



## Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München

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

Per E-Mail:  
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)820 A**

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
BT-Drs.19/28170 23.04.2021

Unser Zeichen  
DSB-80-34-23

München, den 28.04.2021  
Durchwahl: 089 212672 - 0

### **Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, BT-Drucksache 19/28170; Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (BT-Drucksache 19/28170) bedanke ich mich. Gerne werde ich als Sachverständiger an der Anhörung am Montag, den 3. Mai 2021 von 13.00 Uhr bis 15.00 Uhr per Videokonferenz teilnehmen.

Inhaltlich nehme ich wie folgt zu dem Gesetzentwurf Stellung:

Der Gesetzentwurf treibt einen Umbau des Ausländerzentralregisters (AZR) von einem staatlichen Register in eine zentral geführte Datenbank voran, die alle wesentlichen Informationen und Dokumente zur Erfüllung von Alltagsaufgaben der mit ausländerrechtlichen Fragen befassten Stellen bereithält. Nach meiner Einschätzung stellt der Entwurf dabei nur einen Zwischenschritt in einer Entwicklung dar, die spätestens mit dem ersten Datenaustauschverbesserungsgesetz 2019 begonnen hat.

Angesichts der zahlreichen Mehrfachstrukturen im Ausländerbereich kann ich diese Zielsetzung verstehen. Aus grundrechtlicher Sicht stelle ich allerdings mit Sorge fest, dass der Charakter des AZR zwar Schritt für Schritt geändert wird, die Grundkonzeption der Betroffenenrechte aber weitgehend beibehalten wird. Es wäre dringend an der Zeit, die Ausgestaltung der Betroffenenrechte an den neuen Charakter des AZR anzupassen.

Beispielsweise ist es bei einem Register nachvollziehbar, dass die datenschutzrechtlich betroffene Person nicht intensiv in die Verarbeitung personenbezogener Daten eingebunden werden kann. Bei Fachverfahren und Arbeitsdateien ist die Sachlage hingegen grundlegend anders. Aus meiner Sicht verlangen dort die Grundsätze der Verarbeitung nach Treu und Glauben sowie der Transparenz zwingend eine wesentliche stärkere Einbindung der betroffenen Personen, da sie ansonsten die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten nicht nachvollziehen können.

Verständlicherweise haben bei den bisherigen Reformen die Interessen der angeschlossenen Behörden relativ einseitig im Vordergrund gestanden. Im fortgeschrittenen Stadium der Weiterentwicklung des AZR müsste nun allerdings auch dringend eine vertiefte betroffenenbezogene Betrachtung des AZR erfolgen – etwa indem ohne Zweifel in der Vollzugspraxis schon berücksichtigte Erfordernisse auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Ich denke insoweit beispielsweise an eine wesentlich klarere Festlegung von Grenzen der Übermittlung personenbezogener Daten und die (z.B. virtuelle) Trennung von Daten nach Aufgabengebieten. Es liegt insoweit auf der Hand, dass sich beispielsweise die Verarbeitungszwecke und Informationsbedarfe von Sicherheitsbehörden grundlegend von denen der Ausländerbehörden und den Sozialleistungsträgern unterscheiden. Ich vermute, dass diese Erfordernisse von einem Rollenkonzept des BVA bereits größtenteils abgedeckt sind. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wäre insoweit aber eine normative Absicherung geboten. Wenn dieser Umstand mit dem vorliegenden Entwurf nicht mehr berücksichtigt werden kann, sollte eine betroffenenorientierte Anpassung des AZRG dringend zeitnah in einem weiteren Gesetz nachgeholt werden. Geschieht dies nicht, droht der erfolgreiche Umbau des AZR spätestens mittelfristig an der Grundrechtswidrigkeit seiner gesetzlichen Befugnisse zu scheitern.

Dies vorausgeschickt halte ich den in der Begründung zum Gesetzentwurf festgestellten erheblichen Reformbedarf im Grundsatz für nachvollziehbar, jedenfalls soweit angeschlossene Behörden personenbezogene AZR-Daten zur Erfüllung *gleichlaufender* Aufgaben verwenden (Beispiel wäre das Zusammenwirken von BAMF und Ausländerbehörden). Bei der Erweiterung des AZR-Datenbestands und der Übermittlungsbefugnisse geht es allerdings nicht nur um diese Fallkonstellationen, sondern auch um die gerade nicht immer gleichlaufende Datenverwendung durch rund 14.000 Behörden mit äußerst unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Nach der im Wesentlichen übereinstimmender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverfassungsgerichts BVerfG) sind die Erhebung, die Speicherung und ebenso die Übermittlung personenbezogener Daten jeweils legitimierungsbedürftige Eingriffe in die informationellen Grundrechte (vgl. etwa grundlegend EGMR; Urteil vom 26. März 1987, Nummer 9248/81 – Leander/Schweden, Absatz 48; jüngst bestätigt durch EGMR, U.v. 30. Januar 2020 – Nr. 50001/12 – Breyer/Deutschland, Abs. 81; grundlegend EuGH, U.v. 20.5.2003 – C-465/00 u.a. – Österreichischer Rundfunk, Abs. 74, 75, jüngst bestätigt durch EuGH, U.v. 6.10.2020 – C-511/18, C-512/18, C-520/18, Abs. 116; grundlegend BVerfG, U.v. 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94, 2420, 2437/95, BVerfGE 100, 313, 366 f.; jüngst bestätigt durch BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, S. 152, 229 f., Abs. 113 ff. sowie S. 266, Abs. 212 f.; BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, Abs. 94 ff. mit dem Bild der Doppeltür: Datenübermittlung einerseits – Datenabruf andererseits).

Derartige Grundrechtseingriffe bedürfen jeweils einer gesetzlichen Legitimationsgrundlage, die eine Mindestqualität aufweisen muss. Sie muss insbesondere ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel verfolgen, die jeweils zulässigen Verarbeitungszwecke hinreichend normenklar definieren, die Verarbeitung auf das erforderliche Maß beschränken und eine hinreichende Transparenz für die betroffenen natürlichen Personen sicherstellen. Zugleich muss sichergestellt sein, dass die materiell-gesetzlichen Vorgaben im Gesetzesvollzug im Wege von technisch-organisatorischen Maßnahmen eingehalten werden. Diese durch ständige Rechtsprechung festgestellten grundrechtlichen Anforderungen hat der EU-Gesetzgeber als verbindliche Datenschutz-Grundsätze anerkannt. Sie sind in Art. 5 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679) ebenso wie in Art. 4 der Datenschutz-

Richtlinie für die Straftatenbekämpfung (Richtlinie (EU) 2016/680) ausdrücklich verankert.

Im Grundsatz habe ich keine ernsthaften Zweifel daran, dass das Once-Only-Prinzip grundrechtskonform auch in Bezug auf das AZR etabliert werden kann. Auch verfolgt der Gesetzentwurf durchaus ein legitimes Regelungsziel, soweit er eine bessere Datenqualität im AZR anstrebt. Zumindest scheint der Europäische Gerichtshof im sogenannten „Huber-Urteil“ eine effizientere Ausgestaltung des AZR im Grundsatz als legitime Zielsetzung anzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 – C-524/06, Abs. 62).

Mitnichten ist diese Feststellung allerdings dahingehend zu missverstehen, dass eine Effizienzsteigerung jedwede Grundrechtsbeeinträchtigung zu rechtfertigen vermöge. Vielmehr müssen die jeweiligen Grundrechtsbeschränkungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Regelungsziel stehen (vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 9. November 2010 – C-92, 93/09, Abs. 72). Diesbezüglich habe ich erhebliche Zweifel, ob das AZRG in der Fassung des Gesetzentwurfs die oben angedeuteten Voraussetzungen einer grundrechtskonformen Ausgestaltung des Registers vollständig erfüllen würde.

Bei der Beurteilung der EU-Rechtskonformität der geplanten Änderungen ist weiterhin zu beachten, dass der Bundesgesetzgeber in Bezug auf das AZRG im Allgemeinen die vorrangigen Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) beachten muss. Soweit es allerdings um die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Bekämpfung von Straftaten für die hierfür zuständigen Behörden geht, ist nicht die DSGVO anwendbar. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten der EU insoweit die Zielsetzungen der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutzrichtlinie für die Straftatenbekämpfung – nachfolgend: JI-DSRL) in das nationale Recht umzusetzen. Soweit das AZRG unmittelbar nachrichtendienstliche Verarbeitungsbefugnisse regelt, findet EU-Datenschutzrecht keine Anwendung, vgl. Art 2 Abs. 2 Buchstabe a DSGVO.

### **Im Einzelnen:**

Der allgemeine Inhalt des AZR wird nach § 3 AZRG-E nicht unerheblich erweitert. In der mir zur Verfügung stehenden Zeit konnte ich leider nicht näher überprüfen, aus welchen konkreten Gründen diese Ergänzungen geboten sein sollten. Während ich die Ergänzung der Grundpersonalien in § 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG-E als nicht sehr problematisch ansehe, wirft die geplante **Erfassung von ausländischen Personenidentitätsnummern** nach § 3 Abs. 1 Nr. 5b AZRG-E jedoch erhebliche rechtsstaatliche Fragen auf. Wie der Gesetzentwurf andeutet, dienen nationale Personenidentitätsnummern dazu, unter anderem Zuordnungsfehler zu vermeiden. Zugleich erleichtern derartige Kennzeichen das Erstellen von Persönlichkeitsbildern und die umfassende bereichsübergreifende Überwachung von Einzelpersonen.

Dementsprechend wird die Speicherung im AZR ganz überwiegend mit kriminalpolizeilichen Bedürfnissen begründet, die aber nicht ohne weiteres mit aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen zusammenhängen. Das wirft die Frage auf, inwieweit das Speichermerkmal „ausländische Personenidentitätsnummer“ tatsächlich für die Erfüllung spezifisch aufenthaltsrechtlicher Aufgaben „unbedingt notwendig ist“, wie es von der Rechtsprechung im Allgemeinen für Beschränkungen der Grundrechte aus Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der EU verlangt wird (grundlegend EuGH, Urteil vom 16.12.2008 – C-73/07, ständige Rechtsprechung). Dabei ist zu beachten, dass die Speicherung gemäß § 3 AZRG-E nicht nach der JI-DSRL, sondern nach der DSGVO zu beurteilen ist.

Falls der Bundesgesetzgeber ungeachtet dieser Bedenken an der Erfassung ausländischer Personenidentitätsnummern festhalten will, liegt es zunächst nahe, die Erfassung der ausländischen Personenidentitätsnummer im AZR auch am Maßstab des Art. 87 DSGVO zu beurteilen. Gegebenenfalls wären für ihre Verwendung „geeignete Garantien“ für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorzusehen.

Allerdings: Im Unterschied zur AZR-Nummer, die mittlerweile wohl unzweifelhaft als nationale Kennziffer im Sinne des Art. 87 DSGVO anzusehen ist, wird in der Literatur teilweise bezweifelt, ob die Regelung überhaupt auf nationale Personenkennziffern von Nicht-EU-Mitgliedstaaten anzuwenden sei (so etwa Weichert in Kühling/Buchner, DSGVO – BDSG, Kommentar, 3. Auflage 2020, Art. 87 Rn. 7 m.w.N.). Diese Auffassung kann ich jedoch nicht teilen. Das gilt umso mehr, als hier der Gesetzentwurf

ausländische Personenidentitätsnummern gerade zu Zwecken der eindeutigen Identifizierung der betroffenen Person in das nationale Recht einführt und sie sich damit zu eigen macht.

Ich empfehle deshalb, in Bezug auf die Erfassung ausländischer Personenidentitätsnummern geeignete Garantien für den Schutz der Rechte und Freiheiten bereichsspezifisch im AZRG bzw. in der AZRG-DV ausdrücklich aufzunehmen.

Desweiteren sieht § 3 Abs. 1 Nr. 5c und Nr. 5d AZRG-E pauschal die **Anschrift im Bundesgebiet und Einzugsdatum** als zu speichernde Daten vor. Das wirft Fragen hinsichtlich des Grundsatzes der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe c DSGVO) auf. Bislang sind grundsätzlich nur ausländische Personen mit ihrer Wohnanschrift erfasst, die ein Asylgesuch gestellt haben oder unerlaubt in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 6, § 2 Abs. 1a AZRG). Dass hinsichtlich dieser Personengruppen die Wohnanschrift erfasst wird, leuchtet ohne weiteres ein.

Nun aber ist geplant, sämtliche Nicht-EU-Ausländer mit ihrer Wohnanschrift zu erfassen. Auffällig ist, dass der Gesetzentwurf die Erforderlichkeit der Erfassung relativ aufwändig mit Besonderheiten des Asylverfahrens begründet. In Bezug auf sonstige Nicht-EU-Ausländer hingegen weist der Änderungsvorschlag lediglich darauf hin, dass Speichersachverhalte der Ausländerdatei A in das AZR implementiert würden. Dieser Hinweis stellt für sich allein jedoch keine tragfähige Begründung der Erforderlichkeit der zentralen Erfassung dar. Auch aufgrund meiner aufsichtsbehördlichen Praxis kenne ich keinen nachvollziehbaren Grund für die allgemeine Aufnahme der Wohnadresse in das AZR, zumal der Entwurf mit diesem Vorschlag eine redundante Speicherung zu den dezentral gespeicherten Melderegisterdaten vorsieht. Die Melderegister können von den am AZR angeschlossenen Behörden weitgehend automatisiert genutzt werden, sodass die Notwendigkeit einer AZR-Speicherung fraglich bleibt.

Ich empfehle deshalb, § 3 Abs. 1 Buchstaben c) und d) AZRG-E zu streichen. Etwaige Regelungslücken im Zusammenhang mit Asylverfahren könnten

gegebenenfalls durch eine entsprechende Änderung des § 3 Abs. 2 Nr. 6 AZRG-E geschlossen werden.

Nach § 5 Abs. 5 Satz 1 AZRG-E sollen **Suchvermerke sowie die hierzu übermittelten Daten** statt bislang bis zu zwei Jahren künftig bis zu sechs Jahren erfasst werden. Die Gesetzesbegründung verweist sinngemäß darauf, dass der Suchvermerk nach Ablauf der zweijährigen Speicherfrist registerseitig gelöscht werde. Benötige eine öffentliche Stelle den Suchvermerk auch nach Ablauf, so müsse sie erneut einen Suchvermerk im Register speichern. Das ist meines Erachtens keine tragfähige Begründung für doch nicht unerhebliche Grundrechtseingriffe. Außerdem steht die geplante Regelung zudem in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Datenschutz-Grundsatz der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe e DSGVO). Die ursprüngliche Regelung geht von der Annahme aus, dass ein Suchvermerk regelmäßig spätestens nach zwei Jahren erledigt ist. Das entspricht auch meinen bisherigen aufsichtsbehördlichen Erfahrungen. Für Einzelfälle, in denen die Zweijahresfrist nicht genügen sollte, besteht die Möglichkeit einer manuellen Verlängerung des Suchvermerks.

Ich empfehle deshalb, § 5 Abs. 5 AZRG nicht zu ändern oder allenfalls eine moderate Anhebung der Speicherfrist auf drei Jahre vorzusehen.

§ 6 Abs. 5 AZRG-E sieht die **zentrale Erfassung verschiedener Dokumente zum Schutzstatus** sowie zu gerichtlichen Entscheidungen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren vor. Eine Speicherung dieser Dokumente ist allerdings aus grundrechtlicher Sicht problematisch. Die Erfassung von Entscheidungen des BAMF oder von Gerichten zum Schutzstatus eines Ausländers führt zu einer zentralen Verfügbarkeit hochsensibler Angaben etwa über die Gesundheit, über ihre ethnische Zugehörigkeit, etwaige politische Auffassungen und ihre soziale Integration, also personenbezogenen Daten, die großenteils nach Art. 9 DSGVO einem besonderen Schutz unterliegen.

Eine Speicherung nach § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG-E darf nur dann erfolgen, sofern dieser keine überwiegend schutzbedürftigen Interessen des Ausländers entgegenüberstehen. Das AZRG-E sieht damit eine Interessenabwägung vor, gibt den verantwortlichen öffentlichen Stellen jedoch keine Maßstäbe an die Hand, wie ein

„überwiegendes schutzwürdiges Interesse“ ermittelt werden kann. Ich befürchte deshalb, dass der Schutzgedanke des Satzes 2 im Verwaltungsvollzug leerlaufen wird, wenn § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG-E nicht konkretisiert und damit handhabbar gemacht wird. Ich zweifle stark daran, dass die Vorschrift ohne weitere Schutzvorkehrungen den Anforderungen genügt, die Art. 9 Abs. 2 DSGVO hinsichtlich der Verarbeitung sensibler Daten verlangt.

Sollte der Bundesgesetzgeber an der Regelung festhalten, mache ich darauf aufmerksam, dass § 6 Abs. 5 AZRG-E Verarbeitungssituationen beschreibt, für die typischerweise eine **Datenschutz-Folgenabschätzung** nach Art. 35 DSGVO verpflichtend vorgeschrieben ist. In diesem Zusammenhang besteht die Möglichkeit, dass der Bundesgesetzgeber nach Art. 35 Abs. 10 DSGVO selbst eine substantiierte Datenschutz-Folgenabschätzung vornehmen kann. Aus einer solchen Risikoanalyse könnten dann auch die konkret anzulegenden Maßstäbe an eine Interessenabwägung hervorgehen.

Da der Gesetzentwurf auch die Zielsetzung verfolgt, die Verfahrensabläufe im Sinne der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern, erlaube ich mir den Hinweis, dass § 6 Abs. 5 AZRG-E nahelegt, das **Auskunftsrecht** nach § 34 AZRG um eine Vorschrift zu ergänzen, wonach eine Auskunft auch die Überlassung einer Abschrift der nach § 6 Abs. 5 AZRG-E zu speichernden Dokumente umfassen kann.

Ein Kernstück des Gesetzentwurfs ist die Regelung eines **Datenabgleichs zur Qualitätssicherung** des Datenbestands nach § 8a AZRG-E. Im Grundsatz dient die Vorschrift auch dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenrichtigkeit (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe d DSGVO). Da Datenabgleiche allerdings immer mit Grundrechtseingriffen verbunden sind, sollten sie auf ein notwendiges Maß reduziert werden.

Ich empfehle daher, regelmäßige Datenabgleiche nur im Verhältnis zwischen BAMF, BVA und den Ausländerbehörden zuzulassen. Sonstige Datenabgleiche der Registerbehörde sollten nach Maßgabe der übrigen Voraussetzungen des § 8a Abs. 1 AZRG-E nur im Einzelfall zulässig sein.

Insgesamt fällt auf, dass der Gesetzentwurf bisweilen **Nützlichkeitsabwägungen** anführt, um die Erforderlichkeit einzelner Verarbeitungen zu begründen. Das gilt beispielsweise für die erhebliche Ausweitung der Abrufbefugnisse von Gerichten nach



§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 5a AZRG-E. Zweifellos sind weitgehende Abrufbefugnisse für die zügige Verfahrensgestaltung nützlich. An der Erforderlichkeit bestehen aber schon deshalb Zweifel, da in aller Regel verfahrensbeteiligte Behörden über alle relevanten Informationen verfügen und den Gerichten auch zeitnah zur Verfügung stellen können. Nützlichkeit und Erforderlichkeit sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht deckungsgleich.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Prof. Dr. Thomas Petri  
Landesbeauftragter für den Datenschutz