit der Datenerhebung mittels Befragung voraus. Angesichts der auch in Deutschland gestiegenen terroristischen Gefahrenlage und der Verhinderung mehrerer Anschläge sei ein bestmögliches, landeseinheitliches Gebrauchmachen von dem ausländerrechtlichen Instrumentarium der Gefahrenabwehr geboten. Die Befragung x...ischer Staatsangehöriger sei vor dem Hintergrund der in X. bestehenden Gefahrenlage vorgegeben worden. Da andere Bundesländer ebenfalls einen Fragebogen einsetzten, verhindere sein Einsatz in Nordrhein-Westfalen, dass hier ein Rückzugsraum für Ausländer entstehe, die den Fragebogen umgehen wollten. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei verhältnismäßig. Es reiche zur effektiven Gefahrenabwehr nicht aus, eine Befragung erst zuzulassen, wenn der Ausländerbehörde konkrete und individuelle Erkenntnisse zu Sicherheitsbedenken vorliegen. Eine präventive Befragung sei nötig. Auf Grund in Fragebögen gemachter Angaben sei es mehrfach zu (Sicherheits-)Gesprächen mit Ausländern gekommen, in denen teilweise vorherige Falschangaben korrigiert bzw. offenbart worden seien. Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt des Verwaltungsvorgangs der Beklagten ergänzend Bezug genommen.

#### E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die Klage ist zulässig (A) und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet (B).

A) Die Anträge des Klägers sind zulässig. Insbesondere verfügt er hinsichtlich der Anträge zu 1. und 2. über das erforderliche Feststellungsinteresse auf Grund des erfolgten Eingriffs in sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. April 1997 - 2 BvR 817/90 u.a. -, BVerfGE 96, 27 = NJW 1997, 2163, vom 23. November 2005 - 2 BvR 1514/03 - und vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05 -, NJW 2007, 2464 = [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de), Rn. 86 bis 88; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 43 Rn. 25 und § 113 Rn. 145 f.).

Soweit der Antrag zu 3., die Beklagte zur Vernichtung des in der Ausländerakte enthaltenen Fragebogens (Beiakte 1 Bl. 103 bis Bl. 113) zu verurteilen, gegenüber dem mit der Klageschrift angekündigten Antrag, der Beklagten zu untersagen, die durch den Fragebogen erhobenen Daten zu speichern, zu verarbeiten und an Dritte zu übermitteln, nicht nur als Antragspräzisierung, sondern als Klageänderung anzusehen sein sollte, ist diese zulässig, da die Beklagte sich darauf in der mündlichen Verhandlung eingelassen hat und diese Änderung zudem sachdienlich ist (§ 91 Abs. 1 und 2 VwGO).

B) Die am 7. März 2008 erfolgte Übermittlung der streitgegenständlichen Daten des Klägers an das Innenministerium NRW und an das Landeskriminalamt NRW war rechtmäßig (I.). Die erfolgte Befra-

gung war rechtswidrig (II.), so dass die Beklagte verpflichtet ist, den in der Ausländerakte des Klägers enthaltenen Fragebogen zu vernichten (III.).

I. Die Sicherheitsanfrage mit der damit verbundenen Übermittlung der Personendaten war rechtmäßig. Mit § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der am 7. März 2008 gültigen Fassung (vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und von Ausländern vom 30. Juli 2004, BGBl. I S. 1950) lag für die Datenübermittlung eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vor. Dass an deren verfassungsrechtlicher Gültigkeit Zweifel bestehen, ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

1. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage lagen vor. Gemäß § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der am 7. März 2008 gültigen Fassung können die Ausländerbehörden zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 AufenthG oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken vor der Erteilung oder Verlängerung eines sonstigen Aufenthaltstitels die bei ihr gespeicherten personenbezogenen Daten der betroffenen Person an den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und das Zollkriminalamt sowie an das Landesamt für Verfassungsschutz und das Landeskriminalamt oder die zuständigen Behörden der Polizei übermitteln. Der Kläger hatte die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis beantragt. Die Ausländerbehörde der Beklagten übermittelte zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 AufenthG und zur Prüfung von Sicherheitsbedenken mit dem streitgegenständlichen Datensatz einen Teil der bei ihr gespeicherten personenbezogenen Daten des Klägers an das Landesamt für Verfassungsschutz und an das Landeskriminalamt.

Entgegen der Rechtsansicht des Klägers erfordert das Tatbestandsmerkmal "zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4" nicht, dass bei der Ausländerbehörde bereits vor der Übermittlung tatsächliche Erkenntnisse hinsichtlich eines Versagungsgrundes vorliegen, um eine Übermittlung rechtfertigen zu können. Eine Vorgabe des Gesetzgebers im Tatbestand, dass vor der Sicherheitsanfrage eine durch den Ausländer verursachte konkrete Gefahr oder ein solcher Gefahrverdacht hinsichtlich derjenigen Rechtsgüter vorliegen müsse, die mit § 5 Abs. 4, § 54 Abs. 5 und 5a AufenthG geschützt werden sollen, lässt sich weder dem Wortlaut dieses Tatbestandsmerkmals noch dem Sinn und Zweck, der Systematik oder der Entstehungsgeschichte der Vorschrift entnehmen. Eine Feststellung des Vorliegens von Tatsachen (im Sinne des § 5 Abs. 4) setzt weder sprachlich noch logisch voraus, dass für ein Vorliegen der zu prüfenden Tatsachen bereits im Vorfeld konkrete Anhaltspunkte bestehen. Der Zweck der § 5 Abs. 4, § 73 Abs. 2 AufenthG erfordert nicht eine konkrete Gefahr oder einen Gefahrverdacht hinsichtlich derjenigen Rechtsgüter, die durch § 5 Abs. 4, § 54 Abs. 5 und 5a AufenthG geschützt werden sollen. Die Sicherheitsanfrage und die damit verbundene Übermittlung der Personendaten dient dem Zweck, die Behörde tatsächlich in die Lage zu versetzen, zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorgaben des § 5 Abs. 4 AufenthG vorliegen. Ebenso wie bei anderen

sonderordnungsbehördlichen Erlaubnissen ist im Rahmen des Verwaltungsverfahrens auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor der Untersuchung eines Sachverhalts (§ 24 VwVfG NRW) regelmäßig nicht bekannt, ob gesetzliche Vorgaben erfüllt werden. Für die Prüfung der gesetzlichen Vorgabe des § 5 Abs. 4 AufenthG liegen aber den Ausländerbehörden regelmäßig keine eigenen Erkenntnisse vor. Solche Erkenntnisse können sie wegen der Eigenart der zu prüfenden Umstände regelmäßig nicht mit anderen Untersuchungsmitteln gewinnen; insbesondere scheidet für eine sachgerechte Prüfung die alleinige Befragung des jeweiligen Antragstellers aus. Die Ausländerbehörden sind für weitere Ermittlungen weder zuständig noch organisatorisch ausgestattet. Sie haben in diesem Sachzusammenhang die Aufgabe, über die Erteilung von Aufenthaltstiteln, im Falle deren Versagung über eine Abschiebung betroffener Personen sowie gegebenenfalls über eine Ausweisung zu entscheiden. In Konsequenz daraus hat der Bundesgesetzgeber den Ausländerbehörden mit § 73 AufenthG die Möglichkeit eingeräumt, für ihre ausländerrechtlichen Entscheidungen das vorhandene und nicht nochmals eigenständig zu ermittelnde Sach- und Fachwissen sachverständiger Stellen einzubeziehen (vgl. auch BT-Drs. 14/7386, S. 58, zu der Vorgängernorm des § 64a Abs. 2 AuslG: „... muss auch vor dieser aufenthaltsrechtlich wichtigen Entscheidung die Möglichkeit gegeben sein, das Wissen aller mit der Bekämpfung des Terrorismus befassten staatlichen Stellen für die Feststellung des Versagungsgrundes ... heranzuziehen“, <http://drucksachen.bundestag.de/drucksachen/index.php>).

Das Auslegungsergebnis wird bestätigt durch einen systematischen Vergleich des Satzes 1 des § 73 Abs. 2 AufenthG a.F. mit dessen damaligem Satz 2. Dieser bestimmte, dass vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis die gespeicherten personenbezogenen Daten den Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten zu übermitteln sind, wenn dies zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken geboten ist. Die Begründung des Gesetzentwurfs führte dazu aus, dass nicht erst bei der Einbürgerung, sondern schon früher Anfragen bei den zuständigen Behörden der Polizei und des Verfassungsschutzes regelmäßig durchzuführen sind, wenn auf Grund der Staats- oder Gruppenzugehörigkeit oder besonderer Umstände von einer besonderen Sicherheitsgefährdung auszugehen ist (vgl. BT-Drs. 14/7727, S. 10, zu § 64a Abs. 2 Satz 2 AuslG, der § 73 Abs. 2 Satz 2 a.F. entsprach, vgl. BT-Drs. 15/420, S. 94).

Somit setzte die - auf der Rechtsfolgenseite zwingende - Regelung des § 73 Abs. 2 Satz 2 AufenthG a.F. voraus, dass die Datenübermittlung wegen einer auf der Staats- oder sonstigen Gruppenzugehörigkeit oder besonderen Umständen beruhenden besonderen Sicherheitsgefährdung "geboten" ist. Eine solche Bedingung ist in die Ermessensvorschrift in Satz 1 der Vorschrift (a. F.) jedoch nicht aufgenommen worden. Auch aus der Entstehungsgeschichte des § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG a.F. ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass bereits vor der Datenübermittlung irgendwelche konkreten Sicherheitserkenntnisse vorliegen müssen, um die Übermittlung rechtfertigen zu können (vgl. erneut BT-Drs. 14/7386, S. 58, und BT-Drs. 15/420, S. 94, sowie BT-Drs. 16/5065, S. 191: "Um die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Bekämpfung des islamischen Terrorismus

zu gewährleisten, ist sowohl eine Verbreiterung der Informationsgrundlagen im Konsultationsverfahren als auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Ausländerverwaltung mit den Sicherheitsbehörden notwendig.").

Bedarf es für die Stellung einer Sicherheitsanfrage und der damit verbundenen Datenübermittlung nach dem gesetzlichen Tatbestand des § 73 Abs. 2 (Satz 1) 1. Alternative AufenthG nicht der Feststellung einer konkreten Gefahr oder eines Gefahrenverdachts im Einzelfall, erfüllte die Sicherheitsanfrage der Ausländerbehörde der Beklagten vom 7. März 2008 den gesetzlichen Tatbestand. Ob das in § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG a.F. die Datenübermittlung alternativ rechtfertigende Tatbestandsmerkmal "zur Prüfung von Sicherheitsbedenken" ebenso wenig erfordert, dass vor einer Übermittlung bereits tatsächliche Erkenntnisse vorliegen, kann daneben dahingestellt bleiben.

2. Die Ausländerbehörde der Beklagten übte ihr durch § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG a.F. begründetes Ermessen fehlerfrei, insbesondere ohne Verstoß gegen Grundrechte, aus. In entsprechender Anwendung des § 114 Satz 1 VwGO (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Mai 1977 - 8 C 44.76 -, BVerwGE 54, 54, und Beschluss vom 30. Juli 1980 - 1 WB 57.78 -, BVerwGE 73, 51; Köpp/Schenke, a.a.O., § 114 Rn. 2), ist nicht festzustellen, dass die Datenübermittlung rechtswidrig war. Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens wurden nicht überschritten und von dem Ermessen wurde in einer dem Zweck des § 73 Abs. 2 AufenthG entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 40 VwVfG NRW).

a) Es widersprach nicht dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts, dass das Innenministerium NRW Vorgaben zur Ermessensausübung per Erlass getroffen hat. Die parlamentsgesetzliche Vorschrift des § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG a.F. enthielt die wesentliche Vorgabe für den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (siehe BT-Drs. 14/7386, S. 58, zu § 64a Abs. 4 AuslG).

Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Parlamentsvorbehalts verpflichtet den Gesetzgeber (nur), die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen. Wann es einer solchen Regelung bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Eine Pflicht zur Regelung durch den Gesetzgeber besteht vor allem, wenn konkurrierende Freiheitsgrundrechte, deren Grenzen schwer auszumachen sind, aufeinandertreffen bzw. wenn die betroffenen Grundrechte ohne Parlamentsvorbehalt gewährleistet sind, so dass verfassungsimmanente Schranken zu bestimmen oder konkretisieren sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. September 2003, 2 BvR 1436/02, BVerfGE 108, 282 (311 f.) = NJW 2003, 3111; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 10. Aufl., Art. 20 Rn. 49), was hier nicht der Fall war.

b) Die Voraussetzungen des Runderlasses des Innenministeriums NRW für die Stellung einer Sicherheitsanfrage und die damit verbundene Übermittlung der Daten des Klägers lagen vor. Nach

dem Erlass sind Sicherheitsanfragen mit den damit verbundenen Datenübermittlungen an das Landesamt für Verfassungsschutz und an das Landeskriminalamt NRW unter anderem vor jeder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis regelmäßig durchzuführen für alle ausländerrechtlich handlungsfähigen Staatsangehörigen derjenigen Herkunftsländer, für die gemäß der jeweils geltenden Fassung der Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zu § 73 Abs. 1 AufenthG bereits im Visumverfahren eine Sicherheitsabfrage vorgesehen ist. Der ausländerrechtlich handlungsfähige Kläger hatte die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis beantragt. Dass sein Herkunftsstaat am 7. März 2008 nicht in dieser Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern aufgeführt gewesen wäre, ist weder von den Beteiligten geltend gemacht noch sonst ersichtlich. Da bezüglich des Klägers keine sachlichen oder persönlichen Ausnahmegründe im Sinne der Ziffer 1.2 des Erlasses vorlagen, waren die streitgegenständlichen Daten nach Ziffer 2.3.7 des Erlasses durch die Ausländerbehörde zu übermitteln. Das Ermessen der Ausländerbehörde wurde - in damaliger Ermangelung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundes im Sinne des Art. 84 Abs. 2 GG - durch den Erlass zulässigerweise dahingehend gesteuert, dass der Name, das Geschlecht, das Geburtsdatum, der Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, das Einreisedatum und die Anschrift des Klägers an das Innenministerium NRW, Abteilung 6 - Verfassungsschutz - und an das Landeskriminalamt NRW übermittelt wurden. Diese Daten sind zur sicheren Bestimmung der Identität der Person notwendig, zu der eine Sicherheitsanfrage gestellt sein soll.

c) Die Anfrage bei dem Verfassungsschutz und bei dem Landeskriminalamt war verhältnismäßig. Mit der Datenübermittlung griff die Ausländerbehörde in den Schutzbereich des Grundrechts des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 - u.a., a.a.O., Rn. 86 bis 88).

Der Eingriff verfolgt ein legitimes Ziel und war geeignet, der Ausländerbehörde für ihre Entscheidung zu § 5 Abs. 4 AufenthG Entscheidungsgrundlagen zu bieten. Ein anderes Mittel ist nicht dargetan oder sonst ersichtlich, dass den Zweck (§ 24 VwVfG NRW) ebenfalls sachgerecht erfüllen könnte. Zur Ermittlung von Tatsachengrundlagen für die Entscheidung über § 5 Abs. 4 AufenthG ist eine Anfrage bei sachverständigen Behörden auch angemessen. Die Ausländerbehörde bezweckte mit der Sicherheitsabfrage und Datenübermittlung in Übereinstimmung mit § 73 Abs. 2 AufenthG, Erkenntnisse zu einer Entscheidung nach § 5 Abs. 4 AufenthG zu gewinnen, um damit der dort und in § 54 Nr. 5 AufenthG genannten Gefahr einer Unterstützung des Terrorismus (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. April 2009 - 1 C 6.08 -, NVwZ 2009, 1162 = juris = www.bverwg.de, Rn. 32, und vom 15. März 2005 - 1 C 26.03 -, BVerwGE 123, 114 = NVwZ 2005, 1091 = juris = www.bverwg.de, Rn. 17) bzw. den in § 5 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 54 Nr. 5a AufenthG bezeichneten Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung und für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Januar 2009 - 1 C 2.08 -, NVwZ 2009, 727 = juris, Rn. 24) zu begegnen. Dies ist ersichtlich ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR

595/07 -, BVerfGE 120, 274 = NJW 2008, 822 = www.bverfg.de, Rn. 220, und Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 83).

aa) Die Maßnahme ist geeignet. Hierfür reicht jede mögliche Förderung der Erfolgsaussichten hinsichtlich der Zielerreichung aus. Dies erforderte (nur) eine auf die Eignung der Datenübermittlung bezogene Prognoseentscheidung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. März 2008 - BvR 2388/03 -, BVerfGE 120, 351 = NJW 2008, 2099 = juris, Rn. 86, und Urteile vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 -, a.a.O., Rn. 221, und vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 80 ff.).

Diese nahm das Innenministerium NRW durch den Erlass nachvollziehbar vor. Denn erst anhand der Übermittlung der Daten des Klägers an das Landesamt für Verfassungsschutz und an das Landeskriminalamt NRW konnten diese den Kläger identifizieren bzw. individualisieren und so prüfen, ob hinsichtlich des Klägers Erkenntnisse in Bezug auf § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG vorliegen, und gegebenenfalls diese Erkenntnisse nach § 73 Abs. 3 Satz 1 bzw. 2 AufenthG der Ausländerbehörde mitteilen.

bb) Die Maßnahme war zur Erreichung des verfolgten Zweckes erforderlich. Das Gebot der Erforderlichkeit verlangt, dass kein milderes, weniger eingreifendes Mittel zumutbar einsetzbar ist, das die Ziele des Eingriffs gleich wirksam erreicht. Dass gegenüber der erfolgten Übermittlung der nicht in die Intimsphäre fallenden persönlichen Daten des Klägers an den Verfassungsschutz NRW und an das Landeskriminalamt NRW ein milderes Mittel zur Abklärung etwaiger Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG bestanden hätte, ist nicht ersichtlich. Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 -, a.a.O., Rn. 224), durfte der Bundesgesetzgeber (und ihm folgend das Innenministerium NRW mittels des Erlasses) annehmen, dass kein ebenso wirksames, den Betroffenen weniger belastender Mittel besteht, um etwaige Versagungsgründe abzuklären. Die Ermächtigung des Landesamtes für Verfassungsschutz mit § 17 Abs. 1 Verfassungsschutzgesetz NRW (VSG NRW) stellt kein milderes, weniger eingreifendes Mittel dar, das die Eingriffsziele gleich wirksam erreicht. Nach dieser landesrechtlichen Vorschrift, die vorrangige bundesrechtliche Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes nicht verdrängen kann, darf der Verfassungsschutz von sich aus personenbezogene Daten an die Ausländerbehörden übermitteln, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Ein solches Mittel stand der Beklagten nicht zur Verfügung. Sie konnte keine Entscheidung nach § 17 VSG NRW veranlassen. Es bestand auch keine Verpflichtung des Innenministeriums NRW, eine solche Maßnahme anzuordnen. Im Vergleich zu der angegriffenen Übermittlung wäre durch diese Maßnahme ein geringerer Eingriff nur gegeben gewesen, wenn eine Datenübermittlung durch den Verfassungsschutz an die Ausländerbehörde nur anlässlich eines Antrags auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels, nicht aber hiervon losgelöst erfolgt. Die angegriffene Datenübermittlung seitens der Ausländerbehörde an den Verfassungsschutz dient aber gerade der Mitteilung, dass ein solcher Antrag auf Erteilung oder

Verlängerung eines Aufenthaltstitels gestellt worden ist, damit der Verfassungsschutz etwaige Erkenntnisse anlassbezogen übermitteln kann (§ 73 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Die Einwendung des Klägers, das Ziel einer Prüfung des § 5 Abs. 4 AufenthG sei mit einer vom Verfassungsschutz initiierten Information über Personen zu erreichen, zu denen Erkenntnisse vorliegen, was gleichzeitig für die anderen Personen mit einer geringeren Eingriffsintensität verbunden wäre, kann keine Rechtspflicht des Verfassungsschutzes begründen, ohne Initiative der Ausländerbehörden diese zu informieren. Eine Ermessensentscheidung nach § 17 VSG NRW hat sich nicht, jedenfalls nicht maßgeblich an den Kriterien des Aufenthaltsgesetzes, sondern des Verfassungsschutzgesetzes zu orientieren (§ 40 VwVfG NRW). Dessen Vorgaben verpflichten das Innenministerium NRW nicht zu der vom Kläger eingewendeten Maßnahme. Eine solche Verfahrensweise führte nämlich zu einer größeren Streuung der Information, die den Zwecken des Verfassungsschutzgesetzes widerspricht. Dem Verfassungsschutz wäre ohne eine Information der jeweils zuständigen Ausländerbehörde nicht bekannt, welche Ausländerbehörde wann über einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu entscheiden hat. Folglich verfügt die Ausländerbehörde über kein milderes Mittel, um das Vorliegen eines Versagungsgrundes nach § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG unter Einbeziehung der etwaigen Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden sachgerecht prüfen zu können (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 10. März 2006 - 2 BvR 434/06 -, a.a.O., Rn. 8).

Soweit der Kläger eine (unbefugte) Weiterverwendung seiner Daten durch den Landesverfassungsschutz oder das Landeskriminalamt befürchten sollte, spricht schon die vom Gericht eingeholte Auskunft (Bl. 109 f. Gerichtsakte) gegen die Bedenken. Im Übrigen wären diese weder unmittelbar noch mittelbar Teil des Streitgegenstandes, sondern vom Kläger unmittelbar gegenüber diesen Stellen geltend zu machen (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 -, BVerfGE 120, 378 = NJW 2008, 1505 = juris, Rn. 84; Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 - u.a., a.a.O., Rn. 133 f.).

cc) Die Sicherheitsanfrage und Datenübermittlung nach § 73 Abs. 2 AufenthG ist im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel, etwaige Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG festzustellen, nicht unangemessen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Prüfung der Angemessenheit eines Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu ermitteln, wie stark die Intensität des Eingriffs ist, wie viele Menschen von dem Eingriff betroffen sind, ob die Betroffenen Anlass gegeben haben zu dem Eingriff bzw. ob sie ihn verhindern können, ob grundrechtsrelevante Folgemaßnahmen drohen, ob eine Möglichkeit (heimlicher) vielfacher Datenerhebung bzw. -vernetzung gegeben ist und ob ein bei der Datenerhebung verwendetes Differenzierungskriterium in der sachlichen Nähe der durch Art. 3 Abs. 3 GG verbotenen Kriterien liegt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 94 ff., und vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 - u.a., a.a.O., Rn. 131 ff.; Urteile vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 -, a.a.O., Rn. 227 ff., und vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1252/07 -, a.a.O., Rn. 77 ff.).

Bei Anwendung dieser Kriterien ist festzustellen, dass die Intensität des Grundrechtseingriffs mittels der Datenübermittlung gering ist. Sämtliche übermittelte Daten beinhalten ausschließlich Angaben zur Identifizierung der Personen (Personenstammdaten). Sie sind damit nicht von einer solchen gesteigerten persönlichkeitsrelevanten Qualität, dass sie für das Privatleben des Klägers von herausgehobener Bedeutung sind, wie dies z.B. Daten über die politische Meinung, die religiöse oder weltanschauliche Überzeugung, die Gesundheit oder das Sexualleben wären, wie § 3 Abs. 9 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und § 4 Abs. 3 des nordrhein-westfälischen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (DSG NRW) verdeutlichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 97 bis 101).

Die in die Anfrage aufgenommenen Daten wurden bei dem Kläger mit dessen Wissen gewonnen. Sie beruhen auf seinen Angaben und/oder auf dem Inhalt des von ihm vorgelegten Reisepasses. Zwar werden jedes Jahr von den Ausländerbehörden in NRW Tausende Datensätze an die Sicherheitsbehörden übermittelt. Von der streitgegenständlichen Übermittlung war aber nur der Kläger betroffen. Eine irgendwie geartete „Streubreite“ der Erfassung von Daten am Aufenthaltserteilungsverfahren unbeteiligter Dritter (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 121 bis 124) bestand nicht. Der Kläger konnte den Eingriff seitens der Ausländerbehörde zwar nicht zumutbar verhindern, da er nur sein Recht auf fortdauernden Aufenthalt im Bundesgebiet zu Studienzwecken (§ 16 Abs. 1 AufenthG) und zur Führung seines Privatlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK) wahrnahm. Die Datenübermittlung hatte für ihn aber keine unzulässigen bzw. unzumutbaren Folgewirkungen (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, NJW 2009, 1481 = www.bverfg.de, Rn. 132).

Sie sollte nur eine etwaige Ablehnung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels bei Vorliegen von Versagungsgründen (§ 5 Abs. 4 AufenthG) ermöglichen, die verfassungsrechtlich legitim und selbständig gerichtlich überprüfbar wäre (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 80, 164; Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 - a.a.O., Rn. 78 bis 84).

Zudem ist nicht ersichtlich, dass eine Möglichkeit einer gewichtigen vielfachen Datenerhebung bzw. -vernetzung bestand, die trotz der eingeschränkten Bedeutung der übermittelten Daten des Klägers für seine Persönlichkeitssphäre eine erhebliche Bedeutung erlangen könnte (vgl. demgegenüber BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 94 ff.; Urteile vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 -, a.a.O., Rn. 77 ff., und vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 -, a.a.O., Rn. 235).

Selbst wenn der Kläger von dem Umstand, dass die Ausländerbehörde eine Sicherheitsanfrage an den Verfassungsschutz und das Landeskriminalamt richtete, keine Kenntnis gehabt haben sollte, führte

dies in der Gesamtabwägung nicht zur Unangemessenheit der Maßnahme. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat für das Gewicht des Grundrechtseingriffs maßgebliche Bedeutung, welche Persönlichkeitsrelevanz die Informationen aufweisen, die von der Maßnahme erfasst werden. Dies sind hier - wie ausgeführt - jedoch regelmäßig bekannte (Personenstamm-)Daten ohne Geheimhaltungsrelevanz. Im Übrigen konnte der Kläger aus dem ihm am 7. März 2008 vorgelegten Standardfragebogen, der mit der Belehrung auf die mögliche Übermittlung von Daten an Sicherheitsbehörden verwies, auf eine etwaige Übermittlung auch dieser - weniger gewichtigen - Daten schließen. Dass in Bezug auf den Kläger keine Sicherheitsbedenken bestehen, begründet ebenso wenig eine Unangemessenheit. Der Kläger wurde zwar als so genannter Nichtstörer überprüft. Ob die von der Sicherheitsanfrage betroffene Person ein Störer ist, konnte durch die Maßnahme aber gerade erst herausgefunden werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 118).

Somit lag in der Übermittlung des Datensatzes des Klägers qualitativ nur ein vergleichsweise geringer Eingriff, dem mit der vom Gesetzgeber mit § 5 Abs. 4 und § 73 Abs. 2 AufenthG bezweckten Abwehr von Gefahren durch Terrorismus bzw. hinsichtlich der freiheitlich demokratischen Grundordnung und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland Rechtsgüter von höchstem Rang gegenüber standen (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 91 ff.; Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, a.a.O., Rn. 220).

Daher ist keine Unangemessenheit der Maßnahme feststellbar und anders als bei der vom Bundesverfassungsgericht in ihrer damaligen Form verworfenen Rasterfahndung bzw. Online-Durchsuchung ist hierfür nicht das Bestehen einer konkreten Gefahr hinsichtlich des Betroffenen nötig.

d) Das Ergebnis der Abwägung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Ausländerbehörde in Anwendung des Erlasses bei der Entscheidung über die Stellung einer Sicherheitsanfrage an das Kriterium "Staatsangehörigkeit" anknüpfte. Die mit der Sicherheitsanfrage verbundene Übermittlung der Daten des Klägers verstößt weder gegen einen besonderen noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 3 bzw. 1 GG).

aa) Dass die Daten des Klägers auf Grund seiner Staatsangehörigkeit übermittelt wurden, ist nicht an den in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG aufgeführten besonderen Benachteiligungsverboten zu messen. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit unterfällt nicht den dort genannten Kriterien der Abstammung, Rasse, Heimat, oder Herkunft (vgl. BVerfG, z. B. Beschlüsse vom 9. Februar 1994 - 1 BvR 1687/92 -, BVerfGE 90, 27 (37) = juris, Rn. 29, vom 8. Januar 1997 - 1 BvR 424/94 -, Rechtspfleger 1997, 320 = juris, Rn. 11, und vom 9. Oktober 2003 - 2 BvR 1497/03 -, NJW 2004, 356 = www.bverfg.de Rn. 3 = juris, Rn. 3; Jarass, a.a.O., Art. 3 Rn. 126).

bb) Das angewendete Kriterium begründet keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Selbst wenn eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit auch hier einer strengen Prüfung ihrer Rechtfertigung durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe bedürfen sollte (vgl. Jarass, a.a.O., Art. 3 Rn. 19, 126; s. auch BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, BVerfGE 115, 320 = [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de), Rn. 111 f.), lagen jedenfalls solche Gründe vor. Es ist nicht ermessensfehlerhaft, dass das Innenministerium NRW wegen der Sicherheitsanfrage an Entscheidungen des Bundesministerium des Innern zu Sicherheitsanfragen im Rahmen des Visumverfahrens anknüpfte. Der Bundesgesetzgeber hat in § 73 Abs. 4 AufenthG das Bundesministerium des Innern ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage durch allgemeine Verwaltungsvorschrift zu bestimmen, in welchen Fällen u.a. gegenüber Staatsangehörigen bestimmter Staaten gemäß § 73 Abs. 1 AufenthG die im Visumverfahren erhobenen Daten an die Sicherheitsbehörden übermittelt werden. Damit hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums für Sicherheitsanfragen das Kriterium der Staatsangehörigkeit aufgenommen. Zugleich hat er zu erkennen gegeben, dass er das Bundesministerium des Innern als sachverständige Stelle ansieht, um zu entscheiden, hinsichtlich der Angehörigen welcher Staaten die Datenübermittlung im Visumverfahren geboten ist. Hieran konnte das Innenministerium NRW ermessensfehlerfrei anknüpfen für die Festlegung, hinsichtlich welcher Staatsangehöriger vor einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis Daten gemäß § 73 Abs. 2 Satz 1 AufenthG a.F. zu übermitteln waren, weil dies den gesetzlichen Wertungen des § 73 AufenthG entsprach, nach denen die Ermessensausübung auszurichten ist (§ 40 VwVfG NRW). Dass die Ermessensentscheidung des sachverständigen Bundesministeriums des Innern für den hier zu bewertenden Sachverhalt entscheidungserheblich fehlerhaft war, ist nicht ersichtlich. Denn der Festlegung der Staaten, deren Staatsangehörige im Rahmen des Visumverfahrens einer Datenübermittlung nach § 73 Abs. 1 AufenthG unterliegen, liegt eine Auswertung der Sicherheitslage durch die deutschen Sicherheitsbehörden zu Grunde (vgl. BT-Drs. 14/7386, S. 57 f., 15/5631, S. 3: "Die sicherheitsbehördliche Gefährdungsbewertung zur Aufnahme eines Staates in die allgemeine Verwaltungsvorschrift nach § 73 Abs. 4 AufenthG ... wurde durch das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie durch den Bundesnachrichtendienst vorgenommen. Dabei sind aktuelle Entwicklungen berücksichtigt, die dann zur jeweiligen Bewertung führen. Die sicherheitsbehördliche Entwicklung wird somit regelmäßig neu bewertet."; s. auch Ziff. 73.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG sowie die E-Mail des Innenministeriums NRW an das Gericht vom 7. Oktober 2009, Bl. 111 GA).

In diese Auswertung der Sicherheitslage durch die deutschen Behörde fließen auch gemäß Art. 17 Abs. 2 SDÜ übermittelte Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden anderer Schengen-Staaten ein. Dass in der Auswertung des Bundesministeriums Geschehnissen ein nennenswertes Gewicht zugemessen worden sein könnte, die für ein Vorliegen von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG keine Bedeutung haben, ist nicht ersichtlich. Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 12. August 2008 die damalige Sicherheitslage prägnant dargelegt. Auch der Kläger erhebt insoweit keine Einwendungen,

wenn er nur geltend macht, dass er selbst keinen Anhaltspunkt für das Bestehen einer individuellen Sicherheitsgefahr bietet. Dabei ist zu beachten, dass § 5 Abs. 4 Satz 1, § 54 Nr. 5 AufenthG in Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben wie der Resolution 1373 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 28. September 2001 auch in Deutschland begangene oder drohende Unterstützungshandlungen für außerhalb des Bundesgebiets verübten internationalen Terrorismus erfasst (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. April 2009 - 1 C 6.08 -, a.a.O., Rn. 32, und vom 15. März 2005 - 1 C 26.03 -, a.a.O., Rn. 30 f.).

Der vom Kläger geltend gemachte Umstand, dass der Runderlass des Innenministeriums NRW mit Übernahme der jeweils geltenden Fassung der Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern ganz überwiegend an Staaten anknüpft, die durch die islamische Religion wesentlich geprägt seien, begründet keinen Anhalt für eine den Zielen des § 73 AufenthG widersprechende oder gar verfassungswidrige Ermessensausübung. Das Bundes- und das Landesministerium knüpften nicht an die Religionszugehörigkeit, sondern an die Staatsangehörigkeit an. Auch nach den Angaben des Klägers werden nicht allein Staaten aufgeführt, deren Bevölkerung islamisch geprägt ist, noch werden alle größeren islamischen Staaten benannt. Werden auch andere Staaten und nicht alle durch die islamische Religion geprägte Staaten angeführt, ist die Vermutung des Klägers widerlegt, Grund seiner Sicherheitsprüfung sei ein Generalverdacht gegenüber Muslimen.

cc) Die mit der Sicherheitsanfrage verbundene Übermittlung der Stammdaten des Klägers an Sicherheitsbehörden verstößt auch nicht deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil der Kläger bereits seit 1997 in Deutschland lebt, während die Datenübermittlung im Visumverfahren gemäß § 73 Abs. 1 und 4 AufenthG die Ersteinreise in das Bundesgebiet vom Ausland aus betrifft. Hierbei handelt es sich zwar um eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Insoweit erfolgt die Behandlung aber schon durch verschiedene Hoheitsträger (Land und Bund), die nur jeweils eigenständig Adressat des Gleichbehandlungsgebots sein können. Auch ist hinsichtlich einer Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine eher "großzügige" Prüfung vorzunehmen, die fragt, ob für die Gleichbehandlung ein vernünftiger, einleuchtender Grund vorliegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1994 - 1 BvL 8/85 -, BVerfGE 90, 226 = juris, Rn. 54; Jarass, a.a.O., Art. 3 Rn. 28).

Dies ist hier der Fall. Ein langjähriger Aufenthalt im Gastland führt typischerweise nicht zu einem Abbruch der im Heimatland bestehenden Beziehungen. Die Knüpfung neuer Beziehungen im Herkunftsland wird durch einen langjährigen Aufenthalt in Deutschland nicht wesentlich beeinträchtigt. Während eines langjährigen oder dauerhaften Auslandsaufenthaltes wird das Heimatland typischerweise von Zeit zu Zeit aufgesucht. Auch der Kläger hat nach seinen Angaben von Zeit zu Zeit seine Heimat besucht. Darüber hinaus wurden die Daten des Klägers ausschließlich an den Verfassungsschutz NRW und an das Landeskriminalamt NRW übermittelt, während im Visumverfahren

gemäß § 73 Abs. 1 AufenthG Daten nicht nur an das Bundesamt für Verfassungsschutz und an das Bundeskriminalamt, sondern auch an den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und das Zollkriminalamt übermittelt werden können (vgl. auch BT-Drs. 14/7386, S. 58), so dass nach dem Runderlass eine geringere Datenstreuung erfolgt.

e) Die Datenübermittlung verstößt nicht gegen die 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. Diese Richtlinie ist nach ihrem Art. 3 Abs. 2, 1. Spiegelstrich wegen der Ausnahme der öffentlichen Sicherheit nicht anzuwenden (vgl. EuGH, Urteil vom 30. Mai 2006, Rs. C-317/04 und C- 318/04, Slg. 2006, I-4721 = <http://curia.europa.eu> = juris, Rn. 56 bis 59).

f) Die Datenübermittlung verletzt keine Rechte des Klägers nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), insbesondere nicht das Recht auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK). Selbst wenn durch die Datenübermittlung in den Schutzbereich dieses Rechts eingegriffen worden sein sollte (vgl. dazu EGMR, Urteile vom 6. Juni 2006 - 62332/00 -, Segerstedt-Wiberg, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, Rn. 72, und vom 4. Dezember 2008 - 30562/04 und 30566/04 -, S. und Marper, EuGRZ 2009, 299, Rn. 67 und 121), wäre der auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgende Eingriff nach Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt (vgl. oben c).

II. Die sogenannte Sicherheitsbefragung des Klägers vom 7. März 2008 war rechtswidrig.

1. Die Sicherheitsbefragung bedurfte einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Denn der Kläger beantwortete die Fragen ersichtlich nicht auf Grund einer eigenen freiwilligen Entscheidung. Bei der Durchführung der Befragung gingen die Beteiligten von einer Rechtspflicht des Klägers aus, die Fragen zu beantworten. Dies folgt u. a. aus der dem Kläger vorgelegten Belehrung. Bestätigt wird dies dadurch, dass ihm in dem Fragebogen nur die Beantwortung der letzten Frage freigestellt wurde. Die damit für die Datenerhebung erforderliche Ermächtigungsgrundlage dürfte aus § 86 AufenthG, wegen Fragen zu Staatsangehörigkeiten eventuell aus § 49 AufenthG folgen. § 82 Abs. 1 AufenthG dürfte nach seinem Tatbestand lediglich die für einen Ausländer günstigen Umstände erfassen (vgl. dazu Hailbronner, Ausländerrecht, A 1, § 82 Rn. 10; Renner, Ausländerrecht, 8. Auflage, § 82 Rn. 4).

Die in Teil A des Fragebogens bezeichneten Vorschriften ermächtigen nach ihrer Rechtsfolgenregelung nicht zu Datenerhebungen, sondern zu anderen Maßnahmen. § 54 Nr. 6 und § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ermächtigen zur Ausweisung. § 73 Abs. 2 AufenthG ermächtigt zur Übermittlung von Daten. Die Frage der Ermächtigungsgrundlage kann jedoch offen bleiben, denn sie ist nicht entscheidungserheblich.

2. Die sogenannte Sicherheitsbefragung des Klägers vom 7. März 2008 war jedenfalls rechtswidrig, weil der Kläger entgegen § 12 Abs. 2 Satz 2 DSGVO NRW nicht über die Rechtsgrundlage informiert wurde, nach der er zur Beantwortung der Fragen verpflichtet war. Das Landesdatenschutzgesetz ist gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 BDSG, § 2 DSGVO NRW auch bei der Ausführung von Bundesrecht anzuwenden (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 21. März 2007 - 3 Bs 396/05 -, NJW 2008, 96 = InfAuslR 2007, 285 = juris, Rn. 43; vgl. zu § 86 AufenthG auch BT-Drs. 15/420, S. 97).

Werden personenbezogene Daten bei einer Person erhoben, ist sie nach § 12 Abs. 2 DSGVO NRW über den Verwendungszweck und eine etwaige beabsichtigte Übermittlung aufzuklären. Werden Daten aufgrund einer Rechtsvorschrift erhoben, ist die betroffene Person zudem in geeigneter Weise über diese aufzuklären. Soweit eine Auskunftspflicht besteht oder die Angaben Voraussetzung für die Gewährung von Rechtsvorteilen sind, ist die betroffene Person hierauf, sonst auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen. Unabhängig von der Frage, welche Ermächtigungsgrundlage einschlägig ist, sind diese Voraussetzungen nicht insgesamt erfüllt. Die Antworten des Klägers in dem Fragebogen sind personenbezogene Daten im Sinne der § 3 Abs. 1 DSGVO NRW, denn sie sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten natürlichen Person. Die gesetzlich geforderte Aufklärung folgt nicht aus der in dem Formularfragebogen enthaltenen Belehrung. Mit dem Abschnitt A des Formularfragebogens wurde der Kläger zwar über den Zweck der Datenverwendung informiert. Auch könnte der Kläger über die Übermittlung der Daten hinreichend informiert worden sein, selbst wenn die „zuständigen Sicherheitsbehörden“ nicht konkreter bezeichnet sind. Dem Kläger ist jedenfalls nicht mitgeteilt worden, aufgrund welcher Rechtsvorschrift die Daten bei ihm erhoben wurden. Das Formular der Beklagten für den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (Beiakte 1 Bl. 102) enthält ebenfalls keine Aufklärung zu der mittels des Standardfragebogens erfolgten Datenerhebung. Zwar unterschrieb der Kläger am 7. März 2008 das Antragsformular, in dem unmittelbar vor der Unterschriftenzeile angeführt ist: "Ich versichere, vorstehende Angaben nach bestem Wissen und Gewissen richtig und vollständig gemacht zu haben. Meine personenbezogenen Daten werden aufgrund § 86 Aufenthaltsgesetz erhoben. Meine Mitwirkungspflichten sind mir bekannt." Dieser Hinweis auf § 86 AufenthG bezieht sich jedoch nicht auf die zeitlich nachfolgend und in dem Standardfragebogen räumlich getrennt erhobenen Daten, sondern allein auf die in dem Antragsformular gemachten "vorstehende(n) Angaben". Der Verstoß gegen die Vorschrift begründet eine Verletzung von Rechten des Klägers. Das Gebot des § 12 Abs. 2 Satz 2 DSGVO NRW dient ersichtlich dem Schutz subjektiver Rechte des Betroffenen, insbesondere seines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Auf Grund der festgestellten Verletzung des § 12 Abs. 2 Satz 2 DSGVO NRW kann offen bleiben, ob mit § 86 AufenthG i.V.m. § 12 DSGVO NRW eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. Beschlüsse vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 -, NVwZ 2007, S. 688 = juris, Rn. 54, und vom 10. März 2008 - 1 BvR 2388/03 -, a.a.O., Rn. 84, 94 ff.; Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 -, a.a.O., Rn. 98 ff.) und des EGMR

(vgl. Urteile vom 6. Juni 2006 - 62332/00 -, Segerstedt- Wiberg, Rn. 76, und vom 4. Dezember 2008 - 30562/04 und 30566/04 -, S. und Marper, a.a.O., Rn. 95 f.) vorlag, ob die Befragung auch ohne Verdacht einer Störereigenschaft des Klägers im Einzelfall zur Aufgabenerfüllung im Sinne des § 86 Satz 2 AufenthG erforderlich und ob sie angemessen im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG war (vgl. Beschlüsse vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, a.a.O., Rn. 94 ff., und vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 - u.a., a.a.O., Rn. 131 ff.; Urteile vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 - u.a., a.a.O., Rn. 227 ff., und vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 -, a.a.O., Rn. 77 ff.).

III. Dem Kläger steht gegenüber dem Beklagten der Anspruch zu, den in der Ausländerakte enthaltenen Fragebogen vom 7. März 2008 (Beiakte 1 Bl. 103 bis Bl. 113) zu vernichten. 1. Der Anspruch folgt aus § 5 Satz 1 Nr. 4 DSG NRW. Danach hat jeder nach Maßgabe des § 19 DSG NRW ein Recht auf Löschung. Nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe a) DSG NRW sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist. Die Anwendung des § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe a) DSG NRW ist nicht nach § 91 Abs. 3 AufenthG ausgeschlossen. Die Antworten des Klägers in dem Fragebogen sind personenbezogene Daten im Sinne der § 3 Abs. 1, § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe a) DSG NRW (vgl. oben zu II.). Diese Daten wurden gespeichert im Sinne des § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe a) DSG NRW. Denn § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 DSG NRW definiert Speichern als Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zweck ihrer weiteren Verarbeitung. Das Erfassen der in dem Fragebogen enthaltenen Daten war - wie ausgeführt - unzulässig. Die Ausländerakte des Klägers ist ein Datenträger, wie sich nicht nur aus § 3 Abs. 6, § 4 Abs. 6 Satz 2 DSG NRW ergibt (vgl. auch VG Aachen, Urteil vom 30. Januar 1997 - 8 K 1314/95 -, InfAuslR 1997, 255 (256)).

Auch die spezielle Regelung in § 19 Abs. 3 Satz 2 DSG NRW spricht ausdrücklich von in Akten gespeicherten Daten. Die Speicherung erfolgte zur Datenverarbeitung. Datenverarbeitung ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 DSG NRW das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten. Ein Zweck des weiteren Nutzens der Einzelangaben des Klägers liegt vor, da das Innenministerium NRW die in den Fragebogen enthaltenen Antworten als für Aufgaben der Gefahrenabwehr nützlich ansieht. Die Aufbewahrung des Fragebogens soll insbesondere als tatsächliche Grundlage einer etwaigen (zukünftigen) Ablehnung eines Aufenthaltstitels gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG oder einer etwaigen Ausweisung nach § 54 Nr. 6 bzw. § 55 Abs. 1 und 2 Nr. 1 AufenthG dienen können. § 19 Abs. 3 Satz 2 DSG NRW steht nicht entgegen. Danach ist die Löschung nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe b) DSG NRW nur unter besonderen Umständen durchzuführen, wenn die nach § 4 Abs. 6 DSG NRW vorgesehene Abtrennung nicht möglich ist. Diese Einschränkung ist nicht gegeben. Eine Abtrennung ist möglich, weil der Fragebogen aus zusammengehefteten, aus der Ausländerakte des Klägers ohne weiteres herausnehmbaren Blättern besteht. Zudem ist nicht ein Lösungsanspruch aus § 19 Abs. 3 Satz 1 Buchstaben b) DSG NRW, sondern aus dessen Buchstaben a) gegeben. Der Anspruch des Klägers ist in der Rechtsfolge auf eine Vernichtung

des Fragebogens gerichtet. Unter Löschung versteht der Gesetzgeber gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 6 DSGVO NRW das Unkenntlichmachen gespeicherter Daten. Da die Daten mit dem Fragebogen jedenfalls formell rechtswidrig erhoben wurden, kann der Kläger eine Unkenntlichmachung der Daten in Form der Vernichtung des gesamten Fragebogens verlangen. Mit einer Vernichtung des Fragebogens werden die Daten unkenntlich gemacht. 2. Ob der Anspruch des Klägers auch aus §§ 32 Abs. 2 Polizeigesetz NRW in Verbindung mit § 12 Abs. 2, § 24 Nr. 12 Ordnungsbehördengesetz folgt, bedarf keiner weiteren Entscheidung. C) Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, der Ausspruch zur Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO. Gründe im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO oder des § 132 Abs. 2 Nr. 1 der 2. VwGO für eine Zulassung der Berufung bzw. der Sprungrevision liegen nicht vor.