



Sachstand

Zur Nutzung der Fingerabdruck-Datenbank „Eurodac“

Zur Nutzung der Fingerabdruck-Datenbank „Eurodac“

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 289/18
Abschluss der Arbeit: 24. August 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Es werden Fragen zur Registrierung von Migranten gestellt, die über das Mittelmeer in die Europäische Union (EU) und eventuell weiter nach Deutschland gelangen. Da es den Wissenschaftlichen Diensten nicht möglich ist, auf Einzelfälle einzugehen, wird nachfolgend ein Überblick über das Verfahren zur Registrierung und Identifizierung von Asylbewerbern und Personen, die bei einem illegalen Grenzübertritt aufgegriffen wurden oder sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, mittels der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac (European Dactyloscopy) gegeben.

2. Rechtsgrundlagen und Verfahren

Die sog. Dublin-III-Verordnung¹ regelt, welcher Mitgliedstaat der EU für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Dies ist in der Mehrheit der Fälle gemäß Art. 13 Abs. 1 der Verordnung derjenige Mitgliedstaat, dessen Land-, See- oder Luftgrenze der Antragsteller bei der Einreise in die EU illegal überschritten hat.² Zur Unterstützung bei der Ermittlung der Zuständigkeit wurde 2000 die Errichtung der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac beschlossen, die 2003 den Betrieb aufnahm. Die beiden EG-Verordnungen³, die das Verfahren von Eurodac regelten, wurden 2013 durch eine erweiterte EU-Verordnung⁴ (nachfolgend: Eurodac-VO) abgelöst.

-
- 1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABL. L 180 vom 29. Juni 2013, 31 ff.
 - 2 Die vorrangig zu prüfenden Art. 9, 10 und 12 der Verordnung sind nur in seltenen Fällen einschlägig, vgl. Fachbereich Europa, Dublin-III-Verordnung – Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen und Antragstellern, PE 6 - 3000 - 128/15, S. 8, abrufbar unter <https://www.bundes-tag.de/blob/410058/d2ec7b2033a18ce464b1f15658ac093c/pe-6-128-15-pdf-data.pdf> (Stand: 23. August 2018).
 - 3 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABL. L 316 vom 15. Dezember 2000, 1 ff. und Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABL. L 62 vom 5. März 2002, 1 ff.
 - 4 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), ABL. L 180 vom 26. Juni 2013, 1 ff.

Die Eurodac-VO wird von den 28 EU-Mitgliedstaaten sowie von den assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein angewandt.⁵ Sie dient zur Feststellung der Identität von Personen, die Asyl beantragt haben oder beim illegalen Überschreiten der Außengrenzen der EU aufgegriffen wurden sowie zur Feststellung, ob ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhält, bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat.⁶

Gemäß der Verordnung sind Fingerabdrücke zu nehmen von

1. „jeder Person, die internationalen Schutz beantragt und mindestens 14 Jahre alt ist“ (Art. 9 Abs. 1 Eurodac-VO) sowie
2. „jedem mindestens 14 Jahre alten Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der – aus einem Drittstaat kommend – beim illegalen Überschreiten der Grenze dieses Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftweg von den zuständigen Kontrollbehörden aufgegriffen und nicht zurückgewiesen wird oder der sich weiterhin im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhält und dessen Bewegungsfreiheit während des Zeitraums zwischen dem Aufgreifen und der Abschiebung auf der Grundlage eines Rückführungsbeschlusses nicht durch Haft, Gewahrsam oder Festnahme beschränkt wurde“ (Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO).

Die in den Mitgliedstaaten für das Abnehmen der Fingerabdrücke zuständigen Behörden ergeben sich aus nationalem Recht.⁷

Die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen in Deutschland sind § 16 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG)⁸ und § 49 Abs. 8 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁹. Nach § 16 Abs. 1 AsylG sind von Asylbewerbern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, Fingerabdrücke zu nehmen und Lichtbilder zu fertigen.¹⁰ Zuständig für diese Maßnahmen ist gemäß § 16 Abs. 2 AsylG das Bundesamt für

5 Vgl. European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA), Eurodac – 2017 statistics, Februar 2018, S. 4 Fn. 2, abrufbar unter <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20Statistics%202017.pdf> (Stand: 23. August 2018); Weiß, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV Rn. 39.

6 Siehe Erwägungsgrund 5 der Verordnung.

7 Die in den einzelnen Mitgliedstaaten für den Grenzschutz und das Asylverfahren zuständigen Behörden können abgerufen werden unter <http://www.asylumineurope.org/reports/> (Stand: 23. August 2018), jeweils unter „Asylum Procedure“, „List of authorities intervening in each stage of the procedure“, für Deutschland etwa unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/general/list-authorities-intervening-each-stage-procedure> (Stand: 23. August 2018).

8 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780).

9 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147).

10 Die §§ 16 Abs. 1 AsylG und 49 Abs. 8 und 9 AufenthG gehen insoweit über die Vorgaben der Eurodac-VO hinaus, wonach keine Aufnahme von Lichtbildern vorgesehen ist.

Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder ggf. die Grenzbehörden, die Ausländerbehörden, die Polizei oder die Aufnahmeeinrichtung, falls der Ausländer dort um Asyl nachsucht. Nach § 48 Abs. 8 AufenthG sind zudem von Ausländern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben und in Verbindung mit einer unerlaubten Einreise aufgegriffen und nicht zurückgewiesen wurden, Fingerabdrücke zu nehmen und Lichtbilder zu fertigen. Dafür sind nach § 71 Abs. 4 AufenthG die Ausländerbehörden, die Grenzbehörden oder die Polizei zuständig.

Die Fingerabdrücke sind gemäß Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 bzw. nach Art. 14 Abs. 2 der Eurodac-VO zusammen mit weiteren Daten wie dem Geschlecht der Person sowie dem Ort und Zeitpunkt des Antrags auf internationalen Schutz bzw. dem Ort und Zeitpunkt des Aufgreifens der Person, an das Zentralsystem von Eurodac zu übermitteln. Eine Übermittlung des Namens der Person erfolgt hingegen nicht. Die Daten werden vielmehr anonymisiert unter einer Kennnummer übermittelt und gespeichert.

Bei Asylbewerbern werden die übermittelten Daten im Zentralsystem gespeichert und automatisch mit vorhandenen Daten abgeglichen, Art. 9 Abs. 3 Eurodac-VO. Eine Übereinstimmung wird dem übermittelnden Mitgliedstaat gemäß Art. 9 Abs. 5 Eurodac-VO zusammen mit den gespeicherten Daten mitgeteilt. Bei Personen, die bei einem illegalen Grenzübertritt aufgegriffen wurden, werden die übermittelten Daten für einen späteren Abgleich im Falle eines Asylantrags gespeichert, Art. 15 Abs. 1 Eurodac-VO.

Neben den zwingenden Vorschriften für die Abnahme von Fingerabdrücken nach Art. 9 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO, dürfen die Mitgliedstaaten auch Fingerabdrücke nehmen „[u]m zu überprüfen, ob ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, zu einem früheren Zeitpunkt einen Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat gestellt hat“, Art. 17 Abs. 1 Eurodac-VO. In Deutschland ist die Ermächtigungsgrundlage zur Abnahme der Fingerabdrücke dieser Personen § 49 Abs. 9 AufenthG, wonach die Identität eines Ausländers, der sich ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufhält, durch Lichtbilder und Fingerabdrücke zu sichern ist. Die Fingerabdrücke werden in diesen Fällen nicht im Zentralsystem gespeichert, da sie in Eurodac nur mit bereits vorhandenen Abdrücken abgeglichen werden. Für Maßnahmen nach § 48 Abs. 9 AufenthG sind nach § 71 Abs. 4 AufenthG die Ausländerbehörden, die Grenzbehörden oder die Polizei zuständig.

3. Zugriffsberechtigung

Die in Eurodac gespeicherten Daten unterliegen nach Art. 23 ff. Eurodac-VO strengen datenschutzrechtlichen Vorgaben. Nach Art. 30 Abs. 1 Eurodac-VO überwachen die nationalen Kontrollbehörden für den Datenschutz die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die nationalen Stellen, einschließlich der Übermittlung der Daten an das Zentralsystem. In Deutschland ist die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dafür zuständig.¹¹ Die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung unterliegt der Kontrolle des Europäischen Datenschutzbeauftragten, Art. 31 Abs. 1 Eurodac-VO.

11 Vgl. https://www.bfdi.bund.de/DE/Europa_International/Europa/Justizielle_und_polizeiliche_Zusammenarbeit/Justizielle_Zusammenarbeit/EURODAC.html (Stand: 23. August 2018).

Gemäß Art. 27 Abs. 1 Eurodac-VO hat jeder Mitgliedstaat grundsätzlich nur Zugriff auf diejenigen Daten, die von ihm selbst an das Zentralsystem übermittelt wurden. Daten, die von einem anderen Mitgliedstaat übermittelt wurden, können nur dann abgerufen werden, wenn aufgrund einer Abfrage in Bezug auf eine bestimmte Person nach Art. 9 Abs. 5 Eurodac-VO eine Übereinstimmung hinsichtlich bereits gespeicherter Fingerabdrücke ermittelt wurde.

Zugriff auf die im Zentralsystem von Eurodac gespeicherten Daten haben nach Art. 27 Abs. 2 Eurodac-VO die von den Mitgliedstaaten dafür benannten Behörden. Die Liste der benannten Behörden wurde im Amtsblatt der EU veröffentlicht.¹² Für Deutschland wurden das BAMF und seine Außenstellen als Zugriffsberechtigte benannt.

Nach deutschem Recht bestimmt sich die Zugriffsberechtigung nach der Verordnung zur Neufassung der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV)¹³. Gemäß § 2 Abs. 2 AsylZBV ist das BAMF zuständig für die Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der endgültigen Identifizierung sowie für die Auskunft über die übermittelten und in der Zentraleinheit gespeicherten Daten sowie deren Berichtigung, Löschung und Sperrung.

Das BAMF bedient sich dabei der Tätigkeit des Bundeskriminalamtes (BKA). Das BKA dient als nationale Zugangsstelle gem. Art. 3 Abs. Eurodac-VO, über die alle technischen Datenübermittlungsvorgänge ablaufen. Nach § 2 AsylZBV ist das BKA unter anderem zuständig für die Übermittlung der Fingerabdrücke und weiteren Daten an das Zentralsystem von Eurodac sowie für die Prüfung und Übermittlung der Daten aus dem Zentralsystem im Fall einer Abfrage.

Gemäß Art. 5, 6 und 7 der Eurodac-VO dürfen auch Europol und nationale Behörden, die für die Verhütung oder Verfolgung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständig sind, einen Abgleich mit Eurodac-Daten beantragen.

12 Liste der benannten Behörden, die nach Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 Zugriff auf die im Zentralsystem von Eurodac gespeicherten Daten für die in Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung festgelegten Zwecke haben, ABl. C 237 vom 20. Juli 2015, 1 ff., die aktuelle Fassung ist abrufbar unter <https://www.europa.eu/Publications/Reports/2017%20Eurodac%20updated%20list%20of%20authorities%20-%20asylum.pdf> (Stand: 23. August 2018); die Liste dürfte allerdings wohl nur deklaratorische Wirkung haben, vgl. Berlit, Nichtverwertbarkeit der Zugriffe auf das EURODAC-System?, in: ZAR 2018, 69 (70 f.).

13 Vom 2. April 2008 (BGBl. I S. 645). Zwar verweist die AsylZBV ausdrücklich nur auf die inzwischen abgelöste Verordnung (EG) Nr. 2725/2000. Die Teilnahme am Eurodac-Verfahren ist jedoch unionsrechtlich vorgeschrieben, was die Einsetzung von zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten voraussetzt. Es ist daher unionsrechtlich geboten, die AsylZBV so auszulegen, dass sie sich auf die wahrzunehmende Aufgabe bezieht, nicht etwa auf die unionsrechtliche Bezeichnung der aufgabenregelnden Norm, und somit auch auf die neue Eurodac-VO verweisen soll, vgl. Berlit, Nichtverwertbarkeit der Zugriffe auf das EURODAC-System?, in: ZAR 2018, 69 (70 f.); ähnlich auch VG Karlsruhe, Beschluss vom 12. April 2018, A 1 K 2045/18 sowie VG Köln, Beschluss vom 7. Dezember 2017, 5 L 4378/17A; nicht überzeugend dagegen VG Wiesbaden, Beschluss vom 21. September 2017, 6 L 3805/17.WI.A, worin von einer statischen Verweisung ausgegangen wird und daher angenommen wird, dass keine zuständige Stelle für Eurodac-Abfragen existiere.

4. Statistiken

Gemäß Art. 8 Abs. 2 der Eurodac-VO wird jährlich eine Statistik veröffentlicht. Diese enthält die Anzahl der Übereinstimmungen (die sogenannten Treffermeldungen), die von Eurodac für

1. Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben (§ 9 Abs. 1 Eurodac-VO),
2. Personen, die bei einem illegalen Grenzübertritt aufgegriffen wurden und zu einem späteren Zeitpunkt einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben (Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO) und
3. Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates aufhalten und zu einem früheren Zeitpunkt einen Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat gestellt haben (Art. 17 Abs. 1 Eurodac-VO),

übermittelt wurden, aufgegliedert für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Die Statistik für 2017 ist abrufbar unter <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20Statistics%202017.pdf> (Stand: 23. August 2018).

Zudem veröffentlicht das BAMF in seinen Jahresberichten die Anzahl der im Rahmen des Dublin-Verfahrens von Deutschland an andere Mitgliedstaaten übermittelten Aufnahmeersuchen sowie die von den anderen Mitgliedstaaten an Deutschland übermittelten Aufnahmeersuchen. Dabei wird gesondert die Anzahl der Ersuchen angegeben, die auf Eurodac-Abfragen beruhen. Die Statistiken für 2017 können unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2017-asyl.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 23. August 2018), S. 26 ff., abgerufen werden.

5. Ausblick

Die EU-Kommission hat 2016 einen Vorschlag zur Änderung der Eurodac-VO vorgelegt.¹⁴ Ende Juni 2018 kam es zu einer vorläufigen Einigung zwischen Verhandlungsführern des Rates und des EU-Parlaments über die geplanten Reformen.¹⁵ Zukünftig sollen demnach auch ein Lichtbild sowie der Name und die Nummer eines Identitäts- oder Reisedokuments der betroffenen Person gespeichert werden. Das Mindestalter für die Durchführung der Maßnahmen soll zudem von 14 auf 6 Jahre gesenkt werden. Die Reform muss noch vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten,

14 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung der [Verordnung (EU) Nr. 603/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol's auf den Abgleich mit Eurodac-Daten (Neufassung), 4. Mai 2016, COM(2016) 272 final, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-272-DE-F1-1.PDF> (Stand: 23. August 2018).

15 Vgl. <https://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Pages/Provisional-Agreement-on-Eurodac.aspx> (Stand: 23. August 2018).

Justiz und Inneres, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union angenommen werden.
