



Wortprotokoll der 54. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 13. Mai 2019, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung
der Registrierung und des Datenaustausches zu
aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken
(Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2.
DAVG)**

BT-Drucksache 19/8752

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichtersteller/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]
Abg. Gabriela Heinrich [SPD]
Abg. Jochen Haug [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Thilo Weichert

Dr. Markus Richter, Vizepräsident des BAMF, Nürnberg 19(4) 271 A 29

Ulrich Kelber, BfDI, Bonn 19(4) 271 B 37

Bernward Ostrop, Deutscher Caritasverband e.V., Berlin 19(4) 271 C 46

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Henrichmann, Marc Lindholz, Andrea Müller, Axel Nicolaisen, Petra Oster, Josef Schuster (Weil am Rhein), Armin Throm, Alexander Wendt, Marian	
SPD	Esken, Saskia Mittag, Susanne	
AfD	Herrmann, Lars	
FDP	Strasser, Benjamin	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Amtsberg, Luise Polat, Filiz	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 13. Mai 2019, 14.00 bis 16.00 Uhr
„Datenaustauschverbesserungsgesetz“

Stand: 8. Mai 2019

Herbert Albrecht

Ausländerbehörde, Nürnberg

Ulrich Kelber

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Bernward Ostrop

Deutscher Caritasverband e. V., Berlin

Dr. Markus Richter

Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Dr. Thilo Weichert

Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel

N.N.

N.N.



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG)

BT-Drucksache 19/8752

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie alle ganz herzlich zu unserer 54. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat begrüßen. Besonders begrüßen darf ich die Herren Sachverständigen, die heute gekommen sind und auch überwiegend, wenn nicht sogar vollständig, im Vorfeld schon Ihre Stellungnahmen abgegeben haben. Wir werden die Stellungnahmen auch dem Protokoll aus der Anhörung beifügen. Vielen Dank auch noch mal, dass Sie unseren Kolleginnen und Kollegen für Fragen und für die Beratung zur Verfügung stehen. Auch diese Anhörung wird im Parlamentsfernsehen per Livestream übertragen. Von der Bundesregierung darf ich noch mal ganz herzlich Herrn Weinbrenner begrüßen. Auch bei dieser Anhörung machen wir das nachher wieder so, dass Sie, sehr geehrte Herren Sachverständige, ein fünfminütiges Eingangsstatement abgeben und im Anschluss daran die Fragerunde der Fraktionen erfolgt: Entweder zwei unterschiedliche Fragen an einen Sachverständigen oder die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder jeweils eine Frage an einen Sachverständigen. Wie viele Fragerunden wir schaffen, sehen wir dann nachher beim Verlauf der Anhörung. Wenn es keine Fragen mehr seitens der Sachverständigen gibt, dann würde ich direkt beginnen mit Herrn Albrecht.

SV **Herbert Albrecht** (Ausländerbehörde, Nürnberg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Ich vertrete hier die Ausländerbehörde der Stadt Nürnberg, also die Praxis zum Thema Datenaustauschverbesserungsgesetz. Wir wenden die Daten an, die uns zur Verfügung gestellt werden. Und da möchte ich kurz auf das Datenaustauschverbesserungsgesetz von 2016 zurückkommen, das ja seinerzeit in einer äußerst schwierigen Situation, im Zuge der Flüchtlingswelle, geschaffen wurde. Wo man erkannt hat, dass man Angaben der Betroffenen, dass man erweiterte Personalien, erweiterte Kontaktdaten benötigt und für

uns dann auch – ich sag's mal so – mit großem Aufwand und in großem Umfang Daten in das Datenaustauschverbesserungsgesetz eingebracht worden sind, wo wir dann auch teilweise noch bis heute das Problem damit haben, in welcher Form und von wem diese Daten tatsächlich auch nachhaltig und belastbar im System erfasst werden. Ein weiteres Problem oder Thema, das wir von Anfang an auch thematisiert haben: Es werden – wenn man jetzt von unerlaubt Eingereisten ausgeht, von Asylbewerbern, von Leuten, die ein Asylgesuch stellen oder vollziehbare Asylausreisepflichtige – erweiterte Personendaten oder Kontaktdaten nach den § 2 bzw. § 3 des AZRG erfasst, wo sich für uns bis heute nicht schlüssig ergeben hat, wie lange diese Daten überhaupt weiter gepflegt werden dürfen, wann Sie zu löschen sind, also speziell, wenn das Asylverfahren abgeschlossen ist. Da würden wir uns wünschen, dass man klarere Regelungen im Gesetz hat, wie diese Daten dann bis wann fortgepflegt werden dürfen und wann sie zu löschen sind. Wenn man bestimmte Daten sich aber dann anschaut – wenn man diese Konsequenz ziehen würde, „Asylverfahren ist abgeschlossen“, jemand kriegt einen asylrechtlichen Status – und diese Daten würden gelöscht, dann wären es genau Daten, die der Integration dienen, also Qualifikationsstudium usw. Darum auch für mich so die Frage, ob man im Detail zu diesen Punkten noch mal draufgucken sollte, welche Daten in welcher Phase des Verfahrens oder des Aufenthaltes auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden sollen? Wir sind Datenanwender: Es ist klar, wir müssen mit den Daten arbeiten, die uns zur Verfügung stehen. Wir sind auch nicht begeistert als Ausländerbehörden, wenn die Datengrenze erweitert wird, weil das wirklich für uns immer bedeutet, Daten nachzuerfassen. Die entstehen nicht von selbst, sondern diese Datenfelder müssen gefüllt werden, teilweise mit enormem Aufwand. Darum – aus Sicht der Ausländerbehörden – auch insoweit die Anregung, Daten tatsächlich nur zu übernehmen, deren Verwendung und deren Abgleich dann auch sinnvoll und möglich ist. Das als Anregung von unserer Seite. Weil – wie gesagt – den Aufwand, den wir neben der normalen erheblichen Belastung dann zur Datenpflege, gerade in den letzten Jahren, erfüllen mussten, war enorm.

Weiteres Thema, wo dieses Datenaustauschverbesserungsgesetz ja auch mitspielt, ist das Thema Digitalisierung: Es ist in aller Munde, man redet von



Digitalisierung. Der Kunde, der Bürger, erwartet ja auch in der heutigen Zeit, dass er schnell und effektiv mit den Behörden kommunizieren kann, dass er dann auch gewisse Leistungen, wenn andere Behörden beteiligt werden, ohne großen Aufwand, ohne, dass er bei den Behörden vorspricht, bekommen kann. „Big Data“ ist so das andere Extrem zu diesem Thema, dass die Daten, die einmal vorgehalten werden, dann auch anderen Behörden zur Verfügung stehen. Und ich mache jetzt den Schwenk zur AZR-Nummer, die Verwendung der AZR-Nummer wird von Seiten des Datenschutzes relativ kritisch gesehen. Wir sehen es als einen rein technischen Wert, also als rein technisches Datum, das uns dann ermöglicht, im Rahmen der Kommunikation – ob das mit den Leistungsbehörden oder mit anderen Behörden, speziell auch der Meldebehörde, ist – nur dazu dient, Datensätze eindeutig zuzuordnen und zu identifizieren. Es geht also um Beschleunigung, es geht um Zuordnung, speziell, was die Nutzung der AZR-Nummer in der Kommunikation mit den Meldebehörden betrifft, die einem Gesetzesentwurf jetzt bis zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis bzw. der EU-Daueraufenthaltserlaubnis vorgesehen ist. Es ist für uns im Prinzip – also „uns“ als Ausländerbehörde und auch im Kontext dazu die Meldebehörde – nur dann möglich, die §§ 90a, 90b AufenthG-Abgleiche – speziell der § 90b AufenthG-Abgleich, diesen jährlichen Abgleich mit den Meldedaten, zu gewährleisten –, wenn eine eindeutige Verknüpfung der Datensätze vorliegt. Weil wir in dem Bereich ständig Abweichungen haben – das ist auf die unterschiedlichen Rechtsrahmenbedingungen im Melderecht, wo deutsches Personenstandsrecht maßgeblich ist, im Ausländerrecht natürlich dann jeweils das Heimatrecht des Herkunftsstaates und hiermit die Pass-Daten maßgeblich sind – darum haben wir in diesem Bereich immer eine Abweichung – oder in vielen Fällen eine Abweichung – und da ist es eben wichtig im Rahmen des § 90b AufenthG-Abgleichs, damit man das auch nach Möglichkeit elektronisch machen kann, hier die Verknüpfung über die AZR-Nummer herzustellen. Ansonsten würden wir uns freuen, so wie es im ersten Gesetzesentwurf oder im DAVG 2016 auch gedacht war, wenn das AZR tatsächlich zum Kerndatensystem würde, zur Datendrehscheibe, wo dann letztendlich die Behörden – speziell die Leistungsbehörden – auch die Informationen in automatisierter, elektronischer Form

kriegen zu dem Zeitpunkt, wo sie diese Erkenntnisse auch brauchen. Also jemand wird anerkannt als Asylberechtigter, dann sollte die Leistungsbehörde in dem Moment auch die Information erhalten, weil es ja dann mit Zuständigkeitswechsel erst die Jobcenter dann diese Fälle übernehmen. Soweit mein Statement bisher. Ich hätte noch einiges zu erzählen, aber andere sind auch noch dran. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, die Anhörung ist auf zwei Stunden angesetzt, von 14.00 - 16.00 Uhr, und wir haben immer bei den Eingangsstatements ein Richtfenster von ca. fünf Minuten, wobei wir jetzt keine strenge Stoppuhr haben. Herr Kelber, bitte.

SV **Ulrich Kelber** (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Vorgängerin, Frau Voßhoff, hatte 2016 die Möglichkeit, sich zum Ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz in einer Anhörung zu äußern und auf den ersten Blick scheint das Zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz unmittelbar daran anzuschließen. In Wirklichkeit liegen aber zahlreiche – aus unserer Sicht – auch gravierende Änderungen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts zwischen diesen beiden zweieinhalb Jahre auseinanderliegenden Terminen. Die Zahl der Änderungen und die Geschwindigkeit, mit der diese beschlossen wurden, tragen – aus unserer Sicht – nicht zur Qualität und zur Einhaltung von verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben bei. Man kann keine praktische Erfahrung mit den Veränderungen, die vorgenommen werden, fassen, sehen, ob es andere alternative Möglichkeiten zum Erreichen des Ziels gibt, und auch uns als Bundesdatenschutzbehörde fehlt die Möglichkeit, die Auswirkung in der Praxis sachgerecht prüfen zu können. Aus unserer Sicht stellt sich am Anfang noch eine Kontrollfrage: Würden wir das Gleiche auch bei Inländern anwenden? Und relativ schnell kommt man zum Ergebnis: Nein, aber das Grundrecht auf Datenschutz gilt natürlich auch für nichtdeutsche Staatsbürger und wir sehen zahlreiche und erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken bei dem Entwurf.

Sie haben unsere Stellungnahme im Detail bekommen. Ich hoffe, dass auch Sie heute noch per E-Mail eine Stellungnahme der Datenschutzkonferenz erreichen wird, die auch noch mal sehr praktisch einige der Punkte darstellt. Wir sehen insbesondere sehr konkret die Gefahr der Schaffung



eines einheitlichen Personenkennzeichens, wie es im Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1983 abgelehnt wurde. Und die eben ermöglicht, ein sehr klares Bild über die jeweiligen wirklich erforderlichen Schritte hinaus über die Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen, von sehr sensiblen Daten, wie zum Beispiel Gesundheitsdaten bis hin zu freiwilligen Angaben, die eigentlich für einen anderen Zweck vorgenommen wurden. Wir glauben, dass wir die Rechte und Freiheiten auch hier der betroffenen nichtdeutschen Staatsbürger – so wie auch im Europarecht vorgesehen – mit Garantien versehen müssen und darüber hätten wir uns eine breitere Diskussion im Gesetzentwurf gewünscht. Die Forderungen der Länder und auch des Normenkontrollrats zeigen, dass es natürlich auch noch Wünsche gibt, die darüber hinausgehen, wo befürchtet wird, dass auf diesen Sockel, der geschaffen werden soll, weiter aufgelegt wird – spannenderweise bei der Debatte über eine Modernisierung des gesamten Registerbestandes, aber von einigen der Maßnahmen, die hier ergriffen werden, Abstand genommen wird und andere verfassungsrechtliche Vorgaben eingehalten werden sollen. Diese Tendenz, vor allem auch der Ausweitung der Zugriffsmöglichkeiten von Sicherheitsbehörden auf alle Daten für alle Zwecke und ohne entsprechende Kontrollmöglichkeiten, ist ebenfalls besorgniserregend und entspricht nicht den entwickelten Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts. Mehr Daten im Datenkranz an mehr Behörden für mehr Personen dort – in Zukunft sollen ja nicht einzelne, berechnete Personen aus einer Behörde, sondern grundsätzlich erst mal die gesamte Behörde, die dann in sich noch mal Beschränkungen für mehr Zwecke fassen kann –, das ist die gesamte durchgehende Tendenz und – aus Sicht einer Datenschutzbehörde – besonders erschwerend, mit weniger Kontrollmöglichkeiten. Also für viele Aufgaben fehlen ausreichende Begründungen, das gehört auch noch dazu. Aber ich will das mal an einem Beispiel deutlich machen: In Zukunft werden also sehr viele Behörden zugreifen dürfen. Solche Zugriffe müssen heutzutage protokolliert werden, das gehört zum A und O überhaupt einer Kontrollmöglichkeit, am besten übrigens mit einer Begründung, warum es notwendig ist, auch bei Sicherheitsbehörden. Diese Protokollierung liegt aber nicht im zentralen Register, sondern sie liegt bei den einzelnen zugreifenden Behörden. Wie das in der Praxis eine effektive Kontrolle noch ermöglichen soll,

wenn wir bei der Überprüfung eigentlich auf viele dezentrale Behörden, die zum Teil oder mindestens dann in der Zuständigkeit der anderen 16 Landesdatenschutzbeauftragten liegen müsste – mit denen wir uns also zu einem konkreten Zeitpunkt verabreden müssten, dass alle gleichzeitig kontrollieren, etwa gleichzeitig – und wir damit von den Ressourcen der jetzt am schwächsten ausgestatteten Datenschutzbehörde abhängig sind, lässt uns nicht sehen, wie wir diese deutlich erweiterten Zugriffsbefugnisse, diese deutlichen Grundrechtseingriffe, in einer effektiven Form, wie es aber Gesetz und Verfassungsgericht vorsehen, kontrollieren sollten – von daher schwerste Bedenken.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Der Nächste in der Runde: Herr Ostrop.

SV Bernward Ostrop (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Auch ich bedanke mich für die Einladung und die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Grundsätzlich halten wir es für nachvollziehbar, den Datenaustausch im Rahmen der Nutzung des Ausländerzentralregisters effizient gestalten zu wollen. Wir haben jedoch Zweifel, ob die vorgeschlagenen Änderungen verfassungs- und europarechtlichen Standards genügen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass für die erleichterten, teilweise automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten von Daten zwischen Behörden keine erweiterten Schutzmöglichkeiten vor missbräuchlicher Datenverwendung bestehen. Ich möchte zum einen auf unsere Stellungnahme verweisen, aber auch drei Punkte jetzt kurz herausgreifen: Wir als Deutscher Caritasverband haben natürlich den anwaltschaftlichen Ansatz und sehen die Datenschutzgesetze auch aus Sicht von Betroffenen, von Flüchtlingen. Insofern ist ein wichtiger Punkt die erkennungsdienstliche Behandlung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen. Für diese Kinder und Jugendliche gilt das Primat der Jugendhilfe. Das bedeutet, dass das Jugendamt schutzbedürftige Kinder und Jugendliche in Obhut nehmen muss. Die erkennungsdienstliche Behandlung durch Behörden ist für Erwachsene möglicherweise ein normaler Vorgang; für Kinder und Jugendliche, die schutzbedürftig sind, stellt das eine ganz andere Sache dar. Daher das Primat der Jugendhilfe, wonach eben tatsächlicher Schutz und Betreuung für Jugendliche gewährleistet werden müssen. Deswegen würde ich vorschlagen, dass hier nicht in



der Vorschrift § 71 Absatz 4 AufenthG nur in Amtshilfe eine erkennungsdienstliche Behandlung vorgenommen wird, sondern dass man sicherstellt, dass dies in Anwesenheit des zuständigen Jugendamtes erfolgt, um auszuschließen, dass schutzbedürftige Kinder von weniger geschulten Personen behandelt werden.

Als zweiter Punkt ist – glaube ich – die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer ein wesentlicher Punkt. Die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere für Datenübermittlung in Bezug auf Flüchtlinge von öffentlichen Stellen untereinander, bedeutet, dass die AZR-Nummer – wie mein Vorredner das eben auch schon gesagt hat – nicht mehr als zweckbezogene Ordnungsnummer verwendet wird, sondern die Nummer möglicherweise zur nationalen Kennziffer wird, ohne dass dafür vorgesehene Schutzmechanismen, beispielsweise in Artikel 87 DSGVO, gegeben sind. Gerade bei dem vereinfachten Zugriff auf Daten im Rahmen des AZR besteht die Gefahr, dass die Daten für andere Zwecke als hier angegeben genutzt werden. Insbesondere Flüchtlinge, die Schutz vor Verfolgung ihres Heimatstaates erhalten, benötigen besondere Schutzmechanismen, damit solche Daten über das AZR selbst oder über Abfragestellen nicht an Stellen und Behörden ihrer Heimatländer weitergeleitet werden können. Ähnliche Fälle gab es schon, wo Heimatländer Daten über in Deutschland lebende Flüchtlinge hatten. Insofern muss man da sehr, sehr vorsichtig sein. Angesichts der inhaltlichen Erweiterung der AZR-Daten um viele höchstpersönliche Daten und Umstände, insbesondere im Asylverfahren, und durch die leichtere Zugänglichkeit, die damit verbunden ist, dass diese Daten besser einem weiteren Kreis zur Verfügung stehen und ausgetauscht werden können, müssten – unseres Erachtens – dafür besondere Schutzmechanismen vorgesehen sein. Beispielsweise müsste die Möglichkeit eingeräumt werden, dass auf Antrag eines Betroffenen Daten gezielt gesperrt werden, sofern sie für ihn zu einer Bedrohung führen könnten, oder eben auch dass Auskunftsrechte der Betroffenen gestärkt und vereinfacht werden.

Zum letzten Punkt, zu der biometrischen Erfassung von Kindern ab sechs Jahren: Das ist ein bisschen ein schwieriger Punkt, weil es auf den ersten Blick so scheint „Naja, warum soll man aus Schutzgründen nicht auch Kinder erkennungsdienstlich erfassen, dass man eben, falls sie verschwinden oder

ähnliches, da eine Handhabe hat“. Aber wenn man sich das mal rechtlich anschaut, was damit zusammenhängt, dann müsste man doch sehr skeptisch werden, ob das eigentlich eine richtige Maßnahme ist. Die biometrische Erfassung von Kindern ist technisch wesentlich herausfordernder als bei Erwachsenen, da die Fingerabdrücke eben kleiner und besondere Methoden, besondere Anforderungen an die Schulung der Registrierungsbehörden beispielsweise notwendig sind. Man braucht auch hochauflösende Lesegeräte. Insofern kann es durchaus sein, dass, wenn die Personen nicht dafür geschult sind, dass dann tatsächlich diese Maßnahme verpufft – sagen wir mal –, weil die Daten bestimmt gar nicht so genutzt werden können, wie das eigentlich intendiert ist. Insofern bestehen da schon Zweifel. Aber ob man tatsächlich diese Maßnahme ergreifen muss, ob sie erforderlich ist oder ob mildere Mittel zur Verfügung stehen, das könnte man sich – sollte man sich auch – fragen. Denn mit dem Schengen-Informationssystem haben wir bereits ein europaweites polizeiliches Verhandlungssystem, wo Fingerabdrücke auch von Kindern oder andere Daten erfasst werden können. Das Schengen-Informationssystem steht gerade zu Reformen an, dabei sollen beispielsweise auch DNA-Proben möglicherweise gespeichert werden. Das führt schon dazu, dass man eben die Vermissten aufgrund dieser Daten finden kann. Insofern kann man sich überlegen, ob eine solche Maßnahme der Datensicherung im AZR überhaupt notwendig ist. Wenn man es aber im AZR regelt, dann sollte man zumindest diese Daten, wenn sie insbesondere für vermisste Kinder gelten, für andere Zwecke im AZR sperren. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann hätten wir als nächstes Herrn Dr. Richter.

SV **Dr. Markus Richter** (Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Zum einen zu der AZR-Nummer: Es ist ja in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen, dass die Nummer völlig zweckentfremdet allgemein an eine Person anhaftet, sondern eben zweckgebunden als sektorielles Ordnungsmerkmal genutzt wird. Das heißt, dass sie eben im Kontakt mit dem AZR genutzt wird und dort, Daten zugeordnet ist. Aus meiner Sicht trägt das zum einen zur Datensparsamkeit bei, weil dort eben das Erfordernis entfällt, dass Daten mehrfach an vielen Stellen abzuspeichern sind. Man kann immer eineindeutig, über diese



Nummer in das Ausländerzentralregister referenzieren. Das, was sich bei dem Ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz gezeigt hat, ist ja gerade, dass wir die Schwierigkeit der gleich oder ähnlich lautenden Namen haben. Dort, wo eine Registrierung stattfindet und woran sich Zuständigkeiten bei verschiedenen Behörden auf gesetzlicher Basis anschließen, war es ja vor dem Ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz faktisch erforderlich, dass alle Daten jeweils noch einmal komplett erhoben werden. Das ist durch das Erste Datenaustauschverbesserungsgesetz bereits wesentlich weiterentwickelt worden und – aus meiner Sicht – ist es die folgerichtige Antwort, jetzt aus den Erfahrungen der Jahre, die wir mit dem Gesetz gesammelt haben, hier auch dieses Ordnungsmerkmal eben zweckgebunden auch in dem Kommunikationsaustausch zwischen Ausländerbehörden vorsehen. Denn das fördert die Datensparsamkeit, aber auch die Datenqualität. Wir vermeiden dadurch Dubletten. Alleine wenn Sie alphanumerisch, also mit dem Namen und vielleicht Geburtsdatum einen Datensatz suchen, brauchen Sie etwa zehn, fünfzehn, manchmal zwanzig Minuten, um diesen richtigen Datensatz zu identifizieren und dann dort entweder hinzuzuspeichern oder durch Lichtbild-ableich oder andere Dinge zu schauen, ob es die gleiche Person ist. Namen und Geburtsdaten sind oft sehr ähnlich. Insofern ist es ein – aus meiner Sicht – gutes Element, dass wir hier diese eindeutige Referenzierung ermöglichen. Wir als Bundesamt sind ja Registerführer für das AZR und haben nach wie vor erheblich damit zu tun, Korrekturlisten abzarbeiten, die wir händisch bearbeiten müssen. Auch die Ausländerbehörden und Aufnahmeeinrichtung sind aufgefordert, jeweils in der eigenen gesetzlichen Zuständigkeit diesen Datensatz zu bearbeiten. Mit Blick auf die Synchronisation der Daten in verschiedenen Bereichen ist das – aus meiner Sicht – geboten und hilfreich. Es geht ja nicht darum, dass quasi alle Daten, die zum Beispiel beim BAMF erhoben werden, auf einmal über so ein Ordnungsmerkmal anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Selbstverständlich sind Daten wie Anhörungsprotokolle oder andere Dinge nur im Rahmen des gesetzlichen Auftrages nach wie vor ausschließlich für das BAMF verfügbar. Genauso ist es mit dem gesetzlichen Auftrag der Ausländerbehörden und weiteren beteiligten Behörden. Aber dass wir hier, im Rahmen von Kerndaten oder Grunddaten, einen Verweis über

ein Ordnungsmerkmal herstellen, ist – aus meiner Sicht – eben mit Blick auf die Datenqualität, Datensparsamkeit und auch Effizienz geboten.

Ein weiterer Punkt ist das AsylKon-Verfahren, das eingerichtet worden ist, in dem also automatisch auch Daten mit Sicherheitsbehörden abgeglichen werden können. Es ist – aus meiner Sicht – folgerichtig, dass wir dieses Verfahren auch im Bereich der Widerrufs- und Rücknahmeprüfung vorsehen. Mit dem zunehmenden Zeitverlauf befinden wir uns aktuell mit einem Schwerpunkt in der Widerrufsbearbeitung und ich fände es unbillig, den einzelnen Mitarbeitenden, die die Widerrufsbearbeitung machen, alleine die Verantwortung zuzuschieben, jetzt alle Erkenntnisse händisch zu ermitteln. Einzelfallbezogen ist hier auch einen AsylKon-Abgleich über relevante Merkmale bei Sicherheitsbehörden erforderlich. Das kann eine breitere Erkenntnisbasis schaffen und hier für mehr Sicherheit sorgen. Aus meiner Sicht ist es auch sinnvoll, dass dort, wo ein Erstkontakt mit Behörden stattfindet, bei denen vielleicht auch Zweifel an der Identität bestehen oder auch Aliasnamen aufgetreten sind – was nicht immer böse Absicht ist, aber was durchaus passieren kann – wo eben erkenntnisdienliche Behandlung nicht stattfindet, die Möglichkeiten für ED-Behandlungen auszuweiten. Wir haben ja als BAMF 1,4 Millionen Fingerabdruckdaten ins Ausländerzentralregister migriert, um Dubletten zu identifizieren, zusammenzuführen. Nach dem Ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz waren wesentliche Maßnahmen, auch unterschiedliche Schreibweisen, die aus unterschiedlichen Gründen in das System gekommen sind, zusammenzuführen. Und – ich denke – es ist folgerichtig, dort, wo wir die Möglichkeit erkenntnisdienlicher Maßnahmen haben, wir das auch weiteren Behörden ermöglichen, zum Beispiel bei Jugendämtern. Denn eine Großzahl der Personen, die sich auch aktuell in den Verfahren befindet, sind ja gerade unter 18- und auch unter 14-Jährige. Auch das wäre ein Element, die Datenqualität, aber auch mit Blick auf das Erfordernis für die Verfahrensbeteiligten, Verbesserung herbeizuführen.

Ein letzter Punkt von meiner Seite aus: Mit Blick auf die Steuerung der Rückführung bzw. der freiwilligen Ausreise ist es – aus meiner Sicht – ebenfalls geboten, Grunddaten im Ausländerzentralregister aufzunehmen. Zum einen, weil dort auch die Frage von Missbrauch eine Rolle spielen kann,



wenn es sich um eine freiwillige Ausreise handelt. Zum anderen auch deswegen, weil die Erkenntnislage zur Weiterentwicklung der Rückführungsprogramme im Moment sehr dünn ist. Also wenn wir empirisch, zum Beispiel auch einzelfallunabhängig, dort Dinge weiterentwickeln wollen, dann ist das mit einem extrem großen Aufwand verbunden. Und ich glaube mit Blick auf die Steuerung im Einzelfall, aber auch für die Fortentwicklung dieser Programme ist es hilfreich, wenn wir dort Daten zur Verfügung haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und der Letzte in der Runde ist Herr Dr. Weichert.

SV Dr. Thilo Weichert (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Der Einsatz von Informationstechnik ist natürlich etwas Sinnvolles, insbesondere wenn Verwaltungsabläufe schneller, effektiver und kostengünstiger gemacht werden. Das kann natürlich auch im Interesse der Flüchtlinge oder der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sein. Voraussetzung dafür ist aber, dass sich diese schnelleren und vielleicht auch richtigeren Entscheidungen an den Rechten der Betroffenen orientieren und dass diese Rechte eingehalten werden. Herr Kelber und Herr Ostrop haben ja schon darauf hingewiesen, dass das, was in dem Gesetz vorgesehen ist, nicht ansatzweise mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, des Europäischen Gerichtshofs, der Europäischen Datenschutzgrundverordnung und den sonstigen Regelungen, auch dem Grundrecht auf Datenschutz nach der Grundrechtecharta, vereinbar ist. Es beginnt zunächst mal mit der Zweckbindung, dann geht's weiter mit der Transparenz für die Betroffenen, mit dem Diskriminierungsverbot. Das „Recht auf Vergessen“ ist nicht hinreichend umgesetzt und die technisch-organisatorischen Maßnahmen bzw. verfahrensrechtlichen Absicherungen, die vom Verfassungsgericht gefordert werden, sind auch nicht eingehalten. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont, dass umfassende Persönlichkeitsprofile nach unserem Grundgesetz verboten sind und auch dass Personenkennzeichen nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen nach der DSGVO und nach dem Verfassungsrecht umgesetzt werden können. Alle diese Grundlagen werden vom Gesetzentwurf ignoriert. Das war schon in der Vergangenheit beim Ausländerzentralregister der

Fall, als dann 2008 der Europäische Gerichtshof die Diskriminierung von EU-Bürgern im AZR beenden musste. Das geht dann weiter mit der Verletzung der Zweckbindung, das ist – glaube ich – das größte Problem beim vorliegenden Gesetzentwurf. Das AZR wird zu einer Datendrehscheibe und ermöglicht die Nutzung der Daten zu allen möglichen anderen Zwecken. Die AZR-Nummer wird eben nicht nur für ausdrücklich gewünschte Abgleichzwecke, sondern auch für darüber hinausgehende Abgleichzwecke nutzbar gemacht. Die Übermittlung von freiwillig gemachten Daten wird erlaubt. Die automatisierte Abrufmöglichkeit wird Behörden eröffnet, ohne dass nur ansatzweise eine Kontrollmöglichkeit besteht, so wie das Herr Kelber dargestellt hat, insbesondere bei Geheimdiensten, wo die Gefahr besonders groß ist, und die Zweckbindung beim Empfänger ist auch nicht gewährleistet. Das ist insbesondere bei Geheimdiensten ein großes Problem. Wir wissen, dass Geheimdienste eben oft einen engen Kontakt mit anderen Geheimdiensten haben, die aus Verfolgerländern kommen. Dadurch besteht die Gefahr der Weiterverfolgung oder dass die Angaben aus dem Asylantrag und aus dem Asylverfahren zur Begründung von weiterer politischer Verfolgung oder anderer Diskriminierung oder Repression genutzt wird. Dies ist bisher nicht ansatzweise in diesem Gesetz in den Griff gebracht. Im Gegenteil, es wurden noch Sicherungen, wie zum Beispiel die Protokollierung, die bisher personenbezogen erfolgen musste, ausgeweitet auf die jeweiligen Institutionen, mit der Konsequenz, dass dann auch die Aufsichtsbehörden des Landes gefordert sind, die technisch, organisatorisch, aber insbesondere personell hierzu nicht ansatzweise in der Lage sind. Ich war Leiter einer solchen Behörde. Aus meiner Sicht muss in dem Gesetzentwurf vieles von dem, was da jetzt geregelt ist, erst noch mal richtig begründet und dann auf das begrenzt werden, was tatsächlich erforderlich ist. Ich habe in meiner Stellungnahme vorgeschlagen, eine Verbandsklage einzuführen. Die Ausländerinnen und Ausländer sind nicht ansatzweise sowohl sprachlich als auch kulturell oder in der Kenntnis der Organisationsstrukturen und der Informationstechnik in der Lage, sich selbst zu wehren. Deswegen muss es andere Institutionen geben, die dann sozusagen kollektiv die Vertretung übernehmen können. Da kann man Anleihen aus der Verbandsklage machen. Dann muss es – meines Erachtens – eine explizierte Schutzregelung im Fall der Gefahr



der politischen Verfolgung auf Basis dieser Daten geben, also dass Datensperrung bei Spionage- und Verfolgungsrisiko vorgesehen wird. Und das Allerwichtigste ist – denke ich –, dass Evaluationen stattfinden. Es ist zwar eine Evaluierung vorgesehen, die ist noch mal rausgeschoben worden. Aber gleichzeitig geht diese Evaluierung nur auf die Funktionalität der Verwaltung des Datenaustausches, nicht auf die Auswirkungen bezüglich der Grundrechte für die Betroffenen ein – das muss im Gesetz auch geändert werden. Also ich würde mal sagen, dieses Gesetz ist von vorne bis hinten zwar gut gemacht, was den Informationsaustausch, aber katastrophal, was die Grundrechte der Betroffenen angeht. Das Gesetz wird garantiert, wenn es zu einer Prüfung kommt, weder die Akzeptanz des Europäischen Gerichtshofs noch des Bundesverfassungsgerichts finden. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann steigen wir in die Fragerunde ein. Ich hätte selbst auch zwei Fragen an Herrn Dr. Richter: Zum einen, wie Sie das bewerten, dass wir bei BfV und MAD andere Zugriffsmöglichkeiten mit diesen Änderungen eröffnen? Und zum Zweiten: Der Bundespolizei soll ja die Befugnis eingeräumt werden, auch über die 30 km-Zone hinaus, Ausländer, die sich hier aufhalten, ohne dass es erlaubt ist, also bei der unerlaubten Einreise, zu erfassen. Inwiefern ist es da – aus Ihrer Sicht – erforderlich, dass man auch andere Behörden auf diese Daten zugreifen lassen kann? Dann kommen wir zu Herrn Oster.

SV **Josef Oster** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Zunächst erst einmal vielen Dank für die einleitenden Statements. Ich will mich mit meinen Fragen zunächst einmal auf den Komplex der Registrierung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern konzentrieren. Das ist ja bekanntlich ein ebenso sensibles wie aber auch missbrauchsanfälliges Thema. Ich will zunächst einmal eine Frage an Herrn Dr. Richter und dann anschließend eine Frage an Herrn Albrecht richten. Herr Dr. Richter, im Bundesrat wurde ja die Absenkung des Mindestalters kritisiert, wenn es um die erkenntnisdienliche Behandlung geht. Begründung: Wachstumsbedingte Qualitätseinbußen usw. Liegen Ihnen Erkenntnisse vor, die diese Annahme, die dort geäußert wurde, bestätigen? Und wenn ja, warum ist man dann auf europäischer Ebene bestrebt, auch bei der Eurodac-Verordnung eine ent-

sprechende Veränderung herbeizuführen? Und ergänzend eine Einschätzung Ihrerseits: Wenn das so wäre, warum man es dann beim deutschen Reisepass zum Beispiel schon seit vielen, vielen Jahren in dieser Form anwendet? Das ist meine Frage an Herrn Dr. Richter.

Und meine Frage an Herrn Albrecht: Es ist im Bundesrat ja auch gefordert worden, dass bei der Durchführung von erkenntnisdienlichen Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen, die unerlaubt eingereist sind, das immer nur im Zusammenhang mit den Jugendämtern erfolgen darf. Jetzt sind Sie hier als Vertreter einer sehr großen örtlichen Behörde, so sind wir ja nicht bundesweit aufgestellt, deshalb meine Frage: Wie schätzen Sie das ein, ist das denkbar, dass die Jugendämter flächendeckend in ganz Deutschland immer und auch kurzfristig, auch am Wochenende, verfügbar sind, um dann bei solchen Maßnahmen anwesend zu sein? Da hätte ich gerne mal eine Einschätzung insgesamt zur Leistungsfähigkeit der kommunalen Behörden in dieser Hinsicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Oster, vielen Dank. Herr Herrmann, bitte.

Abg. **Lars Herrmann** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde auch die Variante wählen, eine Frage an einen Sachverständigen und eine andere Frage an einen anderen Sachverständigen zu stellen. Herr Dr. Richter, es ist ja jetzt allgemein bekannt, dank des Schengener Vertrags können wir ja innerhalb des Schengen-Raums frei reisen. Das bedeutet aber, dass keine Grenzkontrollen mehr stattfinden, und so kommt es ja nachweislich vor, dass viele Asylsuchende nicht mehr an der Grenze festgestellt werden, sondern im Inland, beispielsweise an großen Bahnhöfen. Bisher ist es ja so, dass dort die Bundespolizei, die ja hauptsächlich zuständig ist, eben nicht für die erkenntnisdienliche Behandlung nach dem Asylgesetz zuständig ist, weil das darf sie ja nur im 30 km-Bereich der Grenze und im Inland ist das regelmäßig nicht der Fall. Deswegen meine Frage: Wenn jetzt mit dem Entwurf, wo dieser Umstand behoben werden soll und künftig auch die Bundespolizei für die erkenntnisdienliche Behandlung nach § 16 AsylG zuständig ist, wie glücklich macht das das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dass bereits quasi an der allerersten Anlaufstelle, wo Asylsuchende festgestellt werden, eine erkenntnisdienliche Be-



handlung vorgenommen wird und somit zweifelsfrei identifiziert im System einliegt?

Und meine zweite Frage richtet sich an Herrn Ostrop: Sie hatten eingangs erwähnt, dass Sie befürchten, dass – all die Thematik „erkennungsdienstliche Behandlung von Kindern bzw. jugendlichen Asylsuchenden“ – nicht geschultes Personal, dass die Maßnahme dadurch verpuffen könnte. Ich will Sie jetzt nicht fragen, wie Sie auf die Idee kommen, dass nicht geschultes Personal eine erkennungsdienstliche Behandlung vornimmt, sondern mich würde vielmehr interessieren: Sie haben auch erwähnt, dass die erkennungsdienstliche Behandlung bei Kindern unter 14 Jahren nicht zulässig ist. Aber jetzt ist es ja im Gesetz bisher so, es findet ja eine erkennungsdienstliche Behandlung statt. Bei Kindern unter 14 Jahren werden nur nicht die Fingerabdrücke genommen, aber es dürfen immerhin Lichtbilder gefertigt werden, das ist ja auch eine erkennungsdienstliche Behandlung. Wie kommen Sie jetzt auf die Idee oder woher stammt der Ursprung, dass Sie befürchten, dass jetzt die Kinder im besonderen Maße traumatisiert sind, wenn sie ihre Finger auf einen Flachbrettscanner legen müssen? Ich meine, die Finger werden ja nicht im Original gesichert, die werden ja nicht abgehackt, sondern die werden auf einen Flachbrettscanner gelegt und dann sind die drin. Ich würde Sie bitten, vielleicht können Sie mir erläutern, wo genau dort Ihre Bedenken sind, dass es irgendwelche Spätfolgen für diese Kinder haben könnte. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Herrmann, vielen Dank. Frau Esken, bitte.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich will vorweg schicken, dass wir 2016 dem Datenaustauschverbesserungsgesetz und dem Ausländerzentralregister als Mittel der Zusammenarbeit zwischen den Ausländerbehörden und dem BAMF durchaus zugestimmt haben, in der Situation, in der wir uns Anfang 2016 befunden haben. Dort war ganz klar eine Verbesserung der Zusammenarbeit dieser beiden Behörden dringend notwendig. Tatsächlich wurde ja, wie Herr Kelber auch richtig ausgeführt hat, eine Evaluation vereinbart, die jetzt bis Ende des Jahres vorgelegt werden soll, und dass auf der Grundlage einer Evaluation ein Gesetz dann auch mal weiterentwickelt wird, in welcher Richtung auch immer, das ist der Sinn und Zweck einer Evaluation. Dass man vorweg, ein halbes Jahr vorher schon mal, weiterentwickelt, halte

ich grundsätzlich erst einmal für ungewöhnlich und stelle weiterhin auch in Frage, warum wir die Evaluation nicht abwarten können, um dann tatsächlich auch Ergebnisse zu haben zu „Wie hat sich das Gesetz in der Praxis auch ausgewirkt und wo werden eben weitere Zugriffsmöglichkeiten benötigt, weil man die in der Praxis bisher vermisst?“. Insgesamt ist da eine ziemliche Sammlung zusammengekommen. Ich sage mal, es gipfelt in der Polizei des Bundestags, wo man nun wirklich nicht nachvollziehen kann, was die Polizei des Bundestags in diesem Ausländerzentralregister verloren hat. Da stelle ich mir schon die Frage, ob man einfach mal eine Umfrage gemacht hat, wer alles gerne möchte. Das ist schon – in meinen Augen – auch ziemlich überzogen.

Jetzt kommen wir zur Ausweitung der Zugriffe und zur Kontrolle und zur Überprüfung und zur Protokollierung: Herr Kelber, Sie hatten angemerkt, dass die Protokolle bei der zugreifenden Behörde geführt werden, und aus diesem Grund sei die Kontrolle auch durch die Datenschutzaufsichtsbehörden dann recht schwierig, weil die ja dann bei den jeweilig einzelnen Behörden die Protokolle einsehen müssen. Auf der anderen Seite vielleicht auch noch mal die Frage: Wie kann denn dann gewährleistet werden, dass kein Zugriff einer gar nicht befugten Behörde oder irgendeiner nicht befugten Person auf diese Register erfolgen kann, zum Beispiel auch ein krimineller Zugriff? Würde man beim Register protokollieren, würde man jeden Zugriff protokollieren. Es wäre schon – glaube ich – der richtigere Ansatz und natürlich auch der kontrollfähiger, wenn Sie dazu vielleicht dazu noch mal ausführen wollen, Herr Kelber.

Herr Dr. Weichert hatte noch mal auf den Schutzauftrag des Datenschutzes abgehoben. Der schützt ja nicht Daten, der schützt ja Menschen und aus gutem Grund gilt der Datenschutz nicht nur für deutsche Bürgerinnen und Bürger – Staatsbürgerinnen und Staatsbürger –, sondern für alle Menschen. Und da ist eben auch noch mal Ihr Hinweis „Weitergabe“ – nachdem der automatisierte Abruf stattgefunden hat, ist auch jede Behörde im Prinzip dazu berechtigt, die Daten weiterzugeben, weil damit sei ja dann erst eine richtig gute Zusammenarbeit möglich. Damit sind natürlich jetzt nicht unbedingt – glaube ich – andere Dienste gemeint, Dienste anderer Nationen, anderer Staaten. Aber in-



wieweit ist denn das nach Ihrer Wahrnehmung begrenzt? An wen darf man denn weitergeben, an wen nicht? Findet darüber denn eine Protokollierung statt und haben wir denn da eine Kontrolle darüber, wie diese Daten überhaupt verwendet werden?

Vors. **Andrea Lindholz (CDU/CSU)**: Frau Esken, vielen Dank. Dann kommt als nächstes Herr Strasser.

Abg. **Benjamin Strasser (FDP)**: Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Albrecht. Aus der Praktikersicht: Die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Minderjährigen soll ja in § 49 AufenthG und § 16 AsylG von 14 auf sechs Jahre abgesenkt werden. Meine Frage wäre, inwiefern eine solche Maßnahme denn überhaupt erforderlich ist, um beispielsweise Mehrfacherfassungen von minderjährigen Flüchtlingen dieses Alters vorzubeugen, wie es in der Gesetzesbegründung als Grund angeführt ist. Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren, ob das wirklich was hilft oder was das bringen soll. Und dann eine zweite Frage an Herrn Kelber – das Thema hatten Sie auch in Ihrem Eingangsstatement angerissen –, die datenschutzkonforme Kontrolle und wohin sie eigentlich übermittelt worden sind. In diesem § 14 AZRG haben ja neben den Ausländerbehörden das Jobcenter, Gesundheitsämter, Geheimdienste und Polizei Zugriff auf diese Datenbestände. Inwiefern kann das überhaupt noch kontrolliert werden und falls ja, entspricht das dem Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung oder steht die dem eigentlich entgegen? Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz (CDU/CSU)**: Herr Strasser, vielen Dank. Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke (DIE LINKE.)**: Danke, Frau Vorsitzende. Danke an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen. Meine beiden Fragen richten sich beide an Herrn Dr. Weichert: Herr Dr. Weichert, Sie haben ja schon hier einen entsprechenden Einblick gegeben über Ihre Einschätzung – das kann man ja auch Ihrer Stellungnahme entnehmen –, dass sie doch von einer sehr weitgehenden technischen Überwachung sprechen bzw. auf der anderen Seite eben sagen, dass es keine einzige zusätzliche Vorkehrung zum Datenschutz gibt. Meine Frage, meine erste, bezieht sich vor allen Dingen darauf: Viele Stellen werden von Ihnen erwähnt – fehlende Ga-

rantien, Verfahren zum Grundrechtsschutz der betroffenen Menschen – und ein wesentliches Mittel wäre es ja, Prüf- und Löschfristen einzuführen, aber am Ende bleibt in dem Gesetzentwurf nur wieder die Zehn-Jahre-Löschfrist. Da würde ich doch gerne mal von Ihnen hören, welche Alternativen Sie hier vorschlagen, auch insbesondere mit Blick auf das Gesetz der AZRG-Durchführungsverordnung. Was muss man klarer, was muss man deutlicher formulieren?

Meine zweite Frage an Sie geht noch mal in die Richtung, Sie haben ja eben schon auch den aktuellen Entwurf verfassungsrechtlich, sowohl, was das Europarecht, als auch, was das Bundesrecht angeht, infrage gestellt und in Ihrer Stellungnahme deuten Sie an, dass Sie dazu jetzt keine Stellung nehmen wollen. Aber ich würde doch schon ganz gerne mal einige Punkte von Ihnen hören, warum Sie verfassungsrechtliche Bedenken nicht nur zu dem jetzigen Entwurf, sondern schon zum ersten Entwurf hatten?

Vors. **Andrea Lindholz (CDU/CSU)**: Frau Jelpke, vielen Dank. Und den Schluss in der Runde macht Frau Amtsberg.

Abg. **Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**: Vielen Dank, Frau Vorsitzende, und vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen, die ja auch wieder in einem ordentlichen Zeittempo abgeliefert werden mussten, auch dafür herzlichen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Kelber, einmal zu den Zugriffen und Zugriffserlaubnissen und einmal zu den Nachrichtendiensten. Die erste Frage: Reicht es – nach Ihrer Auffassung – aus, § 10 Absatz 1 der Ausländerzentralregisterdurchführungsverordnung durch den Satz zu ergänzen, dass die abrufende Stelle ein Berechtigungskonzept vorzuhalten oder vorzusehen hat, um den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie Sie es ja gerade eben eingefordert haben, aber auch eine transparente Nutzung des Ausländerzentralregisters abzusichern? Das wäre noch mal die Frage zu den Zugriffserlaubnissen. Und die zweite Frage bezogen auf die Nachrichtendienste: Sie haben es ja im Referentenentwurf bereits schon kritisiert – und heute auch noch einmal wiederholt –, dass die erweiterten Zugriffsmöglichkeiten durch die Dienste und die fehlende Protokollierung viele Fragen aufwirft, unter anderem auch, dass Datenerhebungen erfolgen können, die im Nachhinein für eigentlich niemanden mehr nachvollziehbar



sind. Das ist natürlich besonders dann problematisch, wenn kooperiert oder teilweise auch mit Daten gehandelt wird, mit Diensten, ausländischen Diensten, die vielleicht eher fragwürdiger Natur sind. Das heißt – oder vielleicht da noch die Anmerkung auch für uns als Bundestag, als Parlamentarier – es ist ja ausgesprochen schwierig, diese Zusammenarbeit zu kontrollieren. Sie haben das eben schon mal angerissen, vielleicht können Sie noch mal vertiefen, wo da konkret Ihre Bedenken sind.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Amtsberg, vielen Dank. Auch bei der Beantwortung wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie sich so an den fünf Minuten orientieren könnten. Dann beginnen wir mit Herrn Albrecht.

SV **Herbert Albrecht** (Ausländerbehörde, Nürnberg): Die Frage von Herrn Oster war zum Thema „Erfassung durch die Jugendämter, Begleitung bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen: Können wir insoweit – aus unserer Sicht – Erfahrungen zum Besten geben?“ Seit 2016 gibt es entsprechende Regelungen in Bayern, ein abgestimmtes Verfahren zwischen dem Staatsministerium für Arbeit und Soziales und dem Innenministerium, dass die Jugendämter immer bei Aufgriff von Jugendlichen, Inobhutnahme, auch bei den erkennungsdienstlichen Behandlungen dabei sind, anwesend sind und die in Anwesenheit der Jugendämter auch durchgeführt wird. Soweit ich es aus meiner Sicht beurteilen kann, hat es mit diesem Verfahren bisher keine Schwierigkeiten gegeben, mag im ländlichen Raum ein bisschen komplizierter sein, aber es gibt ja Clearingstellen der Jugendämter, wo die Jugendlichen dann zugeführt werden und wo dieses Verfahren dann läuft. Wir hatten dann auch, als dieses Thema 2016 eben aktuell geworden ist, auch einen runden Tisch mit der Clearingstelle, mit den zuständigen Jugendämtern, es ist ein gelebtes Verfahren und von daher kann ich sagen, aus unserer Sicht funktioniert das Thema in der Richtung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und Sie hatten noch eine Frage von Herrn Strasser.

SV **Herbert Albrecht** (Ausländerbehörde, Nürnberg): Herr Strasser, Sie haben die Frage gestellt „Unter 14-jährige Kinder – ob das Ganze Sinn macht?“ Das hat natürlich im Kontext zu diesem Thema auch mit der Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zu tun. Es geht natürlich auch letztendlich um das Thema, die Identität

im Bundesgebiet zu klären: Gibt es nur eine oder ist sie schon mehrfach aufgetreten? Vielleicht dann auch, wenn es das Asylverfahren betrifft, da könnte Herr Dr. Richter vielleicht ein bisschen mehr dazu sagen. Im europäischen Abgleich, ob die betroffene Person vielleicht schon irgendwo anders in einem europäischen Land registriert wurde: Also um dieses Thema geht es letztendlich und vor allem, ob sich vielleicht – und wir sind im Bereich unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge unter 14, wo die Altersangaben auch immer schwer festzustellen, zu verifizieren sind – durchaus beim Datenabgleich zur Altersangabe usw. ergibt, dass im Bundesgebiet oder vielleicht dann im europäischen Raum andere Kenntnisse vorliegen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Albrecht. Dann Herr Kelber, bitte.

SV **Ulrich Kelber** (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Fragen an mich haben sich ja zum Teil ein bisschen überschritten in dem Bereich „Wie würde denn eine ideale Protokollierung von Zugriffen aussehen?“. Erstens, welche Organisation – also neben Fragen wie Zeitstempel und Ähnlichem natürlich –, wer innerhalb der Organisation zu welchem Zweck und was ist die Begründung, es zu diesem Zweck gemacht zu haben, zumindest dann, wenn es um schwerwiegende Eingriffe oder besonders sensible Daten geht. Davon wird an verschiedenen Stellen abgewichen. Der Zeitstempel und die Organisation sind natürlich da, in der Regel auch der Zweck, die anderen Dinge fehlen an dem Punkt. Das erschwert die Kontrolle dadurch, dass natürlich diese Information jetzt, wenn überhaupt, verteilt vorliegt, in einigen Stellen, aber insbesondere mit der Begründung, gar nicht vorliegt. Und das eben bei einer solchen Vielzahl von Organisationen – einige von denen dann auch noch mal dezentral organisiert, also mit vielen, vielen einzelnen Ämtern – ist eigentlich bei einer Kontrolle des AZR selbst nicht mehr nachzuvollziehen. Die Qualität der Daten, auch „Stimmen die Daten?“, auch die sind dezentral eingespeist worden, und bei den Protokollen „Was ist dort wirklich passiert?“, „War auch die Person jeweils zugriffsberechtigt?“, „War der Zweck angemessen?“, „Finden in einem Übermaß Zugriffe statt?“ – das ist für uns schwierig einzusehen. Wir erwarten natürlich auf Ebene des AZR die ausreichenden technischen Sicherungsmaßnahmen gegen völlig



unbefugte Zugriffe, also von Organisationen, die die Zugriffe nicht haben, oder von Dritten, allerdings mit dieser Verschiebung – und dann komme ich ein Stück weit auf die anderen Fragen zurück, von Frau Amtsberg vor allem –, dass das in die berechtigten Organisationen geschoben wird, dort dann wiederum ein Konzept zum Ausgleich vorliegen soll. Aber das heißt natürlich, dass in einer Vielzahl von solchen Organisationen die IT-Systeme entsprechend verändert werden müssten und dass das auch in dieser Vielzahl von Organisationen und allen ihren jeweiligen lokalen Ausprägungen oder Landesausprägungen auch entsprechend überprüft werden müsste, ohne dann wiederum gleichzeitig zum Beispiel ein Fehlen von solchen Einträgen mit dem AZR wirklich abgleichen zu können, in denen die dortige aufsichtsführende Behörde ja keinen Einblick hat. Das heißt, es kann an der Stelle diese Werte eigentlich nicht gegeneinander abgleichen.

Da ergibt sich eine Sache, die ich vorhin auch als Grundkritik hätte vortragen können: Man ersetzt oft die Inkompatibilität von IT-Vorgängen durch neue Datenzugriffsrechte. Die Inkompatibilität der IT – Verfahren, Systeme und anderes – bleibt aber erhalten und man versucht es über einheitliche Personenkennziffern, automatischen Abgleich oder Ähnliches zu kompensieren und vergrößert damit das Problem, anstatt es zu verkleinern. Herr Strasser, Kontrolle hatte ich gerade angesprochen. Aus unserer Sicht werden mehrere Grundprinzipien an der Stelle nicht richtig umgesetzt. Es fängt bei der Zweckbindung an. Das sehen sie auch am Beispiel, wo es am einfachsten ist: Sie geben freiwillig Daten hinzu bei ihrer Registrierung und diese freiwilligen Daten werden danach von einer anderen Organisation zu anderen Zwecken automatisiert abgerufen. Damit haben Sie definitiv natürlich keine Einwilligung einer informierten Art abgegeben, weil sie nicht abschätzen konnten, für welche anderen Zwecke es verwendet wurde. Also die Einwilligung bei der Abgabe erfüllt die Zwecke nicht, aber ich darf vielleicht auch auf den Art. 87 DSGVO noch mal hinweisen, der ja auf der europäischen Ebene ermöglicht, mit Personenkennziffern zu arbeiten, aber dann Garantien verlangt, um die Grundrechte zu schützen. Aber dafür werden weder die technisch-organisatorischen Maßnahmen in ausreichender Form festgelegt, beschrieben oder auch nur verlangt, als eben – wie ich gerade erstellt habe – Kontrollen, die das gegenchecken könnten,

auch die sind in entsprechender Form nicht vorhanden. Das kann ich vielleicht noch mal an dem Beispiel der Nachrichtendienste deutlich machen: Also neben der Ausweitung der Zwecke – und nur für einen einzigen dieser Zwecke, gibt es auch wirklich eine ausführliche Begründung, warum das notwendig ist. Bei vielen anderen Zwecken wird eben nicht wirklich im Recht begründet, warum diese Maßnahme aussteicht, also dieser Grundrechtseingriff, den es ja zum Teil dann darstellt – auch erhebliche Grundrechtseingriffe –, die einzige Möglichkeit ist, diesen Zweck zu erfüllen. Dies müssten sie aber tun. Es existieren dann beispielsweise für abgerufene Daten keine Löschkonzepte, also „Wer darf alles diese Daten abrufen?“ – das gilt nicht nur für Nachrichtendienste –, „Wann darf er sie aufwalten, mit welchen anderen Daten tauschen?“ Zum Teil sind ja auch Betroffene in diesen Daten mit drin, die selber gar nicht die Person waren, über die man die entsprechenden Abrufe vorgenommen hat. Alles das ist nicht da. Die Kooperation zwischen den Nachrichtendiensten: Wir gehen natürlich von einem erst mal rechtskonformen Verhalten aus, aber in der Tat, fehlt dem Bundesdatenschutzbeauftragten die Möglichkeit, internationale Kooperationen zu prüfen. Unsere Möglichkeiten enden auch IT-technisch gesehen an der Staatsgrenze.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Ostrop.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Danke. Vielen Dank, Herr Herrmann, für die Frage. Die Frage war, was ich für Schwierigkeiten damit habe, dass das Personal geschult wird, wenn ich das richtig verstanden habe. Grundsätzlich ... war das nicht die Frage?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Die Frage war der Fingerabdruck bei Kindern.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Der erste Teil der Frage war, wie kritisch ich die Schulung von Personal sehe, oder so was in die Richtung. Grundsätzlich – also ich will das nur klären: Natürlich wollte ich damit nicht Personal kritisieren. Ich habe nur damit gesagt, dass es technisch sehr schwierig ist, bei Kindern Fingerabdrücke zu nehmen. Das sagt auch das Joint Research Centre der Europäischen Kommission, dass es da Schwierigkeiten gibt. Um diese Schwierigkeiten in den Griff zu kriegen oder was daraus



folgen kann, ist ja, wenn die Qualität der Fingerabdrücke bei Kindern schlechter ist, dann kann man sie nicht gebrauchen und dann ist diese Möglichkeit der Fingerabdrucknahme möglicherweise nicht geeignet, um das Problem zu beheben.

Zum zweiten Punkt: Nein, natürlich ist es, einen Finger auf einen Flachbrettscanner zu legen, sicher keine Gefahr für ein Kind. Aber es kommt natürlich auf die Umstände an. Wir sprechen hier über einen sehr begrenzten Kreis von Kindern und Jugendlichen, die alleine, ohne ihre Eltern, und die alleine geflohen sind. Das heißt, sie haben keinen Schutz durch ihre Eltern und sie kommen häufig auch aus Ländern, in denen staatliche Bedienstete für die Kinder bedeuten, zu rennen, weil sie von staatlich Bediensteten, von Uniformierten und Ähnlichen verfolgt werden. Deswegen haben sie häufig – so wie wir das feststellen – eine besondere Einstellung, eine besondere Angst vor staatlichen Stellen und deswegen erscheint es sinnvoll, die Schutzrechte, die wir diesen Kindern gewähren in Deutschland, ihnen auch unter diesen Umständen zu geben, damit sie nicht die Angst haben, wenn sie Fingerabdrücke von staatlich Bediensteten abgenommen bekommen. Das ist sehr schwierig, wie man mit solchen Kindern umgeht, und deswegen haben wir da eben besonders Geschulte und das ist das Jugendamt. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Ostrop. Dann Herr Dr. Richter, bitte.

SV Dr. Markus Richter (Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Frau Lindholz, Sie hatten nach der Einbindung von BfV und MAD gefragt. Aus meiner Sicht geht es bei diesem Themenkomplex letztendlich um eine Harmonisierung der Kommunikationswege. Das betrifft sowohl beteiligte Behörden als auch die Themenfelder. Zwei Beispiele, in Bezug auf BfV und MAD: Zum einen, das AsylKon-Verfahren ist ja – wie ich eingangs sagte – nicht für den Bereich Widerruf und Rücknahme vorgesehen. Dafür gibt es eine eigene Grundlage im Asylgesetz, nämlich das ADA-Verfahren, wo diese Kommunikation in aufwendigen Verfahren stattfindet, die sonst über AsylKon in den anderen gelagerten Fällen stattfindet. Das dauert länger, ist – gerade mit Blick auf die Vielzahl der Fälle, die wir aktuell bearbeiten – eine Schwierigkeit und ich glaube, hier ist es richtig und angezeigt, eine Harmonisierung der Kommunikationswege dergestalt zu machen, dass wir diese

Themenfelder, die ja im Grunde genommen die gleiche Zielrichtung und auch die gleiche gesetzliche Intention bedienen, über ein einheitliches Verfahren zu machen. Und deswegen sind diese Themenfelder mit in AsylKon hineinzunehmen. Das Gleiche betrifft auch den BfV und MAD und letztlich auch die Bundespolizei: Es geht ja immer nur darum, wo eine Behörde einen gesetzlichen Auftrag hat, eine gesetzliche Aufgabe erfüllen muss und zu der Erfüllung auf Informationen angewiesen ist oder Informationen gewinnt, die wiederum für andere Behörden für deren Aufgabenerfüllung erforderlich sind, Notwendigkeiten zu ermöglichen. Da arbeiten wir teilweise mit verschlüsselter E-Mail-Kommunikation. Ob das auf dem Stand der Technik heute angezeigt ist, wage ich zu bezweifeln. Ich glaube, dass es sicherer ist – auch im Sinne der Datensicherheit – hier ein einheitliches Verfahren zu haben. Und – wie gesagt – beim AZR geht es letztendlich um Grunddaten und nicht um Daten, die in Biografien, quasi in die Asylgeschichte hineingehen.

Dann die Frage, die in die ähnliche Richtung ging, Herr Herrmann, was Bundespolizei angeht, 30 km-Bannmeile: Ja, dort, wo gesetzliche Aufgaben eben für die Bundespolizei da sind, die auch innerhalb beziehungsweise außerhalb der 30 km stattfinden, wo ein Erstkontakt mit Geflüchteten stattfindet und Daten erhoben werden, ist es – aus meiner Sicht – sowohl nach dem Sinn und Zweck als auch nochmals mit Blick auf die Datensparsamkeit erforderlich, dass diese Daten dann auch über diesen einheitlichen Weg mit anderen Behörden geteilt werden, die dann im Prozessschritt als nächstes zuständig sind. Es macht ja keinen Sinn, dass die kompletten Daten dann nochmal erhoben werden und wir im schlimmsten Fall wieder Dubletten produzieren.

Und dann die Frage in Richtung UMA und Ab-Sechsjährige: Die Technik ist heute deutlich weiter als das noch vor einigen Jahren der Fall gewesen ist. Das heißt, es gibt eben hochauflösende Scanner, die in der Lage sind, auch Profile von Fingerabdrücken zu lesen, wo wir früher vielleicht nicht dran gedacht haben. Und die Situation, dass Fingerabdrücke nicht auslesbar sind, damit sind die Mitarbeitenden gewohnt umzugehen, schon jetzt. Denn wir haben oftmals verwaschene Fingerabdrücke oder einfach nicht lesbare, wo zu wenige Punkte sind, auch bei Erwachsenen. Wir können nur dort



Daten, wie einen Fingerabdruck, erheben, wo auch Daten vorhanden sind, und das trifft letztendlich auch auf die Zielgruppe der Personen zu, die eben unter vierzehn Jahre alt ist. Dort, wo es möglich ist, bietet es große Mehrwerte – aus meiner Sicht –, eben auch dort für die Datensicherheit und die Vermeidung von Dubletten ist es das beste Mittel überhaupt. Alles andere, ob Sie noch fünf Daten alphanumerisch hinzufügen würden, um den Personendatensatz bei der Suche einzugrenzen, wird dazu führen, dass es einen erheblichen Mehraufwand für die händische Suche im Datenbestand nach ähnlichen Personengruppen oder ähnlichen Personen gibt. Das betrifft auch Dublettensuchen, wenn eben Daten neu zugespeichert werden. Und insofern halte ich es für angezeigt – gerade mit Blick auf die Eurodac-III-Verordnung, wenn sie denn kommt – hier europaweit einheitlich vorzugehen und das eben auch ab dem sechsten Lebensjahr zu ermöglichen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Richter. Dann hätten wir zum Schluss in der Runde Herrn Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Frau Esken, Sie haben nachgefragt, wie der Datenschutz beim Empfänger gewährleistet ist. Wenn die Daten vom AZR abgerufen werden, inwieweit ist es dann gewährleistet, dass die Datenschutzrechte der Betroffenen gewahrt werden? Da gibt es eine ganze Menge von Verschlechterungen. Das Eine wurde gerade schon ein paarmal thematisiert, dass die Protokollierung teilweise nicht mehr stattfindet und die Protokolldaten im Prinzip dann irgendwo in der Behörde sind, für das AZR nicht mehr überprüfbar, aus welchem Grund und in welchem Kontext die Daten erhoben worden sind. Und genauso können diese Daten natürlich dann beim Empfänger weiter ihre fröhlichen Urstände entwickeln. Es gibt keine Pflicht, diese Daten mit irgendwelchen Metadaten zu versehen. Die stammen aus dem AZR und müssen nach ganz bestimmten Zeiten gelöscht werden. Sie dürfen zum Beispiel nicht für Profiling verwendet werden, sie dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden, die nicht mit dem AZR-Ursprungszweck kompatibel sind. Alles das ist nicht gewährleistet in dem Gesetz, also insofern haben wir ein riesiges Richtigkeitsproblem und dann aber insbesondere auch ein Kontroll- und Zwecksicherungs- oder Zweckbindungssicherungsproblem, wenn diese Daten bei

den Empfängern landen. Es ist nicht richtig, wie Herr Dr. Richter gesagt hat, dass nur Grunddaten verfügbar sind beim AZR. Es sind natürlich Begründungsdaten beim AZR verfügbar und die dürfen auch abgerufen werden. Das ist ein großes Problem. Dabei handelt es sich teilweise um Freitexte, die unter Umständen sehr umfangreich sind und sehr stark in die Biografie des jeweiligen Flüchtlings oder des jeweiligen Ausländers gehen. Da dann wirklich die Zweckbindung zu gewährleisten, ist insbesondere im Hinblick auf die Gefahr – Begriff „Weiterverfolgung“ oder „politische Verfolgung“ – sehr, sehr wichtig. Es gibt vom Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der hypothetischen Neuerhebung. Im Prinzip müsste die Stelle, die die Daten erhebt, vom AZR selbst auch befugt sein, diese Daten zu erheben – Herr Kelber hat es in seinem Gutachten dargelegt. Dieser Grundsatz wird nicht berücksichtigt in diesem Gesetz. Insofern können selbst Daten, die nicht erhoben werden dürften, über das AZR beschafft werden. Das halte ich für hochproblematisch.

Die Frage von Ihnen, Frau Jelpke, welche Garantien müssten eigentlich vorgesehen werden. Im Prinzip habe ich zu der Frage schon einige Antworten gegeben. Es müsste eine entsprechende Markierung vorgenommen werden, die auch beim Empfänger gewährleistet, dass die Daten gelöscht werden. Es muss ein rigideres Löschkonzept beim Ausländerzentralregister vorgesehen werden. Wir haben in der Vergangenheit beim AZR ein riesiges Problem mit der Richtigkeit und Aktualität der Daten gehabt. Zwar wird durch die Automatisierung die Aktualität unter Umständen etwas verbessert. Aber dass wirklich immer die aktuellsten Daten von den jeweils online auch bestückungsbereiten und -fähigen Behörden angeliefert werden, ist nicht gewährleistet. Das heißt, die negativen Daten bleiben beim AZR gespeichert. Wenn aber vielleicht etwas positiv ist für den Flüchtling oder für den Ausländer, das wird vielleicht von der Ausländerbehörde vergessen einzumelden. Das hat dann seine weiteren Konsequenzen für den Betroffenen, weil der Datensatz entsprechend nicht vollständig ist. Da gäbe es eine ganze Menge von zusätzlichen Sicherungen. Eine – aus meiner Sicht – sehr, sehr wichtige Sicherung wäre wirklich die Einführung einer Verbandsklage, weil die Ausländer selbst nicht in der Lage sind, ihre Rechte hinreichend wahrzunehmen. Eine Institution zu haben, die tatsächlich die



Rechte umsetzen und auch bei Gericht geltend machen könnte, das wäre sehr, sehr schön.

Sie haben auf meine Passage Referenz genommen, wo ich gesagt habe, das AZR ist schon immer eine verfassungswidrige Organisation gewesen. Das ist richtig: 1996 habe ich im Kommentar zum Ausländerzentralregistergesetz geschrieben, dass Diskriminierungen von EU-Bürgern stattfinden. Es war zwölf Jahre später, dass der Europäische Gerichtshof diese Rechtsposition bestätigt hat. Also zwölf Jahre lang wurden EU-Bürger diskriminiert. Und das wird jetzt im Prinzip in einer Vielzahl von anderen Dingen fortgeschrieben, die ich jetzt nicht ansprechen konnte. Das beginnt bei der Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe. Insbesondere im Sicherheitsbereich. Wenn es um die Abfrage von Geheimdiensten oder von Nachrichtendiensten geht, werden allgemeine Klauseln verwendet, ohne dass eine Präzisierung gemäß den jeweiligen Aufgaben der Geheimdienste erfolgt, für die dann diese Daten verwendet werden können. Das geht weiter mit Diskriminierungsverboten: Wir wissen, dass im Artikel 21 der Grundrechtecharta eine Vielzahl von Diskriminierungsverboten besteht wegen Herkunft, wegen Geschlecht, wegen eben gerade solchen Merkmalen, die ganz große Relevanz für den Umgang mit Flüchtlingen und generell Ausländern haben. Das schlägt sozusagen in dieses Gesetz rein, ohne dass es in irgendeiner Weise berücksichtigt wurde. Das ist auch ein Aspekt. Diskriminierungsverbotsverhinderung ist nicht in dem Gesetz umgesetzt und ist generell im Prinzip ein Problem des AZR. Ich könnte jetzt noch viel weiter machen, aber ich wollte mal gerade so ein paar zentrale wichtige Punkte ansprechen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur zweiten Fragerunde und sind auch sehr gut im Zeitfenster, sodass es bei den bisherigen Fragemodalitäten bleiben kann. Ich hätte selbst eine Frage, die gleiche Frage an Herrn Dr. Richter und auch an Herrn Albrecht: Der Missbrauch der Verwendung der Grunddaten – das ist jetzt hier ja nochmal ganz deutlich angesprochen worden –, der Ursprungszweck war oder ist es ja eigentlich, dass der Datenaustausch verbessert werden soll, dass nicht zu viele unterschiedliche Datensätze erhoben werden. Jetzt steht der Vorwurf im Raum, so wie es jetzt gemacht wird, ist eine missbräuchliche Verwendung der Grunddaten nicht ausreichend sichergestellt, auch was die Kontrolle angeht. So ist es zu

meinem Verständnis, deswegen hätte ich gerne von Ihnen beiden nochmal gewusst, wie Sie diesen Vorwurf bewerten. Herr Throm, bitte.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für die Gelegenheit. Ich will mich jetzt einfach mal auf einen anderen Aspekt konzentrieren, nämlich die Frage, welche Daten erheben wir, um sie dann auch nützlich zu machen, beispielsweise für die Rückkehrforderungen oder die Abschiebungen. Hier gibt es ja neue Regelungen, die im Gesetz vorgesehen sind. Zum einen die Frage – und deswegen die Frage an Herrn Dr. Richter, beide Fragen – zunächst mal zur freiwilligen Rückkehr und Rückkehrförderung: Wo sehen Sie da ganz besonders Handlungsbedarf, um die Möglichkeiten für Ausreisepflichtige oder auch freiwillige Ausreisewillige zu erhöhen und zu verbessern, also insbesondere im Datenaustausch und in der Verwaltungsvereinfachung? Das Zweite dann für diejenigen, die ausreisepflichtig sind, aber nicht freiwillig ausreisen: Da sollen jetzt zusätzlich biometrische Daten im Ausländerzentralregister erfasst werden. Inwiefern sehen Sie hier Ihre Vorteile, zukünftig dann mit diesen zusätzlichen Daten zu arbeiten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Throm, vielen Dank. Dann Herr Herrmann, bitte.

Abg. **Lars Herrmann** (AfD): Nochmals herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Albrecht: Und zwar, einmal bezüglich der Einbeziehung der Erkenntnisse der Bundespolizei bei der Visumserteilung, wie das jetzt geplant ist. Als Ausländerbehörde stellt man ja auch mal von Zeit zu Zeit ein Visum aus. Könnten Sie mir den wesentlichen Vorteil erklären, was für Vorzüge das hätte, dass die Erkenntnisse der Bundespolizei bei der Visumserteilung mit einfließen, beispielsweise, wenn ein Drittstaatsangehöriger eine Verlängerung seines Visums beantragt, inwiefern das für Sie wichtig ist zu wissen, wie oft der mal versucht hat, wegen unerlaubter Einreise vorstellig zu werden etc.? Und meine zweite Frage betrifft den Themenbereich „Verwendung der AZR-Nummer künftig mit allen öffentlichen Stellen“: Wenn es dieses Instrument schon bereits gäbe, also wenn das bisher gängige Praxis und Übung gewesen wäre, dass die AZR-Nummer Verwendung findet bei der Kommunikation aller beteiligten Stellen, wäre es – aus Ihrer Sicht – möglich gewesen, dass Anis Amri, der Attentäter vom Breitscheidplatz, mit mehreren Alias-Namen und unterschiedlichen registrierten



Identitäten hier so lange hätte wirken können? Das würde mich interessieren. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Esken.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Vielen Dank. Ich hätte eine Frage an Herrn Dr. Richter: Ich würde gerne wissen, nachdem wir jetzt viel dazu gehört haben bzw. auch Herr Throm nochmal nachfragt, inwieweit die Erweiterung des Datenaustauschverbesserungsgesetzes denn auch der Rückreise von freiwillig Rückkehrenden und auch Ausreisepflichtigen dient. Ich würde gerne die Gegenfrage stellen, inwieweit denn die Erweiterung jetzt des AZR auch der Integration derer, die hier bei uns bleiben, dient, wo diese Zielrichtung im Gesetz zu finden ist und zu verankern wäre. Und Herrn Kelber wollte ich nochmal ansprechen: Er hat in seiner Stellungnahme auch nochmal die Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten für die Abrufbefugnisse des Zollkriminalamts ganz deutlich gemacht, bei dem der Datenkranz wesentlich erweitert worden ist und wo ja jegliche Begründung für die Erforderlichkeit fehlt. Da würde ich gerne nochmal vertiefen, worin Sie da die Problematik sehen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Strasser, bitte.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Ich hätte noch zwei abschließende Fragen an Herrn Kelber. Die eine Frage ist: Welche ganz konkreten Missbrauchsgefahren sehen Sie, wenn wir jetzt den Umstand haben, dass mehr Behörden auf einen relativ großen Datenpool zugreifen können. Können Sie uns das nochmal verbildlichen, wie konkret so eine Missbrauchsgefahr aussehen könnte? Und die zweite Frage – ich weiß nicht, da wäre wahrscheinlich das BSI der richtige Ansprechpartner, aber vielleicht haben Sie sich mit der Frage schon beschäftigt: Wie sichern wir eigentlich dann das AZR vor Zugriff von außen – das Thema „Cyberangriff“, wenn da jemand denkt „Ja, ist ja auch mal ganz spannend, was da so im AZR liegt“ –, wie ist da die Infrastruktur aufgestellt? Ist es da wirklich entsprechend gesichert, dass eben dieser Zugriff von außen nicht stattfindet, oder haben Sie hier Bedenken?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Noch einmal eine Nachfrage an Herrn Dr. Weichert: Wir haben

jetzt ja schon einige Punkte besprochen, was hier die Sicherung des Grundrechts auf Datenschutz für Nichtdeutsche bedeutet. Sie haben ja im Kapitel über diese Maßnahmen auch nochmal so besondere Befindlichkeiten dargestellt, eben für Menschen mit Migrationshintergrund, Ausländer, die hier erfasst sind. Ich würde jetzt ganz gern doch nochmal nachfragen, es wird immer nach Kontrollen gefragt jetzt, was die Behörden angeht, aber auch vor dem Hintergrund, dass ja unglaubliche Datensätze jetzt bei diversen Behörden landen können: Was kann denn eigentlich der Betroffene tun, um nachzuverfolgen, was eigentlich bei welcher Behörde über ihn, über seine Daten überhaupt, was damit passiert und wie die weiterverarbeitet bzw. weitergegeben wurden? Das war das Eine und an Herrn Ostrop hätte ich nochmal die Frage: Sie sind ja der Einzige, der sich in den Stellungnahmen sehr ausführlich damit beschäftigt hat, was die Fingerabdrücke von Kindern angeht. Hier würde ich Sie einfach nochmal bitten – aus Ihrer Sicht –, was die notwendigen Änderungen wären bzw. wie häufig wird das eigentlich überhaupt genutzt? Gibt es da irgendwelche Erfahrungen, dass also Kindern der Fingerabdruck abgenommen wird? Und bei Herrn Weichert habe ich übrigens auch gelesen, dass sie keineswegs sicher sind, auch weil Kinder sich noch im Wachstum befinden, was die Fingerdrücke, also was den Missbrauch auch in diesem Zusammenhang angeht. Also einmal die Frage „Wie häufig kommt das überhaupt vor?“ und vielleicht nochmal Ihre genauere Einschätzung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Amtsberg, bitte.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Kelber und eine zweite an Herrn Dr. Richter. So wie ich es verstanden habe – ich bin keine Datenschutzexpertin, aber Datenpflege ist ja sozusagen auch ein datenschutzrechtlicher Grundsatz, dem wir uns alle ja auch verpflichten, wenn wir Gesetze bewerten und wo wir drauf blicken müssen – haben wir jetzt die Situation, dass das Erste Datenaustauschverbesserungsgesetz – wo wir ja auch schon viel Kritik hatten, wir haben damals schon die Ausweitung als grüne Fraktion sehr, sehr kritisch gesehen. Es gab – soweit ich weiß – keine wirkliche Evaluation dieses Gesetzes, obwohl das damals so versprochen wurde. Jetzt kommen wir sozusagen in die zweite



Runde, es geht um weitere Ausweitungen von Zugriffsmöglichkeiten usw. Und das Ganze mit einer Materie, einer Datenbank, die – wie häufig gesagt wird, auch von Experten – extrem fehlerhaft ist. Herr Dr. Weichert hat da dankenswerterweise gerade eben auch schon drauf abgestellt: Menschen, die bereits eingebürgert sind, verstorben sind, ausgewandert sind usw. finden sich noch in dieser Datenbank. Meine Frage ist daher: Müsste es nicht für die Bundesregierung Grundsatz sein, zunächst einmal das alte Gesetz zu evaluieren, zu gucken, mit welcher Materie man es zu tun hat, ob die Datenpflege, dieser Grundsatz, tatsächlich berücksichtigt wurde, um am Ende vielleicht auch Vertrauen in den weiteren gesetzgeberischen Fortgang – zumindest bei uns – zu erzeugen? Denn momentan ist es so: Wir gucken uns das an, sehen diese Ausweitung der Zugriffsrechte, eine Datenbank, die nicht wirklich gut ist, und sollen auf dieser Grundlage und dieser Materie jetzt entscheiden, dieses Ganze noch fortzuführen.

Das zum einen, das Andere ist an Herrn Dr. Richter: Dass Sie ein Freund dieses Gesetzesentwurfes sind, habe ich jetzt verstanden, dass das BAMF das befürwortet. Dass Sie aber auch ein Freund der Blockchain sind, habe ich über das Imagevideo des BAMF lernen dürfen. Für mich hat sich schon damals, als ich das gesehen habe, sehr konkret die Frage gestellt „Wie verhält sich das eigentlich zueinander?“. Ich meine, wir reden jetzt hier über das AZR und wie wir damit umgehen wollen und wie es zur Grundlage werden soll, mit den Daten von Asylsuchenden hier in diesem Land umzugehen. Auf der anderen Seite gibt das BAMF Millionen aus, um die Blockchain in einem Pilotprojekt zur Grundlage zu machen. Wie steht das zueinander, was können wir da jetzt vom BAMF erwarten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir haben jetzt die Situation, wir haben an Herrn Weichert und Herrn Ostrop jeweils eine Frage, an die drei anderen zwischen fünf und drei Fragen. Das können sie natürlich nicht in fünf Minuten beantworten, wir sind auch gut im Zeitfenster, also nehmen Sie sich jetzt auch die Zeit, die Sie brauchen, um die Fragen zu beantworten. Ich beginne in umgekehrter Reihenfolge jetzt mit Herrn Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Frau Jelpke, Sie fragten, welche Möglichkeiten die Betroffenen haben, ihre Rechte

tatsächlich wahrzunehmen. De facto gar keine. Rechtlich natürlich schon einige: In der Datenschutzgrundverordnung gibt es das Auskunftsrecht, das Berichtigungsrecht, das Datenbeschränkungsrecht, das Widerspruchsrecht. Alles das gilt natürlich auch für das Ausländerzentralregister. Aber Voraussetzung dafür ist erst mal, dass man die Rechte kennt, dass man diese Rechte dann auch faktisch wahrnehmen kann. Das ist bei solchen Behörden wie dem AZR nur mit Hilfe eines Rechtsanwaltes möglich. Die Rechtsanwälte sind meistens Ausländerrechts- oder Asylrechtsanwälte, die von Datenschutzrecht relativ wenig Ahnung haben, die deswegen auch den rechtlichen Hintergrund nicht kennen. Deswegen habe ich den Vorschlag gemacht, eine Kompensation für dieses Defizit in der Form vorzunehmen, dass größere Initiativen die Rechte der Betroffenen – individuell wie auch kollektiv – wahrnehmen können. Das ist insbesondere ein Problem, wenn wir es mit einem Datenfluss zu tun haben, der nicht mehr unter Kontrolle ist, und das ist beim Ausländerzentralregister tatsächlich der Fall. Es ist anders wie es Herr Dr. Richter gesagt hat – dass jedes Mal wieder eine Verifikation bei einer Weiter-Weitergabe, also einer Weitergabe durch einen AZR-Datenempfänger stattfindet, dass dann eine Rückkopplung beim AZR stattfinden müsste. So ist es bisher vorgesehen. Jetzt wird die Möglichkeit gegeben, dass die Stelle, die die Daten erhalten hat, diese einfach von sich aus weitergeben kann, ohne eine Kontrolle durchführen zu müssen. Das hat natürlich zur Folge, dass die Daten ihr Eigenleben entwickeln können, ohne dass der Betroffene noch weiß, wo diese Daten tatsächlich landen, geschweige denn, ob das wirklich noch aktuelle Daten sind. Gerade bei Ausländerinnen und Ausländern ist es ja so, dass es bei diesen Daten – Stammdaten nicht, aber irgendwelche anderen Statusdaten schon und dann natürlich insbesondere bei Verfahrensdaten, die weit darüber hinausgehen – sehr viele Änderungen gibt. Und genau diese Änderungen müssten sozusagen immer berücksichtigt werden und faktisch – würde ich mal sagen – sind die Betroffenen hier derzeit nach der Rechtslage weitestgehend alleingelassen und müssen einfach hoffen, dass sie im Rahmen irgendeines Entscheidungsprozesses einer Verwaltung von vielleicht einer Falschspeicherung oder einer Nicht-mehr-Aktualität eines Datums Kenntnis erlangen. Und dann müssen sie sich individuell dagegen zur Wehr setzen.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Richter, bitte.

SV Dr. Markus Richter (Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Frau Lindholz, zu Ihrer Frage mit dem Missbrauch der Grunddaten und den Kontrollen: Also das Ausländerzentralregister sieht ja auch gemäß des AZRG vor, wer für die Erhebung und die Zuspicherung der Daten jeweils zuständig ist. Insoweit gibt es auch eine klare Verteilung, was Schreib- und Leserechte mit Blick auf das Ausländerzentralregister anbelangt. Jede dieser Behörden agiert aber in eigener Zuständigkeit und es gibt dort die Kontrollmechanismen – wenn ich jetzt zum Beispiel für das BAMF spreche – selbstverständlich, was den behördlichen Datenschutz anbelangt. Wir werden aber auch von anderen Institutionen regelmäßig überprüft, überwacht, wo eben gerade die Kommunikation aus dem Asylverfahren heraus in das Ausländerzentralregister stattfindet. Das betrifft auch mögliche Angriffe von außen. Das Ausländerzentralregister befindet sich in der gesicherten Infrastruktur des Bundes. Für die operative Umsetzung ist das Bundesverwaltungsamt zuständig, das hier innerhalb des geschlossenen Netzes mit den Sicherheitsmechanismen arbeitet, die auch das BSI vorsieht. Insofern gibt es also mehrere Kontrollinstanzen, die in der Lage sind, Überprüfungen durchzuführen, auch mit Blick auf Protokollierungen, die jeweils vorgenommen werden.

Dann auf die Frage von Herrn Throm „freiwillige Rückkehr bzw. Rückführung“: Das Erste Datenaustauschverbesserungsgesetz adressierte ja sehr stark das Ankommen von Flüchtlingen in der damaligen Situation. Da musste natürlich schnell reagiert werden, dass Daten, die faktisch an der Grenze aufgenommen werden, den weiteren Behörden im weiteren Verlauf zur Verfügung stehen. Im Grunde genommen befinden wir uns jetzt ein bisschen weiter in der Kette, wo es eben um Fragen der Integration geht, Frau Esken, aber auch um Fragen der Rückführung. Und Angebote zur freiwilligen Rückkehr können nur dann greifen, wenn sie, erstens, passgenau stattfinden und wenn zweitens sichergestellt ist, dass hier auch kein Missbrauch stattfindet. Und in dem Kontext ist es gut, wenn wir dort eine Transparenz für unsere Arbeit haben, um die Angebote entsprechend darzustellen und letztendlich trifft das auch das Feld der Rückführung zu. Wir

haben ja heute die Situation, dass dort, wo Rückführungen stattfinden, oftmals ad hoc zum Beispiel noch Folgeanträge gestellt werden, innerhalb kürzester Zeit, manchmal binnen Stunden bis zum Verfassungsgericht dort Kommunikation stattfinden muss, um zu klären, ob die Rückführungsmaßnahme stattfinden kann oder nicht. Wenn wir dort keine einheitliche Datenbasis haben oder aufgrund der Tatsache, dass Daten sonst manuell umgeschickt würden, verlängert das den Zeitlauf ganz erheblich. Und deswegen ist es – aus meiner Sicht – angezeigt, nun auch dieses Themenfeld mit aufzunehmen. Und letztendlich trifft das in besonderer Weise auch das Thema Integration zu: Hier haben wir ja eine verteilte Zuständigkeit sehr stark auf Landes- und kommunaler Ebene. Ich glaube, es ist gut, auch hier das Datenaustauschverbesserungsgesetz als Chance zu sehen, die Integration frühzeitig mit zu unterstützen und die beteiligten verschiedenen Institutionen da auch mit den Daten zu versehen. Dieser Teil, gerade mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration, ist ja aber auch sehr frühzeitig schon im ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz Gegenstand gewesen, wo eben die Bundesagentur für Arbeit Zugriffserweiterung auf das Ausländerzentralregister erhalten hat.

Dann noch zu der Frage „Blockchain“, wie das im Kontext steht: In der Tat, wir beschäftigen uns im BAMF natürlich auch mit Möglichkeiten, um zu gucken, wie wir Protokollierungen und an den Schnittstellen, die wir zu Behörden haben, weiter verbessern können. Da geht es um Kommunikation, die zum Beispiel von uns im Rahmen der Anker-Einrichtungen oder Ankunftszentren zur Aufnahmeeinrichtung stattfinden. Bisher ist es so, dass sie an diesen Schnittstellen, wo Informationen erforderlich sind, weitergehen zu der nächsten Person, also im Prozess weitergereicht werden, teilweise mit händischen papiermäßigen Laufzetteln, über die Informationen weitergegeben werden. Hier zu gucken, wie wir das durch Technisierung erleichtern, vereinfachen können, auf einer gesicherten Umgebung, ist etwas, was auch geeignet ist, die Datenqualität im Ausländerzentralregister weiter zu verbessern. Das heißt, es geht hier nicht um eine Alternative, sondern darum, um Kommunikation, die notwendigerweise zwischen Behörden bilateral stattfindet, auf einer abgesicherten Umgebung protokolliert abzubilden. Im Grunde genommen versetzt mich die Technik – mal losgelöst vom Blockchain – in die Lage, dass ich per Knopfdruck eine



Historie zu einem Verlauf abbilden kann, der abbildet: „Wann wer wo in welcher Zuständigkeit?“ und „Wo waren die Übergabepunkte?“. Mit Blick auf Sicherheitsfälle, die wir auch in der Vergangenheit gehabt haben – und gerade in Anbetracht der Tatsache, dass ja eben nicht alle Daten ins AZR reinkopiert werden, sondern überwiegend bei den Behörden liegen, wo sie im Rahmen der Fachverfahren erhoben werden – ist so eine Protokollierung oder so ein Festhalten – aus meiner Sicht – ein gutes Mittel. Ob die Blockchain die richtige Antwort darauf ist, werden wir sehen, wenn wir die Pilotierung – ohne Echt Daten – auf dem Tisch liegen haben, um dann zu sehen, was bietet diese neue Technologie an Möglichkeiten, um diesen Prozess zu verbessern.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Richter, vielen Dank. Ich gebe jetzt ab erst an Herrn Ostrop und, falls ich dann noch nicht zurück bin, bitte Herr Kelber gleich anschließend.

SV Bernward Ostrop (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Ich hatte nur eine Frage von Frau Jelpke zu beantworten, insofern werde ich das Zeitkontingent sicher nicht ausfüllen. Unser Ansatzpunkt war, dass Kinder und Jugendliche ganz besonders schutzbedürftig sind. Deswegen versuchen wir beim Datenaustausch auf der einen Seite zu betonen, dass Datenaustausch zwischen den Behörden zur Effizienzsteigerung von Verwaltungsvorgängen notwendig und sinnvoll ist, aber wir haben insbesondere in unserer Stellungnahme vor allem den Blick des Datenschutzes gewählt, weil wir befürchten, dass es, wenn man Kinder und Jugendliche erkennungsdienstlich behandelt, häufig für sie schwierig ist. Wenn dann die Frage auftaucht, ob man tatsächlich mit den technischen Möglichkeiten, die man hat, einen Mehrgewinn erzielen kann: Technisch mag das möglich sein, die erkennungsdienstliche Behandlung von Sechs- bis Zwölfjährigen oder Vierzehnjährigen, allerdings erscheint in der Handhabung immer noch sehr schwierig zu sein und ob man dadurch dann einen Erkenntnisgewinn hat, das steht zu bezweifeln. Wenn man das datenschutzrechtlich sieht, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, dann müsste man eigentlich dazu kommen, dass eben die Mittel nicht verhältnismäßig sind. Soweit ich weiß, versucht man natürlich auch, soweit es geht, Kinder und Jugendliche erkennungsdienstlich zu behandeln. Bisher kenne ich aber keine missbräuchlichen Fälle, dass man

bei der erkennungsdienstlichen Behandlung Fingerabdrücke von nicht Verfahrensfähigen nimmt – also in den Bereichen, in die jetzt vorgedrungen werden soll –, und das halte ich eben, wenn man dies nun ändert, nicht verfahrensfähige Personen erkennungsdienstlich zu behandeln, für gefährlich, wenn man da nicht sicherstellt, zumindest dass sie eine Begleitung haben und eben dieser Schutz auch für sie hergestellt wird. Dankeschön.

SV Ulrich Kelber (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn): Vielen Dank. Ich folge der Empfehlung der Vorsitzenden und übernehme direkt. Zunächst zum Zollkriminalamt: Der Gesetzentwurf sieht ja vor, dass der Datenkranz, also die Menge der Datenfelder, die das Zollkriminalamt abrufen darf, deutlich erweitert wird, er begründet aber nicht im Einzelfall, wofür diese zusätzlichen Daten benötigt werden. Da eine solche Verarbeitung aber auf jeden Fall eine zweckändernde Nutzung ist, müsste das in jedem Einzelfall begründet und insbesondere gegen die Schutzbedürftigkeit der Daten der Betroffenen abgewogen werden. Also es geht zum Beispiel um Angaben zum Aufenthaltsrechtlichen Status, über aufenthaltsrechtliche Entscheidungen, Seriennummern der Bescheinigungen. Ob da wirklich ein unmittelbarer Bezug zu Aufgaben des Zollfahndungsdienstes zu erkennen ist, würde ich bezweifeln. Es müsste auch begründet werden, dass es sich nicht nur um Einzelfälle handelt, bei denen ich ja mit anderen Methoden den gleichen Effekt „datenschutzender“ – um dieses Kunstwort einzuführen – ergreifen könnte. Auch das wird nicht dargestellt, sondern sehr pauschal von Zeitverzögerungen und Ähnlichem gesprochen. Die Fingerabdruckdaten, die ja immer eine besondere Kategorie sind, werden abgerufen für Zwecke des Zollfahndungsdienstes. Das geht aber nur, wenn es unbedingt erforderlich ist und wenn es keine anderen, die Rechtsgüter weniger betreffenden Maßnahmen gibt. Auch das wird in der Gesetzesbegründung nicht ausgeführt. Und – aus meiner Sicht – ist die Übermittlung von freiwillig gemachten Angaben an eine Behörde generell unzulässig, weil die ja tatsächlich – das hatte ich vorhin schon mal ausgeführt – zu anderen Zwecken dieser Behörde zur Verfügung gestellt wurden. Die Fragen zur Durchführung der Gesundheitsuntersuchung oder auch zu medizinischen Bedenken, zu Einrichtungen gemeinschaftlicher Unterbringung, da müsste zumindest mal ausführlich begründet werden, warum das zur Eigensicherung



der Ermittlungsbeamten notwendig ist. Aber selbst, wenn man das begründen würde, wäre die Frage, wo die Untersuchung stattgefunden hat und wann dann auch noch zu solchen Daten gehört. Das kann man wirklich immer wieder an solchen Beispielen voraussetzen. Dann wurde in Fallgruppen, wo bisher eingeschränkte Datenkränze waren, diese Einschränkung aufgehoben, also es wird immer ein Zugriff auf die Gesamtheit der Daten mit allen dort vorhandenen Punkten vorgeführt. Alles das bedürfte einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage mit einer entsprechenden spezifischen Begründung und die fehlt reihenweise in dem Gesetzentwurf.

„Sicherung des AZR“ ist natürlich tatsächlich genuine Aufgabe, dazu Aussagen auch von Seiten des BSI zu treffen. Wo wir allerdings ins Spiel kommen, wenn wir prüfen, schauen wir uns natürlich an, ob organisatorische und technische Maßnahmen in dem für uns erkennbaren Umfang getroffen wurden, weil das Grundvoraussetzung für Datenschutz, also Datenschutzsicherheit an der Stelle ist. Da schauen wir natürlich auch in entsprechenden Dokumentationen, auch in Prüfergebnisse des BSI oder Ähnliches hinein. Dafür braucht es bestimmte Garantien, ich glaube, zum jetzigen Zeitpunkt zumindest, wird man die Blockchain noch nicht als eine solche Garantie an bestimmten Begriffen nehmen können. Da gibt es eine Zusammenarbeit, auch im Bereich der Pilotierung. Bisher ist mir nichts zu Ohren gedrungen, dass wir uns nicht ausreichend eingebunden fühlen, allerdings auch noch kein Positivzertifikat zu dem Thema. Ich möchte mich übrigens als BfDI innerhalb dieses Jahres – und ich vermute auch die Datenschutzkonferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder – zum Thema Blockchain und Datenschutz äußern, weil natürlich bestimmte Grundprinzipien und Vorteile der Blockchain in Konflikt mit dem Datenschutz geraten können. Also das Recht auf Korrektur von Daten und das Recht auf Löschen von Daten widerspricht natürlich erstmal den Grundprinzipien der Blockchain. Und die meisten Dinge, die ich bisher über Distributed-Ledger-Technologien wie Blockchain gelesen habe, hieße, das rauszunehmen, eigentlich die Vorteile gegenüber relationalen Datenbanksystemen wieder verschwinden zu lassen. Da sind wir natürlich gespannt auf die Prinzipien.

„Konkrete Missbrauchsgefahr“: Also unglaublich

viele Modelle – und sie sollen auch nicht zu theoretisch sein –, aber wenn zum Beispiel die Polizei aus dem Zentralregister abrufen oder wenn Daten der Bundespolizei – ist ja vorhin angesprochen worden – mit ins Ausländerzentralregister gehen, aber dann eine automatische Übernahme durch Nachrichtendienste stattfindet, ist zum Beispiel nicht gewährleistet, ob die verfassungsrechtliche Trennung an der Stelle passiert. Wenn jetzt eine Behörde – wie die von Herrn Albrecht – dann ein tolles Zugriffskonzept durchgesetzt hat, damit nur die Menschen, die dürfen, einen Zugriff gemacht haben, müssten sie als nächsten Schritt aber noch dafür sorgen, dass die gespeicherten Daten in einer Form abgelegt werden, dass, erstens, die Löschmöglichkeiten vorhanden sind, aber auch dort nicht der Zugriff stattfinden kann. Und aus unseren Kontrollen wissen wir, dass solche Speicherungen durchaus dann nicht nur in Datenbanken von solchen einzelnen Zugriffen, sondern in gemeinsamen Schreibleufwerken stattfinden und Ähnliches mehr, wo dieser gesamte Stand vorhanden ist. Dann ist natürlich der Zugriff durch Dritte, die eigentlich an dem Vorgang gar nicht beteiligt waren, vorhanden und wir kennen ja die Beispiele, wo relevante Daten aus Informationssystemen an weitere Dritte gelangt sind, von polizeilichen Informationssystemen und anderen. Die Gefahr steigt, natürlich auch durch den automatischen Abruf, der zum Beispiel zur Folge hat, dass das BAMF auch gar nicht mehr sieht, auf welche Daten eigentlich bevorzugt zugegriffen worden ist, was in einem normalen Verfahren dazu führen würde, vielleicht auf diese Daten nochmal besonders zu schauen, auf die Datenqualität dieser Daten. Das ist heute in der Menge gar nicht mehr zu sehen, was an der Stelle passiert ist. Das sind Beispiele dafür, was tatsächlich passieren kann.

Von Frau Amtsberg dann auch nochmal die Frage nach Datenpflege und Datenqualität: Wenn ich mich richtig erinnere, ist unsere letzte Kontrolle beim BVA als Durchführender fürs BAMF beim AZR im Jahr 2017 gewesen? Ja, 2017. Wir haben dort auch mehrere Dinge zu klären gehabt. Was wir gar nicht prüfen konnten, ist die Datenqualität. Denn ich schaue in einen Datensatz rein – also klar, wenn da jetzt der 150-jährige minderjährige Flüchtling wäre, dann wüsste ich, dass das Datum falsch ist –, aber ich müsste für jedes Datum, um die Qualität zu sehen, eigentlich auf die Akte eines kommunalen Ausländeramtes zugreifen. Umgekehrt



kann das kommunale Ausländeramt wiederum die Qualität im AZR, wenn dort eine Kontrolle stattfände, nicht prüfen. Quantitative Ergebnisse könne wir Ihnen an der Stelle gar nicht geben, weil dazu bräuchten wir den Abgleich sämtlicher Kontrollen sämtlicher Datenschutzaufsichtsbehörden, abgeglichen mit der Vermutung, wie viele Daten eigentlich insgesamt vorliegen müssten oder könnten. Das ist theoretisch möglich, praktisch unmöglich. Und ich glaube auch aus dem automatischen Abgleich wird es nicht die wesentliche Verbesserung dieser Stellen geben, sie kann eher zu einer Perpetuierung und Objektivierung von fehlerhaften Daten führen, weil man sie in der zweiten oder dritten Stelle gar nicht mehr infrage stellt, sie kommt ja aus einem anderen System. Das haben wir oft genug gesehen, dass das eher zu einem Nicht-Infragestellen mangelnder Datenqualität führt und damit zu einer Verschlechterung der Situation.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Und dann zum Schluss in dieser Runde, Herr Albrecht, bitte.

SV **Herbert Albrecht** (Ausländerbehörde, Nürnberg): Frau Lindholz, zuerst auf Ihre Frage zum Missbrauch bzw. ich gehe nochmal ganz kurz darauf ein: Die Situation ist bei der Ausländerbehörde insoweit unterschiedlich, weil wir die Daten erheben, die ins Ausländerzentralregister gehen. Also wir sind ja die Behörde, die letztendlich die wesentlichen relevanten Daten ins Ausländerzentralregister einstellt und letztendlich auch, die die Datenkonsistenz, Authentizität usw. prüft und feststellt, in unseren Händen liegt. Zum Thema Missbrauch – kann ich natürlich auch nur für meine Dienststelle sagen – da geht es um Zugriffsberechtigungen, wie Herr Dr. Richter auch schon ausgeführt hat. Da geht es natürlich auch – wie Sie angerissen haben – darum, dass Daten nicht auf irgendwelchen Laufwerken rumliegen, sondern dass die auch vernünftig veraktet werden, wir haben die digitale Akte bei uns mit entsprechenden Zugriffsberechtigungen. Das heißt, wenn sich jeder an seine dienstlichen Verpflichtungen in der Behörde hält – und das ist natürlich eine Frage der Dienstaufsicht, die man zu diesem Thema führt –, würde man diese Frage „Missbrauch“ in dem Kontext, in dem ich sie auch jetzt beantworten kann, natürlich nie ganz ausschließen können. Aber allein mit gesetzlichen Vorschriften würde man ja einen Missbrauch von Daten nicht in den Griff kriegen, da geht es auch

tatsächlich um Organisationsmaßnahmen, Überwachungsmaßnahmen, um auch Konsequenzen daraus zu ziehen, wenn man Missbräuche feststellt. Das ist – aus meiner Sicht – hier mein Beitrag zu diesem Thema. Herr Dr. Richter hat ja schon einiges dazu gesagt. Sie sehen das als Datenschutzbeauftragter natürlich ein bisschen anders und kritischer, das ist klar, aber ich kann nur für meine Dienststelle sagen, dass wir dieses Thema ernst nehmen.

Zum anderen war ja auch die Frage, wie kann ein Ausländer dann feststellen, was mit seinen Daten passiert. Er hat ja die Auskunftsrechte nach der Datenschutzgrundverordnung, also auch bei den Behörden, die die Daten erheben, die sie verarbeiten. Von daher muss dann die Behörde – Ausländerbehörde, je nachdem, wer mit den Daten arbeitet – im Sinne der Datenschutzgrundverordnung die entsprechenden Auskünfte erteilen. Insoweit ist es dann auch nachvollziehbar für den Betroffenen, wo die Daten erhoben werden und was mit den Daten passiert.

Die nächsten beiden Fragen waren von Ihnen, Herr Herrmann. Die erste war zum Visumsverfahren, Beteiligung der Bundespolizei. Visumsverfahren macht ausschließlich die Auslandsvertretung, das Auswärtige Amt. Da sind wir in diesem Verfahren nur intern beteiligt, also wir werden beteiligt, wenn es um Zustimmungen geht, aber das Visum und den Abgleich der Daten machen die Auslandsvertretungen direkt mit der Bundespolizei. Wo wir ins Spiel kommen, geht es dann um die Frage der Aufenthaltstitel, die im Bundesgebiet verlängert oder erteilt werden. Dass da die Bundespolizei dann mit einbezogen werden soll, ist für uns ein Beschleunigungseffekt, weil wenn man die Aufgabenstellung der Ausländerbehörden sieht, sind wir natürlich Sicherheits- und Eingriffsverwaltung auf der einen Seite, auf der anderen Seite natürlich auch Dienstleister, weil wenn man die Fallzahlen anschaut – jetzt mal auf Nürnberg runtergebrochen: In 95 Prozent aller Fälle erteilen wir Aufenthaltstitel für das Bundesgebiet, fünf Prozent der Fälle sind kritisch. Also es geht auch darum, durch schnelle Informationen der Sicherheitsbehörden zeitnah über beantragte Aufenthaltstitel entscheiden zu können. Und wir hatten ja das Problem, wenn Erkenntnisse, polizeiliche Erkenntnisse bei der Bundespolizei lagen, mussten wir die – teilweise noch schriftlich, jetzt geht es über verschlüsselte E-



Mail-Verbindungen – explizit die Daten abfragen, mit entsprechenden Zeitverzögerungen und so ist unser Ansatz und unsere Hoffnung, dass mit Einbindung der Bundespolizei diese Informationen als Paket bei uns landen und wir dann auch in der Lage sind, zeitnah über beantragte Aufenthaltstitel zu entscheiden und diese auch aushändigen zu können.

Die andere Frage zum Thema Amri, ob die AZR-Nummer diesen Anschlag verhindert hätte, ist ganz einfach mit „Nein“ zu beantworten, weil die AZR-Nummer eben ein Verknüpfungswert und kein Identifizierungsdatum ist. Also man kann anhand der AZR-Nummer nicht feststellen, ob ein anderer Ausländer im Bundesgebiet bereits unter einem anderen Datensatz gespeichert ist, sondern ich kann nur durch andere Identifizierungsmaßnahmen feststellen, wie zum Beispiel durch Fingerabdrücke, dass das die gleiche Person ist und die unter einer AZR-Nummer zusammenführen. Also allein durch Abgleich von AZR-Nummern wird das nicht funktionieren. Aber es ist letztendlich dann, wenn ich gleiche Datensätze festgestellt habe, der Verknüpfungswert, um dann verschiedene Daten unter einer Hausnummer, unter einer AZR-Nummer zusammenzuführen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, dann haben wir noch eine Viertelstunde. Ich sehe jetzt zwar bei dem einen oder anderen schon Ermüdungserscheinungen, aber ich finde, wir können trotzdem noch Nachfragen stellen. Ich würde deshalb noch einmal in die Runde gucken. Herr Strasser hat noch eine Nachfrage, Frau Esken hat noch eine Nachfrage, Herr Throm hat noch eine Nachfrage. Ich schaue noch zu Frau Amtsberg: Sie überlegen sich es noch. Herr Herrmann hat auch noch eine Nachfrage. Dann wollen wir diese Nachfragen auch in der Reihe der Fraktionen machen. Dann beginne ich mit Herrn Throm.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich hätte eine Nachfrage noch mal zum Thema „Fingerabdrucknehmen bei unter 14-Jährigen“ an Herrn Ostrop. Insbesondere, Herr Ostrop, wir haben – Stand Ende letzten Jahres – knapp 900 Kinder unter 14 Jahren, die quasi vermisst sind, die also nach Deutschland eingereist sind, erfasst wurden, aber wo der deutsche Staat heute nicht mehr weiß, wo sie verblieben sind. Es muss ja nicht immer gleich ein schreckliches Schicksal

dahinter sein, es kann auch einfach eine Weiterreise oder Ähnliches sein, aber wir wissen es eben nicht. Und deswegen die Frage von mir an Sie, was Ihre Einschätzung anbelangt, ob Sie eigentlich der Auffassung sind, dass Deutschland bisher in der Vergangenheit, gerade bei diesen Personen, seiner Fürsorgepflicht nachgekommen ist, oder ob es nicht gerade im Interesse dieser Kinder ist, wenn der deutsche Staat – auch der fürsorgliche deutsche Staat – nachvollziehen kann, wo diese Kinder verblieben sind. Und in diesem Zusammenhang an den Herrn Dr. Richter ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich würde vielleicht sagen, eine Frage, weil ansonsten kriegen wir das mit der Beantwortung nicht hin. Ich will jetzt niemanden abwürgen, aber das kriegen wir sonst tatsächlich zeitlich nicht geregelt.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Also, gut. Im Grunde genommen waren es auch schon zwei Fragen, die ich gestellt habe.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Herrmann, bitte.

Abg. **Lars Herrmann** (AfD): Danke sehr. Eine Frage: Ich würde anknüpfen an das Thema vom Kollegen Throm bezüglich der erkennungsdienstlichen Behandlung bei den Kindern. Das lässt mich nicht los. Ich wollte Sie nur fragen: Kennen Sie die genauen Umstände, wie so eine erkennungsdienstliche Behandlung erfolgt? Ist Ihnen bekannt, dass gerade auch Polizeibeamte Süßigkeiten einstecken haben, Malzeug ist vorhanden. Also ich meine, waren Sie mal bei einer erkennungsdienstlichen Behandlung dabei oder zehren Sie ausschließlich von diesen – Sie hatten vorhin irgend so einen Bericht auf europäischer Ebene erwähnt – also waren Sie schon mit dabei? Ansonsten würde ich Sie einladen, denn ich habe immer Süßigkeiten dabei. So sehe ich auch aus. Danke sehr.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Esken, bitte.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Ich bin froh, Frau Vorsitzende, dass wir diese Frage noch klären können, nach den Süßigkeiten. Ich würde gerne nochmal wissen – aber ich weiß, ehrlich gesagt, nicht ganz genau, wen ich jetzt fragen soll: Ich hab mal wieder eigentlich eine Frage an die Bundesregierung. Vielleicht können ja ...



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das wissen wir ja, dass wir die im Ausschuss befragen.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Genau. Obwohl die da ist, das ist schade. Ich würde gerne auf das Koordinierungsprojekt des IT-Planungsrats zur Weiterentwicklung der Asylzusammenarbeit eingehen. Auch das wäre eine wichtige Grundlage gewesen, ebenso wie die Evaluation. Vielleicht dass Herr Albrecht was darüber weiß? Nein, wer könnte denn möglicherweise etwas darüber wissen? Ich meine, der IT-Planungsrat hat ein Koordinierungsprojekt gehabt und hat eben jetzt einen Bericht vorgelegt, jetzt werden Arbeitsgruppen eingesetzt, wie die Zusammenarbeit, wie die Behörden ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also ich schlage jetzt mal Folgendes vor, nachdem ich die Sachverständigen anschau, dass vielleicht ganz kurz das BMI – gleich im Anschluss an die Beantwortung der Fragen – erläutert, was der Sachstand ist. Ich will nur noch mal sagen, Frau Esken, es ist eine Sachverständigenanhörung und die Bundesregierung haben wir ständig im Ausschuss da, die kann uns da Rede und Antwort stehen. Dann Herr Strasser, bitte.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Frau Vorsitzende, es wundert mich schon, ich wollte mich letztes Mal auch bei der Bundesregierung nach Sachständen erkundigen, da haben Sie es abgebunden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Strasser, ich habe jetzt nur im Hinblick auf die Uhr versucht, eine Lösung zu finden.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Dann mache ich das nächste Mal auch so, aber ok.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Es ist doch in unserem Interesse, dass wir die Sachverständigen hier haben und nicht die Bundesregierung.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Ja, so ist es. Dann müssen wir aber auch alle gleich behandeln, aber egal. Ich habe eine letzte Frage an Herrn Kelber: Sie hatten bei der konkreten Missbrauchsgefahr ja auch die Verquickung Polizei/Nachrichtendienst erwähnt. Mich hat das spontan an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Thema „Anti-Terror-Datei“ erinnert, wo damals ja zwei Dinge durch das Verfassungsgericht moniert wurden: Den Zugriffskreis der Berechtigten, zum einen, der relativ hoch war, und eben die Transferierung nachrichtendienstlicher und polizeilicher

Erkenntnisse in einer Datei. Kann man das auf dieses Thema AZR übertragen, diese Rechtsprechung, also ist es offensichtlich verfassungswidrig, was hier von der Bundesregierung geplant ist im Datenaustausch im Hinblick Polizei/Nachrichtendienste?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Eine Nachfrage jetzt noch von Frau Pau.

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Es war vorhin bei Frau Jelpke noch eine übrig, die Sie nicht stellen konnte, und deshalb an Herrn Dr. Weichert noch mal eine Frage, und zwar zur Notwendigkeit aus Ihrer Sicht, die Daten zentral zu speichern mit Blick auf die Integration. Also die Leute haben ja dann, wenn sie vor Ort schon mal irgendwo angekommen sind, nicht nur mehrere Schritte schon durchlaufen, sondern es erschließt sich für uns nicht, dass diese Daten dann weiter zentral vorgehalten werden, um die Integration zu befördern. Da sind – aus meiner, aus unserer Sicht – andere Dinge notwendig, aber vielleicht haben Sie dazu noch einen Hinweis.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Die Letzte in der Runde ist Frau Amtsberg.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Keine Frage, eher ein Wunsch. Ich finde – also erst mal möchte ich mich herzlich bedanken, ich habe viel gelernt heute –, für mich stellt es sich jetzt so dar, dass vier von fünf Sachverständigen sehr deutlich und massiv Kritik an dem geäußert haben, was vorliegt. Ich würde mir sehr wünschen, dass wir nicht wie bisher geplant am Mittwoch zur Entscheidung über diesen Gesetzentwurf kommen, sondern tatsächlich da noch weiter beraten, um auch diesem ganzen Vorgang hier und dieser Beratung die nötige Beachtung zu geben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Kelber mit der Frage von Herrn Strasser.

SV **Ulrich Kelber** (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn): Aber Sie erlauben mir, Herr Strasser, dass ich Sie anders beantworte als mit einem Ja oder Nein, den letzten Punkt der Frage. Die informationelle Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendienst ist verfassungsrechtlich festgeschrieben. Wir geraten jetzt natürlich in die Situation, dass mit der Übertragung eines solchen breiten Bereichs und aller



möglichen Sicherheitsbedenken, die dann Eingang finden können, diese Trennung unterlaufen werden kann, weil sich dann eine Mischung ergibt. Von daher sollte, erstens, aus unserer Sicht gesetzgeberisch explizit festgelegt werden, dass es über den Sicherheitsabgleich nicht dazu kommen darf, und dann müsste insbesondere die Schwelle „sonstige Sicherheitsbedenken“ deutlich erhöht werden. Das wäre die wichtigste Grundsicherung dagegen, dass es hier zu einem verfassungsrechtlichen Problem käme, dass da natürlich das Verfassungsgericht feststellt und nicht der BfDI.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Ostrop mit der Frage von der Union und der AfD.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Vielen Dank, Herr Throm, für Ihre Frage, wie wir das einschätzen, dass die Mechanismen nicht funktioniert haben und Kinder in den letzten Jahren vermisst wurden: Das ist natürlich genau das, was man vermeiden muss. Ganz klare Sache. Und das besorgt uns natürlich sehr, wenn unbegleitete, minderjährige Kinder in Deutschland vermisst werden. Mir geht es vor allem um die Frage, wie man diesem Problem Herr werden kann, unter Berücksichtigung auch des Datenschutzes beispielsweise. Deswegen habe ich mir genau angeguckt, was es für Mechanismen gibt. Ich kann leider nicht bewerten, was in den letzten Jahren schief gegangen ist, denn wenn es Hunderte von Vermissten gibt, dann gibt es eben ein großes Problem. Aber eben durch das Schengen-Informationssystem gibt es ein polizeiliches Fahndungssystem, womit man eigentlich klar kommen müsste. Ebenfalls, die Eurodac-Verordnung wird geändert, um diesem Problem Herr zu werden. Und ich glaube nicht, dass wenn man diese beiden Dinge hat, dass man noch eine zusätzliche Möglichkeit im Ausländerzentralregistergesetz benötigt. Insofern ist es tatsächlich eine Frage der Erforderlichkeit der Maßnahme.

Herr Herrmann, Ihre Frage nach „Sie hätten ja auch Süßigkeiten dabei“: Auch böse Menschen haben Süßigkeiten. Wie soll ein Kind bei einem Polizeibeamten, der ihm Süßigkeiten gibt, wissen, ob er Freund oder Feind ist. Ich habe doch gerade erklärt, dass viele Kinder und Jugendliche, die aus Kriegsgebieten, die aus Verfolgungssituationen kommen, eben nicht entscheiden können, wie der

Staat ihnen gegenüber auftritt. Und da reicht es nicht, dass man ihm Süßigkeiten reicht, sondern man muss fachlich kompetent sein, um damit umzugehen. Und das sind nach dem, was ich kenne, Jugendämter oder eben Einrichtungen. Spezialisierte Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sind sehr wohl in der Lage, diesen Schutzraum zu bieten. Deswegen mein Petitum, dass da eben Jugendämter und spezialisierte, professionelle Menschen mit einbezogen werden. Das ist – glaube ich – hilfreicher, als wenn Polizeibeamte, die nicht geschult sind in solchen Sachen – ich möchte damit nicht sagen, dass es nicht Polizeibeamte gibt, die das toll machen, aber man kann eben nicht davon ausgehen, dass sie es immer machen, und deswegen brauchen Jugendliche und Kinder besonderen Schutz. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Und zum Schluss dann noch Herr Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Die Frage nach der zentralen Speicherung ist eine, die die Bundesrepublik Deutschland und den Datenschutz seit Jahrzehnten verfolgt. In den siebziger Jahren gab es die Planung, ein deutsches Melderegister aufzusetzen. Damals haben wir gesagt: „Nein, das wollen wir nicht, aufgrund unserer Erfahrungen mit autoritären Regimen“ – also mit dem Nationalsozialismus, später kann man das im Prinzip noch fortsetzen, auch die Erfahrung mit der Überwachung in der DDR mit Personenkennzeichen und den dadurch möglichen, umfassenden Persönlichkeitsprofilen. Wir haben ganz klar gesagt: „Das wollen wir nicht“. Das Ausländerzentralregister ist eine ganz andere Dimension: Es wurde 1953 wieder in Kraft gesetzt. Wir hatten auch in der Nazizeit schon ein AZR – es hieß damals anders: „Ausländerregister“. Das hatte klar einen polizeilichen Bezug oder auch einen Sicherheitsbezug – und so wurde im Prinzip das Ausländerrecht fortgeführt. Man hatte es so verstanden, dass das AZR im Prinzip nichts anderes ist als eine Gefahrenabwehrdatei. Jetzt, nachdem man festgestellt hat, dass Ausländer auch Menschen sind, die Grundrechte haben und sich nicht in einem besonderen Gewaltverhältnis befinden, hat man zumindest in anderen Bereichen gesagt: „Ok,, dann behandeln wir sie, soweit es irgendwie geht, genauso wie Deutsche“. Dies ist aber, was die



zentrale Speicherung angeht, bis heute nicht passiert. Insgesamt würde ich diese zentrale Speicherung gar nicht ablehnen, wenn man sie auch wirklich mit entsprechenden Absicherungen versehen würde. Wir kennen eine Vielzahl von demokratischen, auch grundrechtsorientierten Staaten in der Europäischen Union, die viele zentrale Speicherungen vorsehen, die aber auch Zugriffstrategien verfolgen, die im Gegensatz zu dem stehen, was im Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz vorgesehen ist, die auch eine Sicherheit für die Betroffenen geben, dass die Daten wirklich nur in ganz beschränktem Maße, was zum Beispiel die Grunddaten angeht, zentral verarbeitet werden. Identifizierung ist ein ganz wichtiger Aspekt, der eine große Rolle spielt. In dem Augenblick, wenn klar ist, dass eine Ausländerin, dass ein Ausländer hier bleiben kann und hier bleiben muss oder darf, gibt es – aus meiner Sicht – kaum noch einen Anlass einer zentralen Speicherung, weil wir das Identitätstauschungsproblem nicht mehr haben. Wir haben dann auch nicht das Problem mit den Doubles, also den doppelten Registrierungen. Im Prinzip wäre es dann wirklich – ähnlich wie wir es in den Melderegistern haben – möglich, dezentral vorzugehen und einen sehr beschränkten Zugriff vorzusehen. Dies hätte zur Folge, dass nicht mehr alle Ausländerbehörden, sondern nur noch zum Beispiel die Ausländerbehörde vor Ort Zugriff hat, und dass dann – das ist ja das große Problem, dass eben Sozialbehörden, also die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter und Ähnliches auch zugreifen können auf das AZR – andere Behörden beschränkt werden und eben nicht Zugriff auf diesen riesigen bundesweiten Datensatz haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann noch eine kurze Meldung zum Stand, ob es diese Initiative, wenn ich es richtig verstanden habe, gibt.

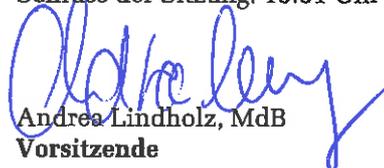
MD **Ulrich Weinbrenner** (BMI): Danke vielmals, Frau Vorsitzende. Ich mache es kurz: Es gibt im Rahmen der IT-Kooperation von Bund und Ländern ein Koordinierungsprojekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“. In diesem Rahmen ist ein Bericht erstattet worden, wo Vorgaben, die wir hier umgesetzt haben, auch für das AZR enthalten sind. Ich rege an, dass wir das für die Beratung am Mittwoch kurz auf einer Seite, anderthalb vielleicht zusammenfassen, schriftlich, und dann nachreichen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, das werden wir machen. Ich würde jetzt noch mal Folgendes ganz kurz sagen, weil wir es jetzt zum dritten oder vierten Mal in den Anhörungen hatten: Die Anhörungen dienen uns Abgeordneten. Sie dienen dem Zweck, dass wir unabhängige Sachverständige anhören. Und sie dienen gerade nicht dem Zweck, dass wir Fragen an die Bundesregierung stellen, die wir jeden Mittwoch im Ausschuss hören können. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie das einfach in Zukunft auch in den Fraktionen berücksichtigen könnten. Ich möchte der Bundesregierung in Anhörungen nämlich eigentlich kein Wort geben, sondern den Sachverständigen. Frau Amtsberg, Sie haben noch eine Ergänzung? Und ich würde dem Vorschlag zustimmen, dass wir das am Mittwoch im Ausschuss noch mal vorgelegt bekommen.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe nur eine Frage zum Wortprotokoll, wann wir damit rechnen können?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das Wortprotokoll. „So schnell wie möglich, aber nicht vor Mittwoch“ ist die Antwort. Aber es ist ja auch klar, dass es bis Mittwoch nicht funktionieren kann. Wir werden am Mittwoch entscheiden, damit ist aber das parlamentarische Verfahren ja immer noch nicht zu Ende. Das entscheiden die Koalitionsfraktionen, wie Sie damit weiter umgehen, auch mit den Anhörungen heute. Es hat jeder mithören können, es hat jeder mitschreiben können, es hat sich auch jeder seinen Eindruck machen können, mit oder ohne Protokoll. Insofern darf ich mich bei Ihnen allen noch mal ganz herzlich für Ihr Kommen heute bedanken. Ich würde mich in unserer aller Namen jetzt noch mal gerne bei den Sachverständigen für Ihr Kommen bedanken, für die Zeit, die Sie sich heute genommen haben – manche von Ihnen ja auch bei zwei Anhörungen – und Ihnen noch eine gute restliche Woche wünschen. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 16:01 Uhr


Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)271 A

Netzwerk Datenschutzexpertise GbR
Dr. Thilo Weichert
Waisenhofstr. 41
D-24103 Kiel
Tel.: +49 431 9719742
E-Mail: weichert@netzwerk-datenschutzexpertise.de

DR. THILO WEICHERT, WAISENHOFSTR. 41, 24103 KIEL

An den Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Kiel, den 09.05.2019

Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz - 2. DAVG)

BT-Drs. 19/8752 v. 27.03.2019 = BR-Drs. 54/19 v. 01.02.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 13.05.2019 zu dem im Betreff genannten Gesetz, an der ich gerne teilnehmen werde.

Mit dem Entwurf eines 2. DAVG soll die digitale Kommunikation über Asyl- und Schutzsuchende sowie Ausländer, die unerlaubt nach Deutschland einreisen oder sich unerlaubt aufhalten, verbessert werden. Dies insbesondere dadurch, dass das Ausländerzentralregister (AZR) weiter ausgebaut und die medienbruchfreie Datenbereitstellung durch das AZR ausgeweitet wird. Damit wird an das Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 02.02.2016 (BGBl. I S. 130) angeknüpft, das die gleiche Intention verfolgt hat.

Als wesentliche neue Regelungsinhalte nennt der Entwurf folgende Aspekte:

- Authentisierung von Onlineabrufen vom AZR durch Organisationen statt Einzelpersonen,
- Verwendung der AZR-Nummer in der Kommunikation zwischen allen öffentlichen Stellen,
- erleichterte Weiterverarbeitung abgerufener AZR-Daten zu Grund-Personalien,
- Erweiterung des Umfangs der im AZR gespeicherten Grundpersonalien,
- verbindliche Festlegung einer technischen Kommunikationsschnittstelle mit dem AZR,
- Erweiterung der Zuständigkeit der Bundespolizei für erkennungsdienstliche (ED-) Behandlungen,
- Einbeziehung der Erkenntnisse der Bundespolizei bei der Visumserteilung,
- Ausweitung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen,
- flächendeckende Registrierung von unbegleiteten Minderjährigen mit zusätzlicher Erfassung von Fingerabdrücken, einschließlich der Verpflichtung der Jugendämter, hierauf hinzuwirken,
- Absenkung des Alters für die Identifizierung mit Fingerabdrücken von 14 auf 6 Jahre,
- Ausweitung der Speicherung von Identifizierungsdaten zur Durchführung von Abschiebungen,
- zentralisierte Speicherung von Daten zur Förderung der Ausreise im AZR.

In seinem Beschluss zu dem Gesetzentwurf vom 15.03.2019 hat der Bundesrat weitere Ausweitungen der Datenverarbeitung gefordert (BR-Drs. 54/19 – Beschluss). Nicht beschlossen wurde vom Bundesrat die Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Soziales (AIS), zu prüfen, inwieweit die Regelungen mit den in der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) „vorgegebenen datenschutz-rechtlichen Grundsätzen der Erforderlichkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO) der Zweckbindung (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO) sowie der Datensparsamkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO) vereinbar sind“ (BR-Drs. 54/1/19 v. 04.03.201, Nr. 6). Ebenso wurde empfohlen, die Vereinbarkeit der AZR-Nummer mit Art. 87 DSGVO (Nr. 7) sowie den Umfang der im AZR gespeicherten Stammdaten (Nr. 12) zu prüfen. Dem kam das Bundesratsplenum ebenso nicht nach.

A. Allgemeine Bewertung des Gesetzesvorschlags

Der Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass hinsichtlich der technischen Überwachung von Flüchtlingen eine Ausweitung erfolgt, ohne dass auch nur eine einzige zusätzliche Vorkehrung getroffen wird, um deren Grundrechtsschutz, insbesondere den Datenschutz, also den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, abzusichern. Die Betroffenen sind so einem zentralisierten bürokratischen Informationssystem mit zwangsweiser Erfassung und Kommunikation ausgesetzt, ohne hierbei einen wesentlichen eigenen bestimmenden Einfluss nehmen zu können. Trotz einer weiteren Erfassung von Daten, erweiterten Nutzungsmöglichkeiten und der damit verbundenen erhöhten Gefahr einer unzulässigen Zweckänderung der Daten und eines Datenmissbrauchs sieht der Entwurf keine Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Aktivitäten und **keine zusätzlichen Garantien** für die Betroffenen vor.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Sicherungen besteht auch angesichts des Umstands, dass das AZR als zentrale Datenspeicherungs- und Austauschplattform immer weiter ausgebaut wird und hierüber eine Totalkontrolle der Erfassten ermöglicht wird. Eine derartige zentrale Erfassung von Menschen ist in hohem Maße missbrauchsgefährlich. Die Erfahrungen während des Nationalsozialismus mit der **zentralen Erfassung** von Menschen, die einer diskriminierungsgefährdeten Minderheit angehören, führte in der Bundesrepublik zu der Konsequenz, dass Geheimdienste und Polizei informationell voneinander getrennt und föderal strukturiert wurden (Polizeibrief der Alliierten zur Genehmigung des Grundgesetzes vom 14.04.1949) und dass in den 70er-Jahren die Planungen für ein zentralisiertes Meldewesen verworfen und anstelle dessen eine kommunale Meldeerfassung vorgenommen wurde. Von diesen Schlussfolgerungen unberührt blieb die zentralisierte Erfassung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland (Weichert, AZRG, 1996, Einführung Rn. 2-5). Gemäß der Rechtsprechung bedarf es für zentrale Datenverarbeitungsstrukturen jeweils einer spezifischen Legitimation (EuGH 16.12.2008 – C 524/06 Rn. 66), die vom Entwurf nur ungenügend dargestellt wird. Angesichts zunehmender ausländerfeindlicher Tendenzen in Deutschland und dem Risiko, dass deren Vertreter auch administrativen Einfluss erhalten können, müssen Vorkehrungen für den Fall ergriffen werden, dass derartige Daten zur Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten genutzt werden. Dies wurde bisher und wird erneut im vorliegenden Entwurf versäumt.

Im vorliegenden Gesetzentwurf geht es insbesondere um die Verarbeitung von Daten zu Flüchtlingen, von denen viele wegen **politischer Verfolgung** Anträge auf Asyl und auf Anerkennung einer politischen Verfolgung stellen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten grds. untersagt. Hierzu zählen u. a. Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen. Die Ansicht, politisch verfolgt zu sein und einen Anspruch auf Asyl nach Art. 16a GG zu haben, stellt selbst eine politische Meinung dar. Der Umstand, einen Asylantrag gestellt zu haben, kann die Grundlage für politische Verfolgung sein. Bei den Angaben des Flüchtlings zur Begründung seines Asylantrags sowie bei den Entscheidungen

hierüber handelt es sich um Informationen über die politische Meinung des Betroffenen (Weichert in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 27; ders. in Huber, AufenthG, 1. Aufl. 2010, § 86 Rn. 45 f.; Wedde in Däubler u. a., EU-Datenschutz-Grundverordnung und BDSG-neu, 2018, Art. 9 Rn. 19). Gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO ist die Verarbeitung von Angaben über die politische Meinung erlaubt, wenn dies auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgt, dies im erheblichen öffentlichen Interesse erforderlich ist und dabei der Wesensgehalt des Datenschutzgrundrechts sowie die Interessen der Betroffenen durch „angemessene und spezifische Maßnahmen“ gewahrt werden. Ein öffentliches Interesse an einer Verarbeitung nach dem AZRG, dem Asylgesetz (AsylG) oder nach anderen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften kann grds. angenommen werden. Für die Zulässigkeit einer Verarbeitung bedarf der weiten in Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO genannten Voraussetzungen (verstärkte Erforderlichkeitsprüfung sowie angemessene Schutzvorkehrungen). Der Entwurf ist an diesen Maßstäben zu messen.

Eine aktuelle Gefährdung für betroffene Flüchtlinge besteht insbesondere darin, dass die Asylantrags- oder die AZR-Daten über das AZR oder über abfragende deutsche Stellen an Stellen und **Behörden der Heimatländer** gelangen, die diese für konkrete Repressionen oder Verfolgungsmaßnahmen nutzen können. Angesichts des gesteigerten Inhalts der AZR-Daten über viele höchstpersönliche Umstände insbesondere im Asylverfahren und die leichtere Zugänglichkeit dieser Daten besteht hierin eine besondere Gefahr für die Betroffenen (Weichert in Huber, AufenthG, 1. Aufl. 2010, § 86 Rn. 40). Der Entwurf sieht insofern keine adäquaten Schutzmechanismen vor. Ein solcher Mechanismus könnte darin bestehen, dass auf Antrag des Betroffenen Daten gezielt gesperrt, d. h. in der Verarbeitung beschränkt werden, wenn damit eine Gefahr von Verfolgung begründet werden kann. Eine solche Konkretisierung des in Art. 22 DSGVO vorgesehenen Widerspruchsrechts ist grundrechtlich geboten.

Gemäß Art. 87 DSGVO bedarf es bei der Normierung von nationalen Kennziffern oder anderer Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung „geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“. Bei der **AZR-Nummer** (§ 3 Nr. 2 AZRG) handelt es sich um eine solche Kennziffer, nachdem diese nicht nur für aufenthaltsrechtliche Zwecke, sondern generell für die Verwaltung von Ausländern bzw. deren Daten genutzt wird (kritisch dazu schon Weichert, AZRG, 1996, § 3 Rn. 6). Die Nutzung der AZR-Nummer wurde mit dem 1. DVAG 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). Der Bundesratsbeschluss sieht gar eine Ausweitung der AZR-Nummer in Bereichen vor, wo eine eindeutige Zuordnung durch die Sozialversicherungsnummer oder in der Meldebehörde gewährleistet ist (BR-Drs. 54/19 – Beschluss, Nr. 2, 3, 4). 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.

Ursprünglich handelte es sich bei dem AZR um eine Datenbank, die ausschließlich aufenthalts- und sicherheitsbehördliche Funktionen erfüllte. Schon 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). 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 Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere für die erfassten Flüchtlinge, teilweise nicht gilt (z. B. in Asylbewerberleistungsgesetz) bzw. über die Zwischenschaltung des AZR aufgehoben wird. Der Bundesrat will mit seinem Beschluss am 15.03.2019 noch weiter gehen, indem er fordert, das AZR noch stärker für Integrationsmaßnahmen zu nutzen (BR-Drs. 54/19 – Beschluss, Nr. 1).

Art. 6 Abs. 4 DSGVO verbietet bei der personenbezogenen Datenverarbeitung das Verfolgen von **Zwecken, die miteinander nicht vereinbar sind**. Bei tendenziell unvereinbaren Zwecken müssen negative „Folgen der beabsichtigten Weiterverarbeitung“ regulativ ausgeschlossen werden (lit. d) oder „geeignete Garantien“ vorhanden sein (lit. e). Der sowohl europarechtlich bei der Verarbeitung von sensiblen Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz (Weichert DuD 2017, 539) wird bei Flüchtlingen weder im AZRG noch in den sonstigen Gesetzen gewährleistet.

Nicht weiter ausgeführt werden können und sollen hier weitergehende **verfassungsrechtliche Bedenken**, die schon langfristig hinsichtlich der Regelungen des AZRG bestehen und welche die Bestimmtheit von Regelungen, die Erforderlichkeit von zugelassenen Verarbeitungen, die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sowie den Gleichheitsgrundsatz betreffen (dazu schon Weichert, AZRG, 1996, Einführung Rn. 13-46).

Die oben aufgeführten allgemeinen Kritikpunkte wurden schon im Rahmen der **Verbändeanhörung** zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums von verschiedenen Stellen vorgetragen. Leider hat sich diese Kritik in keiner Weise im nun vorgelegten Regierungsentwurf oder in der Stellungnahme des Bundesrates niedergeschlagen.

B. Kompensatorische Maßnahmen zur Sicherung des Grundrechts für Datenschutz für Nichtdeutsche

Die obigen Ausführungen weisen darauf hin, dass mit dem Gesetzesvorschlag weitere massive Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz der Betroffenen vorgesehen sind. Mit ihnen werden die schon bestehenden **Erfassungs- und Überwachungsmaßnahmen gegenüber Nichtdeutschen** und insbesondere gegenüber Flüchtlingen weiter verstärkt. Derartige Eingriffe sind nur verfassungsgemäß, wenn diese verhältnismäßig sind, d. h. wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind. Sind neue gesetzliche Maßnahmen geeignet und für legitime Zwecke erforderlich, so bedarf es zur Sicherung des Datenschutzes und der Angemessenheit der informationellen Eingriffe geeigneter Garantien und Schutzmaßnahmen.

Für derartige Schutzmaßnahmen sind folgende Aspekte von besonderer Relevanz:

- Nichtdeutsche, insbesondere Flüchtlinge aus Ländern außerhalb der EU, haben in gleichem Maße wie Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland bzw. von EU-Mitgliedstaaten einen **Schutzanspruch hinsichtlich ihres Grundrechtes auf Datenschutz**.
- Viele dieser Menschen sind nicht bzw. nur in einem geringen Maße der deutschen Sprache mächtig und sind mit den gesetzlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen informationeller Eingriffe nicht vertraut. Sie kennen oft weder die teilweise hochkomplexen Regelungen noch die faktischen Gegebenheiten und Hintergründe ihrer informationellen Erfassung und Kontrolle. Sie haben, strukturell und kulturell bedingt, faktisch nur sehr begrenzte oder keine Möglichkeiten, ihre informationellen Grundrechte individuell durchzusetzen. Sie sind bisher auch nicht so organisiert und mit Rechten ausgestattet, dass sie ihre gemeinsamen Interessen kollektiv vertreten können. Sie sind deshalb ihrer informationellen Erfassung und Überwachung oft **schutzlos ausgeliefert**.
- Angesichts dieses faktischen Ausgeliefertseins muss eine Instanz befugt werden, die Interessen sowie die Freiheits- und Grundrechte von Nichtdeutschen auch rechtlich wahrzunehmen. Hierfür ist im Aufenthaltsgesetz generell die Etablierung der oder des **Integrationsbeauftragten** vorgesehen (§§ 92-94 AufenthG). Dieser hat aber nur geringe finanzielle und personelle Ressourcen und ist wegen seiner Benennung und

seiner hierarchischen Einbindung nicht unabhängig. Seine rechtlichen Möglichkeiten beschränken sich auf informelle Aktivitäten. Es bedarf daher zusätzlicher, geeigneterer Maßnahmen, um das Grundrecht auf Datenschutz von Nichtdeutschen zu gewährleisten.

- Für die Datenschutzkontrolle – auch soweit sie Nichtdeutsche betrifft – sind die unabhängigen **Datenschutzaufsichtsbehörden** des Bundes und der Länder zuständig. Ausweislich der Tätigkeitsberichte dieser Behörden spielt der Datenschutz für ausländische Staatsangehörige trotz der gerade gegenüber diesen Menschen erfolgenden speziellen Erfassungs- und Kontrollmaßnahmen hier eine untergeordnete Rolle. Dies ist zum einen dem Umstand zuzuschreiben, dass von Nichtdeutschen dort wenig Eingaben und Beschwerden eingehen, was insbesondere auf deren kulturelle Distanz zum Thema Datenschutz zurückzuführen ist. Dies macht umso mehr anlasslose Kontrollen nötig, wofür vor allem bei den zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder die erforderlichen Ressourcen fehlen.

Dringend nötig ist daher die Bereitstellung der nötigen **personellen und finanziellen Ressourcen für Aufsichtsbehörden**, damit diese in dem sensiblen Bereich der Ausländerüberwachung die erforderlichen Informations- und Kontrollmaßnahmen durchführen können.

Art. 80 DSGVO sieht vor, dass der nationale Gesetzgeber befugt ist, speziellen Einrichtungen die Befugnis zu übertragen, die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen in Bezug auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten rechtlich – auch gerichtlich – wahrzunehmen. Eine derartige gesetzliche Beauftragung erfolgte gegenüber zertifizierten Verbraucherschutzorganisationen zur Wahrung des Datenschutzes für Verbraucherinnen und Verbraucher (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 UKlaG). Nichtdeutsche sind hinsichtlich ihrer informationellen Erfassung und Kontrolle in einer ähnlichen individuellen Situation des Ausgeliefertseins wie Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber ökonomisch mächtigen Datenverarbeitern. Es sollte daher vorgesehen werden, entsprechende **gesetzliche kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten** zu etablieren. Dies kann in der Form erfolgen, dass privatrechtlich organisierte Institutionen (z. B. Pro Asyl, Flüchtlingsräte, Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände) nach einer entsprechenden Zertifizierung (vgl. § 4 UKlaG) gesetzlich befugt werden, kollektiv das Recht auf Datenschutz für ausländische Staatsangehörige in der Verwaltung und vor Gerichten wahrzunehmen. Eine derartige gesetzliche Garantie ist europarechtlich und verfassungsrechtlich geboten. Eine entsprechende Zulassung der kollektiven Rechtswahrnehmung i. S. v. Art. 80 DSGVO ist deshalb zusätzlich im 2. DAVG vorzusehen.

C. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

Zu folgenden Einzelvorschlägen erfolgt eine spezifische Stellungnahme:

Zu § 3 Abs. 3a AZRG-E

Bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern sollen künftig zusätzlich u. a. **biometrische Daten** (Fingerabdrücke, Größe, Augenfarbe) gespeichert werden. Eine generelle Erforderlichkeit hierfür ist nicht zu erkennen. Dies gilt insbesondere, wenn bei den Betroffenen eine Ausreisebereitschaft besteht. Der angegebene Zweck einer besseren Identifizierbarkeit im Sicherheitsverfahren (S. 51) wird nicht näher erläutert.

Zu § 10 Abs. 4 AZRG-E

Durch die zusätzlichen **Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer**, insbesondere für Datenübermittlungen zu Flüchtlingen von öffentlichen Stellen untereinander (Nr. 3) überschreitet diese ihre Funktion als zweckbezogene Ordnungsnummer (Weichert in Däubler u. a., EU-Datenschutz-Grundverordnung und BDSG-neu, 2018, Art. 87 Rn. 19) und wird zur

nationalen Kennziffer, ohne dass die nach Art. 87 DSGVO vorgesehenen Garantien gegeben werden (s. o. A und B)

Zu § 11 Abs. 2 AZRG-E

Die Regelung enthält eine generelle **Befugnis zur Weiterübermittlung** von erlangten AZR-Daten, wenn die Daten „unmittelbar hätten übermittelt werden dürfen“. Damit wird die Funktion des AZR als Datendrehscheibe weiter ausgebaut, ohne dass die Zweckbindung noch wirksam überprüft werden kann. Eine auf S. 3 vorgesehene Verpflichtung zur Überprüfung der Richtigkeit und Aktualität der Daten erfolgt, wie in der Begründung behauptet (S. 54), nicht obligatorisch durch eine erneute AZR-Abfrage. So besteht die Gefahr, dass übermittelte, für den Betroffenen negative Informationen ein Eigenleben 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. Mit der Regelung wird damit dem Grundsatz der Datenrichtigkeit nach Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO nicht hinreichend genügt.

Zu § 13 Abs. 3 AZRG-E

Die neue Regelung sieht vor, dass bei **AZR-Abrufen durch deutsche Nachrichtendienste** (BfV, LfV, MAD, BND) eine Protokollierung ausschließlich dort und nicht mehr beim AZR erfolgt. Dies hat zur Folge, dass das weiterhin für die Übermittlung mit verantwortliche AZR keine Überprüfung durchführen kann und dass generell die Prüfung der Zulässigkeit der Abrufe massiv erschwert wird. Hackern würde es ermöglicht, mit den Zugangsmöglichkeiten der Nachrichtendienste unerkannt Daten aus dem AZR abzurufen. Die Begründung für die Regelung, nämlich die „Vermeidung von Doppelaufwänden“ (S. 54), ist vorgeschoben, da Protokollierungen automatisiert erfolgen und die damit verbundene Speicherung keinen wesentlichen zusätzlichen Aufwand darstellt. Die Begründung ignoriert zudem mit ihrem Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit dieser Protokolldaten den Umstand, dass Protokolldaten durch eine enge Zweckbindung ohnehin einer spezifischen Geheimhaltung unterliegen (vgl. § 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AZRG). Von „massiven Kostenfolgen“, selbst bei einer gesonderten abgeschotteten Protokollierung, kann keine Rede sein.

Zu § 18g AZRG-E

Die zusätzlich vorgesehene Datenübermittlung an die **Träger der Deutschen Rentenversicherung** folgt dem Ansatz, das AZR zu einer umfassenden Informationsdrehscheibe für sämtliche Verwaltungsaufgaben zu Nicht-Deutschen auszubauen. Zwar wird für die Übermittlung die Einwilligung der Betroffenen vorausgesetzt. Diese reduziert sich aber wegen der sozialrechtlichen Kooperationspflicht auf eine wenig freiwillige Obliegenheit (§ 60 SGB I).

Zu § 22 Abs. 1, 2 AZRG-E

Die Voraussetzungen für die Einrichtung von **automatisierten Abrufmöglichkeiten** sollen abgesenkt und auf eine Vielzahl weiterer Stellen ausgeweitet werden. Es genügt die Häufigkeit der Übermittlungsersuchen oder deren Eilbedürftigkeit. Dadurch wird das Risiko einer unzulässigen Zweckänderung oder eines Missbrauchs von AZR-Daten massiv erhöht, ohne dass hinreichende zusätzliche Sicherungsvorkehrungen vorgesehen sind.

Zu § 22 Abs. 3 AZRG-E

Es ist geplant, die Regelung zu streichen, wonach der automatisierte Abruf „nur von Bediensteten vorgenommen werden“ darf, die „hierzu besonders ermächtigt worden sind“. Damit wird das Missbrauchsrisiko weiter und ohne Not erhöht: Es obliegt ausschließlich den abrufenden Behörden festzulegen, wer Daten vom AZR abrufen darf. 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, die mangelnde Flexibilität bei „Abwesenheiten und Aufgabenveränderungen“ (S. 1), ist

vorgeschoben, 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** (S. 4) wird es für das AZR erheblich schwieriger, missbräuchliche Abrufe systematisch zu erkennen und aufzuklären. Der Verweis auf die Regelungen der DSGVO, des BDSG sowie die Geheimdienstgesetze sowie eine Protokollauswertung durch die insofern oft wenig geschulten abrufenden Stellen (S. 60 f.) stellt keine hinreichende Kontrollvorkehrung dar. Die Streichung dieser Änderung wurde auch vom Bundesratsausschuss aus den genannten Gründen empfohlen (BR-Drs. 54/1/19 Nr. 14).

Der Bundesrat fordert weitere Möglichkeiten des Online-Abrufs im AZR im Zusammenhang mit der **Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** (BR-Drs. 54/19 – Beschluss, Nr. 5). Es ist nicht nachvollziehbar dargetan, weshalb zusätzlich zu den Jugendämtern auch die Landesverteilstellen direkten Zugang zum AZR benötigen.

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 schwerwiegenden persönlichkeitsrechtlichen Bedenken. Wegen des Wachstums der Kinder sind auch deren Abdrücke Wachstumsprozessen und Änderungen ausgesetzt. Bei der Erfassung solcher Abdrücke bei Kindern bestehen regelmäßig hohe Qualitätsdefizite. Im Entwurf sind keine Nutzungseinschränkungen vorgesehen, so dass die Nutzung dieser Abdrücke durch Sicherheitsbehörden möglich ist. Dadurch laufen die Kinder Gefahr, trotz Strafunmündigkeit in polizeiliche Ermittlungen einbezogen zu werden. Es besteht umgekehrt auch das Risiko, dass diese Fingerabdrücke erheblich später für polizeiliche Ermittlungen und zur Verdachtsgenerierung verwendet werden. Für eine Erforderlichkeit der Absenkung des Alters werden in der Begründung keine Hinweise gegeben. Es ist nicht nachvollziehbar, wie, so die Begründung, mit dieser Maßnahme das Kindeswohl geschützt werden könnte, um „etwaigen Straftaten zu Lasten des Kindes entgegenzuwirken“ (S. 70). Diese Kritik wurde von den Ausschussempfehlungen aufgegriffen, aber vom Bundesrat nicht übernommen (BR-Drs. 54/1/19 Nr. 17).

Die in der Begründung (S. 70, 72) genannten Einschränkungen, wonach die ED-Maßnahmen nicht dem Kindeswohl entgegenstehen dürfen und die **Kinder- und Jugendhilfe Primat** habe und kein unmittelbarer Zwang angewendet werden dürfe, finden im Gesetzestext keinen Rückhalt.

Zu § 56a AufenthG-E

Im Beschluss des Bundesrats vom 15.03.2019 ist vorgesehen, dass ausreisepflichtige Ausländer mit elektronischer Aufenthaltsüberwachung verpflichtet werden, „ein zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“ Diese **Verpflichtung zu dauernden Erreichbarkeit** und die damit verbundene dauernde Kontrollmöglichkeit stellen weitergehende Einschränkungen der Freiheitsrechte der Betroffenen dar. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme nicht erforderlich sei. Sie sei aber sinnvoll, für die „gemeinsame elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit Sitz in Hessen, um den Ausländer kontaktieren und eventuelle Problemlagen niedrigschwellig lösen zu können.“ (BR-Drs. 54/19 – Beschluss, Nr. 9). Eine Einwilligung der Betroffenen ist nicht vorgesehen. Die vorgesehene Maßnahme ist erklärtermaßen unverhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig.

Zu § 73 AufenthG-E

Die Regelung sieht vor, dass im Rahmen von **Zuverlässigkeits- und Sicherheitsüberprüfungen** nach dem AufenthG neben Anfragen beim BKA, beim ZKA sowie bei den deutschen Nachrichtendiensten des Bundes auch Abfragen bei der Bundespolizei standardmäßig erfolgen. Angesichts der vielen dort vorhandenen Informationen, die auf

konkrete Kontakte mit der Bundespolizei zurückgehen (S. 51), ohne dass hierbei i. d. R. abgeschlossene Verwaltungsverfahren dokumentiert sind, besteht die Gefahr, dass ungesicherte Informationen einfließen und zum Nachteil der Betroffenen genutzt werden. Angesichts des Austauschs zwischen den Sicherheitsbehörden ist davon auszugehen, dass relevante Informationen schon bei den bisherigen Anfragen bekannt werden. Es ist nicht erkennbar, weshalb die bisherigen – schon äußerst weit gehenden – Anfragen für valide Überprüfungen nicht ausreichen und eine zusätzliche Anfrage bei der Bundespolizei notwendig ist.

Zu § 31 Abs. 7 AsylG-E

Die **AZR-Nummer** soll künftig auf den Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge aufgeführt werden, um sie z. B. zur weiteren Verwendung Sozialbehörden zugänglich zu machen (S. 79). Damit wird die Funktion der AZR-Nummer weit über die einer Ordnungsnummer ausgeweitet und zu einer nationalen Kennziffer gemacht, ohne dass die dabei geforderten Vorkehrungen getroffen werden (s. o. A).

Zu Art. 11 Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG)

Es gibt keinen Anlass, auf eine **Evaluierung** des 1. DAVG bis Ende 2019 zu verzichten. Gerade im Hinblick auf die dort vorgesehenen und im 2. DAVG geplanten weitergehenden Verschärfungen und Eingriffe ins Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in andere Grundrechte ist eine frühzeitige Bestandsaufnahme notwendig, um möglichst zeitnah evtl. nötige Korrekturen vornehmen zu können. Ein Verschieben der Evaluation ist kein Beitrag zum Bürokratieabbau, wie im Referentenentwurf zu dem vorliegenden Gesetz angegeben, sondern eher einer zum Grundrechtsabbau.

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehe ich gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Thilo Weichert



Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)271 B

Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
Postfach 1468, 53004 Bonn

Vorsitzende des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz
andrea.lindholz@bundestag.de

Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Mathias Middelberg
mathias.middelberg@bundestag.de

Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Burkhard Lischka
burkhard.lischka@bundestag.de

Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Gottfried Curio
gottfried.curio@bundestag.de

Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Konstantin Kuhle
konstantin.kuhle@bundestag.de

Mitglied des Deutschen Bundestages
Frau Dr. Irene Mihalic
irene.mihalic@bundestag.de

Sekretariat des Innenausschusses
des Deutschen Bundestag
innenausschuss@bundestag.de

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-5000
TELEFAX (0228) 997799-5550
E-MAIL referat15@bfdi.bund.de

INTERNET www.datenschutz.bund.de

DATUM Bonn, 18.02.2019
GESCHÄFTSZ. 15-206-5/005#0004

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Entwurf eines Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes**

9446/2019

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn 61, Husarenstraße



SEITE 2 VON 9 Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesregierung hat am 30. Januar 2019 den Entwurf eines Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes verabschiedet. Leider haben die von mir in der Ressortbeteiligung vorgebrachten datenschutzrechtlichen Bedenken gegen einige der in dem Entwurf enthaltenen Regelungen nicht in allen Fällen Berücksichtigung gefunden. Ich möchte Ihnen daher meine verbleibenden Bedenken schildern, so dass diese in die Beratungen des Entwurfs mit einfließen können:

1. **Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten für die AZR-Nummer (Änderung § 10 Abs. 4 AZRG/§ 31 AsylG)**

Die Beschränkung der Nutzung der AZR-Nummer soll aufgeweicht werden. Ist bislang die Nutzung der AZR-Nummer nur im Verkehr mit dem Register und für Datenübermittlungen zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Ausländerbehörden zulässig, soll künftig eine **Nutzung der AZR-Nummer durch öffentliche Stellen auch für die Kommunikation untereinander** bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU in Betracht kommen. Zudem wird die Möglichkeit der **unbefristeten Nutzung für Zwecke des Sicherheitsabgleichs** und der Datenübermittlung zwischen leistungsgewährenden Behörden untereinander sowie mit Ausländer- und im Übrigen zuständigen Landesbehörden eröffnet.

Durch die stetige Ausweitung der Nutzung der AZR-Nummer **erhöht sich zunehmend die Gefahr, dass eine Personenkenzahl entsteht**, wie sie durch das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** bereits in seiner Entscheidung zur Volkszählung 1983 (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1) **abgelehnt** wurde. So hat das BVerfG entschieden, dass eine unbeschränkte Verknüpfung erhobener Daten einer Behörde mit den bei anderen Behörden vorhandenen, zum Teil sehr sensiblen Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstigen Ordnungsmerkmals wegen der damit verbundenen Gefahr einer umfassenden Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebensdaten und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger unzulässig ist (BVerfGE 65, 53). Aufgrund des beabsichtigten und in naher Zukunft zu erwartenden



weiteren Ausbaus des Registers (Ausweitung der Abrufberechtigungen durch weitere Behörden, zunehmende Speichersachverhalte, weitere Zwecke für die Verwendung der Daten) erhöht sich diese Gefahr jedoch stetig. Bereits im ersten Entwurf eines Ausländerzentralregisters im Jahr 1994 war man sich dieser Gefahr bewusst und hat sich daher ausdrücklich für eine Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer entschieden (vgl. BT-Drs. 12/6938, S. 21). Auch wenn die Gründe für die beabsichtigten weitergehenden Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer verständlich sind, gilt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund seiner Herleitung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht auch für Ausländer, so dass bei einer Abwägung bedacht werden muss, ob eine solch weitgehende Regelung in einer vergleichbaren Situation auch für Inländer geschaffen würde.

In diesem Kontext ist auch die vorgesehene Verpflichtung zum Aufdruck der AZR-Nummer auf Entscheidungen des BAMF kritisch zu betrachten, da hierdurch die weitergehende Verwendung der AZR-Nummer erst ermöglicht wird.

Zu hinterfragen ist daher, ob es für die ordnungsgemäße Bearbeitung in den vielen beteiligten Behörden tatsächlich der Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer bedarf, oder durch Vereinheitlichung der Arbeitsweise sowie der IT-Systeme und der damit einhergehenden Verbesserung der Kommunikation unter den Behörden ein ähnlicher aber grundrechtsschonenderer Effekt erreicht werden kann.

2. Ausweitung der Abrufbefugnisse für das Zollkriminalamt (Änderung § 17 AZRG)

Der Gesetzentwurf erweitert den vom ZKA nach § 17 Abs. 1 AZRG aus dem AZR abrufbaren Datenkranz, ohne für alle neu abrufbaren Kategorien die Erforderlichkeit der Abrufmöglichkeit hinreichend zu begründen. Bei dem Abruf der im Aufenthalts- oder Asylverfahren erhobenen Daten handelt es sich jedoch stets um eine zweckändernde Nutzung, deren Erforderlichkeit einer hinreichenden Begründung bedarf. Hierbei ist insbesondere auch die besondere Schutzbedürftigkeit der Daten von Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, angemessen zu berücksichtigen.

Dies betrifft insbesondere die Abrufmöglichkeit für

- Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu den für oder gegen den Ausländer getroffenen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen (Nr. 6) und



- die Seriennummer der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende sowie Ausstellungsdatum und Gültigkeitsdauer (Nr. 9).

Hier ist kein unmittelbarer Bezug zu Aufgaben des Zollfahndungsdienstes erkennbar, da dieser regelmäßig nicht für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zuständig ist. Inwieweit sich hier negative Auswirkungen auf die Durchsetzung einer im Einzelfall bestehenden Ausreisepflicht ergeben, wäre näher zu erläutern. Auch um wieviel Einzelfälle es sich hier möglicherweise handelt, wäre zahlenmäßig zu hinterlegen. Ähnlich pauschal ist die Behauptung, dass es zu Zeitverzögerungen im Zusammenhang mit Fahndungsausschreibungen oder erforderlichen Sofortmaßnahmen kommt. In welchen Fallkonstellationen typischerweise welche Daten fehlen, um entsprechende Maßnahmen vorzulegen, ist nicht vorgetragen.

Beim Abruf von Fingerabdruckdaten (Nr. 7) handelt es sich um eine Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, deren Zulässigkeit nach § 48 BDSG voraussetzt, dass sie unbedingt erforderlich ist. Außerdem sind geeignete Garantien für die Rechtsgüter der betroffenen Personen vorzusehen. Zu beiden Voraussetzungen schweigt die Gesetzesbegründung.

Für generell unzulässig halte ich die Übermittlung von freiwillig gemachten Angaben zu Telefonnummern und E-Mail-Adressen (Nr. 11). Freiwilligkeit bzw. eine Einwilligung vermögen zwar unter dem Regime der DSGVO eine Verarbeitung zu rechtfertigen. Der Abruf durch das ZKA erfolgt jedoch nach den Vorschriften des dritten Teils des BDSG. Daher müsste die Einwilligung nach § 51 BDSG nachgewiesenermaßen auch die zweckändernde Verwendung durch die Behörden des Zollfahndungsdienstes umfassen. Im Zweifel kann der Betroffene die Folgen einer solchen Einwilligung nicht ausreichend überblicken, so dass die Freiwilligkeit bezüglich einer Weitergabe an Strafverfolgungsbehörden hier stets in Zweifel zu ziehen ist.

Auch bei den Daten zur

- Durchführung der Gesundheitsuntersuchung nach § 62 Absatz 1 des Asylgesetzes und die Untersuchung auf Vorliegen einer ansteckungsfähigen Lungentuberkulose nach § 36 Absatz 4 oder 5 des Infektionsschutzgesetzes, jeweils mit Ort und Datum (Ziff. 13) und
- zur Feststellung, dass keine medizinische Bedenken gegen die Aufnahme in eine Einrichtung der gemeinschaftlichen Unterbringung bestehen (Ziff. 14)



handelt es sich um besondere Kategorien personenbezogener Daten, deren Verarbeitung einer hinreichenden Begründung bedarf. Inwieweit diese Informationen für die Eigensicherung der Einsatzkräfte erforderlich sind, wäre noch näher darzulegen.

Die Tatsache, ob, wann und wo eine Untersuchung stattgefunden hat ohne das Untersuchungsergebnis erscheint für den angegebenen Zweck ohne Aussagekraft.

Darüber hinaus wird mit dem Gesetzentwurf in § 17 Abs. 2 AZRG eine Fallgruppe gestrichen, in der bislang der abrufbare Datenkranz eingeschränkt war. Wo die Daten des Betroffenen aus Anlass von Einreisebedenken erfasst sind, soll künftig eine unbeschränkte Abrufmöglichkeit aller gelisteten Datenkategorien bestehen. Ausweislich der Gesetzesbegründung erfolgt die Streichung dieses Ausschlussgrundes in logischer Konsequenz vor dem Hintergrund, dass das Zollkriminalamt an Überprüfungen nach § 73 AufenthG mitwirkt. Inwieweit alle gelisteten Daten für die Überprüfung auf Versagungsgründe oder sonstige Sicherheitsbedenken erforderlich sind, ist nicht selbsterklärend.

3. Wegfall der Beschränkungen beim Abruf im automatisierten Verfahren durch die Nachrichtendienste (Änderung § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 AZRG)

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt, für BfV und MAD die bisherige Nutzungsbeschränkung beim automatisierten Verfahren auf bestimmte gesetzlich zugewiesene Aufgaben aufzuheben und den automatisierten Zugriff auf das AZR für jeden Abruf im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung von BfV und MAD zu gestatten.

Diese avisierte Ausweitung der Zugriffsmöglichkeiten ist mit dem **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur insoweit vereinbar**, als die Datenabrufe aus dem AZR aufgrund ihrer **außergewöhnlichen Aufklärungsbedeutung, Häufigkeit und Eilbedürftigkeit** einen schnelleren automatisierten Zugriff erfordern.

Das BVerfG hat ausdrücklich betont, dass die Vereinfachung von Datenabfragen durch einen Zugriff im automatisierten Verfahren insbesondere wegen der fehlenden Hemm- und Kontrollwirkung ein nicht unerheblicher, eigenständiger Grundrechtseingriff ist, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf. (vgl. etwa BVerfG NJW 2012, 1419 [1426]).



SEITE 6 VON 9

Im bisherigen Gesetzgebungsverfahren für das 2. DAVG konnte eine außergewöhnliche Aufklärungsbedeutung, Häufigkeit und Eilbedürftigkeit nur für Abrufe des BfV im Zusammenhang mit Missionierungs- bzw. Rekrutierungsaktivitäten legalistischer Gruppen und für Abrufe des MAD für die Überprüfung von ausländischen Ortskräften dargelegt werden. Es lässt sich mithin ausschließlich die zusätzliche Aufnahme dieser gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in § 22 AZRG verfassungsrechtlich rechtfertigen. Für die übrigen, derzeit nicht im § 22 AZRG erfassten Aufgaben muss eine Nutzung des automatisierten Verfahrens weiterhin unterbleiben.

4. Zulassung der Polizei des Deutschen Bundestages zum automatisierten Abrufverfahren (Änderung § 22 ARZG)

Mit dem Gesetzentwurf wird für die Polizei des Deutschen Bundestages eine Befugnis zum automatisierten Abruf aus dem AZR neu geschaffen.

Hiervon sollte Abstand genommen werden, solange für diese Polizei keine Rechtsgrundlage existiert, selbst wenn es sich nur um ein "redaktionelles Versehen" handeln soll (so jedenfalls die Gesetzesbegründung dazu).

5. Ausbau des Sicherheitsabgleichsverfahren/Asylkonsultationsverfahrens (Änderung § 73 AufenthG)

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt, den Sicherheitsabgleich in ausländerrechtlichen Entscheidungen deutlich auszuweiten und zu intensivieren:

Zukünftig sollen neben den bei den Nachrichtendiensten, dem BKA und dem ZKA vorliegenden Erkenntnissen auch die Erkenntnisse der BPol herangezogen werden, um Versagungsgründe und sonstige Sicherheitsbedenken bei der zu treffenden ausländerrechtlichen Entscheidung ausmachen zu können.

Zudem soll die Vornahme eines derartigen Sicherheitsabgleichs für Widerrufs- und Rücknahmeverfahren bei Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz (§§ 73 bis 73b AsylG), für Übernahmearsuchen nach Art. 21 Verordnung (EU) Nummer 604/2013 und nationale Neuansiedlungsverfahren (Resettlements) sowie für sonstige humanitäre Aufnahmeverfahren von Drittstaatsangehörigen und die Umverteilung von Asyl-



SEITE 7 VON 9 antragstellern aufgrund von Maßnahmen nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV ins Gesetz neu aufgenommen werden.

Eine derartige Ausweitung und Intensivierung des Sicherheitsabgleichs und die damit einhergehenden Grundrechtseingriffe müssen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Dies ist im gegenständlichen Gesetzesentwurf bislang nicht geschehen.

Zum einen muss der verfassungsrechtliche **Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung** (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, insb. Rn 284 ff.) bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des § 73 AufenthG Berücksichtigung finden. Die bei den Sicherheitsbehörden vorliegenden Daten sind ursprünglich zu anderen Zwecken als der Feststellung von Versagungsgründen und Sicherheitsbedenken bei ausländerrechtlichen Entscheidungen erhoben worden. Sie dürfen daher nur dann im Wege der Zweckänderung für den Sicherheitsabgleich herangezogen werden, wenn und soweit gesetzgeberisch der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung umgesetzt wird. Der Gesetzgeber muss festlegen, dass Daten der Sicherheitsbehörden nur dann für den Sicherheitsabgleich genutzt werden dürfen, wenn es um den Schutz mindestens gleichgewichtiger Rechtsgüter geht, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten. Die Gleichgewichtigkeit ist anhand der Rechtsgüter und Mittel zu beurteilen, die Gegenstand der ursprünglichen Datenerhebung durch die Sicherheitsbehörden waren.

Die gesetzliche Regelung muss also eine differenzierte Heranziehung von Daten der Sicherheitsbehörden für den Sicherheitsabgleich vorsehen. Für die Frage, ob ein Datum genutzt werden kann, muss nach den Erhebungsumständen des jeweils in Betracht kommenden Datums unterschieden werden. **Orientieren** kann man sich an den **§ 12 Abs. 2 und 3 BKAG**. Nur dort ist der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung bislang gesetzgeberisch berücksichtigt worden.

Zum anderen muss dem verfassungsrechtlich verbrieften, **informationellen Trennungsprinzip zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten** (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, 1 BvR 1215/07, Rn 123) hinreichend Rechnung getragen werden. Daten aus dem Nachrichtendienstbereich und dem Polizeibereich dürfen nur dann ausgetauscht werden, wenn der Austausch einem herausragenden öffentlichen Interesse dient und dies durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normklarer gesetzlicher Regelungen gesichert ist.



Daher ist es zunächst geboten, gesetzgeberisch explizit **festzulegen**, dass es **über den Sicherheitsabgleich zu keinem** – auch nicht mittelbaren – **Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten** kommen darf.

Darüber hinaus stellt die derzeitige gesetzliche Regelung, dass die Polizeibehörden und Nachrichtendienste alle Informationen zu Versagungsgründen und sonstigen Sicherheitsbedenken übermitteln, nicht sicher, dass es zur Vermischung der beiden Wissensbereiche nur dann kommt, wenn ein herausragendes öffentliches Interesse dafür besteht. Die **Eingriffsschwelle „sonstige Sicherheitsbedenken“ muss erhöht werden**, z.B. durch das Erfordernis, dass die Sicherheitsbedenken vergleichbar schwerwiegend wie die im Ausländerrecht geregelten Versagungsgründe sind oder dass eine konkrete Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter wie etwa Leib, Leben oder Freiheit einer Person bestehen muss.

Dies gilt umso mehr, als mit Verfahren wie Übernahmeersuchen nach Art. 21 Verordnung (EU) Nummer 604/2013 und Umverteilungen nach Artikel 78 Absatz 3 AEUV Verfahren hinzukommen sollen, die der eigentlichen Entscheidung über die Asylgewährung vorausgehen. Dort ist also nur eine vorläufige, zeitlich klar begrenzte Entscheidung zu treffen für den Zeitraum, den die endgültige Entscheidung über die Schutzgewährung benötigt. Im Rahmen der endgültigen Entscheidung wird dann noch einmal und final u.a. geprüft, ob Versagungsgründe bestehen. Durch die vorläufigen Entscheidungen werden aufgrund ihres vorübergehenden Charakters etwaig zu schützende Rechtsgüter grundsätzlich nicht in gleicher Weise gefährdet wie bei endgültigen Entscheidungen über den Schutzstatus. Von daher ist hier eine Entscheidung auf Basis von aus dem Polizeibereich und aus dem Nachrichtendienstbereich übermittelten Informationen nur dann verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, wenn eine nicht hinnehmbare herausragende Rechtsgütergefährdung besteht, also hinreichend konkret und gravierend die Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt werden.

6. Allgemeiner Hinweis zur Ausweitung der nachrichtendienstlichen Befugnisse

In diesem wie in anderen aktuellen Gesetzgebungsvorhaben ist die generelle Tendenz zu beobachten, Abrufbefugnisse und Möglichkeiten zur Erlangung von personenbezogenen Daten auszuweiten, ohne dass klar und eindeutig festgelegt wird, wo die abgefragten Daten im Ergebnis gespeichert werden und welche weiteren Verar-



SEITE 9 VON 9

beitungsschritte inklusive der Löschung vorgesehen bzw. zugelassen sind. Allgemeine Vorschriften finden sich dazu in den jeweiligen Fachgesetzen der Nachrichtendienste (MADG, BVerfSchG und BNDG). Diese regeln zwar die Speicherung, Veränderung, Nutzung, Berichtigung, Löschung und Verarbeitungseinschränkung personenbezogener Daten in Dateien. In der **Kontrollpraxis** des BfDI hat sich allerdings **herausgestellt**, dass diese **Vorschriften zu allgemein** gehalten sind. Ein personenbezogenes Datum, das z.B. durch Abfrage aus einem Register in den Verantwortungsbereich eines Nachrichtendienstes gelangt, ist im weiteren Verlauf nur sehr geringen Anforderungen unterworfen, z.B. hinsichtlich der Dokumentation, woher das Datum stammt und wann es gelöscht werden muss. Der BfDI hält daher die Aufnahme spezifischer **Rechtsvorschriften in die Fachgesetze der Nachrichtendienste** für erforderlich, die Regelungen für den **Umgang mit personenbezogenen Daten** vorsehen, **die die Nachrichtendienste von anderen öffentlichen Stellen erhalten.**

Mit freundlichen Grüßen


Ulrich Kelber

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

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 BVerfG¹ 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.“²

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 ab³. 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“⁴ 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“⁵ 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

¹ BVerfGE 65, 1; NJW 1984, 419

² S.o.

³ BVerfG NJW, 422

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

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

der betroffenen Menschen“⁶ 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.⁷ Hiernach darf der mit der Datenverarbeitung „verbundene Eingriff [...] nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen stehen.“⁸ 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 Lebensführung⁹ 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:

⁶ Weichert in Huber Rn. 4

⁷ BVerfGE 27, 352

⁸ Weichert in Huber Rn. 5

⁹ 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 Ordnungsnummer¹⁰ 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 sensiblen Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz¹¹ 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.

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

¹¹ 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 Übermittlungsersuchen 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