

RaVG Dr. Philipp Wittmann¹
(VGH Baden-Württemberg)



Karlsruhe, den 30. April 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

– Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 31.03.2021 (BT-Drs. 19/28170) –

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 3. Mai 2021

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 3. Mai 2021 und beruht auf dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 31.03.2021,² der Stellungnahme des Bundesrates vom 26.03.2021³ sowie dem Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung vom 29.03.2021⁴. Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Komplexität der Sachmaterie, des Umfangs des Gesetzesentwurfs und des eng gesetzten Zeitrahmens⁵ – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

¹ Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht, Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. und derzeit im 9. Senat des VGH Baden-Württemberg tätig. Er war mit datenschutzrechtlichen Fragen u.a. als Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts befasst. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Rechtsauffassung der Stammdienststelle oder früherer bzw. gegenwärtiger Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

² BT-Drs. 19/28170.

³ BR-Drs.(B) 186/21.

⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Datenblatt-Nr.: 19/06165, Anlage 3.

⁵ Die Ladung als Sachverständiger erfolgte am 23.04.2021; der Sachverhalt wurde vorab mitgeteilt.

A. Gesetzgebungsvorhaben

I. Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 31.03.2021 dient der Synchronisierung der Datenbestände der bislang dezentral von den Ausländerbehörden gepflegten Ausländerdatei(en) A mit dem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Registerbehörde geführten Ausländerzentralregister und dessen Weiterentwicklung zu einem Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren.⁶ Zukünftig sollen bestimmte – bisher in den Ausländerdateien A vorgehaltene – Daten unmittelbar an das Ausländerzentralregister übermittelt und zur Vermeidung von Doppelspeicherungen nur noch dort gespeichert werden.⁷ Zugleich sieht der Gesetzesentwurf die Schaffung einer zentralen Dokumentenablage für Identitätsnachweise und andere Dokumente vor, um anderen Behörden einen Zugriff auf diese auch dann zu ermöglichen, wenn weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind.⁸

Aufgrund der Länge des Gesetzesentwurfs von insgesamt 36 Seiten Normtext soll von der vollständigen Wiedergabe der vorgeschlagenen Normänderungen abgesehen werden. Inhaltlich gliedert sich der Gesetzesentwurf m.E. zunächst in die folgenden Teilkomplexe, die nachfolgend im Rahmen der Abschnitte B. I. – VI. vertiefend behandelt werden sollen:

- Art. 5 Nr. 4 RegE schafft Grundlage für die geplante Überführung der Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister.⁹
- Anknüpfend hieran erweitern Art. 1 Nrn. 3 und 5 RegE den Inhalt des Ausländerzentralregisters und den Kreis der von den jeweiligen Stellen zu übermittelnden Daten („Datenkranz“).¹⁰ Die Änderungen sind datenschutzrechtlich relevant, beschränken sich im Wesentlichen aber zunächst auf Detailänderungen und Übernahmen aus der Ausländerdatei

⁶ BT-Drs. 19/28170, S. 1.

⁷ BT-Drs. 19/28170, S. 1.

⁸ BT-Drs. 19/28170, S. 2.

⁹ Vgl. hierzu unten B. I. 1. – B. I. 2. a).

¹⁰ Vgl. hierzu im Einzelnen unten B. I. 2. b), II.

A¹¹ bzw. auf Lückenschließungen.¹² Zumindest hinzuweisen ist auf die Abkehr von der bisherigen Praxis, die Anschrift des Ausländers im Bundesgebiet nur bei Asylsuchenden und irregulären Migranten im AZR zu speichern,¹³ und die im Hinblick auf Fragen der Datensicherheit und weiteren Datenverarbeitung nicht unproblematische zusätzliche Aufnahme der „ausländischen Personenidentitätsnummer“.¹⁴

- Datenschutzrechtlich hochrelevant ist jedenfalls die Erweiterung der bisher auf Ausweisungen, Abschiebungen, Einschränkungen oder Untersagungen der politischen Betätigung, den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU sowie Einreisebedenken beschränkten Volltextspeicherung von Begründungstexten (§ 6 Abs. 5 AZRG) auf schutzrelevante Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, gerichtliche Entscheidungen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren und ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente¹⁵ und der damit verfolgte Zweck der Schaffung einer „zentralen Dokumentenablage“¹⁶.
- Art. 1 Nr. 4 RegE verlängert die maximale Speicherdauer von Suchvermerken öffentlicher Stellen von zwei auf drei Jahre.¹⁷
- Art. 1 Nr. 23 RegE eröffnet den Gerichten der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit den Zugang zum Abruf im automatisierten Verfahren auch für Daten nach § 16 Abs. 2 AZRG.¹⁸
- Art. 3 Nr. 2 lit. a) RegE erweitert die Mitteilungspflichten der Strafverfolgungs- und Bußgeldbehörden bzw. Gerichte gegenüber den Ausländerbehörden (§ 87 Abs. 4 AufenthG)

¹¹ Vgl. Art. 1 Nr. 3 lit. a) aa) RegE (Aufnahme von Geburtsland und Doktorgrad) sowie Art. 1 Nr. 3 lit. a) ee) RegE (Berechtigungen oder Verpflichtungen zur Teilnahme an Integrationskursen und der BVA-Nummer).

¹² Vgl. Art. 1 Nr. 3 lit. a) aa) RegE: Aufnahme der Erteilung eines nationalen Visums als Speichersachverhalt.

¹³ Vgl. Art. 1 Nr. 3 lit. a) bb), lit. b) bb), cc), lit. d) RegE.

¹⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 3 lit. a) bb), Nr. 14 a), Nr. 15 a), Nr. 16 a), 19, 20 a) RegE.

¹⁵ Vgl. Art. 1 Nr. 5 lit. f), Nr. 7 lit. b), Nrn. 8 und 9 RegE. Nicht weiter vertieft werden soll die weitere Erweiterung der Speicherbefugnisse auf aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit Zurückweisung oder Zurückschiebung als Spezialfälle der Aufenthaltsbeendigung, die als bloße „Abrundung“ der bestehenden Befugnisse bei Abschiebung verstanden werden kann. Ob der Begriffsverschiebung von der Speicherung von „Begründungstexten“ zu „den der Speicherung zugrundeliegenden Dokumenten“ eine weitere Erweiterung des Speicherrumfangs zugrundeliegt oder sie lediglich der begrifflichen Anpassung an die Erstreckung der auf Ausweis- oder Identifikationsdokumente (die nicht über einen Begründungsteil verfügen) geschuldet sind, bleibt unklar.

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 19/28170, S. 2, 107. Vgl. hierzu unten B. III.

¹⁷ Vgl. hierzu unten B. IV.

¹⁸ Vgl. hierzu unten B. V.

auf Fälle der Erhebung der öffentlichen und des Erlasses bzw. der Aufhebung eines Haftbefehls wegen eines Verbrechens.¹⁹

Neben diesen im Abschnitt B. dieses Gutachtens ausführlicher behandelten Teilkomplexen enthält der Gesetzesentwurf weitere Teilkomplexe, die nachfolgend nur überblicksartig dargestellt und aus Zeitgründen nicht eingehender erörtert werden können:

- Die Neuregelung des § 8a AZRG-E²⁰ ermöglicht einen automatisierten Datenabgleich zwischen dem Datenbestand der Registerbehörde und den Datenbeständen der aktenführenden Behörden.
- Die Ermöglichung von Registeranfragen mittels der vom Bundeskriminalamt vergebenen Fingerabdruck-Referenznummern²¹ erleichtert Übermittlungsersuche durch das Bundeskriminalamt und andere am Polizeilichen Informationsverbund (§ 29 BKAG) beteiligten Polizei- und Zollbehörden.
- Die Regelung des § 15a AZRG-E²² verpflichtet die Registerbehörde im Fall des Fortzugs, einer Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung oder der Ausreise eines Ausländers zur Mitteilung an die zuständigen Ausländerbehörde bzw. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Art. 1 Nrn. 17, 18 und 20 RegE betreffen den Umfang zulässiger Datenübermittlungen an die Träger der Sozialhilfe, die Bundesagentur für Arbeit, die Jugendämter und die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. des AsylbLG zuständigen Stellen (§§ 18a f. AZRG).
- Art. 1 Nr. 22 RegE enthält eine Klarstellung²³ zu bestehenden Übermittlungsbefugnissen an die Staatsangehörigkeitsbehörden zum Zweck der Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen.
- Art. 1 Nrn. 24, 25 und 26 RegE enthalten Folgeänderungen im Hinblick auf die Verarbeitung der Daten des AZR zu statistischen bzw. wissenschaftlichen Zwecken.

¹⁹ Vgl. hierzu unten B. VI.

²⁰ Vgl. Art. 1 Nr. 6 RegE.

²¹ Vgl. Art. 1 Nr. 7 lit. a) RegE.

²² Vgl. Art. 1 Nr. 11 RegE.

²³ BT-Drs. 19/28170, S. 85.

- Art. 2 RegE enthält eine Vielzahl von Folgeänderungen, Neufassungen und Detailanpassungen der Durchführungsverordnung zum AZRG, die sich aufgrund ihrer Detailfülle und der schweren Lesbarkeit derartiger Änderungsgesetze einer systematischen Erschließung im Rahmen dieser Stellungnahme entziehen.
- Art. 3 Nr. 1 RegE enthält im wesentlichen redaktionelle Änderungen und Folgeänderungen der Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten zu Förderungen der freiwilligen Ausreise und Reintegration (§ 86a AufenthG). § 86a Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E regelt erstmals eine ausdrückliche Höchstspeicherfrist für die auf Grundlage von § 86a Abs. 1 AufenthG erhobenen Daten.
- Art. 3 Nr. 3 RegE begründet eine Befugnis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Übermittlung nichtanonymisierter Daten von Teilnehmern an Integrationsmaßnahmen zum Zweck der Forschung, von der nur mit Einwilligung des Betroffenen Gebrauch gemacht werden darf.
- Art. 3 Nr. 4 RegE verpflichtet zur Übermittlung der in Folge eines Datenabgleichs zwischen Ausländer- und Meldebehörden (§ 90b AufenthG) vorgenommenen Änderungen an die Registerbehörde des Ausländerzentralregisters.
- Art. 5 Nrn. 1 – 3 RegE betreffen Änderungen des Gebührenrechts im Kontext der Ausstellung von Identitätsnachweisen und Aufenthaltstiteln.
- Art. 5 Nr. 5 RegE verlängert die Höchstspeicherfrist von Daten in der Ausländerdatei B nach Wegfall der Ausländereigenschaft durch Einbürgerung auf 10 Jahre. Die Änderung dient der Anpassung der Speicherdauer an die bereits mit Art. 1 Nr. 7 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 04.08.2019²⁴ erfolgte Verschiebung des spätestmöglichen Zeitpunkts für eine Rücknahme einer erschluchten Einbürgerung auf zehn Jahre nach erfolgter Einbürgerung.²⁵
- Art. 1 Nrn. 1, 2, 8 lit. a), 9, 10, 12, 13, 17 lit. c), 21 und 27, Art. 3 Nr. 2 lit. b), Nrn. 5 und 6 sowie Art. 4, 6 und 7 RegE enthalten im Wesentlichen redaktionelle Änderungen, Folgeänderungen bzw. Anpassungen an andere Gesetze.

²⁴ BGBl. I, S. 1124.

²⁵ BT-Drs. 19/28170, S. 102.

II. Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art. 76 Abs. 2 GG vom 26.03.2021 und Gegenäußerung der Bundesregierung

In seiner Stellungnahme vom 26.03.2021 hat der Bundesrat um Prüfung gebeten, welche weiteren technisch-strukturellen Vorkehrungen gegen unbefugten Datenaustausch und gegen das Risiko von Eingriffen von außen und damit das Abfließen teils hochsensibler persönlicher Daten vorzusehen sind, so dass sichergestellt wird, dass keine Informationen über Schutzsuchende an Verfolgerstaaten gelangen.²⁶ Er hat weiterhin eine Ergänzung des Datenkranzes um Daten des Bezugs von Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 SGB und § 1 Abs. 4 Satz 1 AsylbLG sowie der zuständigen Sozialleistungsträger angeregt,²⁷ eine Änderung der Bestimmungen über den automatisierten Datenabgleich (§ 8a AZRG-E) und Klarstellungen zur Überführung der Datenbestände der Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister vorgeschlagen²⁸ und eine Detailänderung zur beabsichtigten Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden über die Mitteilung der Erhebung der öffentlichen Klage sowie den Erlass und die Aufhebung eines Haftbefehls angeregt²⁹ (§ 87 Abs. 4 Satz 2 AufenthG-E). Die Bundesregierung hat dem letztgenannten Vorschlag zugestimmt, die vorgeschlagene Ergänzung des Datenkranzes um Daten zu Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 SGB und § 1 Abs. 4 Satz 1 AsylbLG abgelehnt und will die Vorschläge im Übrigen prüfen.³⁰

²⁶ BR-Drs.(B) 186/21, S. 1. Vgl. hierzu unten B. III. 2. b) iii.

²⁷ BR-Drs.(B) 186/21, S. 2 f. Vgl. hierzu unten B. II. 3.

²⁸ BR-Drs.(B) 186/21, S. 3 f. Vgl. hierzu unten B. I. 2 a).

²⁹ BR-Drs.(B) 186/21, S. 4. Vgl. hierzu unten B. VI.

³⁰ Vgl. im Einzelnen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Datenblatt-Nr.: 19/06165, Anlage 3.

B. Sachverständige Stellungnahme

I. Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zum zentralen Ausländerdateisystem für ausländerrechtliche Fachverfahren

1. Ausgangssituation

Rechtlich gesehen findet die Verarbeitung personenbezogener Daten von Ausländern durch die Ausländerbehörden und andere mit dem Vollzug des Aufenthaltsgesetzes befasste Behörden derzeit in drei verschiedenen Kontexten statt.

a) *Ausländerzentralregister*

Als gedanklicher Nachfolger der schon im Kaiserreich etablierten zentralen Ausländerkartei dient das seit 1953 auf Bundesebene geführte Ausländerzentralregister. Seine Errichtung beruhte zunächst auf einem Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 25.07.1953, später auf § 6 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamts vom 18.12.1959 als bloße Aufgabennorm und schließlich – in Reaktion auf das für die Entwicklung des Datenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland grundlegende „Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts – auf dem Ausländerzentralregistergesetz (ARZG) vom 02.09.1994.³¹ Eine spezifische Zweckbestimmung ist jedoch auch im ARZG nicht geregelt; vielmehr verweist § 1 Abs. 2 Satz 1 ARZG mit dem Hinweis auf die „Unterstützung der mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und anderen öffentliche Stellen“ letztlich auf die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben, mit deren Wahrnehmung die zu Auskunftsersuchen (§§ 10 ff. ARZG) oder zum Abruf im automatisierten Verfahren (§ 22 ARZG) berechtigten Behörden betraut sind. In der Sache kann dabei wohl aber festgehalten werden, dass das Ausländerzentralregister seit seinen Anfängen zwar vorrangig der Unterstützung ausländerrechtlicher Maßnahmen (im weiteren Sinne), jedenfalls auch aber Zwecken der allgemeinen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr dient,³² wie nicht zuletzt aus den in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 4 und 5 ARZG geregelten Übermittlungsbefugnissen „zur Strafverfolgung oder

³¹ BGBl. I, S. 2265. Vgl. zur historischen und technischen Entwicklung demnächst ausführlich *Janssen, Ausländerzentralregistergesetz* (Dissertation, Freiburg i.Br., 2021), § 2 A., B. I. 1. Der Sachverständige dankt ausdrücklich für die Überlassung von Manuskriptauszügen.

³² Vgl. *Janssen, Ausländerzentralregistergesetz* (oben Fn. 31), § 2 B. I. 2.

Strafvollstreckung“ bzw. „zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und der in § 20 AZRG geregelte Befugnis zur Datenübermittlung an die Verfassungsschutzbehörden, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst deutlich wird. Mit dem (Ersten) Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 02.02.2016³³ hat der Gesetzgeber das Ausländerzentralregister schließlich zu einem „Kerndatensystem“ erweitert, das auch für die Aufgabenerfüllung der Sozialhilfeträger, der Bundesagentur für Arbeit, der Meldebehörden und der für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes bzw. der Grundsicherung für Arbeitssuchende zuständigen Stellen zur Verfügung stehen soll.³⁴

Inhaltlich umfasst das Ausländerzentralregister dabei zunächst allgemeine Identitätsdaten, die eine eindeutige Identifikation des Betroffenen sowie – in Verbindung mit der Bezeichnung der übermittelnden Stelle und deren Geschäftszeichen³⁵ – Auskunftersuchen an andere öffentliche Stellen ermöglichen, die – wie z.B. die örtlich zuständige Ausländerbehörde – ggf. über weitergehende Erkenntnisse verfügen (Indexdaten). Die sich ggf. anschließende Auskunftserteilung erfolgt dabei nicht auf Grundlage des AZRG, sondern auf Grundlage spezialgesetzlicher Datenerhebungs- bzw. Übermittlungsbefugnisse oder der allgemeinen Bestimmung über die Gewährung von Akteneinsicht an andere öffentliche Stellen. Insoweit erfüllt das Ausländerzentralregister daher die **Funktion einer klassischen Indexdatei**, die der Vorbereitung und Erleichterung des Informationsaustauschs mit anderen Behörden dient. Die Speicherung erfolgt dabei grundsätzlich in Form **standardisierter Datensätze** (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG: „Familiename, Geburtsname, Vornamen, Schreibweise der Namen nach deutschem Recht, Geburtsdatum, Geburtsort und -bezirk, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten“), die ihrer Struktur nach keine individuellen Eintragungen mit höherer Persönlichkeitsrelevanz (etwa in Form von Erläuterungen, Begründungen oder weiterführenden Angaben) erlauben.

Über diese Indexfunktion vermittelt das Ausländerzentralregister auch den Zugang zu Sachinformationen, die unmittelbar für die Aufgabenwahrnehmung der angeschlossenen Behörde

³³ Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 02.02.2016 (BGBl. I, 130).

³⁴ Vgl. BT-Drs. 18/7043, S. 2 f. Vgl. auch insoweit *Janssen*, Ausländerzentralregistergesetz (oben Fn. 31), § 2 C.

³⁵ § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZRG.

verwendet werden können (**Verwendung von Sachinformationen in standardisierten Datensätzen zur operativen Nutzung**).³⁶ Die Kenntnis von Angaben über den aufenthaltsrechtlichen Status (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 Var. 3 AZRG) kann daher z.B. die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden in die Lage versetzen, auch im Fall (vermeintlich oder tatsächlich) verlorener Aufenthaltsdokumente über eine mögliche Zurückweisung an der Grenze (§ 15 Abs. 1 AufenthG) zu entscheiden. Dies schließt es indes nicht aus, dass die anfragende Behörde im Einzelfall auch auf die Kenntnis nicht in Form standardisierter Datensätze erfassbarer Umstände (wie z.B. den genauen Tenor [Entscheidungsausspruch] einer gerichtlichen Entscheidung oder die tragenden Gründe einer ausländerrechtlichen Maßnahme) angewiesen sein kann, um eine zutreffende rechtliche Einordnung oder inhaltliche Prüfung der in den standardisierten Datensätzen niedergelegten Einzelinformation zu ermöglichen. Der Zugriff auf derartige Einzelinformationen, die in den Ausländerakten der zuständigen Ausländerbehörde(n) geführt werden, erfolgt aber grundsätzlich nach Maßgabe der spezialgesetzlichen Datenerhebungs- bzw. Übermittlungsbefugnisse bzw. der allgemeinen Bestimmungen über die Gewährung von Akteneinsicht an andere öffentliche Stellen.

Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes hat der Gesetzgeber indes schon bisher im Rahmen des § 6 Abs. 5 AZRG vorgesehen, der in Fällen der Speicherung einer Ausweisung, Abschiebung, Einschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung, des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU oder von Einreisebedenken eine Übermittlung auch der der Speicherung zugrundeliegenden Begründungstexte als Volltexte vorsieht (**Übermittlung von Akteninhalten zur operativen Verwendung**). Diese können von der Registerbehörde nach geltender Rechtslage zudem unmittelbar ohne Einschaltung der aktenführenden Behörde an die ersuchende Behörde übermittelt werden, sofern die Kenntnis für die ersuchende Stelle unerlässlich ist, weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind und ihr die Daten, auf die sich die Begründungstexte

³⁶ Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen bloßen Indexdaten und Sachinformationen in standardisierten Datensätzen erscheint allerdings unmöglich, da z.B. Angaben über abweichende Namensschreibweisen oder Aliaspersonalien (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG) sowohl der Anbahnung des Informationsaustauschs mit anderen Behörden als auch der unmittelbaren Aufgabenwahrnehmung (z.B. im Hinblick auf die Aufdeckung einer Identitätstäuschung) dienen können. Eine etwa mit § 6 Abs. 1 Satz 1, § 7 ATDG vergleichbare Bestimmung, die eine Verwendung erlangter Informationen zu anderen Zwecken als der Anbahnung des Informationsaustauschs grundsätzlich ausschließt und die ersuchenden Behörden im Übrigen auf die jeweils geltenden Übermittlungsvorschriften verweist, ist im AZRG nicht vorgesehen.

beziehen, übermittelt werden dürfen (§ 10 Abs. 6 AZRG). Für die auskunftsberechtigte Behörde führt dieser **Direktzugriff auf Akteninhalte zur operativen Verwendung** nicht nur zu einer Abkehr vom Prinzip der Datenerhebung bei dem Betroffenen oder der aktenführenden – und mit den zugrundeliegenden Sachverhalten daher inhaltlich vertrauten – Behörde, sondern auch zu einer Entbindung von im Verhältnis zur aktenführenden Behörde geltenden Beschränkungen der jeweiligen spezialgesetzlichen Datenerhebungs- bzw. Übermittlungsbefugnisse.

b) Ausländerdatei A und B

Parallel zu dem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Registerbehörde geführten und vom Bundesverwaltungsamt als Auftragsdatenverarbeiter verwalteten Ausländerzentralregister sind die Ausländerbehörden nach §§ 62 AufenthV zum Führen der Dateisysteme „Ausländerdatei A“ und „Ausländerdatei B“ verpflichtet. Die dezentral bei jeder der bundesweit rund 550 Ausländerbehörden geführte Ausländerdatei A³⁷ dient dabei grundsätzlich der Aufgabenwahrnehmung durch die jeweilige Ausländerbehörde, wobei ein Datensatz eines individuellen Ausländers dann aufgenommen wird, wenn einer der in § 63 AufenthV genannten Speicheranlässe eintritt.³⁸ In der Sache stellt sich die Ausländerdatei A daher als eine Art bundesrechtlich standardisierter „Rumpfdatensatz“ als Grundlage der individuellen Aktenführung der Ausländerbehörden dar.³⁹ Ein Abgleich mit den Ausländerdateien anderer Ausländerbehörden ist bundesrechtlich⁴⁰ dabei ebenso wenig vorgesehen wie eine spätere Übernahme bereits angelegter Datensätze durch eine andere Ausländerbehörde; vielmehr erfolgt im Fall

³⁷ Vgl. zur Zahl der Ausländerbehörden BT-Drs. 19/28170, S. 48.

³⁸ § 63 AufenthV – Ausländerdatei A

(1) In die Ausländerdatei A werden die Daten eines Ausländers aufgenommen,

1. der bei der Ausländerbehörde
 - a) die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels beantragt oder
 - b) einen Asylantrag einreicht,
2. dessen Aufenthalt der Ausländerbehörde von der Meldebehörde oder einer sonstigen Behörde mitgeteilt wird oder
3. für oder gegen den die Ausländerbehörde eine ausländerrechtliche Maßnahme oder Entscheidung trifft.

(2) Die Daten sind unverzüglich in dem Dateisystem zu speichern, sobald die Ausländerbehörde mit dem Ausländer befasst wird oder ihr eine Mitteilung über den Ausländer zugeht.

³⁹ Vgl. zu dieser sogleich unten B. I. 1. c).

⁴⁰ In Folge der inhaltlich engen Verschränkung mit den landesrechtlichen Bestimmungen über die ausländerbehördliche Aktenführung mag sich die Praxis im Einzelfall deutlich anders darstellen; als Richter verfügt der Verfasser insoweit über keine eigenen Erkenntnisse.

eines Zuständigkeitswechsels die Neuanlage bzw. Aktualisierung des entsprechenden Datensatzes bei der aufnehmenden Behörde unter Übernahme des jeweiligen Datensatzes in die bei der abgebenden Behörde ebenfalls lokal geführte Ausländerdatei B. Letztere dient dabei – ebenso wie bei Wegfall des Speicheranlasses durch Tod oder Einbürgerung – als eine Art Datenarchiv bis zur endgültigen Löschung der Datensätze nach Maßgabe des § 68 Abs. 2 AufenthV. Einzige Grundlage für eine Auskunftserteilung über die Inhalte der Ausländerdateien A und B sind daher spezialgesetzliche Datenerhebungs- bzw. Übermittlungsbefugnisse⁴¹ bzw. die allgemeinen Bestimmungen über die Gewährung von Akteneinsicht an andere öffentliche Stellen. Inhaltlich erfolgt die Speicherung auch hier in Form standardisierter Datensätze, die keine individuellen Eintragungen (etwa in Form von Erläuterungen, Begründungen oder weiterführenden Angaben) erlauben (vgl. z.B. § 65 Nr. 9 AufenthV: „ausländerrechtliche Maßnahmen mit Erlassdatum“). Eine Speicherung individueller Texte bzw. vollständiger Akteninhalte (z.B. in Form behördlicher Vermerke oder des Volltexts behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen) in der Ausländerdatei A ist nicht vorgesehen; diese bleibt vielmehr der individuellen Aktenführung der Ausländerbehörden überlassen.

c) (Digitale) Ausländerakte

Diese Befugnis bzw. Verpflichtung der Ausländerbehörden zur Führung einer Ausländerakte ist im Bundesrecht indes allenfalls fragmentarisch gesetzlich normiert, wird z.B. in § 67 Abs. 2 Satz 2 AufenthV allerdings ersichtlich vorausgesetzt. In §§ 86 ff. AufenthG ist vielmehr nur die Befugnis der Ausländerbehörden zur Datenerhebung und -übermittlung geregelt, ohne Vorgaben über die aktenmäßige Ablage dieser Daten zu enthalten. In der Sache besteht jedoch Einigkeit, dass die Ausländerbehörden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zur aktenmäßigen Dokumentation ihrer Verwaltungstätigkeit berechtigt und verpflichtet sind.⁴² Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung haben die Gesetzgeber die in ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche fallenden Verwaltungsbehörden in jüngerer Zeit zudem zunehmend zur

⁴¹ Vgl. exemplarisch §§ 5 f. der Hamburger Ausländerdateienverordnung vom 09.11.2009 (HmbGVBl. 1999, S. 253) zu Auskunfts- und Zugriffsbefugnissen des Landesamts für Verfassungsschutz und der örtlichen Polizeibehörden.

⁴² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.06.1983 – 2 BvR 244/83 –, juris, Rn. 2 ff. sowie allgemein BVerwG, Beschluss vom 16.03.1988 – 1 B 153/87 –, juris, Rn. 10 ff.

elektronischen Aktenführung ermächtigt oder sogar verpflichtet.⁴³ Zentraler Unterschied zwischen dem Ausländerzentralregister und den Ausländerdateien einerseits und den (digitalen) Ausländerakten andererseits ist dabei der Umstand, dass erstere jedenfalls im Grundsatz nur standardisierte Datensätze⁴⁴ enthalten, wohingegen die elektronische Ausländerakte als digitales Pendant zur „klassischen“ Verwaltungsakte geführt wird und daher – ohne Beschränkung auf einzelne Datenkategorien – die Gesamtheit der auf den jeweiligen Ausländer bezogenen Verwaltungsvorgänge dokumentiert: Sie enthält daher z.B. Anträge, Schreiben, Aktenvermerke, Mitteilungen anderer Behörden und weist ausländerrechtliche Entscheidungen grundsätzlich im Volltext nach, auch wenn diese ggf. (abhängig von der technischen Aufbereitung der Datensätze und der Ausgestaltung der zur Aktenführung verwendeten Software) auch nach einzelnen Datensätzen (z.B. Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus, Sachbearbeiter etc.) indiziert oder im Wege einer Volltextsuche durchsucht werden können.

d) Überschneidungen und Verschränkungen

Zwischen dem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführten Ausländerzentralregister und den dezentral geführten Ausländerdateien bestehen – soweit ersichtlich – keine unmittelbaren Verbindungen, da ein unmittelbarer Datenaustausch oder Abgleich beider Dateien bislang nicht vorgesehen ist.⁴⁵ Allerdings sind die Ausländerbehörden nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 – 3 AZRG verpflichtet, einzelne der nach § 64 f. AufenthV auch in der Ausländerdatei A zu speichernden Daten auch an die Registerbehörde zu übermitteln. Da sich die in § 3 AZRG und in § 64 f. AufenthV aufgezählten standardisierten Datensätze weitgehend entsprechen, kommt es in der Praxis zu erheblichen Doppelspeicherungen, wobei die Datensätze des Ausländerzentralregisters den Ausländerbehörden nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 ARZG „auf Ersuchen“ bzw. nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 AZRG zum Abruf im automatisierten Verfahren (d.h. inhaltlich weitgehend unbeschränkt) zur Verfügung stehen und die Datensätze der Ausländer-

⁴³ Vgl. beispielsweise § 6 Abs. 1 EGovG (Bund) vom 25.07.2013 (BGBl. I, S. 2749) und § 6 Abs. 1 und 2 EGovG (Baden-Württemberg) vom 17.12.2015 (GBl. 2015, S. 1191).

⁴⁴ Vgl. oben S. 8.

⁴⁵ Die gesetzliche Pflicht zur Datenübermittlung an das Ausländerzentralregister (§ 6 Abs. 1 und 2 ARZG) bezieht sich nicht unmittelbar auf die Datensätze der Ausländerdateien; gleiches gilt für die in § 8 AZRG geregelten Verpflichtungen zur Datenpflege.

datei von den Ausländerbehörden nach Maßgabe der behördeninternen Datenzugriffsregelungen verwaltet werden. Die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten können darüber hinaus auch von sämtlichen der in §§ 14 ff. AZRG genannten Stellen unter den dort individuell genannten Voraussetzungen abgerufen werden, während die dezentralen Ausländerdateien nach der bundesrechtlichen Konzeption grundsätzlich nur dem Zugriff der jeweiligen Ausländerbehörde unterliegen.⁴⁶

Bei formaler – rechtlicher – Betrachtung bestehen zwischen den Ausländerdateien und den (ggf. elektronisch geführten) Ausländerakten zunächst ebenfalls keine Berührungspunkte, da Ausländerdateien und Ausländerakten auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen und die Ausländerakte zunächst als Papierakte geführt wurde (und – abhängig vom Stand der Digitalisierung im jeweiligen Bundesland bzw. der jeweiligen Behörde – wohl zum Teil auch noch geführt wird). In der Praxis haben sich in den Bundesländern jedoch individuellen Migrationsdatensysteme und Fachdatenbanken etabliert, die sich durch ein hohes Maß an Individualität auszeichnen und sich u.a. durch die gespeicherten Datensätze, die vorgesehenen Nutzungszwecke, ihre technische Umsetzung und durch die in Abhängigkeit zur landeseigenen Organisation der mit migrationsrechtlichen Aufgaben betrauten Behörden entwickelten Zugriffs- und Schreibrechte unterscheiden.⁴⁷ Z.B. in Hamburg sind Ausländerdatei und Ausländerakte dabei in eine einheitliche Fachanwendung integriert, die über technische Schnittstellen z.B. zum Ausländerzentralregister, den Visadateien und anderen ausländerspezifischen Datenbanken verfügt.⁴⁸ In der Praxis dürfte den die (digitalen) Ausländerakten und die allgemeinen Ausländerdateien daher erhebliche Verschränkungen aufweisen,⁴⁹ zumal die in der Ausländerdatei schlagwortartig gespeicherten Sachverhalte in aller Regel auch im Volltext der jeweiligen Ausländerakte niedergelegt sind.

⁴⁶ Vgl. zu ggf. durch Landesrecht geregelten Zugriffsbefugnissen oben Fn. 41.

⁴⁷ Vgl. die Darstellung bei *Janssen*, Ausländerzentralregistergesetz (oben Fn. 31), § 2 C. I. 2.c).

⁴⁸ Vgl. Fachanweisung gemäß § 45 Abs. 2 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) der Hamburger Behörde für Inneres und Sport zum Ausländerrecht Nr. 1/2020 – Fachanwendung PaulaGO.

⁴⁹ Vgl. auch BT-Drs. 19/28170, S. 43:

„Die Ausländerbehörden speichern derzeit alle Daten zu Ausländern, die für die eigene Aufgabenerfüllung und Verfahrenssteuerung erforderlich sind, in eigenen Fachverfahren. Zu diesen Daten gehören unter anderem die Speichersachverhalte, die Bestandteil der dezentralen Ausländerdateien sind.“

Vgl. hierzu auch Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 1 f. sowie Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 2 f.

2. Geplante Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zum zentralen Ausländerdateisystem für ausländerrechtliche Fachverfahren

a) *Überführung der Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister*

Im Zentrum des vorgelegten Gesetzesentwurfs steht die Absicht des Gesetzgebers, das Ausländerzentralregister zum zentralen Ausländerdateisystem für ausländerrechtliche Fachverfahren fortzuentwickeln.⁵⁰ Zukünftig sollen bestimmte, bislang in den Ausländerdateien vorgehaltene Daten daher unmittelbar an das AZR übermittelt und zur Vermeidung von Doppelspeicherungen nur noch dort gespeichert werden, wobei die Dateisysteme der Ausländerbehörden bei Änderungen am Datenbestand des AZR automatisch zu aktualisieren sind.⁵¹ Nach § 62 Sätze 2 und 3 AufenthV-E entfällt die Pflicht zur Führung der Ausländerdatei A, sofern die Speicherung der Daten im Ausländerzentralregister erfolgt; die Daten sollen ausschließlich im Ausländerzentralregister gespeichert werden, soweit die Speicherung des Datums im Ausländerzentralregister vorgesehen ist.

Datenschutzrechtlich begegnet die geplante Ablösung der Ausländerdatei A durch das Ausländerzentralregister jedenfalls solange keinen grundsätzlichen Bedenken, wie der Kreis der zu speichernden Daten, der zum Zugriff berechtigten Behörden und der Zugriffsanlässe unverändert bleibt. Im Interesse der Datenrichtigkeit ist eine zentrale Datenspeicherung in Verbindung mit der im Gesetz vorgesehen Möglichkeit eines Datenabgleichs vielmehr vorzugswürdig, da Fehleinträge so datenbankübergreifend erkannt und – ggf. auch auf Grundlage eines an die Registerbehörde gerichteten Berichtigungsbegehrens des Betroffenen (§ 35 AZRG) – behoben werden können. Auch die Ausübung sonstiger Betroffenenrechte vereinfacht sich auf diese Weise erheblich (§ 34 AZRG). Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die dezentrale Speicherung im Hinblick auf den Aspekt der Datensicherheit weiterhin die grundsätzlich vorzugswürdige Form der Datenverarbeitung darstellt.⁵² Da die in den dezentralen Ausländerdateien gespeicherten Datensätze weit überwiegend jedoch bereits parallel im Ausländerzentralregister gespeichert sind, birgt eine Beibehaltung der bisherigen Doppelspeicherung insoweit keine Vorteile.

⁵⁰ BT-Drs. 19/28170, S. 43.

⁵¹ BT-Drs. 19/28170, S. 43.

⁵² Ebenso *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 2 f.

Die in der Rechtsprechung jedenfalls angedeuteten⁵³ und in der fachwissenschaftlichen Literatur ausbuchstabierte grundsätzliche Bedenken gegen das Ausländerzentralregister und dessen gegenwärtige rechtliche Ausgestaltung⁵⁴ (etwa im Hinblick auf die unzureichende Wahrung des Sozialdatengeheimnisses, das Fehlen z.B. mit dem Melderegister vergleichbarer Betroffenenrechte und die umfassenden Zugriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste) sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden, auch wenn sie auch aus Sicht des Verfassers stärkere Beachtung finden müssten. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass der in der Gesetzesbegründung angeführte Grundsatz der einmaligen Datenerhebung („once only“)⁵⁵ aus sich heraus nicht geeignet sein dürfte, eine zentrale Datenverarbeitung im Hinblick auf das Interesse der Betroffenen an einer Verwaltungsvereinfachung zu rechtfertigen, da das AZRG eine Einwilligung der Betroffenen weder auf Ebene der erstmaligen Datenverarbeitung durch die ersterfassende Behörde noch im Fall eines späteren Abrufs durch andere Behörden vorsieht. Selbst in Fällen wie der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, deren beschleunigte Erteilung und Übermittlung eindeutig auch im Interesse des betroffenen Ausländers liegt,⁵⁶ könnte diesem Interesse auch durch Schaffung eines von der Einwilligung des Betroffenen abhängigen Speichersachverhalts datenschutzrechtlich angemessen Rechnung getragen werden. Vielmehr dürfte der Gesetzesentwurf vorrangig der Vereinfachung der behördlichen Abläufe im staatlichen Interesse dienen, die eine durch bloße Effizienzerwägungen getragene zentrale Datenvorratshaltung im beabsichtigten Umfang aber kaum aus sich heraus rechtfertigen kann.

Zweifelhaft erscheint überdies, in welchem Umfang eine Doppelspeicherung durch die Neuregelung tatsächlich vermieden werden kann. Zwar entbindet § 62 Satz 2 AufenthV-E die Ausländerbehörden von der Verpflichtung zur Führung der Ausländerdatei A, sofern die Speicherung der Daten im Ausländerzentralregister erfolgt; unberührt bleibt hiervon jedoch die allgemeine Verpflichtung zur Ausländerbehörden zum Führen von Ausländerakten, in denen die jeweiligen Sachinformationen i.d.R. – und sei es als Registerausdruck oder -auszug – ohnehin

⁵³ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10.10.2001 – 1 BvR 1970/95 –, juris, Rn. 29 ff.

⁵⁴ Vgl. aus jüngerer Zeit etwa *Eichenhofer*, NVwZ 2016, 431 (433 ff.); *Bäumler*, NVwZ 1995, 239 (242); *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 1.

⁵⁵ Vgl. BT-Drs. 19/28170, S. 106.

⁵⁶ Vgl. zur Anregung einer entsprechenden Ausweitung des Speicherungsumfangs des AZR Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 2.

enthalten sein werden. Insbesondere in Ansehung der praktischen Verschränkung zwischen elektronischer Aktenführung und Ausländerdatei A in Form länderspezifischer Fachanwendungen bleibt zudem zweifelhaft, ob der Normbefehl des § 62 Satz 3 RegE-AufenthV, dem zufolge die Daten ausschließlich im Ausländerzentralregister gespeichert werden „sollen“, von den Landesorganen als unbedingter Auftrag zur Auflösung der jeweiligen Datenbestände bzw. zum – ggf. kostenintensiven – Umbau der jeweiligen Fachanwendungen verstanden werden wird, die die jeweiligen Daten in Aktenform ohnehin weiterhin enthalten. Insbesondere sollte in diesem Zusammenhang gesetzlich klargestellt werden, ob die Verwendung einer bloßen „Soll“-Norm, die den Normadressaten nach allgemeinem Verständnis ein Abweichen vom Normgebot jedenfalls in atypischen Fällen ermöglicht, den Bundesländern lediglich zeitliche Spielräume für die Umstellung einräumen soll oder ggf. auch eine dauerhafte Beibehaltung etablierter Strukturen ermöglichen kann.

Fraglich ist schließlich, in welchem Zeitrahmen die Umstellung vorstättgehen soll, da Art. 8 Abs. 1 RegE ein Inkrafttreten der Vorschriften über die Ersetzung der Ausländerdatei A (Art. 5 Nr. 4 RegE) am Tage nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorsieht, die Vorschriften über den Datenabgleich (Art. 1 Nr. 6 RegE bzw. § 8a ARZG-E) aber erst am 01.05.2023 in Kraft treten. Auch zwischen Bundesrat und Bundesregierung scheint insoweit keine Einigkeit zu bestehen, auf welcher Grundlage und zu welchem Zeitpunkt die Überführung der Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister erfolgen soll.⁵⁷

Inkonsequent geregelt erscheint schließlich der Umgang mit der unverändert in § 67 AufenthV vorgesehenen Ausländerdatei B: Diese soll nach der Gesetzesbegründung „zunächst verpflichtend weitergeführt“ werden,⁵⁸ da § 67 Abs. 1 AufenthV eine Übernahme der bisherigen Pflichtinhalte der Ausländerdatei A in die Ausländerdatei B aber nur dann vorsieht, wenn die Daten zuvor in die Ausländerdatei A aufgenommen wurden, dürfte eine Fortführung der Ausländerdatei B nach Abschaltung der Ausländerdatei A nur noch mit Altdatenbeständen möglich sein. Insoweit ist jedoch fraglich, ob dies dem mit der zunächst beabsichtigten Fortführung

⁵⁷ Vgl. hierzu BR-Drs. (B) 186/21, S.3 f. einerseits mit Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Datenblatt-Nr.: 19/06165, Anlage 3, S. 1 f. andererseits. Vgl. zu bestehenden Unklarheiten hinsichtlich des Umstellungsaufwandes auch Bundesverband der mittelständischen IT-Dienstleister und Softwarehersteller für den öffentlichen Sektor e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 07.02.2021 (mit Anhang).

⁵⁸ BT-Drs. 19/28170, S. 102.

der Ausländerdatei B verfolgten Anliegen des Gesetzgebers entspricht, da eine so verstandene „Altdatei“ z.B. die intendierte Nachverfolgbarkeit in Fällen einer Rücknahme der Einbürgerung über einen Zeitraum von zehn Jahren⁵⁹ nur gewährleisten kann, wenn der Betroffene jemals in der Ausländerdatei A (und nicht lediglich im Ausländerzentralregister) erfasst war. Unabhängig davon erscheint die Übernahme von Daten in die Ausländerdatei B im Fall des Todes oder des Wegzugs des Ausländers aus dem Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde (§ 67 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthV) nicht mehr erforderlich, da die Auffindbarkeit der Akten der jeweiligen Ausländerbehörde bereits durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZRG⁶⁰ (Bezeichnung der Stelle, die Daten übermittelt hat, und deren Geschäftszeichen) gewährleistet ist und eine Löschung dieses Merkmals erst nach Ablauf der individuell geltenden Lösungsfristen erfolgt (§ 36 Abs. 1 AZRG). Es erschiene daher zweckmäßiger, die Ausländerdatei B generell aufzugeben und dem Regelungsanlass des § 67 Abs. 1 Nr. 3 AufenthV (Nachverfolgbarkeit für den Fall der späteren Rücknahme einer Einbürgerung) durch entsprechende Anpassung des § 36 Abs. 2 AZRG (z.B. in Form einer Speicherung mit Sperrvermerk oder entsprechender Verwendungsbeschränkung) Rechnung zu tragen.

b) Erweiterung des Datenkranzes

Datenschutzrechtliche Fragen wirft allerdings die mit der Überführung der Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister verbundene Erweiterung des Datenkranzes auf. Zwar erscheint diese notwendig, um eine vollständige Überführung der vorhandenen Datensätze in das Ausländerzentralregister (bei gleichzeitiger Aufgabe der Ausländerdatei A) zu ermöglichen; sie ist dessen ungeachtet mit einer Vertiefung der bestehenden Eingriffe in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung verbunden, da mit der Aufnahme in das Ausländerzentralregister auch der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden erweitert wird. Die Aufnahme des bisher nur in der Ausländerdatei erfassten Geburtslandes (zusätzlich zum schon gegenwärtig im AZR erfassten Geburtsort) und eines etwaigen Doktorgrades⁶¹ betrifft dabei Detailangleichungen und wirft keine erheblichen datenschutzrechtlichen Folgefragen

⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 19/170, S. 102.

⁶⁰ Speichermerkmal „Bezeichnung der Stelle, die Daten übermittelt hat, und deren Geschäftszeichen“.

⁶¹ Vgl. Art. 1 Nr. 3 a) aa) RegE.

auf, weil die Persönlichkeitsrelevanz der jeweiligen Merkmale gering ist.⁶² Auch die Übernahme der bislang in der Ausländerdatei erfassten Berechtigungen oder Verpflichtungen zur Teilnahme an Integrationskursen und der BVA-Nummer⁶³ werfen keine wesentlichen Probleme auf. Inwieweit auch für die von der Bundesagentur für Arbeit vorgeschlagene Übernahme der bislang nach § 65 Nr. 9 lit. z) AufenthV in der Ausländerdatei zu speichernden Angaben zu Zustimmungen der Arbeitsagentur zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein praktisches Bedürfnis besteht, kann in Ermangelung praktischer Kenntnisse der internen Behördenabläufe nicht zuverlässig beurteilt werden;⁶⁴ insoweit erschiene es jedenfalls datenschutzgerechter, eine zentrale Speicherung nur mit Einwilligung der Betroffenen vorzunehmen.⁶⁵

Problematisch erscheint allerdings die erstmalige Aufnahme früherer Anschriften im Bundesgebiet und die Erstreckung der bisher nur für illegal eingereiste Ausländer und Asylantragsteller geltende Pflicht zur Speicherung gegenwärtiger Adressen im Bundesgebiet auch auf sonstige Ausländer, d.h. insbesondere auch auf Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis oder eines unbefristeten Daueraufenthaltsrechts.⁶⁶ Zwar waren entsprechende Eintragungen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – bereits in § 65 Nrn. 2 und 3 AufenthV vorgesehen; allerdings erweitert die Übertragung entsprechender Daten in das Ausländerzentralregister den Kreis der zugriffsberechtigten Behörden auf sämtliche an das Ausländerzentralregister angeschlossene Behörden sowie – unter den jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen – auf andere öffentliche Stellen (einschließlich ausländischer öffentlicher Stellen in der EU). Eine Notwendigkeit hierfür ist nicht erkennbar, da entsprechende Daten auch im Melderegister erfasst sind (§ 3 Nr. 12 BMG) und unter den in § 34 BMG genannten Voraussetzungen – ggf. auch im automatisierten Abrufverfahren (§ 38 Abs. 1 Nr. 8 BMG) – an Ausländerbehörden und andere öffentliche Stellen übermittelt werden können.⁶⁷ Aus datenschutzrechtlicher Perspektive scheint eine solche Doppelspeicherung daher nicht erforderlich; zudem ist zweifelhaft, ob eine Ungleichbehand-

⁶² Vgl. *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 5; kritischer auch insoweit *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 3.

⁶³ Art. 1 Nr. 3 a) ee) RegE.

⁶⁴ Vgl. die Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 2.

⁶⁵ Oben B. I. 2. a).

⁶⁶ Art. 1 Nr. 3 a) bb) Nrn. 5c) und 5d) RegE.

⁶⁷ Ebenso *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 6.

lung gegenüber deutschen Staatsangehörigen (die von den zum Teil günstigeren Datenschutzmechanismen des Melderechts profitieren)⁶⁸ durch abstrakte Erfordernisse der Steuerung und der Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland gerechtfertigt werden kann.⁶⁹ Insbesondere im Verhältnis zu regulär eingewanderten Ausländern mit guter Aufenthaltsperspektive (oder ggf. sogar unbefristetem Aufenthaltsrecht) zu Inländern dürfte eine solche Ungleichbehandlung auch vor dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) kaum zu rechtfertigen sein.

II. Selbstständige Erweiterungen des Datenkranzes

Unabhängig von der geplanten Angleichung des Speicherumfangs von Ausländerdatei A und Ausländerzentralregister sieht der Gesetzentwurf weitere Erweiterungen des Datenkranzes des Ausländerzentralregisters vor.

1. Ausländische Personenidentitätsnummer (Art. 1 Nr. 3 a) bb) Nr. 5b) RegE)

Art. 1 Nr. 3 a) bb) Nr. 5b) RegE sieht die Speicherung einer ausländischen Personenidentitätsnummer als Identifikationsmerkmal vor, um eine eindeutige Identifikation von Ausländern insbesondere in Fällen einer Namensänderung oder Identitätstäuschung zu ermöglichen. Als mögliche Anwendungsszenarien sieht der Gesetzesentwurf eine Abfrage in Fahndungssystemen sowie Identitätsprüfung zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch vor.⁷⁰

Die Aufnahme eines entsprechenden Speichersachverhalts erscheint zweckdienlich, um z.B. eine eindeutige Zuordnung ausländischer Identitätsdokumente oder Abgleiche mit ausländischen Fahndungsinstrumenten zu ermöglichen. Sie erscheint datenschutzrechtlich dennoch in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig, da die Zuordnung innerstaatlicher Datenbestände zu ausländischen Personenidentitätsnummern es ggf. auch ausländischen Behörden ermöglicht, sich im Fall eines Zugriffs auf den Bestand des Ausländerzentralregisters – z.B. im Fall einer Datenübermittlung an Behörden anderer Staaten nach § 26 (i.V.m. § 15) AZRG oder

⁶⁸ Vgl. Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 3; Deutscher Caritasverband e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes vom 08.02.2021, S. 3.

⁶⁹ Vgl. Weichert, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 4.

⁷⁰ BT-Drs. 19/28170, S. 72 f.

einer Datenschutzverletzung – Erkenntnisse deutscher Behörden über z.B. den Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsort und ggf. sogar das Asylvorbringen eines flüchtigen Staatsangehörigen zu erschließen.⁷¹ U.a. aus diesem Grund sieht Art. 87 Satz 2 DS-GVO die Verwendung entsprechender „Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung“ nur unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen vor, bei denen es sich etwa um eine besondere Beachtung des Grundsatzes der Zweckbindung, um technische und organisatorische Maßnahmen zur Datenminimierung oder um besondere Zugriffssicherungen handeln kann.⁷² Eine mit den für die innerstaatliche AZR-Nummer geltenden Verwendungsbeschränkungen (§ 10 Abs. 4 AZRG) vergleichbare Regelung enthält der Gesetzesentwurf indes nicht. Zudem sind ausländische Personenidentitätsnummern nach dem Gesetzesentwurf u.a. Ausländerbehörden, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften, Luftsicherheitsbehörden, atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, obersten Bundes- und Landesbehörden, dem Bundesamt für Justiz (§ 15 AZRG), dem Zollkriminalamt (§ 17 Abs. 1 Nr. 5a AZRG-E), der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (§ 17a Abs. 1 Nr. 5a AZRG-E), den Behörden der Zollverwaltung (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AZRG-E), den Trägern der Sozialhilfe und den für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen (§ 18a Abs. 1 Nr. 1 AZRG-E), der Bundesagentur für Arbeit und den für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen (§ 18b Abs. 1 Nr. 1 AZRG-E) sowie den für den öffentlichen Gesundheitsdienst zuständigen Behörden (§ 18c Abs. 1 Nr. 2 AZRG-E) „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ zu übermitteln, ohne dass es eines individuellen Bedürfnisnachweises bedarf; an Verfassungsschutzbehörden, den militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst (§ 20 Abs. 1 AZRG) sowie das Auswärtige Amt, die deutschen Auslandsvertretungen, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten und andere öffentliche Stellen im Visaverfahren und im beschleunigten Fachkräfteverfahren (§ 21 AZRG) erfolgt eine Übermittlung bereits dann, wenn sie „erforderlich“ zur Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ist. Auch das in § 11 AZRG geregelte besondere Zweckänderungs- und Weiterübermittlungs-

⁷¹ Vgl. zu dieser Problematik BR-Drs. (B) 186/21, S. 1; Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 2, 4 f.

⁷² Vgl. von *Lewinski*, in: BeckOK DatenschutzR, DS-GVO Art. 87 Rn. 45 ff.

verbot findet auf ausländische Personenidentifikationsziffern keine Anwendung, so dass deren Verwendung im Ergebnis keinen besonderen Garantien unterliegt.⁷³ Insoweit wäre jedenfalls an eine Beschränkung der Übermittlung auf konkret nachgewiesene Bedarfsfälle, eine Beschränkung der Datenübermittlung an Behörden anderer Staaten (§ 26 i.V.m. § 15 AZRG)⁷⁴ und eine Aufnahme in den Katalog der nach § 11 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 AZRG besonders vor Zweckänderungen und der Weiterübermittlung an Dritte – insbesondere ausländische Staaten – geschützten Daten zu denken, um den unionsrechtlichen Anforderungen des Art. 87 Satz 2 DSGVO gerecht zu werden.⁷⁵

2. Angaben zum Bestehen eines nationalen Visums (Art. 1 Nr. 3 a) cc) RegE)

Art. 1 Nr. 3 a) cc) RegE sieht die Speicherung der Angaben zum Bestehen eines nationalen Visums vor. Der Gesetzgeber schließt hiermit eine Lücke, da Entscheidungen im Visaverfahren bislang nicht im Ausländerzentralregister erfasst wurden (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 AZRG), obwohl sie in der Praxis einen bis zu zwölfmonatigen Inlandsaufenthalt ermöglichen und zum Teil an Stelle einer entsprechend befristeten Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.⁷⁶ Datenschutz- oder ausländerrechtlich begegnet dies keinen Bedenken; allerdings könnte es sich ggf. als sinnvoll erweisen, die Regelung nicht in Form eines eigenständigen Datensatzes (der in der Sache bereits vom nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 AZRG zu speichernden „aufenthaltsrechtlichen Status“ umfasst sein dürfte), sondern als „Anlass der Speicherung“ in § 2 Abs. 2 AZRG aufzunehmen. Möglicherweise notwendige weitere Änderung zur Ermöglichung einer statistischen Erfassung des Aufenthalts aufgrund eines nationalen Visums⁷⁷ bleiben hiervon unberührt.

⁷³ Kritisch auch *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 5; *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes“ vom 08.02.2021, S. 3; Deutscher Caritasverband e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes vom 08.02.2021, S. 2 f.; Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 3.

⁷⁴ Eine solche Beschränkung ist im Gesetz – entgegen BT-Drs. 19/28575, S. 4 (Antwort der BReg auf die kleine Anfrage vom 13.04.2021) – bislang nicht enthalten (zutreffend *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 3 f.).

⁷⁵ Ähnlich *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 5 f.; *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 3.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 19/28170, S. 73.

⁷⁷ Vgl. hierzu BT-Drs. 19/28170, S. 73.

3. Angaben zum Bezug von Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 SGB XII und § 1 Abs. 4 Satz 2 AsylbLG

In seiner Stellungnahme vom 26.03.2021 schlägt der Bundesrat die Erweiterung der Datenbestände um Daten des Bezugs von Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 SGB XII bzw. nach § 1 Abs. 4 Satz 2 AsylbLG sowie der dafür zuständigen Stelle vor, um der Gefahr einer Doppelgewährung von als einmalige Leistungen konzipierten Überbrückungsleistungen durch unterschiedliche Sozialleistungsträger zu begegnen.⁷⁸ Die bundeseinheitliche Speicherung erscheint sinnvoll, wenn der Zugriff auf entsprechende Daten auf mit der Gewährung entsprechender Leistungen betraute Behörden beschränkt wird und eine Löschung der Registerinträge nach Ablauf der zweijährigen Sperrfrist für die erneute Gewährung von Überbrückungsleistungen sichergestellt wird. Inwieweit dem Anliegen des Bundesrates in der Praxis bereits durch anderweitige Regelungen – wie z.B. § 87 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a AufenthG – ausreichend Rechnung getragen wird, entzieht sich allerdings der Kenntnis des Sachverständigen.

III. Schaffung einer zentralen Dokumentenablage (Art. 1 Nr. 5 f) RegE)

1. Inhalt des Gesetzesvorhabens

Ein weiteres Kernelement des Gesetzesentwurfs ist die Schaffung einer zentralen Dokumentenablage für Dokumente, deren Volltext regelmäßig auch von anderen Behörden kurzfristig benötigt wird.⁷⁹ Zu diesem Zweck sieht der Gesetzesentwurf eine Ausweitung des Katalogs der schon nach bisheriger Rechtslage (§ 6 Abs. 5 AZRG) zu speichernden Begründungstexte (nunmehr: „der Speicherung zugrundeliegende Dokumente“) auf aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Zurückweisung oder Zurückschiebung, Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über die Anerkennung, Ablehnung oder Aufhebung des Schutzstatus nach dem Asylgesetz oder das Vorliegen nationaler Abschiebungsverbote, gerichtliche Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren oder ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente vor.⁸⁰ Nach dem durch den Gesetzesentwurf nur redaktionell veränderten § 10 Abs. 6 AZRG sind die gespeicherten Dokumente

⁷⁸ BR-Drs. (B) 186/21, S. 1 ff.

⁷⁹ BT-Drs. 19/28170, S. 2.

⁸⁰ Art. 1 Nr. 5 f) RegE.

von der Registerbehörde zu übermitteln, sofern deren Kenntnis für die ersuchende Stelle unerlässlich ist, weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind und ihr die Daten, auf die sich die Dokumente beziehen, übermittelt werden dürfen. Der neu geschaffene § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG-E macht dabei deutlich, dass gespeicherte Dokumente – wie allerdings schon bisher – auch im automatisierten Verfahren abgerufen werden können, wenn die abrufende Stelle das Vorliegen der Voraussetzungen des § 10 Abs. 6 AZRG zuvor bestätigt. Zum Schutz des Rechts der Datenschutzgrundrechte der Betroffenen sieht § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG-E eine Speicherung von schutzrelevanten Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und gerichtlichen Entscheidungen in asylrechtlichen Verfahren nur vor, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers nicht entgegenstehen. Für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Ausweisung, Abschiebung, Zurückweisung oder Zurückschiebung, gerichtliche Entscheidungen in aufenthaltsrechtlichen Verfahren, behördliche Einschränkungen oder Untersagungen der politischen Betätigung, den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU, Einreisebedenken oder ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente sieht das Gesetz keine vergleichbaren Schutzmechanismen vor; allerdings unterliegen nach § 6 Abs. 5 i.V.m. § 10 Abs. 6 AZRG übermittelte Daten nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AZRG einem Zweckänderungsverbot und nach § 11 Abs. 2 Satz 2 AZRG-E einem Weiterübermittlungsverbot.

2. Rechtliche Bewertung

a) Persönlichkeitsrelevanz der Daten

Die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 AZRG-E zu speichernden Dokumente enthalten potenziell Daten, die eine erhebliche Persönlichkeitsrelevanz aufweisen:

- Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über schutzrelevante Sachverhalte (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 AZRG-E) geben – abhängig vom jeweiligen Vorbringen des Betroffenen – Auskunft u.a. über die Zugehörigkeit des Betroffenen zu einer bestimmten ethnischen Gruppe,⁸¹ theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen – einschließlich z.B. eines bislang nicht öffentlich gemachten

⁸¹ § 3b Abs. 1 Nr. 1 AsylG.

Bekenntniswechsels –,⁸² die Zugehörigkeit zu einer durch ihre kulturelle, ethnische oder sprachliche Identität, gemeinsame geografische oder politische Herkunft oder ihre Verwandtschaft mit der Bevölkerung eines anderen Staates bestimmten Gruppe,⁸³ die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (einschließlich der sexuellen Identität oder Orientierung),⁸⁴ politische – auch bislang nicht öffentlich betätigte – Überzeugungen,⁸⁵ zuvor erlittene Folter, sexuelle Gewalt und andere schwerwiegende Verletzungen grundlegender Menschenrechte,⁸⁶ geistige und körperliche Erkrankungen – einschließlich Traumatisierungen und gesundheitlicher Folgen von Misshandlungen, Demütigungen und Kriegsfolgen⁸⁷ –, Gewalterfahrungen im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts,⁸⁸ die vollständige Bildungs- und Erwerbsbiographie,⁸⁹ die eigene Beteiligung an möglichen Kriegsverbrechen⁹⁰ sowie anderen schweren Straftaten⁹¹ sowie entsprechende Angaben zum biographischen Hintergrund gemeinsam eingereister oder im Herkunftsstaat verbliebener Familienmitglieder;⁹² dies umfasst zum Teil auch Merkmale, die der Betroffene lediglich behauptet⁹³ oder die ihm seitens seiner Verfolger zu Unrecht zugeschrieben werden.⁹⁴ Aufgrund seines sachtypischen Beweisnotstandes ist der Betroffene dabei zu umfassenden Darlegungen im Hinblick auf Alter, familiären und soziale Verhältnisse – auch ggf. betroffener Verwandter –, Identität, Staatsangehörigkeit(en), Ländern und Orte des früheren Aufenthalts, frühere Asylanträge, Reisewege und -dokumente und die

⁸² § 3b Abs. 1 Nr. 2 AsylG.

⁸³ § 3b Abs. 1 Nr. 3 AsylG.

⁸⁴ § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylG.

⁸⁵ § 3b Abs. 1 Nr. 5 AsylG.

⁸⁶ § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 6 AsylG, Art. 4 Abs. 4 RL 2011/95/EU.

⁸⁷ § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG, Art. 4 Abs. 4 RL 2011/95/EU.

⁸⁸ § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. AsylG, Art. 4 Abs. 4 RL 2011/95/EU.

⁸⁹ § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG.

⁹⁰ § 4 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 AsylG.

⁹¹ § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 4 AsylG.

⁹² § 3e AsylG, § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG. Vgl. zum Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Familieneinheit im Rahmen der Rückkehrprognose BVerwG, Urteil vom 04.07.2019 – 1 C 45/18 –, BVerwGE 166, 113 = juris, Rn. 15 ff.

⁹³ Z.B. im Fall eines als unglaublich gewerteten Schutzvorbringens.

⁹⁴ Vgl. § 3b Abs. 2 AsylG.

Gründe seines Antrags sowie zur Vorlage sämtlicher ihm zur Verfügung stehender Unterlagen – einschließlich qualifizierter ärztlicher Atteste⁹⁵ – verpflichtet.⁹⁶ Aus diesem Grund sieht etwa Art. 15 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie⁹⁷ eine persönliche Anhörung der Betroffenen unter Bedingungen vor, die eine angemessene Vertraulichkeit gewährleisten.⁹⁸

- Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Ausweisung (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Var. 1 AZRG-E, bisher § 6 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 AZRG) beruhen i.d.R. auf einer umfassenden Abwägung aller in § 54 AufenthG genannter Ausweisungsinteressen (wie Verurteilungen zu Haft- und Jugendstrafen,⁹⁹ die (frühere) Zugehörigkeit zu terroristischen Vereinigungen und verbotenen Vereinen,¹⁰⁰ eine Betäubungsmittelabhängigkeit¹⁰¹ oder sonstige Verstöße gegen Rechtsvorschriften¹⁰²) und der in §§ 53 Abs. 2, § 55 AufenthG genannten Bleibeinteressen, die neben der Dauer des Aufenthalts u.a. alle persönlichen, wirtschaftlichen und sonstige Bindungen im Bundesgebiet und im Ausland sowie die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige und Lebenspartner umfassen. Sie enthalten mitunter wortwörtliche Auszüge z.B. aus psychiatrischen Gutachten, ärztlichen Attesten und Berichten von Sozialarbeitern, Bewährungshelfern oder der Jugendgerichtshilfe und können so umfassende Auskunft über den Werdegang und die Persönlichkeit eines Betroffenen geben.¹⁰³ Ähnliches gilt für Entscheidungen über die Feststellung des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach dem FreizügG/EU (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 AZRG-E, bisher § 6 Abs. 5 Satz 1 Var. 4 AZRG).¹⁰⁴

⁹⁵ Vgl. § 60 Abs. 7 Satz 2 i.V.m. § 60a Abs. 2c Sätze 2 und 3 AufenthG.

⁹⁶ Vgl. Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RL 2013/32/EU vom 26.06.2013 (Asylverfahrensrichtlinie) i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) sowie BVerwG, Urteil vom 08.05.1984 – 9 C 141.83 –, juris, Rn. 11.

⁹⁷ RL 2013/32/EU vom 26.06.2013 (Asylverfahrensrichtlinie).

⁹⁸ Vgl. hierzu jüngst BVerwG, Urteil vom 30.03.2021 – 1 C 41.20 –.

⁹⁹ § 53 Abs. 1 Nrn. 1 – 1b, Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AufenthG.

¹⁰⁰ § 53 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AufenthG.

¹⁰¹ § 53 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG.

¹⁰² § 53 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG.

¹⁰³ Vgl. zum Umfang der behördlichen und gerichtlichen Abwägungs- und Ermittlungspflichten in diesem Zusammenhang etwa BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 19.10.2016 – 2 BvR 1943/16 –, juris, Rn. 19 ff.

¹⁰⁴ Vgl. § 6 FreizügG/EU.

- Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Abschiebung (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 AZRG-E, bisher § 6 Abs. 5 Satz 1 Var. 2 AZRG) können insbesondere Angaben über den Gesundheitszustand¹⁰⁵ oder familiäre Bindungen des Ausländers¹⁰⁶ – einschließlich der Absicht einer Eheschließung und Einzelangaben zur Pflege hilfsbedürftiger Angehöriger oder zur tatsächlichen Ausübung eines Umgangs- oder Sorgerechts – enthalten.
- Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Zurückweisung oder Zurückschiebung (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Var. 3 und 4 AZRG-E) können insbesondere Angaben zu Ausweisungsinteressen,¹⁰⁷ gesundheitlichen Beeinträchtigungen und der Situation des Betroffenen bei einer Rückkehr in das Herkunftsland¹⁰⁸ enthalten, werden aufgrund des i.d.R. fehlenden bzw. nur sehr kurzfristigen Inlandsaufenthalts und des ad-hoc-Charakters der zugrundeliegenden grenzpolizeilichen Maßnahmen aber regelmäßig weniger aussagekräftig sein.
- Gerichtliche Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 AZRG-E) dienen regelmäßig der Überprüfung schutzrelevanter Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (oben Spiegelstrich 1) oder behördlicher Entscheidungen im Zusammenhang mit Ausweisungen, Verlustfeststellungen, Abschiebungen, Zurückweisungen oder Zurückschiebungen (oben Spiegelstriche 2 – 4) und weisen daher eine mindestens ebenso hohe Persönlichkeitsrelevanz auf. Der Sammelbegriff der „gerichtlichen Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren“ geht jedoch über derartige Rechtsstreitigkeiten hinaus und umfasst daher etwa Rechtsstreitigkeiten über den Zugang zur Erwerbstätigkeit,¹⁰⁹ die Erteilung, Verlängerung oder des Widerrufs von Aufenthaltstiteln,¹¹⁰ Wohnsitzverpflichtungen,¹¹¹ die Teilnahme an Integrationskursen oder Maßnahmen der berufsbezogenen

¹⁰⁵ § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG, § 60a Abs.2 Satz 1, Abs. 2c und 2d AufenthG.

¹⁰⁶ § 60a Abs. 2 Satz 1 und 3 AufenthG i.V.m. Art. 6 GG / Art. 8 EMRK.

¹⁰⁷ § 15 Abs. 2 N. 1 AufenthG.

¹⁰⁸ § 15 Abs. 4 Satz 1, § 57 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG.

¹⁰⁹ § 4a AufenthG.

¹¹⁰ §§ 16 ff., § 52 AufenthG.

¹¹¹ § 12a AufenthG.

Deutschsprachenförderung,¹¹² Maßnahmen zur Förderung der Ausreise,¹¹³ ausweisrechtliche Pflichten,¹¹⁴ Maßnahmen der Identitätsprüfung und -feststellung,¹¹⁵ Maßnahmen über die Aufenthaltsüberwachung zu Gefahrenabwehrzwecken,¹¹⁶ Verpflichtungserklärungen,¹¹⁷ Maßnahmen der Unterbringung und Verteilung,¹¹⁸ räumliche Beschränkungen¹¹⁹ und selbst über die Höhe und Berechtigung ausländerrechtlicher Gebühren.¹²⁰ Die Persönlichkeitsrelevanz der in den jeweiligen Entscheidungen mitgeteilten Sachverhalte ist daher vielgestaltig und kaum einer abstrakten Bewertung zugänglich; sie dürfte tendenziell jedoch geringer als z.B. bei Entscheidungen über schutzrelevante Sachverhalte, Ausweisungen oder Abschiebungen ausfallen. Allerdings ist die Erforderlichkeit der Speicherung derartiger gerichtlicher Entscheidung mindestens ebenso fraglich, zumal der Gesetzgeber die Speicherung der zugrundeliegenden Behördenentscheidung – zutreffend – für nicht erforderlich hält.¹²¹

- Entscheidungen über das Verbot oder die Beschränkung der politischen Betätigung (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 AZRG-E, bisher § 6 Abs. 5 Satz 1 Var. 3 AZRG) enthalten i.d.R. Angaben über politische Meinungen oder religiöse bzw. weltanschauliche Überzeugungen und sind daher in besonderer Weise persönlichkeitsrelevant.
- Der Begriff der „Einreisebedenken“ (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6 AZRG-E, bisher § 6 Abs. 5 Satz 1 Var. 5 AZRG) dürfte im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 4 AZRG i.V.m. § 5 Abs. 1 AufenthG zu verstehen sein; er umfasst daher Zweifel an der wirtschaftlichen Grundlage eines beabsichtigten Aufenthalts, Zweifel an der Identität des Betroffenen, vorliegende Ausweisungsinteressen, offen gebliebene öffentlich-rechtliche Geldforderungen und sonstige Beeinträchtigungen von Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Die der

¹¹² §§ 43 ff. AufenthG.

¹¹³ § 46, §§ 61 ff. AufenthG.

¹¹⁴ §§ 47 ff. AufenthG.

¹¹⁵ § 49 AufenthG, §§ 15 ff. AsylG.

¹¹⁶ § 56 f. AufenthG.

¹¹⁷ § 68 f. AufenthG.

¹¹⁸ § 44 ff. AsylG.

¹¹⁹ § 56 ff. AsylG.

¹²⁰ § 69 AufenthG.

¹²¹ Hierzu unten B. III. 2. B) i.

Speicherung zugrundeliegenden Dokumente sind daher vielgestaltig, können im Einzelfall aber – z.B. im Hinblick auf das Ausweisungsinteresse einer strafgerichtlichen Verurteilung – durchaus persönlichkeitsrelevant sein.

- Ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente enthalten im Wesentlichen die ohnehin im AZR hinterlegten Identifikationsdaten, so dass sich aus der Ablage eines Dokumentenscans keine wesentliche Vertiefung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt. Der eigentliche Zweck der Speicherung liegt nach der Gesetzesbegründung auch nicht in der Verfügbarmachung des Inhalts der jeweiligen Dokumente, sondern in der Ermöglichung eines Abgleichs mit bei der abfragenden Behörde vorgelegten Dokumenten.¹²² Da dies die Vorlage eines Originaldokuments bei der ersuchenden Behörde erfordert, sind auch die mit einer Speicherung verbundenen Folgewirkungen vergleichsweise gering, solange der Gefahr einer Zweckentfremdung oder eines unerlaubten Datenabflusses an Dritte durch technische und organisatorische Maßnahmen effektiv begegnet wird.

b) Eingriffsrechtfertigung

i. Dokumente nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 – 5 AZRG-E

Die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 – 6 AZRG-E zu speichernden Dokumente enthalten regelmäßig Daten mit hoher Persönlichkeitsrelevanz, deren Verarbeitung nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO grundsätzlich untersagt ist.¹²³ Dies übersieht die Gesetzesbegründung weitgehend, da sie lediglich auf die besondere Schutzwürdigkeit von Gesundheitsdaten verweist, ohne auf die besondere Schutzwürdigkeit von Daten z.B. über die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung Betroffener einzugehen.¹²⁴

¹²² BT-Drs. 19/28170, S. 78 f.

¹²³ Art. 9 DS-GVO – Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten

(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person ist untersagt.

(2 – 4) [...]

¹²⁴ BT-Drs. 19/28170, S. 78. Kritisch hierzu schon *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes“ vom

Zwar kann die Verarbeitung derartiger Daten nach Art. 9 Abs. 2 lit. g) DS-GVO aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses gerechtfertigt werden; sie bedarf auch dann aber einer gesetzlichen Grundlage, die in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht.

Der Gesetzesbegründung zufolge soll die Speicherung der jeweiligen Dokumente Verzögerungen bei der Anforderung entsprechender Dokumente vermeiden, die z.B. durch die fehlende Erreichbarkeit der aktenführenden Behörde entstehen. Die Gesetzesbegründung verweist weiterhin auf die Gefahr des Verlusts auf dem Postweg, die bei einer digitalen Übermittlung vermieden werden könnte, und auf die Möglichkeit der Nachvollziehbarkeit von Zugriffen durch technische Protokollierung.¹²⁵ Weiterhin erleichtere die Übermittlung der Begründungselemente eines Asylbescheides den Nachweis, dass keine Fehler bei der asylrechtlichen Prüfung gemacht worden seien.¹²⁶ Die Kenntnis gesundheitlicher Angaben ermögliche es den zuständigen Behörden weiterhin, sich trotz einer etwa bestehenden Sprachbarriere „entsprechend um die schutzwürdige Person zu kümmern“.¹²⁷ Die schnelle Einsehbarkeit in die Begründungen von Gerichtsentscheidungen könne für die Bearbeitung verschiedener asyl- und aufenthaltsrechtliche Vorgänge relevant sein; ausländerrechtliche Entscheidungen, die eine Ausreisepflicht begründen, würden zudem regelmäßig auch von nicht aktenführenden Ausländerbehörden oder Polizeidienststellen bei der Beantragung von Abschiebungshaft zur Vorlage bei Gericht benötigt.¹²⁸

Diese Gesetzesbegründung wirft in mehrerlei Hinsicht erhebliche Fragen auf. So ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gefahr eines Verlusts oder einer Verfälschung von Dokumenten auf dem Postweg durch die gesicherte Übermittlung digitaler Dokumente in Form der Gewährung elektronischer Akteneinsicht ohne weiteres begegnet werden kann, ohne dass es inso-

08.02.2021, S. 5; Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 5; Deutscher Caritasverband e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes vom 08.02.2021, S. 5.

¹²⁵ BT-Drs. 19/28170, S. 77 f.

¹²⁶ BT-Drs. 19/28170, S. 78.

¹²⁷ BT-Drs. 19/28170, S. 78.

¹²⁸ BT-Drs. 19/28170, S. 78.

weit einer zentralen Speicherung außerhalb des Herrschaftsbereichs der aktenführenden Behörde bedarf;¹²⁹ auch eine Protokollierung erfolgt bereits heute sowohl im Rahmen einer behördlichen Übersendung von Papierakten als auch im Zusammenhang mit der Gewährung elektronischer Akteneinsicht. Zu einer Überprüfung, ob „Fehler bei der asylrechtlichen Prüfung gemacht wurden“, sind – neben dem ohnehin aktenführenden Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – alleine die Verwaltungsgerichte auf Antrag des Betroffenen befugt, die einen Direktzugriff auf entsprechende Dokumente in der Praxis aber nicht benötigen;¹³⁰ im Übrigen sind Ausländerbehörden kraft Gesetzes an die Feststellungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über die Zuerkennung internationalen Schutzes oder die Feststellung von Abschiebungsverboten gebunden.¹³¹ Ohnehin ergibt sich die Regelungswirkung behördlicher oder gerichtlicher Entscheidung i.d.R. alleine aus ihrem Entscheidungsausspruch („Tenor“), ohne dass es der Kenntnis der – datenschutzrechtlich oft hochsensiblen – Entscheidungsgründe bedarf. Fälle, in denen an einem ausländer- oder asylrechtlichen Verwaltungsvorgang nicht unmittelbar beteiligte öffentliche Stellen auf die Kenntnis der für eine Entscheidung tragenden Gründe angewiesen sind, sind zwar theoretisch denkbar, dürften sich aber praktisch auf Ausnahmefälle beschränken und sind i.d.R. nicht derart eilbedürftig, dass einem behördlichen Informationsbedarf nicht durch Gewährung von (ggf. elektronischer) Akteneinsicht Rechnung getragen werden könnte. Entsprechende Fallkonstellationen werden auch durch die Gesetzesbegründung nicht schlüssig aufgezeigt.

Soweit die Gesetzesbegründung etwa angibt, dass die Übermittlung von Gesundheitsdaten etwa geeignet sei, die Gründe für die Gewährung subsidiären Schutzes zu dokumentieren,¹³² beruht dies ersichtlich auf einem Fehlverständnis ausländer- und asylrechtlicher Zusammenhänge, weil subsidiärer Schutz im Sinne des § 4 AsylG nur aus Gründen gewährt werden kann, die – wie z.B. die Gefahr von Todesstrafe, Folter oder im Rahmen eines bewaffneten Konflikts – von einem menschlichen Gefährdungsakteur ausgehen.¹³³ Auch im Übrigen erscheint eine

¹²⁹ Vgl. Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 5. Aus datenschutzrechtlicher Perspektive daher kaum nachvollziehbar *Ringkamp*, Stellungnahme des Bundesverwaltungsamtes, BT-Drs.(A) 19(4)820 B, S. 2.

¹³⁰ Hierzu unten B. V.

¹³¹ § 42 Satz 1 AsylG; § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG.

¹³² So wiederholt BT-Drs. 19/28170, S. 78.

¹³³ Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 3c AsylG sowie allgemein *Wittmann*, in: BeckOK-MigR, § 4 AsylG Rn. 99 ff.

praktische Fallkonstellation, in der sich die die zuständige Behörde mit Hilfe des Volltextes im Ausländerzentralregister hinterlegter Entscheidungen „trotz einer wahrscheinlich bestehenden Sprachbarriere seinem Gesundheitszustand entsprechend um die schutzbedürftige Person kümmern kann“,¹³⁴ kaum denkbar, zumal die im Ausländerzentralregister hinterlegten Bescheide und Entscheidungen regelmäßig kein aktuelles oder auch nur vollständiges Bild vom Gesundheitszustand des Betroffenen vermitteln dürften. Im Übrigen erledigt es der Gesetzgeber es Ausländern gerade im Abschiebekontext regelmäßig auf, gesundheitliche Einschränkungen durch eigenverantwortliche Einholung und Vorlage aussagekräftiger fachärztlicher Atteste selbst nachzuweisen.¹³⁵ Im Kontext konkreter Abschiebemaßnahmen dürfte eine gesteigerte Eilbedürftigkeit schon deswegen regelmäßig kaum vorliegen, weil etwa die Organisation von Abschiebeflügen schon aus sich heraus erheblichen Vorbereitungsaufwand erfordert; im Übrigen werden entsprechende Dokumente i.d.R. – eine entsprechende digitale Behördeninfrastruktur vorausgesetzt – regelmäßig im Wege der Gewährung elektronischer Akteneinsicht binnen weniger Stunden oder jedenfalls eines Tages beschaffbar sein.

Hinsichtlich der generellen Einbeziehung von „gerichtlichen Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren“ (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 AZRG-E) erscheint weiterhin die Erforderlichkeit der Speicherung fraglich, soweit sich diese auch auf Sachverhalte erstreckt, hinsichtlich derer eine Speicherung der zugrundeliegenden Behördenentscheidung nicht vorgesehen ist.¹³⁶ Insbesondere ist ein besonderes behördliches Direktabrufinteresse nur hinsichtlich solcher Sachverhalte, die Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung waren, kaum begründbar (und wäre auch mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren).

Soweit es im Einzelfall – etwa im Hinblick auf die Darlegung einer Fluchtgefahr im Verfahren der Abschiebungshaft – hingegen ausnahmsweise nicht lediglich auf den Tenor der die Ausreisepflicht begründenden Entscheidungen, sondern auf sämtliche Umstände des Einzelfalls ankommen sollte, dürfte die Möglichkeit eines Direktzugriff auf einzelne Dokumente hingegen nicht ausreichen, um einen Einblick in die vollständige(n) Verfahrensakte(n) der aktenführende(n) Behörden zu ersetzen, weil einzelne Dokumente mit oft sehr kontextspezifischem

¹³⁴ So BT-Drs. 19/28170, S. 78.

¹³⁵ Vgl. § 60a Abs. 2c, Abs. 2d AufenthG; § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG.

¹³⁶ Vgl. hierzu schon oben B. III. 2. a).

Inhalt regelmäßig einen nur eingeschränkten Blick auf den Gesamtsachverhalt vermitteln und – abhängig von ihrem Entstehungszeitpunkt – jedenfalls kein aktuelles Bild von der Lebenssituation des Betroffenen vermitteln. Auch z.B. im Kontext medizinischer Fragestellungen kann die Kenntnis der Ausführungen eines Verwaltungsgerichts zum Gesundheitszustand eines Ausländers im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ggf. erforderliche Ermittlungen z.B. zu dessen Haftfähigkeit nicht ersetzen, zumal die Ausländerakte der aktenführenden Behörde ggf. neuere medizinische Unterlagen enthalten kann.

Zwar dürfte letztlich nicht zu bestreiten sein, dass eine zentrale Datenvorratshaltung aufenthalts- und asylrechtlich relevanter Daten dennoch im Einzelfall geeignet sein kann, die tägliche Arbeit der mit dem Vollzug des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze befasster Behörden zu erleichtern, da z.B. auf Übermittlungsersuchen an die aktenführende Behörde verzichtet werden kann. Dieser mit einer zentralen Datenvorratshaltung stets verbundene Effizienzgewinn ist aus datenschutzrechtlicher Sicht jedoch nicht geeignet, die mit einer solchen Speicherung verbundene Beeinträchtigung zentraler datenschutzrechtlicher Prinzipien zu rechtfertigen. So sieht Art. 14 Abs. 1 – 3 DS-GVO im Fall einer Datenerhebung, die nicht unmittelbar beim Betroffenen erfolgt, die Einhaltung von Informationspflichten gegenüber dem Betroffenen vor, von denen nach Art. 14 Abs. 5 lit. c) DS-GVO nur unter Einhaltung geeigneter Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen des Betroffenen abgesehen werden kann.¹³⁷ Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung trägt dabei grundsätzlich der für die Übermittlung der Daten Verantwortliche (Art. 24 Abs. 1 DS-GVO), wobei die datenverarbeitende Stelle die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen gegen das Informationsinteresse abzuwägen und den Zugang zu den Daten gegebenenfalls angemessen zu beschränken hat.¹³⁸ Im Fall der Datenübermittlung durch das Bundesamt für Migration als Registerbehörde nach § 10 Abs. 6 AZRG kann eine solche Prüfung jedoch regelmäßig kaum in gehaltvoller Weise erfolgen, da die Registerbehörde – anders als die aktenführende Behörde – mit dem Inhalt und v.a. Kontext der zu übermittelnden Dokumente nicht vertraut ist und das Gewicht der schutzwürdigen Interessen des – ihr regelmäßig völlig unbekannt – Betroffenen so nicht adäquat bewerten kann. Da § 22 AZRG i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG-E einen automatisierten

¹³⁷ Vgl. *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 7.

¹³⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 26.10.2006 – 2 BvR 67/06 –, juris, Rn. 9 m.w.N.

Abruf der gespeicherten Dokumente darüber hinaus bereits dann ermöglicht, wenn die abrufende Stelle (!) das Vorliegen der gesetzlichen Abrufvoraussetzungen bestätigt, wird die jedenfalls bei der Übermittlung besonders schutzwürdiger Daten im Sinne des Art. 9 DSGVO regelmäßig gebotene Einzelfallabwägung in der Praxis nicht stattfinden können. Sie scheitert insoweit bereits an dem Umstand, dass der abrufenden Stelle der Inhalt der zu übermittelnden Dokumente nicht bekannt ist, so dass sie schutzwürdige Interessen des Auskunftsbetroffenen nicht individuell gewichten kann. Da eine Beschränkung der zu übermittelnden Daten auf das für den Zweck des Auskunftsverlangens erforderliche Ausmaß – z.B. unter Schwärzung von Angaben über die sexuelle Orientierung, politische Überzeugungen oder die Volkszugehörigkeit des Betroffenen, denen außerhalb des Asylverfahrens regelmäßig keine Bedeutung zukommt – im Rahmen eines automatisierten Abrufs ebenfalls nicht in Frage kommt, fehlt es an den nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO erforderlichen angemessenen und spezifischen Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der Betroffenen.

Insoweit erweist sich insbesondere der in § 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG-E vorgesehene Vorbehalt, der eine Speicherung nur vorsieht, „soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers nicht entgegenstehen“, als unzureichend. Er bezieht sich zunächst nur auf schutzrelevante Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und gerichtliche Entscheidungen in asylrechtlichen Verfahren, kann die mitunter ähnlich persönlichkeitsrelevanten Dokumente nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2, Nr. 3 Alt. 2 und Nrn. 4 – 6 AZRG-E also schon strukturell nicht erfassen. Unabhängig davon kann im Zeitpunkt der erstmaligen Übermittlung an die Registerbehörde kaum zuverlässig ermittelt werden, ob „überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers entgegenstehen“, da der eigentliche Verwendungszweck der Daten zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt ist; er dürfte in der Praxis daher vollständig funktionslos bleiben¹³⁹ und kann eine vollwertige Interessenabwägung im Hinblick auf eine konkrete Übermittlungsentscheidung so jedenfalls nicht ersetzen. Gleiches gilt für den Verweis auf auch in der Gesetzesbegründung nicht näher bezeichnete „besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen“, dessen Bedeutung für die

¹³⁹ Zutreffend *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 7 f.

Praxis unklar bleibt.¹⁴⁰ Schließlich fehlt es an einem Erfordernis der Kennzeichnung, ob die gespeicherten Entscheidungen angefochten wurden oder jedenfalls noch anfechtbar sind.¹⁴¹

Unabhängig davon genügen auch die im Ausländerzentralregister vorgesehenen materiellen Übermittlungsschwellen grundrechtlichen Anforderungen nicht. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zur Antiterrordatei¹⁴² zwar die Einrichtung einer behördenübergreifenden Verbunddatei im Wesentlichen gebilligt, die – vergleichbar der Indexfunktion des Ausländerzentralregisters¹⁴³ – im Wesentlichen der Anbahnung des behördlichen Informationsaustauschs dient. Eine unmittelbare Nutzung entsprechender Verbunddaten zu operativen Zwecken hat das Bundesverfassungsgericht indes auch in dringenden Eilfällen nur unter der Voraussetzung gebilligt, dass die gesetzlichen Eingriffsschwellen in Bezug auf die Dringlichkeit und die bedrohten Rechtsgüter in einer Weise begrenzend ausgestaltet sind, die diesem besonderen Gewicht eines solchen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung trägt.¹⁴⁴ Vorliegend erlaubt § 10 Abs. 6 AZRG-E die Übermittlung gespeicherter Dokumente zur operativen Verwendung jedoch bereits dann, wenn deren Kenntnis für die ersuchende Stelle „unerlässlich“ ist, weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind und ihr die Daten, auf die sich die Begründungstexte beziehen, übermittelt werden dürfen. Im Eilfall erlaubt die Bestimmung die Datenübermittlung z.B. an Ausländerbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften, Luftsicherheitsbehörden, atomrechtliche Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, oberste Bundes- und Landesbehörden sowie das Bundesamt für Justiz zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben (§ 15 AZRG). Gleiches gilt in der Sache für das Zollkriminalamt und die Behörden der Zollverwaltung (§ 17 Abs. 1 Nr. 6, § 18 Abs. 2 Nr. 2 und

¹⁴⁰ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes vom 08.02.2021, S. 5.

¹⁴¹ Vgl. *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 5).

¹⁴² Die Entscheidung stützt sich maßgeblich auf die besondere Eingriffsintensität von Durchbrechungen des informationellen Trennungsgebots zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. Sie kann vorliegend dennoch herangezogen werden, da das Bundesverfassungsgericht dem Informationsaustausch zwischen einer Vielzahl von Behörden mit verschiedenartigen Aufgaben, Befugnissen und Arten der Aufgabenwahrnehmung auch generell eingriffserhöhende Bedeutung zugemessen hat (BVerfG, Urteil vom 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 114) und das Ausländerzentralregister zudem sowohl Strafverfolgungs- und Polizeibehörden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2, 4 und 5 AZRG) wie auch Nachrichtendiensten (§ 20 AZRG) den Zugriff auf wesentliche Teile des Datenbestandes eröffnet.

¹⁴³ Oben B. I. 1. a).

¹⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 137, 201 ff.

3 AZRG), die Bundesagentur für Arbeit (§ 18 Abs. 1 Satz 1, § 18b Nr. 4 und 5 AZRG), die Träger der Sozialhilfe und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes bzw. der Grundsicherung zuständigen Stellen (§ 18a Satz 1 Nr. 4 und 5, § 18b Nr. 4 und 5 AZRG), die Jugendämter (§ 18d Nr. 3 und 4 AZRG), die Träger der Deutschen Rentenversicherung (§ 18g Nr. 2 AZRG), das Auswärtige Amt, die deutschen Auslandsvertretungen, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (§ 21 Abs. 1 Satz 1 AZRG) sowie – unter den in der Praxis kaum überprüfbaren Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 AZRG – auch den Verfassungsschutzbehörden, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst. Eine solche Übermittlungsbefugnis „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“ hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit jedoch wiederholt beanstandet.¹⁴⁵ Die Übermittlungsbefugnis des § 10 Abs. 6 AZRG dürfte verfassungs- und unionsrechtlichen Mindestanforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten daher jedenfalls im Hinblick auf die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 – 6 AZRG-E zu speichernden Dokumente nicht genügen.¹⁴⁶ Dies gilt erst recht, soweit § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG-E i.V.m. § 22 Abs. 3 Satz 1 AZRG die Verantwortung für die Einhaltung der – inhaltlich ohnehin jedenfalls im Hinblick auf die Mehrzahl der abrufberechtigten Behörden und Anwendungsszenarien grob unzureichenden – materiellen Übermittlungsvoraussetzungen im Fall der Übermittlung im automatisierten Verfahren auf die ersuchende Behörde überträgt.

ii. Ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente

Als nicht vergleichbar bedenklich dürften sich demgegenüber die vorgesehene Speicherung und Übermittlung ausländischer Ausweis- oder Identifikationsdokumente (§ 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 AZRG-E) erweisen, da die darin enthaltenen personenbezogenen Daten keine vergleichbare Persönlichkeitsrelevanz aufweisen und die vorgesehene Verwendung zum Abgleich mit ohnehin vorliegenden Identifikationsdokumenten keine entsprechenden Missbrauchspotentiale birgt. Auch eine Eröffnung des Zugriffs im Rahmen eines automatisierten Verfahrens (§ 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG-E) begegnet daher keinen vergleichbaren Bedenken.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 126 (Antiterrordateigesetz) sowie (allerdings im Kontext des Art. 10 GG) Urteil vom 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 –, BVerfGE 154, 152 = juris, Rn. 311, 314 (BND-Gesetz).

¹⁴⁶ Zutreffend Der Paritätische (Gesamtverband), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 2, 4 f.

iii. Insbesondere: Notwendigkeit weiterer technisch-struktureller Vorkehrungen gegen Datenabfluss

In seiner Stellungnahme vom 26.03.2021 hat der Bundesrat um Prüfung gebeten, welche weiteren technisch-strukturellen Vorkehrungen gegen unbefugten Datenaustausch und das Risiko von Eingriffen von außen (und damit das Abfließen teils hochsensibler persönlicher Daten) vorzusehen sind, so dass sichergestellt wird, dass keine Informationen über Schutzsuchende an Verfolgerstaaten gelangen.¹⁴⁷

Dem Sachverständigen fehlt insoweit die besondere Sachkunde, um die in der Gegenäußerung der Bundesregierung¹⁴⁸ und der Stellungnahme des Bundesverwaltungsamts¹⁴⁹ angesprochenen technisch-strukturellen Sicherungsmaßnahmen in technischer Hinsicht zu bewerten. Anzumerken ist jedoch, dass der Grundsatz der Datenvermeidung bzw. -minimierung aus datenschutzrechtlicher Sicht stets den Vorrang vor technisch-strukturellen Maßnahmen der Absicherung des Datenzugriffs genießt, da ein Restrisiko des Abflusses sensibler Daten auch durch optimale technisch-strukturelle Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden kann. Zu vermeiden wäre daher insbesondere die zentrale Ablage nicht erforderlicher Daten (wie z.B. gerichtlicher Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren betreffend Angelegenheiten, in denen entsprechende Behördenentscheidungen nicht in die zentrale Dokumentenablage aufzunehmen wären)¹⁵⁰. Auch im Hinblick auf andere Dokumente wäre zunächst kritisch zu prüfen, ob der mit der Aufnahme in die zentrale Datenablage verbundene – oftmals allenfalls geringe¹⁵¹ – praktische Nutzen die mit einer zentralen Datenablage in Kauf genommenen unvermeidbaren Risiken eines Datenabflusses z.B. an Verfolgerstaaten aufwiegen.

Angesichts der vorhandenen technischen Schutzinfrastruktur dürften die größten datenschutzrechtlichen Risiken indes ohnehin nicht von einem missbräuchlichen Gebrauch der zentralen Datenablage, sondern von deren übermäßigem Gebrauch (z.B. durch den Abruf von Dokumenten mit – auch – hochsensiblen personenbezogenen Daten zur Erfüllung behördlicher Zwecke, die durch ein bloßes Auskunfts- oder Akteneinsichtsbegehren in gleicher Weise erfüllt werden könnten) oder einer nicht datenschutzsensiblen Weiterverwendung der so erhaltenen

¹⁴⁷ BR-Drs. 186/21 (B), S. 1.

¹⁴⁸ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Datenblatt-Nr.: 19/06165, Anlage 3, S. 1.

¹⁴⁹ Ringkamp, Stellungnahme des Bundesverwaltungsamtes, BT-Drs.(A) 19(4)820 B, S. 3.

¹⁵⁰ Oben B. III. 2. a), b) i.

¹⁵¹ Oben B. III. 2. b) i.

Dokumente aus. So fehlen etwa der im Jahr 1994 erstmals gesetzlich kodifizierten und seither inhaltlich unverändert gebliebenen Direktzugriffsregelung des § 10 Abs. 6 AZRG wesentliche Sicherungsmechanismen, die in später geschaffenen – strukturell vergleichbaren – Direktzugriffsregelungen enthalten sind. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa im Hinblick auf die in § 5 Abs. 2 ATDG¹⁵² enthaltene Eilfallregelung betont, dass die Verhältnismäßigkeit einer operativen Nutzung im Rahmen eines Direktzugriffs erlangter Daten u.a. durch die Regelungen der § 5 Abs. 2 Satz 2 – 7 ATDG gewährleistet werde, die neben einem Behördenleitervorbehalt (Satz 2) und besonderen Dokumentationspflichten (Sätze 3 und 4) v.a. eine Verpflichtung enthalten, die nachträgliche Zustimmung der aktenführenden Behörde einzuholen (Satz 5) und die erlangten Daten im Fall der Verweigerung der Zustimmung unverzüglich zu löschen (Sätze 6 und 7).¹⁵³ Es hat in diesem Zusammenhang weiterhin den Umstand betont, dass über die Erteilung der Zustimmung am Maßstab der fachgesetzlichen Übermittlungsvorschriften zu entscheiden sei, die für die aktenführende Behörde gelten.¹⁵⁴ Entsprechende Sicherungsmechanismen fehlen im Ausländerzentralregister weitgehend, das lediglich eine allgemeine – für den Fall eines Zugriffs der Nachrichtendienste zudem eingeschränkte¹⁵⁵ – Protokollierungspflicht,¹⁵⁶ eine – angesichts der niedrigen Übermittlungs- und Zugriffsschwellen kaum gehaltvolle – Pflicht zur Bestätigung der Abrufvoraussetzungen durch die abrufende Behörde¹⁵⁷ und ein – insoweit allerdings datenschutzrechtlich vorbildliches – Verbot der zweckändernden Verwendung bzw. Weiterübermittlung abgerufener Dokumente enthält.¹⁵⁸ Klargestellt werden müsste zudem, dass das seinem Wortlaut nach auf „Dokumente“ bezogene Verwendungs- und Weiterübermittlungsverbot auch für individuelle Inhalte der jeweiligen Dokumente gilt. Diese müssten zudem entsprechend gekennzeichnet werden, um eine unabsichtliche Zweckänderung oder Weiterübermittlung zuverlässig auszuschließen.¹⁵⁹

¹⁵² Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz - ATDG) vom 22.12.2006 (BGBl. I, S. 3409).

¹⁵³ Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 203.

¹⁵⁴ Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24.04.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 195, 203.

¹⁵⁵ § 13 Abs. 3 AZRG.

¹⁵⁶ § 13 Abs. 1 AZRG.

¹⁵⁷ § 6 Abs. 5 Satz 3 AZRG-E.

¹⁵⁸ § 11 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 AZRG-E.

¹⁵⁹ Vgl. zur Absicherung der Einhaltung des Zweckbindungsgrundsatzes durch Kennzeichnungspflichten BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94 –, BVerfGE 100, 313 = juris, Rn. 170.

IV. Verlängerung der Höchstspeicherdauer für Suchvermerke (Art. 1 Nr. 4 RegE)

§ 5 AZRG ermöglicht die Speicherung von Suchvermerken zur Feststellung des Aufenthaltsorts eines Ausländers (Abs. 1) bzw. zur Feststellung anderer Sachverhalte (Abs. 2). Suchvermerke und die hierzu übermittelten Daten werden längstens zwei Jahre gespeichert, sofern sich die Suchvermerke nicht vorher erledigen (Abs. 5). In Anlehnung an § 29 BZRG sieht Art. 1 Nr. 4 RegE eine Anhebung der Höchstspeicherfrist auf drei Jahre vor, wobei die Verpflichtung zur Löschung erledigter Suchvermerke unberührt bleiben soll.¹⁶⁰

Ob für Speicherung eines Suchvermerks über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren ein praktisches Bedürfnis besteht, kann aus der beruflichen Praxis des Sachverständigen heraus nicht beurteilt werden; die vom Sachverständigen *Petri* insoweit geäußerte Skepsis erscheint jedoch nachvollziehbar.¹⁶¹ Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die gesetzliche Höchstspeicherfrist der erneuten Einspeicherung eines auch nach zwei Jahren nicht erledigten Suchvermerks ohnehin nicht entgegenstünde, so dass die Gesetzesänderung lediglich die Maximaldauer der behördlichen Prüfintervalle von zwei auf drei Jahre verlängert (und so ein geringes Maß an Verwaltungsvereinfachung mit sich bringt). Der sowohl verfassungsrechtlich als auch unionsrechtlich verbürgte Grundsatz der Datenminimierung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 5 Abs. 1 lit. c) DS-GVO) gebietet eine Löschung erledigter Suchvermerke jedoch auch dann, wenn diese vor Ablauf einer gesetzlichen der Höchstspeicherfrist erledigt sind. Dies umfasst neben der gesetzlich bereits geregelten Pflicht zur Löschung erledigter Suchvermerke auch eine Pflicht zur regelmäßigen Prüfung (und zur unverzüglichen Mitteilung) durch die ersuchende Behörde, ob eine Erledigung des Suchvermerks eingetreten ist. Da entsprechende Pflichten der ersuchenden Behörde nicht ausdrücklich geregelt sind, erhöht eine Verlängerung der gesetzlichen Höchstspeicherfrist das Risiko, dass auch erledigte Suchvermerke über einen längeren – objektiv unnötigen – Zeitraum weiter gespeichert werden. Der vom Gesetzgeber als Vorbild herangezogene § 29 BZRG sieht daher zumindest – anders als derzeit § 5 AZRG¹⁶² – eine Pflicht zur Mitteilung der Erledigung ausdrücklich vor (Abs. 1). Vor diesem Hintergrund

¹⁶⁰ BT-Drs. 19/28179, S. 75.

¹⁶¹ Vgl. *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 7.

¹⁶² Eine solche Pflicht dürfte sich mittelbar aus § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AZRG ergeben; eine ausdrückliche Aufnahme in § 5 AZRG könnte jedoch zur Rechtsklarheit beitragen.

bietet es sich daher an, im Zuge der Angleichung des § 5 AZRG an § 29 BZRG eine entsprechende Formulierung auch in § 5 Abs. 5 AZRG aufzunehmen und beide Bestimmungen um eine Pflicht zur turnusmäßigen Überprüfung eingetragener Suchvermerke durch die ersuchende Behörde zu ergänzen. Dieser Turnus sollte sich an den Zeiträumen orientieren, in denen sich Suchvermerke nach den Erfahrungen der beteiligten Behörden typischerweise erledigen.

V. Erweiterung der Zulassung der Gerichte der Verwaltungs- und Sozialgerichte zum Abruf im automatisierten Verfahren (Art. 1 Nr. 23 RegE)

Nach § 22 Abs. 1 Nr. 5a AZRG können die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur hinsichtlich der in § 16 Abs. 1 AZRG genannten Daten¹⁶³ zum Abruf im automatisierten Verfahren zugelassen werden; weitere Daten können nach § 16 Abs. 2 und 3 AZRG auf individuelles Ersuchen übermittelt werden. Art. 1 Nr. 23 RegE sieht demgegenüber eine Streichung der Einschränkung der Abrufbefugnis im automatisierten Verfahren auf die in § 16 Abs. 1 AZRG genannten Daten vor, so dass zukünftig sämtliche den Verwaltungs- und Sozialgerichten zugänglichen Informationen im automatisierten Verfahren abgerufen werden könnten.

Zur Rechtfertigung dieser Erweiterung der Befugnisse zum Abruf im automatisierten Verfahren verweist die Gesetzesbegründung auf den Umstand, dass die fehlende Abrufbarkeit von Daten zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen, Asylverfahren, Ausschreibungen zur Zurückweisung oder einem bestehenden Tatverdacht hinsichtlich der in 2 Abs. 2 Nr. 7 und 7a) AZRG aufgezählten Delikte im automatisierten Verfahren ein erhebliches Hindernis für die tägliche Arbeit der Sozial- und Verwaltungsgerichte darstelle.¹⁶⁴

In den Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit sei der ausländerrechtliche Status für eine Vielzahl von Sozialleistungsansprüchen entscheidend, die regelmäßig in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes geltend gemacht würden. Ein schneller und unkomplizierter Abruf der Daten nach § 16 Abs. 2 S. 1 AZRG sei daher ein wichtiger Beitrag für die Gewährung

¹⁶³ Grundpersonalien, Lichtbild, Hinweis auf die aktenführende Ausländerbehörde, Angaben zum Zuzug oder Fortzug, Sterbedatum, Übermittlungssperren, abweichende Namensschreibweisen, andere Namen, Aliaspersonalien, letzter Wohnort im Herkunftsland, Angaben zum Ausweispapier, Anschrift im Bundesgebiet.

¹⁶⁴ BT-Drs. 19/28170, S. 86.

effektiven Rechtsschutzes. Auch für verwaltungsgerichtliche Streitverfahren enthielten die nach § 16 Abs. 2 S. 1 zu übermittelnden Daten notwendige Informationen, die aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes von Amts wegen zu ermitteln seien. Mit einer Zulassung zum automatisierten Verfahren könne insbesondere in Eilverfahren viel Zeit gewonnen werden.¹⁶⁵

Aus der beruflichen Praxis des Sachverständigen als Verwaltungsrichter¹⁶⁶ scheint diese Gesetzesbegründung schwer nachvollziehbar. Dem Sachverständigen ist auch nach Erkundigungen im beruflichen Umfeld kein Fall bekannt, in dem Verwaltungsgerichte von der seit 1994 inhaltlich unverändert bestehenden Befugnis zum Einzelabruf der in § 16 Abs. 2 und 3 AZRG genannten Daten Gebrauch gemacht hätten. Von der Befugnis zum Abruf von Daten nach § 16 Abs. 1 AZRG im automatisierten Verfahren hat der Verfasser im Verlauf seiner beruflichen Praxis nach eigener Erinnerung insgesamt zwei Mal Gebrauch gemacht, um unbekannt verzogene Kläger bzw. Antragsteller ausfindig zu machen; dieser Zweck kann i.d.R. jedoch auch durch eine einfache Melderegisteranfrage (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BMG) oder eine Anfrage bei der – i.d.R. als Antrags- oder Klagegegner unmittelbar verfahrensbeteiligten – Asyl- oder Ausländerbehörde erreicht werden. Im Rahmen des Asylverfahrens müssen nicht anwaltlich vertretene Ausländer zudem i.d.R. Zustellungen an die letzte bekannte Anschrift auch dann gegen sich gelten lassen, wenn sie dort tatsächlich nicht mehr wohnen.¹⁶⁷ Dementsprechend wird jedenfalls in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württembergs nur vergleichsweise selten von der Befugnis zum automatisierten Abruf von Daten nach § 16 Abs. 1 ARZG Gebrauch gemacht.¹⁶⁸ Zur praktischen Nutzung der Abrufbefugnisse durch die Sozialgerichtsbarkeit oder die Verwaltungsgerichtsbarkeiten anderer Bundesländer liegen dem Verfasser keine Erkenntnisse vor.

Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass der in der Gesetzesbegründung erwähnte Amtsermittlungsgrundsatz in verwaltungs- und sozialgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren

¹⁶⁵ BT-Drs. 19/28170, S. 86.

¹⁶⁶ An dieser Stelle sei erneut ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme in eigener Verantwortung des Sachverständigen erfolgt. Eine Stellungnahme im Namen der Verwaltungsgerichtsbarkeit(en), der Richterverbände, der Landesjustiz oder früherer oder aktueller Dienststellen ist damit nicht verbunden; hierfür bestünde auch keine Legitimation oder Befugnis.

¹⁶⁷ § 10 Abs. 2 AsylG. Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 20.08.2020 – 1 C 28.19 –, juris.

¹⁶⁸ Nach Kenntnis des Verfassers wurde am Verwaltungsgericht Karlsruhe bzw. dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Jahr 2020 ca. 140x bzw. genau 2x vom automatisierten Abruf von Daten nach § 16 Abs. 1 AZRG Gebrauch gemacht. Für andere Gerichte der Verwaltungs- oder Sozialgerichtsbarkeit liegen dem Sachverständigen keine entsprechenden Daten vor.

nicht uneingeschränkt gilt;¹⁶⁹ vielmehr sind die anspruchsbegründenden Tatsachen hier grundsätzlich von den jeweiligen Antragstellern glaubhaft zu machen, auch wenn eine Beweiserhebung von Amts wegen nicht ausgeschlossen ist.¹⁷⁰ Zudem liegen verwaltungs- und sozialgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren regelmäßig Entscheidungen der zuständigen Behörden zugrunde, die als Verfahrensbeteiligte i.d.R. (ggf. in Folge eigener Zugriffsbefugnisse auf das Ausländerzentralregister) über die notwendigen Informationen verfügen und gesetzlich zur Vorlage der Verwaltungsakten verpflichtet sind (§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 104 Satz 5 SGG);¹⁷¹ im Kontext des Sozialrechts sind die Betroffenen zudem gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 SGB I zur Mitwirkung unter Vorlage von Beweismitteln – wie z.B. bestehender Aufenthaltstitel – verpflichtet, wobei Leistungen im Fall einer Verletzung von Mitwirkungspflichten ggf. ohne weitere Sachverhaltsaufklärung versagt werden können (§ 66 SGB I). Schließlich gilt der verfassungsrechtliche Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) auch im gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren uneingeschränkt,¹⁷² so dass Entscheidungen nur dann auf von Amts wegen ermittelte Umstände gestützt werden können, wenn diese den Beteiligten mitgeteilt und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wurde. Eine wesentliche Beschleunigungswirkung des automatisierten Datenabrufs gegenüber dem manuellen Abruf nach § 16 Abs. 2 AZRG, von dem in der bisherigen Praxis – soweit ersichtlich – ohnehin kaum Gebrauch gemacht wird, dürfte mit der Erweiterung des Zugangs zum automatisierten Abrufverfahren daher kaum verbunden sein. Dies schließt es nicht aus, dass sich die Eröffnung eines Zugangs der Verwaltungs- und Sozialgerichte zum automatisierten Abruf auch von Daten nach § 16 Abs. 2 AZRG im Einzelfall verfahrensbeschleunigend auswirken könnte; das von der Gesetzesbegründung ausgemachte praktische Bedürfnis hierfür kann aus Sicht des Verfassers allerdings nicht bestätigt werden. Soweit die Gesetzesbegründung insoweit auf eine Bearbeitungs- und Übermittlungsdauer durch die Registerbehörde von „mitunter mehreren Wochen“ verweist,¹⁷³ dürfte den Interessen der Verfahrensbeteiligten – ebenso wie den Interessen der Gerichte und nicht unmittelbar verfahrensbeteiligten Behörden – mit einer Ertüchtigung des

¹⁶⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.02.2020 – 1 C 19.19 –, BVerwGE 167, 383 = juris, Rn. Rn. 34; OVG NRW, Beschluss vom 19.11.2008 – 13 B 1543/08 –, juris, Rn. 7.

¹⁷⁰ Vgl. *Schoch*, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, § 80 Rn. 403 ff.

¹⁷¹ Zutreffend *Weichert*, Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise vom 24.04.2021, BT-Drs.(A) 19(4)820 C, S. 6; ähnlich *Petri*, Stellungnahme vom 28.04.2021, BT-Drs.(A)820 A. S. 9.

¹⁷² Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 15.05.2016 – 3 B 302/15 –, juris, Rn. 7; BayVGh, Beschluss vom 30.06.2015 – 22 CS 15.1055 –, juris, Rn. 5 ff.

¹⁷³ Vgl. BT-Drs. 19/28170, S. 86.

elektronischen Rechtsverkehrs und des sicheren elektronischen Aktenversands durch die jeweils aktenführende Behörde mehr gedient sein.

VI. Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden zur Mitteilung der Erhebung der öffentlichen Klage sowie des Erlasses und der Aufhebung eines Haftbefehls wegen eines Verbrechens an die Ausländerbehörden (Art. 3 Nr. 2 lit. a) RegE)

Art. 3 Nr. 2 lit. a) RegE sieht eine Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden vor, die zuständige Ausländerbehörde von Amts wegen über die Erhebung der öffentlichen Klage bzw. den Erlass und die Aufhebung eines Haftbefehls zu unterrichten, soweit sich diese auf ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens beziehen. In seiner Stellungnahme vom 26.03.2021 hat der Bundesrat angeregt, die Übermittlungspflicht auszusetzen, soweit der Untersuchungszweck durch eine Übermittlung gefährdet wird.¹⁷⁴ Die Bundesregierung hat diesem Änderungsvorschlag zugestimmt.¹⁷⁵

Die Gesetzesbegründung enthält keine spezifischen Hinweise darauf, in welchen Fällen die zuständige Ausländerbehörde auf die Kenntnis der Erhebung der öffentlichen Klage bzw. des Erlasses oder der Aufhebung eines Haftbefehls wegen eines Verbrechens angewiesen ist. Da der Ausgang eines Strafverfahrens z.B. für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder die Vorbereitung einer Ausweisung von Bedeutung sein kann, dürfte die Mitteilungspflicht im Prinzip sachgerecht sein, auch wenn der Unterscheidung zwischen Vergehen und Verbrechen bzw. der Anordnung von Untersuchungshaft ausländerrechtlich i.d.R. keine spezifische Bedeutung zukommt. Da die Gesetzesbegründung die mit der Aufnahme der Anordnung bzw. Aufhebung von Untersuchungshaft verfolgten Zwecke nicht benennt, kann allerdings nicht beurteilt werden, ob eine Ergänzung um Fälle der Aussetzung des Vollzugs eines Haftbefehls (§§ 116 f. StPO) zweckmäßig wäre. Ggf. sollte zudem klargestellt werden, ob neben Fällen der Untersuchungshaft (§§ 112 ff. StPO) auch Fälle der Hauptverhandlungshaft (§ 230 Abs. 2 StPO), der Sicherungshaft (§ 453c StPO) oder der Vollstreckungshaft (§ 457 Abs. 2 StPO) erfasst

¹⁷⁴ BR-Drs. (B) 186/21, S. 4

¹⁷⁵ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Datenblatt-Nr.: 19/06165, Anlage 3, S. 2.

sein sollen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung erscheint nicht zwingend, aber sachgerecht.

C. Fazit

Datenschutzrechtlich begegnet die geplante Fortentwicklung des Ausländerzentralregisters zum zentralen Ausländerdateisystem für ausländerrechtliche Fachverfahren unter Ablösung der Ausländerdatei A keinen grundsätzlichen Bedenken.¹⁷⁶ Sie kann zur Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen, auch wenn das Ziel einer Vermeidung von Doppelspeicherungen angesichts der in den (digitalen) Ausländerakten der Ausländerbehörden weiterhin enthaltenen Einzelangaben kaum im gewünschten Umfang verwirklicht werden kann. Die in diesem Zusammenhang vorgesehene moderate Erweiterung des Datenkranzes auf den Speicherumfang der Ausländerdatei A erscheint dabei in wesentlichen Teilen ebenfalls unbedenklich und zweckmäßig.¹⁷⁷ Unnötig erscheint allerdings die Speicherung früherer Anschriften im Bundesgebiet und die Erweiterung der Pflicht zur Speicherung gegenwärtiger Inlandsadressen auch auf reguläre Migranten, zumal ohne weiteres auf das Melderegister zurückgegriffen werden kann.¹⁷⁸ Die – an sich sinnvolle – zentrale Speicherung ausländischer Personenidentitätsnummern im Ausländerzentralregister dürfte zudem schon aus Gründen zwingenden Unionsrechts spezifische Sicherungsvorkehrungen z.B. im Hinblick auf die Datenverwendung und -weiterübermittlung erfordern, die der aktuelle Gesetzentwurf nicht vorsieht.¹⁷⁹ Im Interesse reibungsloser Verwaltungsabläufe sollte ggf. klargestellt werden, in welchen Zeiträumen und unter welchen technischen und organisatorischen Bedingungen die Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister überführt werden soll.¹⁸⁰ Im Interesse eines Abbaus unnötiger Doppelstrukturen könnte zudem erwogen werden, die Ausländerdatei B noch stärker in die Überlegungen des Gesetzgebers einzubeziehen.¹⁸¹

¹⁷⁶ Oben B. I. 2. a).

¹⁷⁷ Oben B. I. 2. b).

¹⁷⁸ Oben B. I. 2. b).

¹⁷⁹ Oben B. II. 1.

¹⁸⁰ Oben B. I. 2. a).

¹⁸¹ Oben B. I. 2. a).

Mit zwingenden datenschutzrechtlichen Grundprinzipien unvereinbar erscheint demgegenüber die vorgesehene Schaffung einer „zentralen Dokumentenablage“ unter Einbeziehung schutzrelevanter Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge oder gerichtlicher Entscheidungen in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren.¹⁸² Sie erweitert den Anwendungsbereich einer vor über 25 Jahren ohne erkennbares datenschutzrechtliches Problembewusstsein¹⁸³ in das AZRG aufgenommenen und seither vom Gesetzgeber nicht mehr kritisch hinterfragten Sonderregelung auf eine Vielzahl höchst persönlichkeitsrelevanter Dokumente, die schon aufgrund zwingender Vorgaben des europäischen Datenschutz-¹⁸⁴ und Asylverfahrensrechts¹⁸⁵ besonderen Vertraulichkeitsanforderungen unterliegen, und verwischt so die im Rahmen der Fortentwicklung des AZRG ohnehin brüchig gewordenen Grenzen zwischen einer bloßen Indexdatei, einer Sammlung standardisierter Datensätze zum Zweck der unmittelbaren operativen Verwendung und einer Volltextdatenbank,¹⁸⁶ deren Einrichtung mit den datenschutzrechtlichen Grundsätzen der Datensparsamkeit und der Zweckbindung nur unter Einhaltung strengster verfahrensrechtlicher und materieller Sicherungen vereinbar sein könnte. Entsprechende Vorkehrungen sind in der vorgeschlagenen Gesetzesfassung aber nicht enthalten; zudem zeigt die Gesetzesbegründung keine plausiblen Fallkonstellationen auf, in denen die besondere Eilbedürftigkeit behördlicher Entscheidungen einen unmittelbaren Vollzugriff unter Umgehung der datenschutzrechtlich verantwortlichen aktenführenden Behörde rechtfertigen könnte.¹⁸⁷ Im Hinblick auf die vorgesehene Speicherung einzelner Dokumentkategorien erscheint zudem schon die datenschutzrechtliche Erforderlichkeit fraglich.¹⁸⁸ Soweit die Gesetzesbegründung und einzelne Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren darüber hinaus als Hinweis auf die Absicht der Schaffung einer allgemeinen, von der Dringlichkeit des behördlichen Anliegens unabhängigen „zentralen Dokumentenablage“¹⁸⁹ – etwa im Stile einer allen beteiligten Behörden allgemein bzw. nur durch technische Zugriffsbegrenzungen beschränkt zugänglichen „Cloudlösung“¹⁹⁰ – zu verstehen sein sollte, gäbe dies

¹⁸² Oben B. III. 2.

¹⁸³ Vgl. BT-Drs. 12/6938, S. 21.

¹⁸⁴ Vgl. Art 9 DS-GVO.

¹⁸⁵ Vgl. Art. 15 Abs. 2 RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie).

¹⁸⁶ Vgl. zur Begrifflichkeit oben B. I. 1. a).

¹⁸⁷ Vgl. oben B. III. 2. b).

¹⁸⁸ Vgl. oben B. III. 2. b).

¹⁸⁹ Vgl. zum Begriff BT-Drs. 19/28170, S. 2, 107.

¹⁹⁰ So möglicherweise Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 08.02.2021, S. 1 f. Ähnlich Ringkamp, Stellungnahme des Bundesverwaltungsamtes, BT-Drs.(A) 19(4)820 B, S. 1 f.

in besonderem Maße Anlass zu rechtlichen Bedenken, da die bloße Vereinfachung behördlicher Entscheidungsabläufe eine Abkehr von zentralen datenschutzrechtlichen Prinzipien jedenfalls im Hinblick auf die Verarbeitung besonders schutzwürdiger Datenkategorien nicht rechtfertigen könnte. Eine solche zentrale Datenvorratshaltung wäre daher auch gegenüber deutschen Staatsangehörigen – gedacht sei etwa an eine zentrale Speicherung von Steuerbescheiden, Scheidungsurteilen oder strafgerichtlichen Entscheidungen – undenkbar, obwohl ein staatliches Interesse an der Kenntnis einzelner Behörden vom Inhalt einzelner Dokumente im besonderen Bedarfsfall nicht geleugnet werden kann und auch insoweit allgemeine Effizienzerwägungen zugunsten einer zentralen Datenvorratshaltung argumentativ ins Feld geführt werden könnten. Diesem Informationsinteresse kann – gegenüber Ausländern ebenso wie gegenüber deutschen Staatsangehörigen – durch Eröffnung des behördlichen Zugriffs im Einzelfall unter Anwendung bereits existierender bereichsspezifischer Übermittlungsregelungen jedoch in ausreichender Weise Rechnung getragen werden, ohne dass es einer Abkehr von zentralen Betroffenenrechten bedarf. Datenschutzrechtlich vertretbar ist daher lediglich die als § 5 Abs. 6 Satz 1 Nr. 6 AZRG-E vorgesehene zentrale Speicherung ausländischer Ausweis- oder Identifikationsdokumente zum Zweck der Ermöglichung eines Abgleichs mit bei den zuständigen Behörden vorgelegten Originaldokumenten;¹⁹¹ im Übrigen erscheint es dringend geboten, die seit 1994 im Wesentlichen unveränderte Bestandregelung des § 5 Abs. 6 i.V.m. § 10 Abs. 6 AZRG an aktuelle datenschutzrechtliche Vorgaben anzupassen (und ggf. zu streichen).

Hinsichtlich der angestrebten Erweiterung der Befugnisse der Verwaltungs- und Sozialgerichte zum Datenabruf im automatisierten Verfahren kann ein dringender Handlungsbedarf nicht festgestellt werden;¹⁹² die oben unter B. IV. und VI. diskutierten Detailregelungen erscheinen zweckmäßig oder zumindest datenschutzrechtlich vertretbar.

Karlsruhe, den 30. April 2021

Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg)

¹⁹¹ Oben B. III. 2. b) ii.

¹⁹² Oben B. V.