

caritas

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
  
Ausschussdrucksache  
**19(4)271 C**



Deutscher  
Caritasverband e.V.

Deutscher Caritasverband e.V., Postfach 4 20, 79004 Freiburg

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Eva Welskop-Deffaa  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr(e) Ansprechpartner(in):

Bernward Ostrop  
Telefon-Durchwahl 030 284447-53

[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

Datum 10.05.2019

## **Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken BT-Drucksachen 19/8752**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

### **I. Kurze zusammenfassende Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband hält das Vorhaben der Bundesregierung für grundsätzlich nachvollziehbar, den Datenaustausch im Rahmen der Nutzung des AZR effizient gestalten zu wollen; er hat jedoch Zweifel, ob die vorgeschlagenen Änderungen verfassungs- und europarechtlichen Standards genügen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass für die erleichterten teilweise automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten von Daten zwischen Behörden keine erweiterten Schutzmöglichkeiten für die Betroffenen vor missbräuchlicher Datenverwendung bestehen. Vor allem, wenn es um sensible, persönliche Daten geht beispielsweise von Flüchtlingen, sollten dringend die Schutzmechanismen für Betroffene verbessert werden.

Neben einer Erweiterung der gesetzlichen Kontrollmöglichkeiten durch die unabhängigen Bundes- und Landesdatenschutzaufsichtsbehörden in Bezug auf das Ausländerzentralregister, müssten die Aufsichtsbehörden finanziell und personell besser ausgestattet werden.

### **II. Datenschutz allgemein**

Der Gesetzentwurf hat das Ziel die Nutzungsmöglichkeiten des Ausländerzentralregisters weiterzuentwickeln, um, so die Bundesregierung, die Verteilung von Asyl- und Schutzsuchenden effizient organisieren und steuern zu können.

Die vereinfachte Verbreitung und Verteilung von Daten darf allerdings nur unter Berücksichtigung des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung incl. der Berücksichtigung der DSGVO und ihrer Begründung erfolgen. Den verfassungsrechtlichen Maßstab bildet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I iVm Art. 1 I GG), das nach der Recht

sprechung des BVerfG<sup>1</sup> jedem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit „die Befugnis“ verleiht, „grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts [...] sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“<sup>2</sup>

Ob die Verarbeitung eines personenbezogenen Datums geeignet ist, das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen zu verletzen, hängt nach dem BVerfG nicht vom Inhalt bzw. der Art des Datums, sondern vom Zweck der Datenverarbeitung, sowie den Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten ab<sup>3</sup>. Die Speicherung personenbezogener Daten zu einem unbestimmten Zweck ist danach unzulässig. Diese Grundsätze wurden durch die Datenschutzgrundverordnung weiter entwickelt und konkretisiert. So stärkt die Datenschutzgrundverordnung beispielsweise die Informationspflichten bei der Erhebung von personenbezogenen Daten gegenüber dem Betroffenen (Art. 12ff DSGVO), und es wurden die Auskunftsrechte der betroffenen Person weiter präzisiert. Darüber hinaus muss bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten technisch und organisatorisch gewährleistet sein, dass Daten nicht unbefugt oder unrechtmäßig verarbeitet werden (Art. 32 DSGVO). Auch wird präzisiert, dass personenbezogene Daten für die Zwecke der Verarbeitung auf das notwendige Maß beschränkt werden (Grundsatz der Datenminimierung) (Art. 5 (1) (c)).

Vor diesem Hintergrund erweist sich die durch das Zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz angeordnete Verbesserung der Registrierung und vereinfachte Weiterleitung von Daten insofern als potenziell persönlichkeitsgefährdend, als die an die Verarbeitung anschließenden Maßnahmen der handelnden Behörden für den Betroffenen von „existenzieller Bedeutung“<sup>4</sup> sind. Denn die Verarbeitung kann die Verweigerung oder Beendigung eines Aufenthalts zur Folge haben. Die Daten sind darüber hinaus besonders bei Schutzbedürftigen besonders sensibel, um nicht in die Hände der Verfolger zu gelangen. Darüber hinaus hat grundsätzlich jede öffentliche Stelle (vgl. § 1 II 1 AZRG) Zugriff auf die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die öffentliche Verwaltung – vor allem der Migrationsverwaltung – teilweise bereits einen hohen technischen Standard erreicht. Bei letzterem ist die Missbrauchsgefahr erheblich.

Bezogen auf die Registrierung von Ausländern gilt ferner, dass eine „umfassende Registrierung und Katalogisierung in Form der Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen [...] unzulässig“<sup>5</sup> ist. Die Gefahr einer Bildung von Persönlichkeitsprofilen besteht im Asyl- und Aufenthaltsrecht insofern als die Migrations- und Integrationsverwaltung Daten „aus allen Lebensbereichen und über die gesamte Lebensgeschichte

---

<sup>1</sup> BVerfGE 65, 1; NJW 1984, 419

<sup>2</sup> S.o.

<sup>3</sup> BVerfG NJW, 422

<sup>4</sup> Weichert in Huber (Hrsg.), 1. A. 2010, AufenthG, Vorb. §§ 86-91 e Rn. 2

<sup>5</sup> Weichert in Huber (Hrsg.), 1. Aufl. 2010, AufenthG, Vorb. §§ 86-91 e Rn. 4, unter Verweis auf BVerfGE 27, 6

der betroffenen Menschen“<sup>6</sup> erhebt, zusammenführt und verarbeitet. Für die Erhebung von Daten für aufenthaltsrechtliche Zwecke gilt jedoch § 86 S. 1 AufenthG, wonach „die mit der Ausführung dieses Gesetzes vertrauten Behörden personenbezogene Daten erheben (dürfen), soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist.“ Dieser Grundsatz der Erforderlichkeit, der auch in § 7 I 1 AsylG enthalten ist, ist eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.<sup>7</sup> Hiernach darf der mit der Datenverarbeitung „verbundene Eingriff [...] nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen stehen.“<sup>8</sup> Der Erforderlichkeitsgrundsatz wiederum besagt, dass die Erhebung oder Verarbeitung personenbezogener Daten nur erforderlich ist, wenn die jeweilige Aufgabe ohne das konkrete Datum nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann. An die Erforderlichkeit der Datenerhebung und -verarbeitung sind bei Ausländerdaten mit Blick auf die Bedeutung der Daten für die individuelle Lebensführung<sup>9</sup> der Betroffenen besonders strenge Anforderungen zu stellen. So ist eine Datenerhebung nach § 86 S. 1 AufenthG nur „erforderlich“, wenn eine konkrete aufenthaltsrechtliche Entscheidung ansteht, für die das Datum benötigt wird. Ob diese Voraussetzung vorliegt, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, um eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auszuschließen. Dies gilt auch bei automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten, die im Hinblick auf die Wahrung der Verhältnismäßigkeit besondere Gefahren bergen.

### III. Evaluation

Mit dem 1. Datenaustauschverbesserungsgesetz sind 2016 wichtige neue Regelungen eingeführt worden, die noch im Jahr 2019 evaluiert werden sollen. Grundsätzlich sollte der Gesetzgeber -bevor er eine weitere Gesetzesreform durchführt- zunächst bewerten, wie die Reform gewirkt hat, um ermitteln zu können, wo nachgebessert werden muss. Anders sollte nur verfahren werden, wenn eine besondere Dringlichkeit besteht. Im vorliegenden 2. Datenaustauschverbesserungsgesetz wird an keiner Stelle eine besondere Dringlichkeit beschrieben. Es heißt lediglich, dass die Grundversorgung mit dem 1. Datenaustauschverbesserungsgesetz gewährleistet worden sei, nun sollten die Nutzungsmöglichkeiten des AZR ausgebaut und weiterentwickelt werden (S. 1).

Dementsprechend halten wir das 2. Datenaustauschverbesserungsgesetz für übereilt und hielten es für sinnvoll die Evaluierung des 1. Datenaustauschverbesserungsgesetzes abzuwarten, um daraus die notwendigen Schlüsse für eine Fortentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten des AZR zu ziehen.

Nachfolgend wird zu ausgewählten gesetzlichen Neuregelungen des Gesetzentwurfes Stellung genommen:

---

<sup>6</sup> Weichert in Huber Rn. 4

<sup>7</sup> BVerfGE 27, 352

<sup>8</sup> Weichert in Huber Rn. 5

<sup>9</sup> BVerfG NJW 1984, 419

**Zu § 10 Abs. 4 AZRG-E**

Die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer, insbesondere für Datenübermittlungen zu Flüchtlingen von öffentlichen Stellen untereinander (Nr. 3) bedeutet, dass die AZR-Nummer nicht mehr allein als zweckbezogene Ordnungsnummer<sup>10</sup> verwendet wird, sondern die Nummer zur nationalen Kennziffer wird, ohne dass die nach Art. 87 DSGVO vorgesehenen Garantien gegeben werden. Denn nach Art. 87 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung bedarf es bei der Normierung von nationalen Kennziffern oder anderen Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung „geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“. Die AZR-Nummer (§ 3 Nr. 2 AZRG) ist eine solche Kennziffer, nachdem diese nicht nur für aufenthaltsrechtliche Zwecke, sondern generell für die Verwaltung von Ausländern bzw. deren Daten genutzt wird. Die Nutzung der AZR-Nummer wurde mit dem 1. DAVG auf die Versorgung und Unterstützung der Betroffenen und wird nun auf das gesamte Melderecht ausgeweitet (§ 18e Abs. 2 AZRG, § 3 Abs. 1 Nr. 17a BMG). Die europarechtlich geforderten Garantien sind aber nicht ersichtlich. Vielmehr beschränken sich die Betroffenenrechte und die technisch-organisatorischen und prozeduralen Vorkehrungen beim AZR auf einen Minimalstandard, ohne die besonderen Risiken dieser Datenbank zu berücksichtigen.

Bereits mit dem 1. DAVG von 2016 wurde der Anwendungs- und Nutzungsbereich des AZR auf Förderungs-, Hilfs- und soziale Maßnahmen ausgeweitet (vgl. §§ 6 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 2 Nr. 6, 18a-18d AZRG), womit das AZR als Datenbank über die ausschließliche aufenthalts- und sicherheitsbehördliche Funktion hinausging. Eine informationelle Abschottung dieser neuen Nutzungen von den ursprünglichen Zwecken ist nicht vorgesehen.

Dies führt dazu, dass die Vertraulichkeit, die für Hilfemaßnahmen oft erforderlich ist und die z. B. über Berufsgeheimnisse oder das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) normativ gewährleistet wird, für Ausländer, insbesondere für die erfassten Flüchtlinge, nicht gilt bzw. über die Zwischenschaltung des AZR aufgehoben wird.

Art. 6 Abs. 4 DSGVO verbietet bei der personenbezogenen Datenverarbeitung das Verfolgen von Zwecken, die miteinander nicht vereinbar sind. Der sowohl europarechtlich bei der Verarbeitung von sensitiven Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz<sup>11</sup> wird bei Flüchtlingen weder im AZRG noch in den sonstigen Gesetzen gewährleistet. Gerade bei dem vereinfachten Zugriff auf Daten im Rahmen des AZR besteht die Gefahr, dass die Daten für andere Zwecke als die angegebenen genutzt werden.

Flüchtlinge, die Schutz vor Verfolgung ihres Heimatstaates erhalten, benötigen besondere Schutzmechanismen, damit Daten über das AZR selbst oder über abfragende Stellen nicht an Stellen oder Behörden ihrer Heimatländer gelangen. Dass die Weitergabe von Informationen über schutzsuchende Antragsteller tatsächlich passiert, wurde kürzlich in Medienberichten zur Türkei bekannt (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-aus-der-tuerkei-erheben-spitzelvorwurfe-gegen-bamf-mitarbeiter-a-1172774.html>)

Angesichts der inhaltlichen Erweiterung der AZR-Daten um viele höchstpersönliche Umstände insbesondere im Asylverfahren und durch die leichtere Zugänglichkeit dieser Daten besteht diesbezüglich eine besondere Gefahr für die Betroffenen. Der Entwurf sieht insofern keine adäquaten Schutzmechanismen vor.

---

<sup>10</sup> Weichert in Däubler u. a., EU-Datenschutz-Grundverordnung und BDSG-neu, 2018, Art. 87 Rn. 19

<sup>11</sup> Weichert DuD 2017, 539

Verbesserte Schutzmöglichkeiten könnten dadurch eingeführt werden,

- dass auf **Antrag des Betroffenen Daten gezielt gesperrt** werden können, sofern damit eine Gefahr der Verfolgung begründet werden kann
- ebenso sollten die **Auskunftsrechte der Betroffenen gestärkt und vereinfacht werden**.

#### **Zu § 11 Abs. 2 AZRG-E**

Nach dieser Regelung soll nun eine generelle Befugnis zur Weiterübermittlung von AZR-Daten, wenn sie „unmittelbar hätten übermittelt werden dürfen“ eingeführt werden. Dadurch wird die Weitergabe erleichtert, ohne dass die Zweckbindung noch wirksam überprüft werden kann. Zu gleich besteht durch die Weiterübermittlung ohne Rückversicherung im AZR, ob diese Daten noch aktuell und richtig sind, die Gefahr, dass übermittelte, für den Betroffenen negative Informationen eine scheinbare Gültigkeit entwickeln, ohne dass diese hiergegen eine wirksame Handhabe hätten. Gerade bei AZR-Daten kommt es wegen deren existenzieller Relevanz sowie den möglichen kurzen Änderungsperioden darauf an, dass die Daten von der (verifizierten) Datenquelle stammen. Die in der Begründung (S. 53) aufgestellte Behauptung, die übermittelnde Stelle müsse sich vor der Weitergabe über die Aktualität der Daten vergewissern, findet im Gesetzestext keine Grundlage. Der Grundsatz der Datenrichtigkeit nach Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO wird durch die Regelung gefährdet.

#### **Zu § 22 Abs. 2 AZRG-E (automatisierte Abrufmöglichkeiten)**

Die Einrichtung von automatisierten Abrufmöglichkeiten soll künftig nur noch von der Häufigkeit der Übermittlungersuchen oder deren Eilbedürftigkeit abhängig sein, und weiteren Behörden eröffnet werden. Dadurch wird das Risiko einer unzulässigen Zweckänderung oder eines Missbrauchs von AZR-Daten erhöht, ohne dass hinreichende zusätzliche Sicherungsvorkehrungen vorgesehen sind.

#### **Zu § 22 Abs. 3 AZRG-E**

Vorliegend soll hier die Regelung gestrichen werden, wonach der automatisierte Abruf „nur von Bediensteten vorgenommen werden“ darf, die „hierzu besonders ermächtigt worden sind“. Damit wird das Missbrauchsrisiko weiter und ohne jede erkennbare Notwendigkeit und Begrenzung erhöht: Es obliegt ausschließlich den abrufenden Behörden, wer Daten vom AZR abrufen. Angesichts der (künftigen) Vielzahl der online abfragenden Behörden und der Beliebigkeit der dazu autorisierten Personen ist die Zuverlässigkeit bei der Abfrage der hochsensiblen AZR-Daten nicht mehr gewährleistet. Die in der Begründung genannte Rechtfertigung für die Streichung, „flexibel auf die organisatorischen Erfordernisse vor Ort reagieren zu können“ (S. 58), ist wenig nachvollziehbar, da es jeder abrufenden Stelle – auch Kommunen – zuzumuten ist, alle abfrageberechtigten Personen zu benennen und entsprechend vom AZR autorisieren zu lassen und für die Abfrage zu authentisieren. Durch die Authentisierung nicht mehr der abfragenden Personen, sondern der Organisationseinheiten wird es für das AZR erheblich schwieriger, missbräuchliche Abrufe systematisch zu erkennen und aufzuklären. Der Verweis auf eine Protokollauswertung durch die insofern oft wenig geschulten abrufenden Stellen (S. 58) ist als Kontrollvorkehrung unzureichend. Eine Möglichkeit die Kontrolle bezüglich der Abfragen zu verbessern wäre,

**die Registerbehörde der datenschutzrechtlichen Aufsicht des Bundesdatenschutzbeauftragten zu unterstellen.**

**Zu § 49 Abs. 6 S. 2, Abs. 8 S. 3 und Abs. 9 S. 3 AufenthG-E, § 16 Abs. 1 S. 2 AsylG-E**

Die Absenkung des Alters für die Zulässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken von derzeit 14 auf 6 Jahre begegnet erheblichen Bedenken in zweierlei Hinsicht. In der Begründung wird ausgeführt, die Regelung diene dem Kindeswohl, um eine eindeutige Identifizierung von Kindern zu gewährleisten. Dabei werden jedoch für das Verfahren der erkennungsdienstlichen Behandlung keine kinder- oder altersspezifischen Schutzmechanismen eingeführt, die bei einem kleinen Kind unbedingt erforderlich sind. Zum zweiten wird angeführt, dass der Vorschlag zur Änderung der EURODAC-Verordnung ebenfalls die Abnahme von Fingerabdrücken bei Minderjährigen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres vorsehe. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Hürden für den Zugriff auf Daten der EURODAC-Verordnung wesentlich höher sind. Wie hingegen das Absenken des Alters für Fingerabdrücke etwaigen Straftaten zu Lasten des Kindes (S. 65) entgegenwirken soll, bleibt unklar. Insofern fehlen in der Gesetzesbegründung konkrete Gründe für die Erforderlichkeit des Absenkens des Alters im Rahmen des AZR.

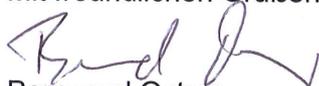
**Zu § 71 Abs. 4 Satz 4 AufenthG-E**

Durch diese Änderung sollen die Aufnahmeeinrichtungen und die Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge befugt werden, erkennungsdienstliche Maßnahmen bei ausländischen Kindern und Jugendlichen, die unbegleitet in das Bundesgebiet eingereist sind, vorzunehmen. Dies soll in Amtshilfe geschehen.

Es ist nach der gesetzlichen Bestimmung unklar, für wen die Aufnahmeeinrichtung und das BAMF in Amtshilfe tätig werden. Nach der Gesetzesbegründung soll bei der Durchführung der erkennungsdienstlichen Maßnahme das Wohl des Kindes berücksichtigt werden (S. 51). Gemäß § 42 a Abs. 1 SGB 8 ist das Jugendamt verpflichtet, ein ausländisches, unbegleitetes minderjähriges Kind in Obhut zu nehmen. Die Inobhutnahme geschieht zum Schutz des unbegleiteten, minderjährigen Kindes. Dementsprechend muss darauf hingewiesen werden, dass die Registrierung nicht ohne Anwesenheit des Jugendamtes erfolgen darf, um dem Wohl des Kindes zu entsprechen. Nur das originär zuständige Jugendamt hat zum einen die Expertise, um die Belastungen für ein Kind oder einen Jugendlichen, die eine erkennungsdienstliche Behandlung mit sich bringen kann, einzuschätzen und besondere Schutzmaßnahmen zu treffen. Zum anderen stellt die erkennungsdienstliche Behandlung einen Eingriff dar, der bei einer nicht-verfahrensfähigen Person nicht ohne rechtliche Vertretung statthaft ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Alter für die Zulässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken gesenkt werden soll.

Wir schlagen daher vor, in § 71 Abs. 4 Satz 4 AufenthG „in Amtshilfe“ durch „in Anwesenheit des zuständigen Jugendamtes“ einzufügen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Ostrop

Referent Migration und Flüchtlinge