



Wortprotokoll der 137. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 3. Mai 2021, 13:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des
Ausländerzentralregisters**

BT-Drucksache 19/28170

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Sylvia Lehmann [SPD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Thomas Petri, Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München	19(4)820 A 30
Heinrich Ringkamp, Bundesverwaltungsamt, Köln	19(4)820 B 39
Dr. Thilo Weichert, Netzwerk Datenschutzexpertise GbR, Kiel	19(4)820 C 42
RaVG Dr. Philipp Wittmann, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim	19(4)820 D 51
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
Der Paritätische Gesamtverband, Berlin	19(4)822 96
BfDI Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn	19(4)823 101
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Berlin	19(4)827 104



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Müller, Axel Throm, Alexander	
SPD	Lehmann, Sylvia	
AfD	Wirth, Dr. Christian	
FDP		
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Amtsberg, Luise	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. Mai 2021, 13.00 Uhr
„Ausländerzentralregister“

Dagmar Dahmen

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf

Bernward Ostrop

Deutscher Caritasverband e. V., Berlin

Prof. Dr. Thomas Petri

Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München

Heinrich Ringkamp

Bundesverwaltungsamt, Köln

Dr. Thilo Weichert

Netzwerk Datenschutzexpertise GbR, Kiel

RaVG Dr. Philipp Wittmann

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim



Einzigster Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

BT-Drucksache 19/28170

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann starten wir zu unserer zweiten Anhörung heute. Es geht um den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR). Ich darf Sie erst mal alle ganz herzlich begrüßen und zunächst feststellen, wer alles da ist und ob auch alle technisch zugeschaltet sind, sodass man sie sehen und hören kann. Zunächst mal ist der Sachverständige Herr Dr. Weichert hier im Raum anwesend; vom BMI ist unser Parlamentarischer Staatssekretär Herr Mayer anwesend und von den Kollegen ist für die Union Herr Throm anwesend, die AfD ist nicht vertreten, die SPD ist mit Frau Lehmann vertreten, Die LINKE mit Frau Jelpke und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Frau Amtsberg. Zugeschaltet sein müsste uns für die Union noch Frau Warken und auch die FDP ist digital vertreten – Frau Teuteberg ist noch nicht da, also noch offen. Das wären dann mal die Abgeordneten. Dann käme ich jetzt zu den Sachverständigen, die uns zugeschaltet sind: Frau Dahmen darf ich begrüßen, Herrn Ostrop, Herrn Professor Petri, Herrn Ringkamp. Und dann müsste noch Herr Dr. Wittmann zugeschaltet sein. Danke schön, prima.

Die Anhörung ist für ca. zwei Stunden angesetzt. Wir schauen mal, wie lange wir brauchen. Wir beginnen zunächst mit fünfminütigen Eingangstatements der Sachverständigen. Dabei bitte ich jeden, ein bisschen mit auf die Uhr zu schauen. Nach der Einführung – wobei wir uns auch an der Stelle ganz herzlich für die bereits eingegangenen Stellungnahmen bedanken dürfen – kommt die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen. Da ist es so, dass in der ersten Fragerunde entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage gestellt werden können. Nach der Fragerunde kommen Sie dann wieder dran und können gesammelt die an Sie gestellten Fragen beantworten. Für die zweite Fragerunde schauen wir dann, wie viel Zeit wir noch haben.

Unsere Anhörung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen und später auch in der Mediathek der Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt. Es wird ein Wortprotokoll von der Anhörung angefertigt, das Ihnen zur Freigabe mit Hinweisen, was Sie tun müssten, wenn Sie mit dem Text nicht einverstanden wären, übersandt wird. Das Ganze wird dann als Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, ins Internet eingestellt.

Wenn es keine Fragen gibt, würden wir direkt mit der Einführung durch die Sachverständigen beginnen. In alphabetischer Reihenfolge würde ich zunächst Frau Dahmen um ihre kurze Stellungnahme bitten.

Sve Dagmar Dahmen (MKFFI NRW, Düsseldorf): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, ich kann Ihnen mein Statement aus zwei Blickwinkeln erläutern. Zum einen habe ich über 15 Jahre die Ausländerbehörde der Stadt Köln geleitet und auch an der Stelle viele Gesetzesänderungen begleitet. Zum anderen bin ich jetzt als Gruppenleiterin im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) tätig und unter anderem für das klassische Ausländerrecht, Asylrecht, zuständig. Darunter fällt eben auch die Änderung des Ausländerzentralregisters. Auf dieser Basis habe ich meine Stellungnahme aufgebaut.

Ich kann Ihnen sagen, für die Praxis in der Ausländerbehörde ist das Ausländerzentralregister die grundlegende Datenbank, um alle die Personen zu erfassen, die mit einem Visum nach Deutschland kommen oder sich in Deutschland aufhalten – passgenau über die Fachverfahren, die die jeweilige Kommune hat – dann auch die Ausländer, die sich in der jeweiligen Kommune aufhalten, dort mit Wohnsitz gemeldet sind.

Wir wissen, dass im § 3 des Ausländerzentralregistergesetzes beschrieben ist, welche Daten gespeichert werden. Diese Daten werden natürlich ergänzt um die Ausführungen, die die Aufenthaltverordnung in den §§ 62 ff. macht. Bisher ist es so, dass die Daten in dem jeweiligen Fachverfahren der Kommune abgespeichert werden und ggf. mit einem zeitlichen Verzug von 24 Stunden in das Ausländerzentralregister überspielt werden. Auch wenn wir hier in Deutschland bis zu sieben große



Anbieter von Fachverfahren haben, ist es doch so, dass jede Kommune den Bedarf für ihr Fachverfahren definiert und dann von dem Anbieter programmieren lässt. Das ist immer mit Kosten verbunden. Das heißt aber auch, dass die Daten, die in dem jeweiligen Fachverfahren gespeichert sind, nicht unbedingt identisch sind mit den Daten, die im AZR gespeichert sind. Die Daten, die im AZR gespeichert sind, sind nicht unbedingt ausschlaggebend für das, was in der jeweiligen Kommune an Maßnahmen notwendig sein wird. Das heißt also, dass die Bedarfe sehr unterschiedlich sind und dadurch natürlich die Fachverfahren zurzeit ggf. noch eine höhere Bedeutung haben als das AZR.

Man kann natürlich sagen, das AZR ist die zentrale Informationsplattform im Ausländerwesen und unterstützt die Behörden bei der Durchführung ausländerrechtlicher und asylrechtlicher Aufgaben. Die gespeicherten Daten erleichtern die Arbeit mit Blick auf Vollständigkeit und Qualität, aber die Daten sind bei Vorsprache des betroffenen Ausländers oder auch bei einem Anruf nicht immer direkt in dem Umfang verfügbar, wie man sich das vielleicht wünscht. Mit einer veränderten Datenbasis sind natürlich die Entscheidungen schneller und rechtssicherer möglich. Die Sachbearbeitung vor Ort wird deutlich erleichtert durch ein umfangreiches Ausländerzentralregister und der Austausch mit anderen Ausländerbehörden – bundesweit ggf., beispielsweise bei Zuzug oder Umzug oder auch einem Aufgriff in einem anderen Ort – und auch mit anderen Behörden, beispielsweise Leistungsbehörden, Jugendverwaltungen, wird deutlich einfacher.

Neben der speziellen Bedeutung für die Entscheidung über den individuellen Aufenthaltsstatus des Ausländers, ist das Ausländerzentralregister auch eine wesentliche Grundlage für politische Entscheidungen auf der jeweiligen Behördenebene, nämlich dafür, ob und in welchem Umfang vor Ort in einer Kommune ganz besondere Integrationsmaßnahmen geplant, implementiert und umgesetzt werden. Unabhängig von Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes und der Integrationsverordnung ist er ein wichtiges Instrument, um genau vor Ort die Integration der betroffenen Menschen zu erleichtern. Man kann auch prüfen, inwieweit die gegebenen Maßnahmen die gewünschte Wirkung zeigen. Das heißt also, man kann schauen, inwieweit Personen, ggf. auch die Menschen, die 2015/2016 eingereist sind, auf

einen humanitären Aufenthalt vorbereitet werden, welche Maßnahmen also zukünftig ergriffen werden können, um perspektivisch ein Bleiberecht zu ermöglichen und ggf. mit der Integration auf dem Arbeitsmarkt die Sozialsysteme zu entlasten.

Daneben ist das AZR natürlich eine wesentliche Datenbasis für Statistiken und Veröffentlichungen, auch zur Beantwortung verschiedener Anfragen, sei es auf kommunaler Ebene, auf Landesebene oder auf Bundesebene. Aber es hat sich auch gezeigt, dass die Datenbasis nicht für alle gewünschten Antworten ausreicht. Man hat schon festgestellt, dass in vielen Fällen auch eine Erweiterung der Datenbasis notwendig wird. Die Daten werden ja nicht nur in der Ausländerbehörde benötigt: Sie werden in der Sozialverwaltung benötigt, sie werden in der Jugendverwaltung benötigt, sie werden im Arbeits-, Gesundheits-, Meldebereich benötigt, auch im Bereich der Einbürgerungsbehörden, das heißt also, im Staatsangehörigkeitsrecht. Hier ist es wesentlich, dass gleichzeitig alle Behörden – auch im Austausch untereinander – auf die gleiche Datenbasis und die gleiche Datensicherheit zurückgreifen können, um punktgenau für die betroffene Person Entscheidungen treffen zu können.

Das heißt, dieses Once-Only-Prinzip, was geplant ist, bedeutet, dass eine Person nur noch einmal erfasst wird, und nicht ggf. durch Transkriptionsfehler in einem zweiten Verfahren mit anderen Personalien erfasst wird. Wir könnten so zukünftig ausschließen, dass sogenannte Alias-Namen geschaffen werden – und zwar geschaffen werden aus reinen kleineren Fehlern, die im täglichen Ablauf geschehen und die sicherlich nicht beachtet sind. Wenn wir aber die Daten, die wir jetzt aufgrund der geplanten Gesetzesänderung für die betroffene Person hinterlegen und den Weg umgekehrt wählen – vom Ausländerzentralregister in das jeweilige Fachverfahren –, ist eine große Datensicherheit gegeben und damit natürlich auch eine Grundlage, die rechtssicherer die Entscheidungen in dem jeweiligen Einzelfall ermöglicht und treffsicherer fassen lässt.

Dann darf man nicht vergessen, dass zukünftig auch die Schnittstellen zu den europäischen Datenbanken, die aufgrund verschiedener EU-Richtlinien zu bedienen sind, besser definiert werden können, dass also auch die Personen, die da bei uns erfasst sind, in dem aktuellen Datenbestand vorhanden sind.



Man kann natürlich sagen, dass das AZR dazu führt, dass ein Ausländer, wie es auch schon an der einen oder anderen Stelle heißt, „gläsern“ wird. Es heißt aber auch, dass die Person, die vor uns sitzt, eine ist, mit der wir uns als Behörden auf unterschiedlichen Ebenen beschäftigen und bei der wir auch die entsprechende Entscheidung über den Status treffen können.

Zukünftig wird es natürlich so sein, dass – wenn wir auch an die Digitalisierung denken – im Homeoffice die Daten jederzeit verfügbar sind und auch die Behörden untereinander im Zuge der Digitalisierung und damit auch im Zuge der Schaffung einer kleinen Ausländer-Personalakte sehr viel besser miteinander kommunizieren können; sehr viel besser auch die Entscheidungen – ggf. Zuzug, die Entscheidungen über einen Rechtskreiswechsel von den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in den Leistungsbereich nach SGB II – viel leichter vollziehen und zeitnah treffen können.

Damit sind die Unterlagen verfügbar – die Unterlagen sind aber nur für die Person verfügbar, die autorisiert ist. Das heißt, sie autorisiert sich über die Nummer des entsprechenden PCs oder Laptops mit einer Usernummer, sodass jederzeit auch nachvollzogen werden kann, welche Person welchen Datensatz aufgerufen hat und auch zeitnah die Entscheidung vorbereiten kann. Denken Sie mal an die aktuelle Funktionsfähigkeit der Kommunen, der Ausländerbehörden vor Ort, die sehr oft erst einmal für andere Aufgaben herangezogen wurden, die aber auch sehr oft nicht als Sachbearbeiterin und Sachbearbeiter vor Ort sind, um dem Publikum, den Vorsprachen in dem Umfang, wie es notwendig wird, gerecht zu werden. Die Kolleginnen und Kollegen arbeiten im Homeoffice, können aber für die entsprechenden Termine die Entscheidungen für die betroffenen Personen viel besser vorbereiten, können sie im AZR hinterlegen und dann auch die Terminierung mit den ausländischen Personen so vornehmen, dass zum Zeitpunkt der Vorsprache die Entscheidung schon getroffen ist und eine Duldung ausgestellt werden kann – beispielsweise eine Beschäftigungsduldung – oder aber der elektronische Aufenthaltstitel für die Person mit den entsprechenden Angaben beantragt werden kann.

Auch relevante Daten, die zukünftig in Richtung Integration führen, können entsprechend abgerufen

werden. Das heißt, man kann viel passgenauer die notwendigen Maßnahmen für die einzelne Person feststellen und umsetzen, sodass die ausländerrechtliche Vita mit allen Kompetenzen, mit allen Fähigkeiten, mit allen erworbenen Bildungsabschlüssen, auch ggf. der Familie, für zukünftige Entscheidungen herangezogen werden kann. Auch so, dass – wenn Rückführungen anstehen – die Maßnahmen erst geplant werden, wenn das Schuljahr erfolgreich abgeschlossen wurde oder die Ausbildung noch zu Ende geführt werden konnte, um perspektivisch eine Wiedereinreise zu ermöglichen.

Neben den sicherheitsrelevanten Aspekten, die man sicherlich nicht verkennt und die sicherlich auch eine Rolle spielen, kann genau die Individualität des Ausländers so berücksichtigt werden, dass alle Entscheidungen, die notwendig werden – auch politische Entscheidungen, auch Steuerungsentscheidungen, wie beispielsweise der Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten – unterstützt werden können. In diesem Sinne – und das haben auch meine Gespräche mit den Kollegen der Ausländerbehörden ergeben – würde eine Erweiterung der Datenbasis im AZR, inklusive Entscheidungen im Rahmen des Asylverfahrens, also des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, und der entsprechenden gerichtlichen Überprüfungsverfahren, perspektivisch helfen, individuelle Entscheidungen besser und schneller in Absprache mit beteiligten Behörden treffen zu können.

Soweit mein Statement. Vielen Dank.

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

SV Bernward Ostrop (Deutscher Caritasverband, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, meine Einschätzung und die des Deutschen Caritasverbandes zum Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zu geben.

Durch die Änderungen im AZR soll die Datenqualität im Bereich des Ausländerrechts erhöht werden. Die Behörden, die mit der Durchführung von ausländer- und asylrechtlichen Vorschriften betraut sind, sollen auf denselben einheitlichen und aktuellen Datenbestand zugreifen können. In dieser Legislatur sind mit dem 2. Datenaustauschverbesserungsgesetz bereits weitreichende Änderungen im



AZRG eingeführt worden und es ist vereinbart worden, diese 2023 zu evaluieren. Der jetzige Gesetzentwurf gibt jedoch keinen Hinweis darauf, warum die Evaluierung nicht abgewartet werden kann, um zu prüfen, ob und wie diese Regelungen wirken. Um die Erkenntnisse aus einer Evaluation mit einzubinden, würden wir raten, dieses Verfahren in dieser Legislatur nicht weiter zu verfolgen, sondern zunächst eine Evaluierung durchzuführen, bei der nicht nur die Verwaltungseffizienz geprüft wird, sondern ebenso Betroffenenrechte die Grundlage der Evaluierung bilden.

Zu den Inhalten: Wer wollte in der heutigen Zeit nicht zustimmen, dass es sinnvoll ist, wenn Behörden effizient arbeiten. Zentralisierung von Daten bringt viele Vorteile für die Nutzerinnen und Nutzer der Daten mit sich. Schnellerer, einfacher Zugriff – und somit Effizienzgewinn. Es gibt jedoch eine zweite Seite – die der Betroffenen. Die Zentralisierung birgt Gefahren für die Betroffenen. Diese Gefahren zeigen sich vor allem bei Personengruppen, die häufig diskriminiert und bedroht werden. Wie einfach es ist, Meldedaten aus Registern missbräuchlich zu erhalten, ist im Tatkomplex NSU 2.0 offensichtlich geworden. Je höher der Grad der Zentralisierung – und damit einhergehend der Missbrauchsmöglichkeiten – desto besser und transparenter müssten auch die Vorschriften für den Schutz der Betroffenen ausgestaltet sein. Dies haben wir auch schon im Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz angemahnt.

Leider wird der fehlende Schutz der Betroffenen vorliegend auch wieder deutlich. Ich möchte dazu in erster Linie auf § 6 Absatz 5 – die zentrale Speicherung von Asylbescheiden – eingehen. Die Regelung sieht u.a. die Speicherung von Entscheidungen vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zum Schutzstatus vor. Zwar soll die Speicherung dieser Dokumente nur erfolgen, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregeln oder überwiegend schutzwürdige Interessen des Ausländers dem nicht entgegenstehen. Weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung geben jedoch hinreichend deutlich Aufschluss darüber, wie Betroffene dieses geltend machen können, bzw. wie dies im Einzelfall geprüft wird. Anders als im Entwurf ist jedoch davon auszugehen, dass in aller Regel ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse der Betroffenen daran besteht, dass Inhalte aus Asylbescheiden nicht zentral gespeichert und in automatisierten

Verfahren von einer Vielzahl von Behörden weitergegeben werden können. Diese enthalten nämlich nicht nur Gesundheitsdaten, wie die Gesetzesbegründung ausführt, sondern insbesondere Aussagen über politische Überzeugung, sexuelle Orientierung und somit besonders sensible Daten, die im Fall des Missbrauchs zu einer massiven Gefährdung der Betroffenen durch den Verfolgerstaat führen können.

Wenn mittlerweile Verfolgerstaaten nicht mehr davor zurückschrecken, selbst in Deutschland zu verfolgen, wie beim sogenannten „Tiergartenmord“ augenscheinlich geworden ist, wird der Datenschutz der Verfolgten immer zentraler. Die DSGVO sieht daher in Art. 9 Absatz 1 vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die sexuelle Orientierung hervorgehen, in der Regel untersagt ist. Sie ist ausnahmsweise nur dann nach Art. 9 Absatz 2g DSGVO zulässig, wenn dies aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist und im angemessenen 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 Personen vorsieht.

Diese strengen Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung werden hier in keinsten Weise erfüllt. So fehlt es nach unserer Einschätzung bereits an dem erheblichen öffentlichen Interesse der zentralen Speicherung dieser hochsensiblen Daten, welches in der Gesetzesbegründung vor allem mit Zeitersparnis und dem Vermeiden von Dokumentenverlust auf dem Postweg begründet wird. Angemessene spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Personen fehlen jedoch! Der Vorbehalt, der eine Speicherung nur vorsieht, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregeln oder überwiegend schutzwürdige Interessen des Ausländers entgegenstehen, ist unzureichend. Wie Dr. Philipp Wittmann in seiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt hat, dürfte dies in der Praxis vollständig funktionslos bleiben. So ist nicht einmal die Information des Betroffenen über die Weiterleitung vorgesehen, geschweige denn seine Zustimmung. Da demnach diese Änderungen den Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung nicht genügen sollten, halten wir es für europarechtswidrig und



raten, diese Änderungen nicht mit aufzunehmen.

Zur Speicherung der deutschen Wohnadresse: Die Speicherung der deutschen Wohnadresse soll nunmehr bei sämtlichen Nicht-EU-Bürgern erfolgen. Die Wohnadressen werden bisher dezentral für die Verwaltung in den kommunalen Meldebehörden vorgehalten und zur Verfügung gestellt. Die Speicherung im AZR soll vorsorglich erfolgen. Begründet wird dies mit effizienterer Gestaltung des Verfahrensablaufs. Zwar sind in § 4 AZRG bereits Übermittlungssperren vorgesehen, in der Praxis ist dies jedoch kein ausreichendes angemessenes Instrument, da die Glaubhaftmachung eines spezifischen schutzwürdigen Interesses ein hoher Maßstab ist, der in der Praxis für Minderheitsgruppen leider häufig nicht erbracht werden kann. Warum diese sensitiven Daten zusätzlich auch im AZR gespeichert werden müssen, ist nicht dargelegt und dürfte unverhältnismäßig sein.

Zusammenfassend sollten zumindest die Dokumentenablagen von Asylentscheidungen und die Ausweitung der Speicherung der Wohnadressen nicht erfolgen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Professor Petri.

SV Prof. Dr. Thomas Petri (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München): Zwecks Vermeidung von Redundanzen möchte ich nicht versuchen, meinen Schriftsatz, den ich Ihnen eingereicht habe, zu wiederholen, sondern versuche, nur eins, zwei Erläuterungen dieser Stellungnahme zu geben.

Wir haben ja eben gerade schon andeutungsweise gehört, das Ausländerzentralregister soll im Prinzip umgestaltet werden in ein zentrales Ausländerdateisystem, um die Arbeitsfähigkeit insbesondere der Ausländerbehörden zu verbessern – so habe ich Frau Dahmen verstanden. Der Punkt an der Sache ist, Once-Only ist ein gutes Prinzip, vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung. Im Bereich der Eingriffsverwaltung ist es allerdings ein nicht ganz unproblematisches Instrument. Da muss man tatsächlich die Grundrechtsrelevanz der unterschiedlichen Verarbeitungszwecke in den Blick nehmen. Und hier muss man eben berücksichtigen, gerade bei dem Ausländerzentralregister, dass tatsächlich über 10.000 – fast 16.500 – Behörden angeschlossen sind, die sehr, sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen – von Leistungsverwaltung einerseits

über die Ausländerbehörden und Sicherheitsbehörden, Strafverfolgungsbehörden bis hin zu Nachrichtendiensten andererseits. Und da möchte ich anknüpfen an das, was mein Vorredner gesagt hat: Wenn man ein solches Bündel von unterschiedlichen Aufgaben zusammenbindet und informationell verknüpft, dann bedarf das einer grundrechtlichen Rechtfertigung, ansonsten ist das Gesetz verfassungswidrig oder grundrechtswidrig – das ist einfach so. Und die bloße Arbeitserleichterung reicht da nicht aus als Rechtfertigungsgrund, erst recht dann nicht, wenn es sehr schwerwiegende Eingriffe sind – oder zumindest erhebliche.

Ich will die Frage, die schon aufgeworfen worden ist – Was ist denn jetzt eigentlich erforderlich für die Arbeit, insbesondere der Ausländerbehörden, und was ist nur nützlich? – noch einmal anhand eines Beispiels erörtern, das ich nicht in meiner Stellungnahme aufgeführt habe – das sind die Integrationskurse, weil die eingangs von Frau Dahmen erwähnt worden sind. Bei den Integrationskursen sollen in das Ausländerzentralregister zunächst einmal nach § 3 Absatz 1 Nr. 9 die Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen sowie die dazugehörigen Kursinformationen übermittelt werden. Wenn Sie jetzt weiter hinten blättern, korrespondiert das mit Übermittlungspflichten seitens der Behörden, die damit zu tun haben. Da wird dann ganz schnell deutlich, dass diese Vorschriften hier vorne und hinten irgendwie nicht hundertprozentig miteinander zusammen passen. Denn da heißt es, dass man da die Daten nach § 3 Absatz 1 Nr. 9 übermitteln soll, allerdings mit Ausnahme der Daten zu gemeldeten Fehlzeiten und zu Hinweisen nach § 44a Absatz 3 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes. Also dann, wenn ein Kurs abgebrochen wird und ob da Mahnungen stattgefunden haben – das soll nicht übermittelt werden. Wenn man das jetzt sauber formuliert hätte, hätte man diese Einschränkung überhaupt nicht mehr gebraucht. Denn Kursinformationen wären für mich Angaben nur zu dem jeweiligen Kurs, also ist das beispielsweise ein Sprachkurs, ist das ein Kurs für Jugendliche, ist das einer dieser speziellen Integrationskurse? Das ist für mich eine Information, die eine Kursinformation ist. Aber Angaben zum Verhalten des betroffenen Ausländers, die gehören für mich nicht zu den dazugehörigen Kursinformationen. Hier aber nach Art. 6 Absatz 2a hat man den Eindruck, dass das durchaus auch dazugehören kann.



Und dann stellt sich dann vorgelagert für mich die Frage: Wozu braucht man das eigentlich? Wozu brauchen die Ausländerbehörden diese Informationen im Ausländerzentralregister? Wieso? Die beteiligten Behörden, die solche Integrationskurse realisieren sollen, die sind doch nach der Integrationsverordnung ohnehin untereinander zu dem Datenaustausch verpflichtet. Da gibt es eine gemeinsame Datenbank über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die diesen Datenaustausch ohnehin realisiert. Wieso brauche ich daneben, neben dieser Spezialdatenbank zur Integration, eigentlich noch hier diese Nr. 9 und eben diesen § 6 Absatz 2a? Kann man sagen, das dient sozusagen dem schnelleren Überblick. Das ist sicherlich nützlich, das stelle ich überhaupt nicht in Frage. Aber ist es wirklich erforderlich im verfassungsrechtlichen Sinne? Und ist das unbedingt erforderlich im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs? Da hätte ich dann schon mal Fragezeichen.

Und wenn ich dann in der Gesetzesbegründung nachschlage, dann stelle ich nur noch fest, dass es der Synchronisierung der Datenbestände dient – ohne jegliche weitere Erläuterungen. Nun ist jetzt die Nr. 9 im § 3 nicht sozusagen das Allerwichtigste. Ich denke schon, dass mein Vorredner zu Recht auf die Dokumente auch hingewiesen hat, aber diese Frage der Erforderlichkeit, das wird schon relativ deutlich, stellt eine der ganz zentralen Fragen hier beim Ausländerzentralregister dar. Denn es geht hier tatsächlich um Legitimation von Grundrechtseingriffen, die man nicht nur mit Nützlichkeitsabwägungen begründen kann.

Dabei möchte ich es eigentlich schon bewenden lassen – dann können wir noch ein bisschen Zeit sparen für vielleicht etwaige Nachfragen – und verweise im Übrigen auf meine Stellungnahme. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Ringkamp.

SV **Heinrich Ringkamp** (Bundesverwaltungsamt, Köln): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst möchte ich mich sehr herzlich für die Einladung in die Sitzung bedanken und für die Gelegenheit, hier zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Als Abteilungsleiter im Bundesverwaltungsamt bin ich unter anderem zuständig für das Ausländerzentralregister, das wir im Auftrag und nach Weisung des

Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge betreiben.

Für das Bundesverwaltungsamt begrüße ich den vorliegenden Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Zu den Zielen des Entwurfes ist durch die Kolleginnen und Kollegen, die bereits Stellung genommen haben, schon einiges gesagt. Ich will die Punkte auch aus meiner Sicht nur kurz anreißen.

Es geht natürlich zunächst mal darum, zentrale personenbezogene Daten nur noch einmal zu erfassen. Es geht dann um eine bessere Teilung von Daten, auch von Dokumenten. Und nicht zuletzt geht es darum, die verschiedenen Datenbestände zu synchronisieren. Aus Sicht des Bundesverwaltungsamtes werden diese Ziele durch die vorgesehenen Regelungen erreicht. Da ist natürlich zunächst einmal die Erweiterung der Speichersachverhalte im § 3 des Entwurfs zu nennen. Das gilt aber auch für die zentrale Speicherung von Dokumenten zusätzlich zu den Verfügungstexten im entworfenen § 6 Absatz 5. Und das gilt auch für die Regelung zum Datenabgleich zwischen den Fachverfahren und dem Ausländerzentralregister, wie auch für eine automatisierte Datenübermittlung an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die zuständigen Ausländerbehörden bei bestimmten Speichersachverhalten im Zusammenhang mit der Beendigung des Aufenthaltes im § 15a des entworfenen neuen Ausländerzentralregistergesetzes.

Die neuen gesetzlichen Regelungen werden aus meiner Sicht durch die zentrale Datenhaltung dazu beitragen können, dass die bisherige Notwendigkeit und Praxis von Mehrfacherfassung personenbezogener Daten deutlich verringert werden kann. Und diese Änderungen kommen meines Erachtens nicht nur der Prozessverbesserung in den nutzenden Einrichtungen zugute, sondern auch den Interessen der betroffenen und gespeicherten Personen. Das liegt meines Erachtens insbesondere für den Fall eines Akten- und Dokumentenaustausches auf der Hand, für den eben in Zukunft der umständliche Transport auf Postwegen und dergleichen mehr entbehrlich werden wird. Ich begrüße aus den Gründen, die auch Frau Dahmen schon vorgetragen hat, die angestrebte Synchronität der Daten zwischen den Fachverfahren und dem Ausländerzentralregister, was die Datenqualität insgesamt stärken wird. Und in dem Zusammenhang scheint mir von Bedeutung zu sein, dass Synchronität der



Daten nicht nur eine Frage der nationalen Systeme ist, sondern dass sie sich auch immer dringlicher stellt im Zusammenhang mit den zu erwartenden europäischen Systemen. Die Synchronisation dieser Datenbestände ist meines Erachtens neben den erleichterten Arbeitsabläufen für die nutzenden Einrichtungen auch im ganz besonderen Interesse der gespeicherten Personen.

Durch den Gesetzentwurf wird das Ausländerzentralregister konsequent ausgebaut zum führenden und zentralen Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren. Das Register bleibt damit Vorreiter einer Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Denn Kennzeichen für diese Digitalisierung ist es ja, dass Daten grundsätzlich nur einmal erhoben werden und dann von den autorisierten Stellen auch geteilt werden sollen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an das gerade erst in Kraft getretene Registermodernisierungsgesetz, das ebenfalls vom Bundesverwaltungsamt umgesetzt werden wird.

Das Ausländerzentralregister als vollautomatisiertes Register ist diesem modernen Digitalisierungsverständnis schon heute verpflichtet, was einfach – so wie Herr Petri es ja schon hervorgehoben hat – auch an der Anzahl der Nutzer des Registers liegt – und diese Nutzer sind ja auf allen föderalen Ebenen in der Bundesrepublik angelegt. Das Register steht aufgrund seines vollautomatischen Betriebes an allen Tagen zur Verfügung und ist auch 24 Stunden erreichbar.

Wie die allgemeine Digitalisierung wird nach meiner Auffassung auch die Weiterentwicklung des AZR für die gespeicherten Personen Nutzen stiften. Im Sinne beschleunigter Arbeitsprozesse gilt das natürlich insbesondere für die nur einmalige Erfassung von Daten. Es gilt aber auch meines Erachtens für die Teilung von Dokumenten, die ja nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, die das Gesetz festlegt, zwischen den beteiligten Stellen geteilt, gespeichert und abgerufen werden können.

Nicht nur die Vorschrift über die Teilung von Dokumenten schützt die Betroffenen, sondern auch die detaillierten Übermittlungsregelungen der §§ 10 ff. – *de lege lata* und *de lege ferenda*. Ganz abgesehen von den Übermittlungsregelungen, die im § 4 AZRG schon seit jeher vorgesehen sind. Ich möchte auch darauf verweisen, dass ein sehr, sehr gutes Instrument des Schutzes der Betroffenen der

gesetzlich verpflichtete Auskunftsanspruch ist, der die Betroffenen ertüchtigt, ihre Daten und ihre Speicherung effektiv zu kontrollieren. Und nicht zuletzt wird der Datenschutz natürlich durch die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten gestärkt.

Die jahrzehntelange Erfahrung des Bundesverwaltungsamtes mit dem Ausländerzentralregister und anderen Registern belegt, dass eine zentrale Speicherung für die Personen auch sicher ist. Das Bundesverwaltungsamt hat dazu zahlreiche technische, strukturelle und organisatorische Maßnahmen umgesetzt. Ich will hier nur auf zwei Aspekte eingehen: Jeder Abruf, jede Meldung in das AZR wird gemäß den datenschutzrechtlichen Vorschriften der Datenschutzgrundverordnung und des Bundesdatenschutzgesetzes protokolliert und gespeichert. Und im Zusammenhang mit einem rollenbasierten Berechtigungskonzept wird dadurch sichergestellt, dass jederzeit festgestellt werden kann, welche Nutzer welche Daten gesehen und verändert haben. Eine ganz wichtige Aufgabe kommt natürlich im Hinblick auf die Datensicherheit auch den personellen und baulichen Sicherheitsvorkehrungen im Bundesverwaltungsamt zu. Die bereits beispielhaft dargestellten Maßnahmen sichern das Ausländerzentralregister zusätzlich zu den gesetzlichen Voraussetzungen einer Datenübermittlung insbesondere in § 26 AZRG gegen unbefugten Datenaustausch und gegen das Risiko externer Eingriffe ab. Einem Abfließen teils höchstpersönlicher sensibler Daten wird dadurch vorgebeugt und auch sichergestellt, dass Informationen über Betroffene zum Beispiel nicht an Verfolgerstaaten gelangen.

Abschließend erlauben Sie mir vielleicht noch den Hinweis, dass zentrale Register nicht per se ein besonderes Risiko für die Datensicherheit bedeuten. Das zeigen nicht nur die Erfahrungen des Bundesverwaltungsamtes mit großen Datenspeichern, sondern auch andere große Datenspeicher. Ich erinnere in diesem Zusammenhang abschließend nur an das Bundeszentralregister oder auch an die Daten des Kraftfahrtbundesamtes, ebenso wie zum Beispiel an die Daten der Rentenversicherungen.

Das sind die ersten Einschätzungen des Bundesverwaltungsamtes zu dem vorliegenden Gesetzentwurf, und ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.



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

SV Dr. Thilo Weichert (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem Entwurf der Änderung des Ausländerzentralregistergesetzes abgeben zu können.

Die Defizite dieses Gesetzentwurfes wie des Gesamtgesetzes, also des AZRG, sind so evident, dass ich da gar nicht groß darauf eingehen muss. Herr Ostrop, Herr Petri, Herr Wittmann, in seiner schriftlichen Stellungnahme der BfDI, der Paritätische Gesamtverband, die haben das alles eigentlich schon dargelegt. Insofern kann man das relativ kurz machen. Seit 2018 haben wir die Datenschutzgrundverordnung. Da hätte das AZRG angepasst werden müssen. Eine tatsächliche Anpassung ist aber nur nominell, also mit den Begriffen, erfolgt, aber nicht inhaltlich.

Das Grundrecht auf Datenschutz wird verletzt. Ich nenne jetzt mal nur die Grundprinzipien: Zweckbindung, Bestimmtheit der Regelung, Transparenz für die Betroffenen, Schutz sensibler Daten, Übermittlungs- und Nutzungskontrolle – alles das ist nicht gewährleistet, genauso wenig wie das Prinzip der Erforderlichkeit, also der Datenminimierung, wie Herr Petri an einem konkreten Beispiel auch dargelegt hat. Hinzu kommt noch eine Vielzahl von Verstößen gegen Art. 3 Grundgesetz, Art. 21 Grundrechtecharta, nämlich gegen das Diskriminierungsverbot, wo im europäischen Grundrechtekatalog auch ausdrücklich die Diskriminierung wegen der Nationalität, also wegen der Staatsangehörigkeit, verboten wird, wenn es nicht eine sachliche Rechtfertigung dafür gibt.

Neu sind jetzt weitere Eingriffe geplant. Gegen die Digitalisierung, die ja tatsächlich vorangetrieben wird, ist überhaupt nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Die Effektivität der Verwaltung kann dadurch gestärkt werden, die Entscheidungen können möglicherweise beschleunigt werden. Aber das darf nicht auf dem Rücken der Betroffenen erfolgen. Und insofern sind dann alle Ausweitungen von Befugnissen problematisch, die damit einhergehen, dass die Betroffenen noch weniger Kontrolle über ihre ohnehin schon unzureichend kontrollierten Daten haben. Wenn die Datensätze ausgeweitet werden, wie zum Beispiel über die Wohnadresse

oder die ausländische Personenidentifikationsnummer, wenn die Speicherfristen verlängert werden, wie das jetzt vorgesehen ist bei den Suchvermerken, oder beim digitalen Zugriff auf hochsensitive Dokumente – worauf auch von Herrn Ostrop und Herrn Petri hingewiesen wurde: Das ist im Prinzip alles möglich, aber nur unter sehr engen Voraussetzungen. Und diese Voraussetzungen sind in dem Gesetz bisher nicht ansatzweise eingegrenzt und auf ein verfassungsrechtlich und europarechtlich akzeptables Maß zurechtgeschnitten.

Insofern kann man klar sagen, dass hier gegen die Europäische Grundrechtecharta, gegen die Datenschutzgrundverordnung und auch gegen unser Grundgesetz verstoßen wird. Ich sehe, dass die Gesetzgeber dieses Gesetz auf Bundesrats- und auf Bundestagebene verabschieden müssen. Es ist angesichts dessen unbedingt notwendig, zusätzliche Sicherungen vorzusehen. Deswegen will ich meinen Schwerpunkt darauf legen, dass solche zusätzlichen Sicherungen, die im Prinzip alle ohne große Kosten umsetzbar sind – vielleicht abgesehen von einem einzigen Vorschlag, der aber dann technologisch sehr innovativ ist – auch umgesetzt werden.

Erstens schlage ich vor, den § 5 zu den Suchvermerken vollständig zu streichen. Da muss es meines Erachtens keine Verlängerung von Fristen geben. Die Fristen können ohnehin anlassbezogen immer wieder verlängert werden, und zwar unbegrenzt bisher. Und ob jetzt die Frist zwei oder drei Jahre ist – das ist für den Betroffenen eine Verschlechterung, hat nämlich zur Folge, dass die Überprüfung eines Suchvermerks erst nach drei Jahren stattfindet und die Datenspeicherung dann möglicherweise über die notwendige Zeit hinaus erfolgt, ist aber kein tatsächlicher Gewinn. Insofern denke ich, wenn man den § 5 AZRG nicht insgesamt streichen möchte, dann sollte man auf jeden Fall auf die Verlängerung der Speicherfrist verzichten.

Zweiter Punkt: Wir haben im AZR eine Vielzahl von Sozial- und Gesundheitsdaten, die verarbeitet werden. Die Angaben über Integration und Ähnliches sind Daten, die im Prinzip vergleichbar sind mit Sozialdaten. Ein Vorschlag von mir, mit dem man das einigermaßen einfangen kann, die Zweckbindung gewährleisten kann und trotzdem die Funktionsfähigkeit von allen Verwaltungsbereichen weiterhin gewährleisten kann, ist, dass man sagt:



Zusätzlich zu den AZRG-Anforderungen, die bisher bestehen, müssen diese Daten den Datenübermittlungsanforderungen nach dem SGB-X genügen. Das heißt, die Daten, die übermittelt werden dürfen an Sicherheitsbehörden, an andere Sozialbehörden usw. usf, sind sehr detailliert beschrieben. Ein riesiger Katalog öffnet wirklich ein großes Tor für eine Datennutzung, aber gleichzeitig wird – in diesem Fall über das SGB – das Sozialgeheimnis geschützt. Im AZR wären es dann das Asylgeheimnis oder sonstige, das Datengeheimnis generell, das für die gesamte Verwaltung gilt.

Mein dritter Vorschlag ist, dass die AZR-Suche nicht ausschließlich mit biometrischen Daten begründet werden darf. In § 10 ist eine Regelung, die – absolut verblüffend – in das Gesetz irgendwann mal hineingekommen ist, die es erlaubt, allein aufgrund eines Fingerabdruckes oder eines Gesichtsbildscans einen Suchlauf im AZR zu starten, indem geregelt ist, dass alleine diese biometrischen Daten für eine Suche ausreichen. Die Streichung des kleinen Wortes „nur“ würde diese Befugnis wieder wegnehmen und das ist, denke ich, angesichts der großen Gefahren, die mit biometrischen Daten verbunden sind, ein großer Datenschutzgewinn, ohne dass es irgendeine Beeinträchtigung der Funktionalität darstellen würde. Eine Kleine Anfrage der Grünen Bundestagsfraktion hat ergeben, dass es ohnehin derzeit nicht praktiziert wird – und wenn man es nicht praktiziert, dann sollte man sowas auch nicht gesetzlich erlauben.

Einen vierten Vorschlag, den ich mache, ist, dass die Betroffenen benachrichtigt werden sollten über die Übermittlung von sensitiven Dokumenten nach § 6 Absatz 5 AZRG. Es ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit nach der Datenschutzgrundverordnung, Art. 14, dass Betroffene bei jeder Übermittlung, an der sie nicht selbst teilnehmen, informiert werden und die Möglichkeit eröffnet bekommen, ihren Rechtsschutz wahrzunehmen. Dies ist im öffentlichen-rechtlichen Bereich im öffentlichen Interesse – aber nur in diesem Interesse – einschränkbar. Und es gibt aus meiner Sicht überhaupt keinen Grund, diese Benachrichtigung an die Betroffenen hier nicht vorzusehen. Es ist auch kein großer bürokratischer Aufwand, gleichzeitig aber ein massiver Gewinn für die Betroffenen, weil sie natürlich die Dokumente kennen und dann wissen, welche anderen Behörden diese Dokumente – zum

Beispiel ihren Asylbescheid – in die Hand bekommen. Sie können dann prüfen, ob unter Umständen eine Beeinträchtigung ihrer Rechte vorliegt.

Ein weiterer ganz zentraler Punkt, der noch nicht angesprochen wurde, ist die Übermittlung der ausländischen Personenidentifikationsnummer. Ich habe in meinen schriftlichen Ausführungen dargelegt, welche riesige Gefahr für die Betroffenen dadurch entsteht, dass über die Identifizierungsnummer des jeweiligen Heimatstaates möglicherweise die Behörden des Heimatstaates Informationen aus dem AZR bekommen. Und deswegen fordere ich eine minimale Regelung, die aber einen großen Schutzeffekt hätte, dass man sagt: Okay, wenn man schon ausländische Personenidentifikationsnummern einführen möchte, dann muss es ein absolutes Übermittlungsverbot ins Ausland geben! Weil nämlich im Ausland mit deutschem Recht nicht mehr kontrolliert werden kann, was mit diesen Informationen passiert.

Dann kommt ein Vorschlag, den das Bundesverwaltungsamt sicher begrüßen wird oder erfreuen wird: Das, was im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes eingeführt wurde – oder eingeführt werden soll, der Datencockpit ist ja technisch noch nicht umgesetzt – bietet sich in einer technisch erheblich einfacheren Art und Weise beim Ausländerzentralregister an. Wenn die AZR-Nummer als nationale Kennziffer verwendet wird, um Datenübermittlungen vorzunehmen, was ja regelmäßig der Fall ist, dann sollte ein betroffener Ausländer sich über so ein Datencockpit – wo er sich im Internet einloggen kann und über einen Account überprüfen kann, welche Datenübermittlungen stattgefunden haben – informieren können. Das ist sicherlich ein bisschen aufwendig, aber das ist auf jeden Fall im Interesse der Betroffenenrechte sinnvoll.

Und letztlich schlage ich eine Änderung des Melderechts vor, dass eine Mitteilungspflicht der Meldebehörden an das Ausländerzentralregister eingeführt wird, wenn eine Sperre in der Meldebehörde registriert ist. Solche Sperrungen erfolgen bei Gefahr für Leib und Leben für die Betroffenen. Dass in diesen Fällen man dann auch gleichzeitig eine Sperrung im AZR vornehmen muss, ist nicht selbstverständlich und es gibt insofern auch keine Informationen. Um diese Informationen zu gewährleisten, ist diese Übermittlungspflicht absolut notwendig, um die Grundrechte der Betroffenen zu schützen.



Ich denke, wenn man diese Änderungen noch mit in das Gesetz aufnimmt, ist der Gesetzentwurf einigermaßen erträglich und gleichzeitig wäre das ein Signal, dass der Bundestag die Menschenrechte von Ausländern in Deutschland ernst nimmt und dass ihm diese Grundrechte nicht egal sind. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Zum Schluss noch Herr Dr. Wittmann.

SV RaVG Dr. Philipp Wittmann (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für diese Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf dient mit einer Modernisierung und Digitalisierung der Datenbestände der Ausländerbehörden, der Verbesserung der Datenqualität und einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der angeschlossenen Behörden begrüßenswerten Zielen, die auch mit einem hohen Datenschutzniveau nicht unvereinbar sind. Es wirft indes schon aufgrund seines Umfangs zahlreiche Fragen auf, von denen ich mich im Folgenden auf einzelne beschränken würde:

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zum zentralen Ausländerdateisystem unter Auflösung der dezentral geführten Ausländerdateien ist angesichts der weitgehenden Parallelität der Speichersachverhalte naheliegend und konsequent. Ob eine Doppelspeicherung hierdurch aber in der Praxis vermieden werden kann, erscheint angesichts der weiterhin notwendigen Speicherung der Daten im jeweiligen Fachverfahren zweifelhaft. Die an sich sinnvolle zentrale Speicherung ausländischer Personenidentitätsnummern dürfte zudem schon aus Gründen zwingenden Unionsrechts Beschränkungen der Datenverwendung und -weiterübermittlung erfordern, die der Gesetzentwurf bislang nicht vorsieht. Im Interesse reibungsloser Verwaltungsabläufe sollte zudem klargestellt werden, unter welchen technischen, zeitlichen und organisatorischen Bedingungen die Ausländerdatei A in das Ausländerzentralregister überführt werden soll.

Die Regelung über die Schaffung einer zentralen Datenablage knüpft an eine 1994 erstmals kodifizierte Verwaltungspraxis an, die heutigen datenschutzrechtlichen Vorstellungen nicht im Ansatz entspricht. Die nach § 6 Absatz 5 AZRG n. F. für

einen behördlichen Direktzugriff im Eilfall vorzuhaltenden Dokumente enthalten potenziell Einzelangaben über den Lebensweg, politische Überzeugungen, sexuelle Orientierung, psychische und physische Erkrankungen und begangene Straftaten von Ausländern und ihrer Familien, die nach nationalem und europäischem Rechtsverständnis größtmöglichen Schutz nicht nur vor missbräuchlichem Datenabfluss, zum Beispiel an ausländische Stellen, sondern auch vor einem unkontrollierten und oftmals unnötigen Zugriff inländischer Bedarfsträger genießen sollten – auch wenn diesen eine missbräuchliche Verwendungsabsicht sicherlich nicht unterstellt werden kann. Zwar kann ein Direktzugriff auf derart hochsensible Daten im Einzelfall nützlich sein, um die behördliche Aufgabenwahrnehmung zu fördern. Die in der Gesetzesbegründung genannten Anwendungsszenarien sind indes durchwegs unplausibel und lassen nicht erkennen, dass eine über abstrakte Nützlichkeitsabwägungen hinausgehende Bedarfsanalyse tatsächlich durchgeführt wurde. Entsprechende Nützlichkeitsabwägungen ließen sich aber auch zum Beispiel zugunsten eines behördlichen Direktzugriffs auf den Volltext von Steuerbescheiden, familiengerichtlichen Entscheidungen, Strafurteilen oder Gesundheitsdaten deutscher Staatsangehöriger anführen, ohne dass ein entsprechendes Volltextregister ernstlich erwogen würde.

Auch den behördlichen Anforderungen dürfte vollauf genügen, den Zugriff auf den jeweiligen Entscheidungsausspruch und zum Zweck des Abgleichs mit Originaldokumenten eingescannte Identifikationspapiere zu beschränken, ohne die im Begründungsteil der jeweiligen Entscheidungen enthaltenen – und für den Verwaltungsvollzug in aller Regel völlig irrelevanten – höchstpersönlichen Informationen einem Direktzugriff auch der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, des Zollkriminalamts, der Arbeits- und Sozialbehörden, der Jugendämter und vor allem der jeweiligen Nachrichtendienste preiszugeben. Angesichts bestehender fachgesetzlicher Übermittlungsnormen und der Möglichkeit der digitalen Aktenversendung bedarf es einer solchen datenschutzrechtlich ohnehin unzulässigen Datenvorrathaltung jedenfalls nicht.



Weniger datenschutzrechtlich sensibel sind demgegenüber die Daten, zu deren Abruf im automatisierten Verfahren die Verwaltungs- und Sozialgerichte ermächtigt werden sollen. Hier stellt sich jedoch die Frage nach dem praktischen Bedürfnis einer solchen Befugnis, die sich juristisch als Frage der Erforderlichkeit und Angemessenheit von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, das für Ausländer im gleichen Umfang wie für Deutsche gilt. Dass das Fehlen entsprechender Abrufbefugnisse – so die Gesetzesbegründung – ein erhebliches Hindernis für die tägliche Arbeit der Sozial- und Verwaltungsgerichte darstellt, kann ich weder aus meiner langjährigen Gerichtspraxis noch nach Gesprächen mit Kollegen beider Gerichtszweige bestätigen. Vielmehr werden selbst die schon bislang bestehenden Befugnisse zum manuellen Abruf erweiterter Datensätze in der Praxis kaum genutzt. Auch wenn es sich bei § 16 Absatz 2 AZRG datenschutzrechtlich um einen Nebenkriegsschauplatz handelt, sollte dieser Befund Anlass dafür geben, auch andere Ausweitungen bestehender Befugnisse, etwa in Gestalt der zentralen Datenablage oder der zentralen Speicherung auch der Wohn- und Adressdaten regulärer Migrant*innen, kritisch zu überdenken. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zur Fragerunde und beginnen mit der Union. Herr Throm, bitte.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank zunächst mal für die Ausführungen.

Ich will eine Vorbemerkung machen: Bei der Unterschiedlichkeit der Meinungen und auch der Schwerpunktsetzungen haben alle Sachverständigen unisono bestätigt, dass dieses Gesetzesvorhaben und die zentrale Speicherung von Daten zu einer Steigerung der Effizienz in der Verwaltung führen wird. Das ist ja schon mal eine klare Aussage, und entspricht auch der Zielsetzung des Gesetzes. Wir müssen uns selbstverständlich noch mit der ein oder anderen Thematik beschäftigen, insbesondere was den Datenschutz anbelangt, aber auch die Sicherheit und Qualitätssicherung der Daten.

Nachdem andere bestimmt noch zum Datenschutz fragen werden, will ich mich auf das Thema Qualitätssicherung der Daten konzentrieren. Die Frau Dahmen hat in ihrer Stellungnahme unter anderem darauf hingewiesen, dass mit dieser Umstellung auch eine bessere Vermeidung von mehreren Alias-Namen möglich sei. Das würde ich gern, weil Sie ja aus der Praxis kommen, einmal konkreter hinterfragen. Also, wo besteht heute bei der Speicherung in mehreren Systemen die Gefahr auch von versehentlichen Alias-Namen – es muss ja nicht immer die Täuschungsabsicht sein – und wie wird das dann zukünftig im AZR verhindert? Wenn Sie das ganz praktisch mal aus Ihrer Erfahrung heraus darstellen könnten?

Und einen zweiten Punkt möchte ich ansprechen und hier insbesondere den Herrn Ringkamp fragen: Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat auch eine Stellungnahme abgegeben. Ich will jedenfalls für die CDU/CSU sagen, dass es keine Absicht war, diese hier nicht als Sachverständige zu laden, sondern dem Umstand geschuldet ist, dass die Zahl der Sachverständigen begrenzt ist. Umso mehr möchte ich einen Punkt dieser Stellungnahme hier mit einspeisen. Und zwar geht es um die Frage, dass Dokumente zentral abgelegt werden und der Verband hier eine Gefahr sieht, dass einmal falsch erfasste Sachverhalte später kaum noch überprüft werden. Es geht insbesondere um die Frage der Echtheit von Identitätsnachweisen oder anderen Dokumenten. Und ich würde den Herrn Ringkamp gern fragen, wie denn im Rahmen der Qualitätssicherung zukünftig gewährleistet wird, dass derartige einmal gemachte Fehler aufgedeckt werden oder aber wie gewährleistet werden kann, dass von vornherein die entsprechend gespeicherten Daten auch korrekt und zuverlässig sind. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Wirth.

BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meinen Dank auch an die Sachverständigen.

Wir haben eben wohl gehört, dass dieses Gesetzesvorhaben sehr zu begrüßen ist, auf der anderen Seite gibt es doch erhebliche Probleme Richtung Datenschutz und auch Grundrechtsschutz. Daher meine Frage an die Praktiker Frau Dahmen und Herrn Ringkamp: Wie sehen Sie diese Problematik Daten- und Grundrechtsschutz in diesem Gesetz?



Insbesondere mal ein Beispiel: Muss zum Beispiel der Asylgrund genannt werden oder benannt werden? Wir kennen das alle, dass hier nicht auch Verfolgte auf Verfolger treffen. Muss zum Beispiel die Religionszugehörigkeit oder sexuelle Neigungen wie Homosexualität unbedingt aufgenommen werden, was ja offenkundig auch zu Gefahren in unserem Land führen kann? Vielen Dank.

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

BE Abg. **Sylvia Lehmann** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, erst mal vielen Dank für Ihre Ausführungen.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Wittmann: Sicherlich ist in Ihren Ausführungen schon vieles gesagt worden, aber ich möchte doch explizit noch mal nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes fragen. Wie ist die Weiterentwicklung des AZR zu einem Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachfragen und die damit einhergehende weiterführende Zentralisierung zu bewerten? Ist dies sinnvoll oder sprechen triftige Gründe dagegen? Ist das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die örtlichen Ausländerdateien aufzulösen und eine Doppelspeicherung mit dem AZR zu verhindern, sinnvoll? Wird es mit diesem Gesetz erreicht?

Und meine zweite Frage, da geht es noch mal um die Erweiterung des Datensatzes. Es geht ja nicht nur um die Angleichung von Daten, sondern es geht ja auch um die Erweiterung des Datenkranzes. Insbesondere die künftige Speicherung der ausländischen Personenidentifikationsnummer begegnet dabei datenschutzrechtlichen Bedenken. Gibt es im Gesetzentwurf ausreichende Schutzmechanismen, die einen Missbrauch von solch hochsensiblen Daten ausschließen? Müssen noch bessere rechtliche Vorkehrungen gegen unbefugten Zugriff, Datenausgleich- und missbrauch insgesamt getroffen werden, insbesondere auch, was die Übermittlung der ausländischen Personenidentifikationsnummer an ausländische Behörden anbelangt? Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Lehmann, vielen Dank. Ist Frau Teuteberg jetzt da? Wenn das nicht der Fall ist, dann kommen wir zu Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ja danke, Frau Vorsitzende. Ich möchte am Anfang hier nur mal

anmerken, dass es inzwischen die dritte Änderung des AZR-Gesetzes innerhalb von fünf Jahren ist! Hier geht es grundsätzlich um den weiteren Ausbau des zentralen Registers für alle Menschen in diesem Land, die keine deutsche Staatsangehörigkeit haben. Ich bin der Meinung, dass ein solches Gesetz besonders begründungsbedürftig ist, denn hier werden doch – wie wir jetzt auch schon von den Sachverständigen gehört haben – erheblich konkrete Daten von Betroffenen aufgenommen.

Deswegen möchte ich Herrn Ostrop noch mal fragen – wir haben ja hier schon Stellungnahmen sehr weitgehend gehört. Ich würde mal sagen, ich habe es nicht so verstanden wie der Kollege Throm, dass Sie alle dieses Gesetz weitgehend begrüßen und nur Kleinigkeiten kritisieren, sondern zum Beispiel der Sachverständige Herr Dr. Weichert, aber auch Herr Professor Petri sehr deutlich die grundsätzliche Verfassungsfrage gestellt haben – bzw. die europarechtliche Frage. Und deswegen möchte ich Sie auch gern noch mal fragen, wie Sie denn dies im Grundsatz bewerten.

Und ich finde auch, die Frage ist noch mal zu vertiefen, was die Erforderlichkeit eines Registers als solches angeht. Wenn es zum Beispiel um die Vermittlungs- und Integrationsleistungen geht, die gespeichert werden, reicht hierfür Ihrer Meinung nach – wiederum die Frage an Herrn Ostrop – nicht der Austausch der Behörden bzw. können Sie uns vielleicht auch noch weitere Beispiele nennen, wo die Abrufbefugnisse in der Praxis bereits stattfinden, also das, was jetzt neu geregelt wird, im Grunde schon praktiziert wird? Und was ist Ihrer Meinung nach tatsächlich notwendig, was überhaupt gespeichert werden müsste bzw. brauchen wir dieses Gesetz überhaupt?

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

BE Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, und auch an die Sachverständigen herzlichen Dank für den vertieften Einblick.

Ich habe Herrn Throm nicht so verstanden, dass er – ich glaube, Sie haben versucht, das Positive herauszuarbeiten. Allerdings ist es natürlich schon so, dass die ganze Frage des Datenschutzrechts – das ist ja kein nice to have, sondern gerade in dieser Kombination aus Speicherung der Entscheidung des BAMF und der eindeutigen Identifizierung – die Zuordnung innerstaatlicher Datenbestände zu



dieser Personenidentitätsnummer – das ist ja wirklich ein massiver Eingriff und muss einen ja besorgen. Wir wissen aus dem, was auch schon angesprochen wurde – Tiergartenmorde, aber ich würde auch die Geschehnisse rund um die Vertrauensanwälte noch mal ergänzen –, dass ausländische Regierungen ein sehr großes Interesse an diesen Daten haben. Und dem müssen wir irgendwie Rechnung tragen. Das – so habe ich die Sachverständigen verstanden – leistet dieser Gesetzentwurf nicht, weswegen er auch zu kritisieren ist.

Meine konkrete Frage an Herrn Dr. Weichert wäre deshalb vielleicht noch mal ein Thema, das noch nicht so ganz beleuchtet wurde jetzt in dieser Debatte: Der BfDI schreibt ja in seiner Stellungnahme, dass nach bisherigen Erfahrungen mit den Protokollierungen im Ausländerzentralregister eine stichprobenhafte Kontrolle der unberechtigten Zugriffe nur schwer handhabbar ist. Und das finde ich interessant, weil das Ausländerzentralregister – das ist ja nicht erst heute in der Kritik, sondern auch schon länger. Wir haben bei den anderen Datenaustauschverbesserungsgesetzen ja auch solche Fragen, wie überalterte Informationen, die sich in diesem Register befinden, aber auch die Frage der Datenpflege – das haben wir schon erschöpfend in den letzten beiden Runden diskutiert. Aber meine konkrete Frage ist, wie man eines unbefugten Zugriff auf die Daten habhaft werden kann. Also es ist strafbewährt, aber genügt das Ihrer Ansicht um unbefugten Zugriff zu vermeiden? Oder wie müsste Ihrer Ansicht nach eine wirksame Schutzregelung aussehen, um unberechtigte Zugriffe zu verhindern? Ich denke da an sowas wie auswertbare Lockfiles und auch eine regelmäßige Kontrolle durch unabhängige Stellen.

Dann an Herrn Dr. Wittmann würde ich sehr gern die Frage richten – das knüpft glaube ich an meine Kollegin Ulla Jelpke an: Welche Behörde – weil das ist ja die Frage, die dem zugrunde liegt – kann denn Ihrer Ansicht nach ein berechtigtes Interesse an den vollständigen BAMF-Entscheidungen haben? Vielleicht mal andersrum gefragt, um das deutlicher zu machen: Gibt es Stellen, die ein berechtigtes Interesse haben könnten? Weil daraus leitet sich, finde ich, auch ein bisschen die Notwendigkeit für die Speicherung dieser Daten ab. Und wenn es welche gibt, müssten die vollständigen BAMF-Bescheide dann nicht durch ein strengeres Zugriffs- und Berechtigungskonzept

geschützt werden? Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich habe auch noch zwei Fragen – beide an Herrn Ringkamp. Einmal, Herr Ringkamp, bezogen auf die Ausführungen von Herrn Professor Petri, der im Prinzip – ich versuche, es verkürzt darzustellen – mit seinem Beispiel des Sprachkurses mitgeteilt hat, es würden im Prinzip Sachverhalte, Daten oder Umstände erfasst, die eigentlich gar nicht nötig sind im Hinblick auf sparsame Datenerfassung. Wird also Überflüssiges, nicht Notwendiges gespeichert?

Und zum zweiten Punkt zur Stellungnahme von Herrn Dr. Weichert: Da interessiert mich eigentlich nur – er hat ja ein paar Änderungsvorschläge gemacht, das Thema Datencockpit und das Thema ausländische Personenidentitätsnummer. Wie ist sichergestellt, dass die betroffenen Personen mitgeteilt bekommen, was über sie gespeichert ist? Glauben Sie, wir brauchen das Datencockpit und sehen Sie die Gefahr, dass tatsächlich Daten in einen Heimatstaat, vielleicht auch in einen Verfolgerstaat, abfließen könnten durch Verwendung dieser Personenidentitätsnummer?

Dann kommen wir jetzt zur Beantwortung und fangen mit Frau Dahmen an.

SVe **Dagmar Dahmen** (MKFFI NRW, Düsseldorf): Vielen Dank.

Ich gehe auf das Thema versehentliche Alias-Namen ein: Es ist tatsächlich so, dass bisher in unterschiedlichen Systemen nicht sichergestellt war, dass die Transkription von Namen beispielsweise 100 Prozent identisch war. Es ist so, dass natürlich die unterschiedlichen Behörden auf die Daten des AZR zugreifen, um die entsprechenden Entscheidungen treffen zu können. Das heißt also, Datenbereinigungen, die dann in regelmäßigen Abständen notwendig werden und die die Ausländerbehörden teilweise vor Ort auch händisch durchführen müssen, würden zukünftig entfallen. So könnte man beispielsweise – und hier greife ich das Thema der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge auf – auch feststellen, ob tatsächlich die Personen sich unter dem Namen gemeldet haben und erfasst wurden oder ob es hier zu einer Falscherfassung kam, die nicht beabsichtigt war, sondern tatsächlich in einem bestimmten Geschehen erfolgte. Und so ist zukünftig durch dieses Once-Only-Prinzip zumindest in großen Teilen



ausgeschlossen, dass es zu Datenerfassungen kommt, zu Personen, die mit diesen erfassten Daten tatsächlich nicht existieren, sondern die mit ihren erstgenannten Daten auch erfasst wurden.

Das zweite, was angesprochen wurde, war das Thema der vulnerablen Gruppen. Es ist tatsächlich so, dass aus den Bescheiden des Bundesamtes bestimmte entscheidungsrelevante Gründe abgeleitet werden können, die im Sinne des Betroffenen genutzt werden können. Ist beispielsweise ein Asylverfahren negativ für den Asylantragsteller verlaufen, können aber aus den Unterlagen des Bundesamtes Gründe hergeleitet werden, die perspektivisch dieser Person ein Bleiberecht ermöglichen, kann diese Perspektive vor Ort mit allen Beteiligten unter Einbeziehung von Netzwerken, die in den Kommunen arbeiten, vorbereitet werden. Das heißt also, auch wenn gesagt wird, dadurch wird die sexuelle Neigung erfasst – die sexuelle Neigung wird nicht im AZR gespeichert, sondern lässt sich aus dem Bescheid ablesen. Und die führt dazu, dass diese Person, die wir ja auch zu den Vulnerablen zählen, entsprechend untergebracht werden kann. Das heißt, dass sie in einen gesicherten Wohnbereich kommt, in eine sinnvolle Betreuung der Organisationen, die sich um diese Menschen kümmern. Ich kann Ihnen aus den Erfahrungen vor Ort berichten, dass die entsprechenden Beratungsstellen sehr wohl gerne Hinweise auf die Personen hätten, die dann von ihnen aufgesucht und beraten werden können in dem Sinne, dass man zu deren Schutz agiert und nicht zu einem – ich nenne es etwas despektierlich – missbräuchlichen Verwenden der Daten.

Auch das Thema Religionszugehörigkeit ist ein wesentliches. Es gibt Situationen, in denen es wichtig ist, dass bestimmte Religionen voneinander getrennt werden. Auch diese sind für die Arbeit vor Ort sinnvoll und können ihren Glaubensgemeinschaften zugeführt werden, können an ihre Glaubensgemeinschaften vermittelt werden. Es ist also nicht so, dass diese Menschen sich irgendwie anonym auf die Suche nach entsprechenden Kontaktpersonen machen müssen, sondern sie können dadurch auch in die Beratungen der entsprechenden Einrichtungen und Glaubensgemeinschaften geführt werden.

Auch ein wesentlicher Faktor ist das Thema Passbeschaffung. Viele Menschen haben ihren Pass verloren, konnten ihren Pass nicht mitnehmen.

Und wenn aber Pässe vorliegen und vorgelegen haben – und Sie wissen, dass es wesentlich ist für die Erteilung von Aufenthaltstiteln, die Identität und die Staatsangehörigkeit der Personen feststellen zu können, ich darf da nur auf die ersten Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes verweisen – dann ist es natürlich auch im Sinne des Betroffenen, da aktiv zu werden, auch von Seiten der Behörden. Denn ohne einen Nachweis von Identität und Staatsangehörigkeit ist es sehr schwierig, einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Damit kann langfristig, wenn man das konzentriert und in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Ausländer betreibt, die Anzahl der Personen mit Duldung reduziert werden. Und wenn wir jetzt mal aktuell auf den § 60b gucken, dass sogar ohne Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit die sogenannte „Duldung light“ erteilt werden muss, weil die entsprechenden Daten zu der Person nicht vorliegen und damit auch der Weg in den Arbeitsmarkt, der Weg in die Beschäftigung und in die Ausbildung verschlossen wird, kann es ja nur im Sinne der Menschen sein, wenn man genau an der Stelle mit den entsprechenden Daten arbeitet.

Ich glaube, das waren die Fragen, die an mich gerichtet waren, Frau Vorsitzende.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Ostrop.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband, Berlin): Danke schön.

An mich war die Frage gerichtet, inwieweit ein solches zentrales Register überhaupt erforderlich ist. Das ist in der Allgemeinheit natürlich schwer zu beantworten, aber man kann sagen, dass nach der Rechtsprechung zentrale Datenverarbeitungsstrukturen jeweils eine spezifische Legimation brauchen. Das hat der EuGH bereits 2008 so entschieden. Der vorliegende Entwurf enthält jedoch nur ungenügende Vorkehrungen, um auszuschließen, dass derartige Daten vor missbräuchlicher Anwendung geschützt werden. Je mehr Behörden Zugriff auf zahlreiche Daten haben, die teilweise – wie auch schon dargestellt – sehr sensibel sind, desto größer müssten eben die Schutzmöglichkeiten sein. Unter dem Aspekt der Datensicherheit ist ein Zentralregister, auf dem auch Dokumente zentral gespeichert werden, auf jeden Fall missbrauchsanfällig. Daher sollten lediglich notwendige Daten dort gespeichert werden, allerdings diese mit



Sicherheitssystemen kombiniert werden. Zugriffsnotwendigkeit einer Behörde auf sensible Daten darf nicht nur stichprobenartig geprüft werden, sondern muss immer inhaltlich geprüft werden. Dazu müssten aber auch die Behörden des Datenschutzes personell besser ausgestattet werden.

Die weitere Frage nach den Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen und der Notwendigkeit ist auch eigentlich als Beispiel ganz interessant, denn auch, wenn es auf den ersten Blick gar nicht so scheint, als würden Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen hochsensible Daten sein, lassen diese Daten Rückschlüsse auf prekäre Lebenssituationen zu. Daher müssen eben doch Sicherungen der Zweckbindung und die Wahrung der Schutzinteressen der Betroffenen geregelt sein. Eine informationelle Abschottung solcher neuen Nutzungen von den ursprünglichen Zwecken ist jedoch hier gar nicht vorgesehen. Das führt meines Erachtens dazu, dass die Vertraulichkeit, die für Hilfsmaßnahmen oft erforderlich ist und zum Beispiel über Berufsgeheimnisse oder das Sozialgeheimnis normativ gewährleistet werden, hier für Ausländer nicht gilt bzw. durch die Zwischenschaltung des AZR aufgehoben wird. Insofern ist das auch ein gutes Beispiel dafür, dass meines Erachtens da auch etwas fehlt. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Ringkamp.

SV **Heinrich Ringkamp** (Bundesverwaltungsamt, Köln): Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Ich beginne gern mit der Beantwortung der Fragen von Herrn Throm. Herr Throm hatte ja in Anlehnung an die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände die Frage aufgeworfen, wie umzugehen sei mit inhaltlich falschen Dokumenten. Damit ist natürlich ein Kernproblem des Ausländerzentralregisters angesprochen. Der Wert dieses zentralen Registers ist davon abhängig, dass die Daten, die dort zur Verfügung gestellt werden, auch qualitativ hochwertig sind. Nun haben wir bereits im Rahmen der Anhörung gehört, dass verschiedene Mechanismen weiter ausgebaut werden sollen, um die Datenqualität zu heben. Wichtig ist allerdings in diesem Zusammenhang, und das gilt jetzt ganz besonders für die hochzuladenden Dokumente, dass die Verantwortung für die Richtigkeit der Daten bei den einspeichernden Stellen liegt. Insbesondere dann, wenn es um die Frage korrekter

Dokumente geht, wird diese Pflicht der einspeichernden Stellen noch an Bedeutung zunehmen. Damit korrespondiert, dass unrichtige Daten jederzeit korrigiert werden müssen. Das würde in dem Fall der fehlerhaft hochgeladenen Dokumente bedeuten, dass dann auch die angehängten Dokumente gelöscht werden müssen, wozu insgesamt sicherlich auch der neue § 8a aus dem Entwurf des neuen Ausländerzentralregistergesetzes seinen Beitrag leisten kann. Das Bundesverwaltungsamt – um das abschließend zu dieser Frage zu sagen – unterstützt ja die Datenqualität dadurch, dass wir wirklich hunderte von Plausibilitätsregeln der Einspeicherung von Daten zugrunde legen. Das heißt, jedes Datum kann eigentlich nur dann ins Ausländerzentralregister eingespeichert werden, wenn es bestimmte Plausibilitätsregeln überstanden und auch beachtet hat. Soviel zur Frage von Herrn Throm.

Dann komme ich gerne zurück auf die Frage von Herrn Dr. Wirth, der die Frage nach dem ausgewogenen Verhältnis von Datensicherheit und Grundrechtsschutz aufgeworfen hat, gerade im Hinblick auf den Inhalt von Asylbescheiden. Auch das ist eine vollkommen richtig und wichtig anzusprechende Frage. Hier möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass auch die Nutzung des Ausländerzentralregistergesetzes davon lebt, dass es von den nutzenden Einrichtungen rechtmäßig verwandt wird und nur zu den Zwecken genutzt wird, die das Gesetz für die Nutzung des Ausländerzentralregisters auch vorsieht. Neben dieser Rechts- und Gesetzesbindung in der Anwendung des Ausländerzentralregisters ist für die Ausgewogenheit von Datensicherheit und Grundrechtsschutz von Belang, was entweder jetzt schon im Gesetz geregelt ist oder was durch den Entwurf neu ins Gesetz hineinkommt. Da rufe ich nur noch einmal die schon gegebenen und jetzt weiter ausgebauten detaillierten Übermittlungsregelungen für den Austausch von Daten mit dem Ausländerzentralregister in Erinnerung. Ich erinnere an die umfassenden Protokollierungsregelungen im Gesetz und möchte in dem Zusammenhang darauf hinweisen – das hatte ich eben in meinem Statement auch schon erwähnt –, dass es ja ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept gibt, dass also wirklich jeder nur die Daten sehen kann, für die er einen Zweck benennen kann. Und ich will gern nochmals daran erinnern, dass aus meiner Sicht auch dieser gesetzliche Anspruch des Betroffenen neben den Befugnissen des BfDI wirklich eine gute Grundlage ist, um das



von Herrn Dr. Wirth angesprochene Verhältnis von Datensicherheit und Grundrechtsschutz zu beachten.

Ich würde gern jetzt noch, Frau Lindholz, auf Ihre beiden Fragen zurückkommen, nämlich die Frage: Wird im Ausländerzentralregister in Zukunft vielleicht Überflüssiges gespeichert? In dem Zusammenhang möchte ich gern zu sprechen kommen auf das vom Normenkontrollrat ausdrücklich gelobte Vorgehen des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bei der Erstellung dieses Gesetzesentwurfes. Es war bezeichnend für die Erstellung dieses Gesetzesentwurfes, dass bereits bei der Erstellung auch Praktiker in vier Arbeitsgruppen mit einbezogen wurden. Das, was also jetzt an Speichersachverhalten für das Ausländerzentralregister vorgesehen wird, spiegelt damit im Prinzip einen praktischen Erfahrungshintergrund wider.

Zu Ihrer Frage, Frau Lindholz, nach den ausländischen Personenidentitätsnummern und zu einem Datencockpit möchte ich mir erlauben in Erinnerung zu rufen, dass wir ja auch heute schon mit den Auskunftsansprüchen, die die betroffenen Personen gegen das BVA geltend machen können, sehr, sehr gut abgesichert sind. Die Betroffenenauskünfte sind ja außerordentlich vollständig, außerordentlich komplex, sodass jeder, der eine Betroffenenauskunft beantragt, ein vollständiges Bild über die Speichersachverhalte im Ausländerzentralregister bekommt. Ich denke, man darf sagen, dass es auch ein Vorteil einer solchen zentralen Speicherung ist, dass ein Auskunftsanspruch für den Betroffenen viel mehr Informationen bereithält, als es der Fall sein könnte, wenn er bei einer reinen papieraktenbasierten Bearbeitung von Ausländerbehörde zu Ausländerbehörde ziehen muss, um festzustellen, welche Daten im Einzelnen auf ihn entfallen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich hatte noch nach der Gefahr gefragt, dass die Daten in fremde Staaten gelangen, oder habe ich das jetzt einfach überhört?

SV **Heinrich Ringkamp** (Bundesverwaltungsamt, Köln): Nein, Frau Lindholz, vielen Dank, dass Sie an diese Frage erinnern.

Das hatte ich in der Tat noch nicht ausgeführt. Hier muss man bedenken, dass der Informationsfluss in Richtung ausländische Staaten durch § 26 des

Ausländerzentralregistergesetzes geregelt ist. Für diesen Informationsaustausch gelten jetzt schon sehr, sehr hohe Hürden. Und diese Auskunft und die Weitergabe von Informationen würden sich auch nur auf die Grunddaten nach § 14 beziehen. Und dazu würde die Personenidentitätsnummer ausländischer Herkunft nicht zählen. Im Übrigen hatte ich schon auf die Sicherungsmaßnahmen hingewiesen, die auch einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dass Betroffene nicht Gefahr laufen, dass Informationen aus dem Ausländerzentralregister zum Beispiel an Verfolgerstaaten gelangen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Zunächst zu der Frage von Frau Lehmann an Herrn Ostrop: Inwieweit ist es notwendig, eine zentrale Datenverarbeitung vorzunehmen? Das lässt sich ganz einfach beantworten. Das ist dort erforderlich, wo wirklich auch ein intensiver Datenaustausch bundeslandgrenzüberschreitend notwendig ist. Das ist bei Flüchtlingen zweifellos am Anfang der Fall, wenn ihr Aufenthaltsstatus sich noch nicht verfestigt hat. Das ist aber definitiv bei vielen Ausländerinnen und Ausländern nicht der Fall, die einen gefestigten Aufenthalt haben, die einen Status haben, der auch langfristig gewährleistet ist, die sich mit Familienanbindung usw. an einem Ort schon etabliert haben. Deswegen habe ich im Nachgang meiner Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass man doch bitteschön differenzieren sollte zwischen Bürgern, die so einen gesicherten Aufenthalt haben und bei denen die Daten maximal noch in der Ausländerbehörde, möglicherweise vielleicht auch nur in der Meldebehörde gespeichert werden, während bei denjenigen, die noch sehr beweglich sind – jetzt nicht nur mobil, sondern auch in anderer Hinsicht, also möglicherweise von vielen Behörden betreut werden müssen: In diesen Fällen ist die zentrale Datenspeicherung tatsächlich angemessen.

Zur Frage von Frau Amtsberg: Ich habe die Stellungnahme vom BfDI, von Herrn Kelber, auch mit Erstaunen und Erschrecken gelesen. Dass es Herrn Kelber, dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der einzigen Institution im AZR, die eine Datenschutzkontrolle durchführen kann, nicht möglich ist, Stichprobenkontrollen bezogen auf bestimmte Zeitintervalle und bestimmte Behörden durchzuführen – das hat mich leicht irritiert, das



konnte ich mir gar nicht vorstellen angesichts der Digitalisierungskompetenz, die ich dem BVA unterstelle. Da müssten solche Suchläufe problemlos durchgeführt werden können.

Aber ich möchte noch auf ein anderes Problem hinweisen, was damit ganz eng zusammenhängt: Die Protokollierung von Daten erfolgt nicht bei Abfragen durch Geheimdienste. Das heißt, für die Kontrolle einer geheimdienstlichen Abfrage bedarf es der Kontrolle bei den Geheimdiensten. Die Abfrage ist erstens für das AZR nicht ansatzweise nachvollziehbar und kontrollierbar und zweitens für den Landesbeauftragten für den Datenschutz und den Bundesbeauftragten noch weniger, wenn sie nicht die Möglichkeit haben, ganz gezielt auf irgendwelche Protokoll Daten zuzugreifen. Deswegen habe ich sehr, sehr große Bedenken, insbesondere angesichts des Umstandes, dass auf diese Daten auch 16.000 Stellen in der Bundesrepublik Deutschland zugreifen können. Das sind kommunale Stellen, das sind Landesstellen, das sind Kreise und städtische Stellen, die diese Daten abgreifen können. Diese können dann zum Beispiel, Frau Lindholz, auch die Ausländerpersonenidentifizierungsnummer abgreifen und soweit sie begründen, dass es erforderlich ist – das ist relativ leicht zu begründen, weil man ja die Identität feststellen möchte – und natürlich auch die Polizei, die Geheimdienste können diese Nummer abgreifen. Diese Stellen unterliegen nicht dem § 26 AZRG, sondern sie unterliegen ganz anderen Übermittlungsregelungen, die weit über das hinausgehen, was möglicherweise in dem § 26 nur eingeschränkt möglich ist. Diese ausländische Personenidentifizierungsnummer ist das Einfallstor für politische Verfolgung von ganz vielen Leuten, die hier in Deutschland eigentlich einen Schutzstatus genießen sollten. Insofern, denke ich, ist es sehr, sehr schwierig, das wirklich zu kontrollieren. Je zentraler die Daten vorhanden sind und je schlechter die Auswertbarkeit im Interesse des Datenschutzes gegeben ist, umso schwieriger ist eine Kontrolle vorzunehmen. Und Herr Ostrop hat darauf hingewiesen, dass eine Datenschutzkontrolle teilweise überhaupt nicht stattfindet.

Ich habe mir mal die Kontrollberichte der Landesbeauftragten für den Datenschutz im Ausländerbereich angeschaut und habe über Jahre hinweg keinen einzigen Eintrag gesehen. Und ich habe den Eindruck, dass viele Landesbehörden – und ich bin

selbst elf Jahre Chef einer solchen Landesbehörde gewesen und weiß, mit welcher Personalnot und mit welcher Ressourcenknappheit wir arbeiten – nicht ansatzweise dazu kommen, irgendwie mal eine Ausländerbehörde zu kontrollieren, um dort eine Stichprobenkontrolle durchzuführen und festzustellen, dass hier wirklich eine Datenabfrage beim AZR rechtmäßig erfolgt oder nicht erfolgt ist. Die Kontrolle ist nicht ansatzweise gewährleistet, schon gar nicht, wenn man die technischen Möglichkeiten hat, wie sie offensichtlich der BfDi hat. Es gibt ja eine Vielzahl von Vorschlägen, künstliche Intelligenz einzusetzen. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass es bei Abfragen nicht nur Plausibilitätsüberprüfungen im Sinne von BVA-Kontrollen gibt, sondern dass auch Plausibilitätskontrollen stattfinden in Bezug auf die Protokollierung von einzelnen Abfragen und dass so vielleicht schon eine technische Vorkontrolle stattfindet. Das darf einen aber nicht davon abhalten, wirklich unabhängig davon anlassbezogen, aber auch stichprobenweise auf ganz bestimmte Abfragen zuzugreifen und diese zu kontrollieren.

Vielleicht auch noch zum Antwortverhalten des AZR. Ich bin selbst ja nicht Betroffener als deutscher Staatsbürger, aber ich habe mal eine banale Anfrage beim AZR gestellt zu einer Datenschutzfrage, die man mit Ja oder Nein hätte beantworten können. Ich habe einmal nachfragen müssen und zwei Monate warten müssen, bis ich die Antwort bekommen habe. Also, ich weiß nicht, ob es den Ausländerinnen und Ausländern genauso geht, ich war nicht besonders über die Bürgerfreundlichkeit des Antwortverhaltens erfreut.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann noch Herr Dr. Wittmann.

SV RaVG Dr. Philipp Wittmann (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim): Vielen Dank.

Wenn ich mich richtig erinnere, wurde ich ja zunächst gebeten, das Gesetz im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele zu bewerten. Ich muss zugeben, ich tue mich damit relativ schwer, weil da doch auch relativ viele Ziele benannt werden. Zunächst Digitalisierung als Ziel – da sind wir uns glaube ich einig, das ist wünschenswert, das ist sinnvoll, das ist die Zukunft, und da gibt es natürlich auch keine datenschutzrechtlichen Bedenken.



Was mich nur mitunter verwundert hat – jetzt gerade vorhin wurde es auch wieder angesprochen – man könne mit einer Zentraldatei die schwierige Versendung auf dem Postweg vermeiden. Ich muss zugeben, ich verstehe das nicht. Natürlich kann eine Behörde mit einer elektronischen Akte digitale Aktenbestandteile verschicken, ohne dass es nötig ist, sämtliche Akten einer Behörde oder aller Behörden zentral zu lagern. Ich kann das Argument an dieser Stelle schlicht nicht nachvollziehen, auch wenn die Sachaussage natürlich völlig richtig ist. Papierpost will glaube ich keiner mehr.

Die Zentralisierung als Selbstzweck scheint mir jedenfalls datenschutzrechtlich auch problematisch zu sein. Herr Ringkamp hatte an dieser Stelle angesprochen, dass natürlich größere zentral verwaltete Datenbestände sicherer oder auf technischer Ebene besser zu sichern sind. Das trifft ohne Zweifel zu, aber sie sind natürlich trotzdem für einen Datenabfluss, wenn er denn passiert, anfälliger und müssen dann durch inhaltliche Zugriffsschranken, die hier weitgehend fehlen, weil sehr viele Behörden schlicht einen Vollzugriff haben, eingehegt werden.

Ich habe an verschiedenen Stellen den Eindruck, dass dieses Gesetz sehr – sagen wir mal – nach dem Nützlichkeitsprinzip operiert. Im Sinne von: Alle diese Daten, die hier gespeichert werden, können für irgendeine angeschlossene Behörde irgendwann einmal nützlich sein. Das ist nicht zu bestreiten. Nur, es gibt kein datenschutzrechtliches Nützlichkeitsprinzip, sondern es gibt ein Erforderlichkeitsprinzip. Und da muss man eben gucken: Brauchen wir diese Daten, wer braucht diese Daten und wer muss da wann darauf Zugriff haben? Es wurde vorhin am Rande angesprochen, man könne damit ja Homeoffice ermöglichen. Auch das, die Möglichkeit des digitalen Zugriffs eines Behördenmitarbeiters auf seine eigene Akte, die muss gewährleistet sein, natürlich. Aber müssen deswegen vorbehaltlich technischer Schranken, die es sicherlich gibt, sämtliche Ausländerbehörden, sämtliche Strafverfolgungsbehörden (und so weiter) auf Zuruf Zugriff auf sämtliche Daten haben? Ich meine nicht. Das ist tatsächlich problematisch.

Es wird dann angesprochen die Vermeidung von Doppelspeicherungen. Das ist sicherlich ein vernünftiges Ziel. Ich habe auch da gewisse Zweifel, ob das in vollem Umfang funktioniert, aber es ist

im Prinzip sinnvoll.

Und dann – und das scheint mir das Entscheidende zu sein – eine Steigerung der Datenqualität. Im Hinblick auf die Überführung der Ausländerdatei ins Ausländerzentralregister hätte ich vor allem deswegen datenschutzrechtlich keine Bedenken – keine großen Bedenken – weil die Daten ohnehin schon im AZR vorhanden sind; jedenfalls die meisten. Das Problem ist nur, dass hier meinem Verständnis nach Anspruch und Wirklichkeit auseinander klaffen. Die Daten können zwar schon alle im AZR gespeichert werden – ich vermute aber, ich habe da keine Erkenntnisse aus eigener Hand, dass die Datenqualität im AZR weiterhin relativ traurig ist, weil schlicht die Landesbehörden ihre eigenen Datensätze haben und ihren gesetzlichen Verpflichtungen, das AZR zu befüllen, möglicherweise nicht so nachkommen, wie das gesetzlich vorgesehen ist. Und hier kann es natürlich sinnvoll sein, die Landesdateien oder die Behördendateien schlicht aufzulösen, damit die Landesbehörden stärker an das AZR zu binden und insbesondere den Landesbehörden einen stärkeren Anreiz zu geben, das AZR auch zu verwenden. Und damit, vermute ich, will man die Datenqualität steigern. Das ist auch ein völlig legitimes Ziel. Verschiedene andere Begleitüberlegungen, die es da gibt, also zum Beispiel Doppelspeicherung, die spielen eine Rolle, scheinen mir aber nicht so zentral zu sein.

Ich wurde spezifisch danach gefragt, ob durch die Auflösung der Ausländerdatei A eine Doppelspeicherung vermieden werden kann. Auch hier fehlt mir ein Zugriff aus erster Hand. Ich habe als Richter keinen Zugriff auf die Ausländerdatei A. Ich meine aber – ich habe es ja versucht, in meinem Gutachten darzustellen –, dass die Landesbehörden diese Daten ja erstens immer noch brauchen – die können sie natürlich aus dem AZR ziehen – sie aber jedenfalls auch noch haben, weil es ja neben der Ausländerdatei noch die elektronische Ausländerakte gibt, die natürlich Informationen enthält, wann jemand geboren ist, wo er wohnt usw. usf. – muss sie auch enthalten – und die vor allem in der Praxis stark verschränkt sein dürfte mit diesen jeweiligen Datenbanken. Ich kenne die technische Umsetzung nicht – auch da, ich habe keinen Zugriff auf diese Datenbanken – aber vermutlich wird man aus Sicht einer Ausländerbehörde gar nicht mehr erkennen können, was jetzt Ausländerakte, was jetzt Ausländerdatei, was jetzt AZR ist – wenn



die Software gut gemacht ist, weil das für den Mitarbeiter ja vollkommen irrelevant ist. Deswegen vermute ich, viel Doppelspeicherung wird man nicht auflösen können, obwohl man die Ausländerdatei A aufgibt, aber es wird sicherlich – also das Ziel wird erreicht werden können, aber es wird nicht besonders viel in der Sache bringen.

Dann wurde ich gefragt zu den Datensatzerweiterungen im Hinblick auf die ausländische Identifikationsnummer. Vielleicht ganz kurz: Ich glaube, dass das sinnvoll ist, die aufzunehmen, einfach, weil es ein weiteres Identifikationsmerkmal ist, um Doppelidentitäten aufzudecken, und um Erkenntnisse nutzbar zu machen, die man hat. Trotzdem bräuchte es vergleichbar mit der AZR-Nummer – die es ja schon gibt und die ein ähnliches Nutzungspotenzial hat, die auch sinnvoll ist, aber auch ein ähnliches Gefährdungspotenzial hat – bräuchte es vergleichbare Schutzmechanismen, die bislang fehlen. Wenn ich es richtig verstehe, ist bezüglich der AZR-Nummer ja ein Übermittlungsverbot ausdrücklich geregelt. Und sie darf nur für Registeranfragen genutzt werden. Ich sehe momentan nicht, warum man das nicht für diese ausländischen Nummern ähnlich einführen sollte, weil es ermöglicht, ausländische Dokumente, die man nicht zuordnen kann, nutzbar zu machen, die ganzen Risikopotenziale, die dem innewohnen, aber einschränkt. Soweit vorhin erwähnt wurde, dass ein entsprechendes Weitervermittlungsverbot an ausländische Behörden schon existieren würde, kann ich das offen gesprochen nur zum Teil nachvollziehen. Zumindest im Hinblick auf EU-Mitgliedstaaten scheint mir nicht nur § 26 i.V.m. § 14, das sind die Grunddaten, da gehört die Nummer nicht dazu, sondern auch § 26 i.V.m. § 15 Anwendung zu finden. Und das ermöglicht nach meinem Verständnis einen Vollzugriff auch ausländischer Behörden. Das sind EU-Mitgliedstaaten – dies ist sicherlich mit geringerem Risiko verbunden. Ich weiß aber nicht, wofür die einen standardmäßigen Zugriff brauchen an dieser Stelle. Woran man jedenfalls denken könnte, wäre im Übrigen eine Kennzeichnung dieser Datei, dieser Nummer, dass die Behörden auch ein Signal haben, dass sie das nicht weiterverwenden sollten, nicht weitergeben sollten. Die Sensibilität, glaube ich, dürfte vielen Einzelbehörden nicht bewusst sein.

Zur letzten Frage: Welches Interesse haben Behörden eigentlich am Volltext eines Asylbescheides?

Offen gesprochen: Ich weiß es nicht. Ich kann auch hier – Stichwort: Nützlichkeitsprinzip – absolut nicht ausschließen, dass irgendeine Behörde irgendwann mal ein Interesse an diesen Bescheiden haben kann. In der Regel wird es aber so sein: Die Behörde, die mit dem Vollzug des Ausländerrechts befasst ist, will wissen, ob der Betroffene einen Schutzstatus hat. Aber ob er homosexuell ist oder ob er religiös verfolgt ist, ist erst mal irrelevant. Deswegen würde ich erst mal sagen, es kann diese Anwendungsfälle geben, sie sind aber – sagen wir mal – sehr punktuell. Allerdings wurde vorhin etwas gesagt, was mich wirklich sehr verwundert hat, muss ich sagen, nämlich, man könne ja im Interesse der Leute ihnen – sagen wir mal – Serviceleistungen anbieten. Also man könnte ihnen quasi den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, man könnte sie besser unterbringen. Also zunächst zum Ausländerrecht im Kernbereich Aufenthaltstitel – das ist ein Bereich, in dem ich mich glaube ich schon ganz gut auskenne – da läuft eigentlich alles, und auch zu recht, nach dem Antragsprinzip. Das heißt, der Betroffene beantragt etwas, legt die entsprechenden Daten vor, weil er etwas haben will, und dann bekommt er etwas. Dass man sich quasi proaktiv informiert, was denn jetzt nützlich für den Ausländer sein könnte, scheint mir keine klassische Tätigkeit der Ausländerbehörden zu sein, die im Übrigen die Daten oft sowieso schon haben, und erklärt absolut nicht, warum zum Beispiel die Nachrichtendienste oder die Polizeibehörden hier Zugriff haben sollten. Andere Anwendungsszenarien, die genannt wurden, sind völlig zufällig. Es mag zwar sein, dass es nützlich ist, zu wissen, ob jemand homosexuell ist, weil man ihn nicht neben Gruppierungen unterbringen will, die dem wenig positiv gegenüber eingestellt sind. Nur ist es völliger Zufall, ob das im Asylbescheid auch drinsteht. Es mag Homosexuelle geben, die nicht verfolgt werden, aber homosexuell sind. Dann steht da nichts. Deswegen, also mit dem Ziel der Unterbringung den Asylbescheid zu lesen, scheint mir offen gesprochen weit über das Ziel hinauszuschießen, weil es zu Resultaten führen kann, das bestreite ich nicht, aber datenschutzrechtliche Kollateralschäden verursacht, die so mit datenschutzrechtlichen Prinzipien absolut nicht vereinbar sind.

Letzter Satz dazu: Es kann nützlich sein, das bestreite ich nicht, aber einen standardisierten Anwendungsfall, und noch dazu, es geht ja gerade



um Eilfälle, in denen die Behörde mit Eilzugriff direkt auf die Akte zugreifen muss, den sehe ich nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann wären wir jetzt mit allen Sachverständigen einmal durch. Aufgrund der Zeit könnte von jeder Fraktion nur noch eine kurze Nachfrage an einen Sachverständigen gestellt werden. Mehr kriegen wir in 20 Minuten nicht unter. Dann beginnen wir mit Herrn Müller.

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe auch nur eine ganz kurze Frage mit Blick darauf, dass wir im Europasaal sind und vor etwas mehr als einem Jahr der EU-Justizkommissar Reynders hier war und beklagt hat, dass Deutschland rechtsstaatliche Defizite hätte, weil wir die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft nicht garantieren würden und er auf eine Frage von mir zugeben musste, dass es keinen einzigen realistischen Fall gibt, von dem die Kommission erfahren hat, würde ich jetzt von Herrn Ostrop gerne wissen, ob es denn für den befürchteten Datenabflusses von politisch Verfolgten an Herkunftsländer aufgrund der jetzigen Erfahrungen konkrete Hinweise gibt, dass Daten abgeflossen sind – das kann jetzt auch schon passieren, auch ohne ein Ausländerzentralregister in dieser jetzt beabsichtigten Form – und dass das ggf. sogar zu Repressalien für solche Menschen geführt hat oder ob das alles aufgrund des Gesetzestextes und der theoretischen Möglichkeiten jetzt hier so dargestellt wird. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann schaue ich Herrn Dr. Wirth an. Er hat keine Fragen mehr. Frau Lehmann hat noch eine Nachfrage.

BE Abg. **Sylvia Lehmann** (SPD): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Angeregt worden bin ich durch die Ausführungen von Herrn Dr. Weichert, aber meine Frage richte ich an Herrn Dr. Wittmann, weil Herr Dr. Weichert sich dazu geäußert hat. Und zwar geht es noch mal um die Frage der Transparenz für die Betroffenen. Sollten wir da im Gesetz noch das eine oder andere verbessern? Und wie könnte das gesetzlich dann möglicherweise ausschauen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Lehmann. Dann ist die FDP nicht da. Dann kommt jetzt Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Okay, danke. Weil die FDP nicht da ist, möchte ich Herrn Petri heute nicht gehen lassen, ohne dass er auch noch mal ein Statement abgeben kann, weil ich auch Ihre Stellungnahme sehr interessant finde. Und ich würde Sie einfach ganz allgemein noch mal fragen: Was ist Ihre Einschätzung/Meinung, was jetzt noch dringend geändert werden müsste an dem Gesetzesentwurf, insbesondere was den Punkt angeht „Behördlicher Umgang mit Daten von Ausländerinnen und Ausländern generell“?

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

BE Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, an Herrn Dr. Weichert: Sie schildern ja in Ihrer Stellungnahme den Fall eines Mitarbeiters in einem Jobcenter, der Daten genutzt hat, um seine Kunden unter Druck zu setzen – oder einen, weiß ich jetzt nicht mehr genau. Mich würde das schon noch mal interessieren, ob Sie da vielleicht noch mal ein bisschen auf die Beispiele eingehen könnten, weil es ja vielleicht aus so einem eher praktischen Ansatz heraus hilft, nachzuvollziehen, wo das Problem eigentlich im Kern liegt. Sie haben ja darauf abgezielt, wie viele Behörden, über 16.000 Behörden, darauf zugreifen können. Ich finde es einfach noch mal wichtig, wirklich sich auch klarzumachen, dass das ja keine Wunschsache ist, ob wir Datenschutz umsetzen, sondern dass es eine Verpflichtung ist. Das ist eine Verpflichtung, Daten zu pflegen und Daten zu schützen, und ich sehe diesen Ansatz einfach in diesem Gesetzesentwurf nicht. Und vielleicht hilft das ja noch mal, das auf den Punkt zu bringen mit ein paar Beispielen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann würde ich gern auch noch mal Herrn Ringkamp fragen – Herr Ringkamp, es klingt hier ein bisschen nach dem Motto: Jeder hat sich etwas gewünscht, welche Informationen er sammelt und hat gesagt, das kommt jetzt bei jedem einzelnen Ausländer in eine Datenbank, und alle Behörden haben zugeliefert, was sie immer schon mal gern hätten haben wollen. Vielleicht können Sie noch mal was dazu sagen, wie sich das Ganze entwickelt hat und warum man das so abgefasst hat. Die Frage geht also noch mal in die gleiche Richtung wie vorhin: Wird hier sehr viel Wünschenswertes aber unter Datenschutz Gesichtspunkten nicht Notwendiges gesammelt?



Dann würden wir jetzt anfangen, und zwar im Alphabet von hinten und beginnen mit Herrn Dr. Wittmann.

SV RaVG Dr. Philipp Wittmann (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim): Vielen Dank.

Ich wurde gefragt, inwieweit man im Hinblick auf mögliche Transparenzanforderungen den Gesetzesentwurf noch verbessern könnte. Auch das ist eine schwierige Frage. Zunächst, datenschutzrechtlich gibt es ein volles Instrumentarium, das hier ja auch zum Teil schon angesprochen wurde. Man könnte über Mitteilungspflichten an den Betroffenen nachdenken, man könnte über Kennzeichnungspflichten nachdenken, man könnte über Weiterverwendungsverbote nachdenken und vieles mehr. Das ist nur alles relativ theoretisch, weil das sicherlich schärfste Schwert – die Mitteilungspflichten – natürlich für ein Register wie das AZR mit ich weiß nicht wie vielen Abrufen pro Tag/Monat/Jahr völlig unrealistisch ist.

Die braucht es im Grunde auch nicht, solange wir über eine reine Indexdatei reden. Also wenn wir uns zum Beispiel das Melderegister angucken, da erfahre ich ja auch relativ wenig, wenn ich abgefragt werde, aber das liegt auch daran, dass da relativ wenig drin steht. Es wird auch mehr, aber tendenziell ist das – auch wenn ein paar Nutzdateien da sind – ein reiner Index. Man kann mich identifizieren und man kann dann ggf. die örtlich zuständigen Behörden fragen, was in deren Akten steht. Und wenn man die fragt, müssen die nicht nur prüfen, ob die abrufende Behörde die Informationen auch wirklich kriegen soll, sondern müssen ggf. mich anhören, müssen Entsprechendes mitteilen.

Wenn jetzt die Tendenz auftritt, aus dem Ausländerzentralregister zunehmend eine Volldatei zu machen, die also nicht den Informationsaustausch mit Dritten anbahnt, sondern ihn ersetzt, und zwar auch unter Umgehung – das ist jetzt nicht als Vorwurf an das Amt gemeint selbstverständlich, sondern einfach unter Nichtanwendung der materiell-rechtlichen Auskunftsvorschriften – dann müsste man das Ausländerzentralregister auch entsprechend ausgestalten, wie man entsprechende Volltextdateien ausgestaltet. Das ist, das ist mir bewusst, vollkommen unrealistisch. Nur dann sollte man aus meiner Sicht auch nicht versuchen,

aus einem Informationsaustauschanbahnungsregister oder einem niedrighschwelligem Substitutionsregister, das also keine besonders spannenden Informationen standardmäßig zur Verfügung stellt, eine Volltextdatei zu machen, weil das ohne entsprechende Garantie nicht gehen wird. Wenn man diese jetzt noch einfügt, kann man das aus meiner Sicht kaum tun, ohne das Ausländerzentralregister entweder völlig zugrunde zu richten, weil es nicht mehr funktioniert, oder das Ganze nur als Feigenblatt zu verwenden. Offen gesprochen glaube ich nicht, dass man an den problematischen Stellen des Ausländerzentralregisters, des Entwurfes jetzt, mit Transparenzpflichten viel retten kann. Sie wären wünschenswert, lösen das Problem aber nicht. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Weichert.

SV Dr. Thilo Weichert (Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel): Vielleicht darf ich da auch noch mal darauf eingehen. Die Vorschläge, die ich zur Mitteilungspflicht gemacht habe, beziehen sich nur auf Dokumente, auf nichts anderes. Das macht auch Sinn, weil nämlich genau dabei ein Übermaß an möglicherweise nicht erforderlichen Informationen weitergegeben wird und gleichzeitig ein Korrektiv für die Betroffenen ganz wesentlich ist. Also der Betroffene muss wissen, welche hochsensiblen Informationen zum Beispiel aus dem Asylbescheid möglicherweise an andere Behörden gelangt sind, um dann evtl. korrigierend darauf eingehen zu können.

Meine Erfahrung ist, dass die Ausländerinnen und Ausländer von der Auskunftsmöglichkeit beim AZR, auf die jetzt auch von Herrn Ringkamp hingewiesen wurde, keinen Gebrauch machen, weil die erstens das Recht nicht kennen, zweitens meistens technologisch nicht so affin sind, dass sie sich dann auch wirklich an jemanden wenden. Die gesetzlichen Regelungen zum AZR sind so undurchsichtig, dass der Betroffene nicht ansatzweise verstehen kann, was er tun muss, um wirklich an seine Informationen zu kommen. Deswegen ist Transparenz wichtig. Ich gebe dem Herrn Wittkamp voll und ganz recht: Anfragen müssen gezielt sein und dort erfolgen, wo es wirklich für die Richtigkeit des Registers erforderlich ist. Und das gilt einmal natürlich für Auskünfte. Das gilt dann weiterhin zum Beispiel für ein Portal – das lässt sich technisch leicht realisieren – so wie es



das BVA auch für die deutsche (Steuer-) Identifizierungsnummer vorgesehen hat. Insofern gibt es erst mal eine Bringschuld des Betroffenen in der Form, dass er einen Account einrichten muss. Aber dann hat er die Möglichkeit, sich über die Informationsvorgänge im AZR zu informieren. Das macht Sinn und das ist bürokratisch überhaupt kein Aufwand. Das ist wichtig, was die inhaltliche Richtigkeit des AZR angeht: Das beste Korrektiv ist der Betroffene selbst oder sein Anwalt. Die wissen, was Fakt ist, und die wissen auch gleichzeitig, was der aktuelle Verfahrensstand ist. Deswegen ist die Einbindung des Betroffenen oder seines Anwalts, um wirklich eine 95%ige Richtigkeit zu erreichen, das allerbeste, was man tun kann.

Zu der Frage von Frau Amtsberg, die auf die Frage von Herrn Müller zurückgeht: Gibt es Missbrauchsfälle? Ja, die gibt es garantiert und zwar viele. Aber die meisten, ich würde mal sagen 99,99 % werden nicht bekannt, weil der Betroffene nicht informiert wird, weil es keine Hinweispflichten gibt, weil es keine Mitteilungspflichten gibt, weil es keine Auskunftsansprüche gibt, die so leicht umgesetzt werden können, dass sie tatsächlich für die Betroffenen auch händelbar sind. Und es gibt diesen „schönen“ Fall des BA-Mitarbeiters, also der Bundesagentur für Arbeit, der sich die Daten aus dem AZR rausgezogen hat und mit diesen Daten über Facebook den Betroffenen eingeschüchtert hat. Wenn das selbst ein BA-Mitarbeiter, der problemlos auf die Daten zugreifen konnte, macht – nur aus Jux und Tollerei –, würde es natürlich jeder Mitarbeiter eines fremden Geheimdienstes, der in einer deutschen Behörde sitzt, erheblich leichter haben, diese Daten weiterzugeben, und zwar ohne das dann transparent zu machen, und ohne dass es für die Öffentlichkeit und für den Betroffenen erkennbar ist.

Insofern denke ich, gibt es ein riesiges Problem bei einer zentralisierten Datenverarbeitung. Bei der Ausländerbehörde, die eben dezentral ihre Daten teilweise sogar noch in analogen Akten hat, ist es meines Erachtens nicht so ein Problem. Es bedarf auf jeden Fall unabhängig von den sonstigen Regelungen eben sogenannter Garantien, die die EU, die Datenschutzgrundverordnung, auch die Grundrechtecharta verlangen. Und die fehlen derzeit im AZRG.

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

SV **Heinrich Ringkamp** (Bundesverwaltungsamt, Köln): Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Gestatten Sie mir den Hinweis, dass es natürlich zu den Punkten, die im Laufe der Anhörung von verschiedenen Kolleginnen und Kollegen vorgetragen worden sind, aus Sicht des BVA noch vieles zu sagen gäbe. Ob das das rollenbasierte Zugriffs-konzept ist, ob das die Protokollierung ist, ob das Künstliche Intelligenz im Zusammenhang mit dem Schutz der Daten ist, ob das die Nutzung von Auskunftsansprüchen und ihre Digitalisierung ist – das sind ja alles Themen, die auf der Hand liegen und zu denen man seitens des BVA noch vieles sagen könnte. Ich möchte mich aber angesichts der fortgeschrittenen Zeit jetzt auf Ihre Frage nach dem „Wunschkonzert“ noch einmal kurz beziehen.

Ich kann und möchte hier einfach noch mal an die Genese des Entwurfs erinnern, ohne dass ich – und da bin ich in einer ähnlichen Rolle wie Herr Dr. Wittmann – ja selbst in einer Ausländerbehörde Praktiker bin. Ich muss mich mit dem auseinandersetzen, was der Entwurf des Gesetzes an Beteiligung der Praktiker geleistet hat und nehme gern Bezug auf das, was Frau Dahmen auch zur praktischen Relevanz der Veränderung und der Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters gesagt hat. Von daher möchte ich meinen Hinweis auf diese Beiträge genügen lassen, um Ihre Frage zu beantworten, Frau Lindholz. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Professor Petri.

SV **Prof. Dr. Thomas Petri** (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München): Danke schön, Frau Vorsitzende.

Ich möchte zunächst einmal den Praktikerhinweis noch mal aufgreifen. Praktiker, das zeigt meine Erfahrung als Datenschutzaufsichtsbehörde, verwechseln Nützlichkeit sehr oft mit Erforderlichkeit. Das ist so. Und wenn man dann näher nachfragt, dann stellt sich dann eben heraus, dass vieles, was man als erforderlich angesehen hat, beim näheren Hinsehen nützlich ist, aber nicht erforderlich. Und deswegen, ich wurde ja gefragt: Was sind denn eigentlich zentrale Punkte? Also wenn man das Grundkonzept der Novelle jetzt nicht anfasst, sondern sich tatsächlich beschränkt auf das, was jetzt gemacht werden soll, dann würde ich einmal den Blick auf den § 10 des Ausländerzentralregisters richten, der ja die Fragen regelt, unter



welchen Umständen denn eigentlich eine Datenübermittlung erfolgen kann. Und da ist es so, dass das Konzept des Ausländerzentralregisters so aussieht, dass zumindest im Grundsatz die datenabrufende Stelle die Erforderlichkeit überprüft. Die Kontrolle seitens der Registerbehörde beschränkt sich auf Plausibilitätskontrollen. Aber es findet keine eingehendere Kontrolle mehr statt, sondern man vertraut sozusagen der datenabrufenden Stelle. Da müsste man zumindest hinsichtlich sensibler Daten nachschärfen. Da müsste man möglicherweise tatsächlich die Anforderungen an den Datenabruf erhöhen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dürfte ich kurz noch was dazwischen fragen?

SV **Prof. Dr. Thomas Petri** (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München): Ja, gerne.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wegen der Kontrolle. Wir nehmen jetzt mal an, wir hätten Ihr Kontrollsystem. Wir haben vorhin gehört von Herrn Dr. Weichert glaube ich, der sagt, er kann gar nicht feststellen, dass die Länder überhaupt in der Lage sind, Kontrollen durchzuführen. Jetzt haben wir mit Ihnen ja einen Ländervertreter da. Wie ist denn das? Wird überhaupt kontrolliert?

SV **Prof. Dr. Thomas Petri** (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, München): Es ist tatsächlich so, dass das Ausländerwesen bei den Datenschutzaufsichtsbehörden wirklich ein Mauerblümchendasein führt, weil ich glaube, dass die Datenschutzbehörden da zu schlecht personell aufgestellt sind. Denn das Ausländerwesen ist ein hochkomplexes Rechtsgebiet, und die Datenschutzbehörden sind in der Regel Generalistenbehörden mit relativ kleinem Personalstamm. Also ich habe jetzt für den öffentlichen Sektor in Bayern 40 Leute. Ich will mich gar nicht beklagen, das ist nicht der Punkt, sondern das sind Generalisten. Und es gibt nur wenige, die dann spezialisiert sind auf das Ausländerwesen, wie zum Beispiel Herr Dr. Weichert es gewesen ist.

Ich selber habe im Ausländerwesen ein, zwei Prüfungen gemacht, aber nicht in Bezug auf das Ausländerzentralregister. Das werde ich im Nachgang natürlich versuchen nachzuholen, um diese Berechtigungen der Abrufe näher in den Blick zu nehmen, aber das ist kein normales Prüfprogramm der Datenschutzbehörden, das kann ich bestätigen.

Es wird tatsächlich nicht abgeprüft, weil einfach so viele andere Prüfaufgaben im Raum stehen. Jetzt hat das Bundesverfassungsgericht ja auch diverse Prüfaufträge zum Beispiel im Hinblick auf die Anti-Terror-Datei oder sonstige Verbunddateien von Sicherheitsbehörden auferlegt. Da konzentrieren sich die Aufsichtsbehörden natürlich erst einmal darauf, das, was gesetzlich verlangt ist, zu erfüllen. Und da bleibt wenig Raum für solche Spezialgebiete. Aber es ist natürlich richtig: Es müsste eigentlich viel mehr gemacht werden.

Das wäre auch ein Punkt gewesen, den ich jetzt hätte auch noch ansprechen wollen: Also wenn es tatsächlich so ist, dass wenn der Bundesbeauftragte kommt, dann müssen natürlich die technisch-organisatorischen Voraussetzungen für eine Stichprobenkontrolle auch vorhanden sein, dass der Bundesbeauftragte diese Stichprobenkontrollen auch effektiv machen kann. Es ist schon ein Alarmzeichen, weil der Bundesbeauftragte tatsächlich der einzige ist, der anlassunabhängig von Registerseite aus auf diese Datenübermittlungen draufschauen kann. Und als Landesbehörde kann ich immer nur punktuell dezentral bei Ausländerbehörden nachschauen, aber da ist dann der Aufwand wesentlich höher, die Berechtigung oder Nicht-Berechtigung einer Abfrage zu kontrollieren, weil ich ja nicht an einer zentralen Stelle kontrolliere – ich müsste dann alle Ausländerbehörden oder andere Behörden, die zugriffsberechtigt sind, abklopfen, um zu schauen, wo sind möglicherweise strukturelle Mängel da oder wo gibt es Indikatoren für strukturelle Mängel? Wo fließen Daten ab? Also das, was Herr Wittmann gesagt hat. Wo fließen sie denn ab unberechtigterweise? Nein, ich glaube, die Frage war von einem Ihrer Kollegen aus der CDU-Fraktion. Da wäre der Aufwand sehr, sehr hoch von der dezentralen Seite. Also man müsste im Prinzip bei der Kontrolle des Ausländerzentralregisters eine Art Kooperation sicherstellen zwischen der zentralen Kontrolle durch den BfDI und dann, wenn der Anhaltspunkte hat für einen unberechtigten Datenabfluss, dass man dann die Landesbehörden noch mit einbezieht, diesen Datenabflüssen nachzugehen. Das ist aber aufwendig. Das war ohnehin etwas, was ich auf dem Zettel hatte: Datenschutzkontrolle müsste man ertüchtigen, sonst geht das wirklich nicht gut.

Der Herr Ringkamp hat öfters sein rollenbasiertes Zugriffskonzept erwähnt. Ich finde, das ist ein ganz



zentraler Punkt hier. Ich bin überzeugt davon, wenn man das im Gesetz abbilden müsste, bei verfassungsgerichtlichen Überprüfungen oder einer Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof, falls es denn mal zum Schwur kommt, da wären die Erfolgsaussichten wesentlich höher. Also, wenn man so etwas auch in der Norm abbildet und dann einfach auch Normenklarheit erzeugt, was muss denn eigentlich an technisch-organisatorischen Sicherungsmaßnahmen eingezogen werden? Das ist das, was Herr Weichert auch glaube ich angetippt hat, was alles möglich wäre. Und dann müssen wir uns halt – oder ich nicht, aber Sie – müssten sich halt dazu entschließen: Was wollen wir denn an Sicherungsmaßnahmen haben, was ist sozusagen unser Mindeststandard, was das BVA eben erfüllen muss? Das sollte ins Gesetz. Das gehört nicht einfach nur so der Verwaltung überantwortet, die das dann sicherlich nach bestem Wissen und Gewissen tut, das gehört ins Gesetz rein.

Jetzt war die Frage, Benachrichtigung oder Auskunft? Also ich meine auch, dass der § 34 Ausländerzentralregistergesetz ertüchtigt werden müsste. Die Auskunft allein reicht meines Erachtens nicht mehr, soweit Dokumente fließen. Man könnte sich jetzt auf den Standpunkt stellen: Naja, gut, ergibt sich das nicht aus der Datenschutzgrundverordnung? Ich meine aber, es wäre tatsächlich auch im Interesse des Registers, dass man da eine saubere Lösung hinbekommt, die klärt, unter welchen Voraussetzungen eine Benachrichtigung stattfindet und wann sie nicht stattfindet. Bei der Übermittlung von Dokumenten würde ich das dringend anraten, dass man eine Benachrichtigung einfügt.

Das, was ich auch noch dringend anraten würde, ist: Man müsste hier berücksichtigen den Verständnishorizont der betroffenen Personen. Das ist hin und wieder mal angetippt worden, aber diese betroffenen Personen, über die wir reden, sind oft der deutschen Sprache kaum mächtig. Manche – wir hatten es vorhin mit den Integrationskursen – verstehen teilweise noch nicht mal die – die haben kaum ein Grundverständnis der Sprache. Wenn ich dann im schönsten Bürokratenprech das 5-seitige Schreiben bekomme, was mich über die Datenverarbeitung aufklärt – das hilft diesen Menschen überhaupt nicht. Also da muss man sich tatsächlich was einfallen lassen, wie man diesen Menschen hilft. Dass sie ein gewisses Verständnis davon entwickeln können, was eigentlich mit ihren

Daten geschieht, wer das bekommt. Man könnte beispielsweise daran denken, eine Benachrichtigung in bestimmten Fällen in einfacher Sprache vorzusehen. Das wäre beispielsweise ein Punkt, wo man den Betroffenen hilft. Ansonsten braucht man das gar nicht erst anzufangen, sondern die Leute, die das Geld haben, die holen sich dann halt einen Anwalt, der versucht, ihnen das zu erklären.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich gucke ein bisschen auf die Uhr, ich kriege auch schon Signale. Wenn wir so in die Tiefe gehen, müsste ich sagen, die kriegen Prozesskostenhilfe. Also da könnte man jetzt sehr detailliert werden, aber ich glaube, das Grundanliegen ist verstanden, Herr Professor Petri.

SV **Prof. Dr. Thomas Petri** (Bayerischer Landesbeauftragter f. den Datenschutz, München): Genau. Ja. Letzter Punkt – Zweckbindung. Sollte man bei sensiblen Daten im § 11 AusländerzentralregisterG nachschärfen. Das muss nachgeschärft werden. Ob man das jetzt genauso macht, wie Herr Weichert das vorgeschlagen hat wie beim Sozialgesetzbuch, weiß ich nicht. Das passt nicht immer auf die Funktionen der jeweiligen Behörden, die da abgeschlossen sind, aber der Richtung nach würde ich Herrn Weichert da zustimmen. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Ostrop noch. Wir hatten noch die Frage von Herrn Müller.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband, Berlin): Danke schön.

Genau. Ganz, ganz kurz dazu. Herr Weichert war ja auch schon darauf eingegangen, deswegen kann ich mich da kurz halten: Natürlich ist es sehr schwierig zu klären, welche Informationen wo zu Verfolgung führen. Wir wissen auf jeden Fall, dass Geheimdienste in Deutschland aktiv sind. Russland, China, Türkei haben alle Geheimdienstaktivitäten in Deutschland, was tatsächlich auch zur Verfolgung führt. Die Gefahr ist, je mehr Zugriffsrechte man hat auf gefährliche Daten, sensible Daten in den Asylbescheiden, desto größer das Interesse von Geheimdiensten. Und insofern sollte man das eben möglichst klein halten. Meines Erachtens ist es auf jeden Fall plausibel, dass Geheimdienste auf solche Informationen sehr, sehr gerne zugreifen und daraus sich auch Verfolgung ergibt, auch wenn man es nicht nachweisen kann. Andersherum wäre es natürlich eine Katastrophe, wenn es tatsächlich der Fall wäre, dass Geheimdienste darauf zugreifen



und sich daraus Verfolgung ergibt. Das wollen wir ja verhindern. Deswegen präventiver Ansatz. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann bedanke ich mich bei Ihnen allen für Ihre Ausführungen. Das Ziel ist klar: Wir haben ja in den letzten Jahren gemerkt, wie wichtig es ist, dass man Datensätze schafft, um das ein oder andere, was durch zu viele Einzeldatensätze unpraktisch und nicht zielführend war, zu verhindern. Trotzdem, glaube ich, haben wir heute noch mal ein paar Anregungen bekommen. Ich nenne einmal das Thema Kontrolle und Information. Kontrolle scheint ja auch kein neues Thema zu sein, sondern eins, was, wenn ich Herrn Professor Petri zuhöre, schon jetzt nicht so ganz optimal funktioniert. Vielleicht kann man sich ja das ein oder andere noch mal anschauen und noch einmal gucken, ob man geringfügig etwas verändern sollte. Meine persönliche Meinung, mit der wahrscheinlich nicht jeder zufrieden ist, die ich hier aber trotzdem noch loswerden wollte.

Ich bedanke mich bei Ihnen ganz herzlich und wünsche allen noch eine gute Woche.

Schluss der Sitzung: 15:07 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München

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

Per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)820 A

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

Unser Zeichen
DSB-80-34-23

München, den 28.04.2021
Durchwahl: 089 212672 - 0

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

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

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

Inhaltlich nehme ich wie folgt zu dem Gesetzentwurf Stellung:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Im Einzelnen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Prof. Dr. Thomas Petri
Landesbeauftragter für den Datenschutz

Stellungnahme des Bundesverwaltungsamtes für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Mai 2021 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

BT-Drucksache 19/28170

Deutscher Bundestag Ausschuss für Inneres und Heimat Ausschussdrucksache 19(4)820 B

Das Bundesverwaltungsamt betreibt das Ausländerzentralregister (AZR) im Auftrag und nach Weisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

In dieser Funktion begrüßt das Bundesverwaltungsamt den vorliegenden Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters.

1. Ziele des Gesetzentwurfs

Der Entwurf sieht im Wesentlichen folgende Ziele vor:

- a) In Zukunft soll eine mehrfache Erhebung identischer personenbezogener Daten mit AZR-Relevanz noch stärker vermieden werden.
- b) Durch eine zentrale Speicherung können die Daten von den autorisierten Stellen besser geteilt werden. Das umfasst auch die Nutzung von Dokumenten, wie Ausweis- und Identifikationsdokumente, Asylbescheide, Ausreisepflichten begründende Maßnahmen und gerichtliche Entscheidungen.
- c) Die Synchronität der Daten in den dezentralen Fachverfahren und im AZR wird verbessert, die Datenqualität nimmt zu.

Die angestrebten Ziele werden aus Sicht des BVA durch die vorgesehenen neuen Regelungen erreicht:

- Die im AZR zu speichernden Sachverhalte werden entsprechend erweitert (§ 3 AZRG-E).
- Es wird die zentrale Speicherung von Dokumenten, wie u. a. gerichtliche Entscheidungen, neben den bereits im AZR vorhandenen Verfügungstexten vorgesehen (§ 6 Abs. 5 AZRG-E).
- Es werden Regelungen für einen Datenabgleich zwischen dem AZR und den Fachverfahren geschaffen (§ 8a AZRG-E).
- Für bestimmte Speichersachverhalte im Zusammenhang mit der Beendigung des Aufenthalts sieht der Entwurf eine automatische Datenübermittlung an das BAMF und die zuständigen Ausländerbehörden vor (§ 15 a AZRG-E).

Diese neuen gesetzlichen Regelungen werden durch eine zentrale Datenhaltung dazu beitragen können, die bisherige Praxis und Notwendigkeit von Mehrfacherhebungen identischer Daten deutlich zu verringern. Die Änderungen kommen nicht nur den Interessen der betroffenen Personen nach, sondern ermöglichen ein effizienteres, medienbruchfreies Arbeiten bei den zuständigen Behörden. Akten oder Dokumente müssen nicht umständlich über den Postweg versandt werden, sondern können zur Erfüllung der Aufgaben durch die neue Dokumentenablage direkt im Ausländerzentralregister eingespeichert und abgerufen werden.

Zu begrüßen ist außerdem die angestrebte Synchronität der Daten, wodurch die Datenqualität im Ausländerzentralregister gestärkt wird. Sämtliche Behörden, die mit der Durchführung asyl- und ausländerrechtlicher Vorschriften betraut sind, sollen Zugriff auf einen einheitlichen und aktuellen Datenbestand haben. Die Synchronisierung der Bestände erleichtert die Arbeitsabläufe für alle Beteiligten.

2. Beitrag zur Digitalisierung der Verwaltung

Durch den Gesetzentwurf wird das AZR konsequent zum führenden und zentralen Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren ausgebaut. Das Register bleibt damit Vorreiter einer weiteren Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Dafür ist kennzeichnend, dass Daten grundsätzlich nur einmal erhoben, dann aber mit den berechtigten Stellen geteilt werden sollen. Insofern wird auf das kürzlich erst in Kraft getretene Registermodernisierungsgesetz verwiesen, das vom Bundesverwaltungsamt umgesetzt wird.

Das AZR als vollautomatisiertes, zentrales Register ist bereits heute diesem modernen Digitalisierungsverständnis verpflichtet:

Als zentrale Drehscheibe für ausländerrechtliche Informationen wird es u. a. von Bundes- und Kommunalbehörden, wie auch von anderen zugriffsberechtigten Stellen genutzt. Es gibt rund 16.500 registrierte Behörden, die auf das Registerportal des BVA und daher auf das Ausländerzentralregister zugreifen können. Diese Zahl umfasst Behörden über alle föderalen Ebenen hinweg mit über 100.000 Nutzern. Im Rahmen des automatisierten Verfahrens steht das AZR an allen Tagen des Jahres 24 Stunden zum Abruf und zur Speicherung von Daten zur Verfügung.

Wie die allgemeine Digitalisierung wird auch die Weiterentwicklung des AZR für die gespeicherten Personen Nutzen stiften:

- Im Sinne beschleunigter Arbeitsprozesse werden Daten nur einmal erhoben.
- Dokumente müssen nur einmal vorgelegt werden. Sie dürfen im automatisierten Verfahren nur abgerufen werden, wenn die abrufende Stelle das Vorliegen der Voraussetzungen zuvor bestätigt hat. Die Dokumente sind zu löschen, wenn die dazugehörigen gespeicherten Daten gelöscht werden (§ 6 Abs. 5 S. 4 AZRG-E).
- Die Registerbehörde übermittelt auf Ersuchen gespeicherte Dokumente, sofern die Kenntnis des Dokuments oder die Ansicht des Ausweis- oder Identifikationsdokuments 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 (§10 Abs. 6 AZRG-E).

- Dem Schutz der Betroffenen dienen auch die detaillierten Übermittlungsregelungen (§§ 10 ff. AZRG-E).
- Mit dem gesetzlich geregelten Auskunftsanspruch können die Betroffenen die Speicherung ihrer Daten und ihre Nutzung effektiv kontrollieren (§ 34 AZRG).
- Der Datenschutz wird außerdem durch die Befugnisse des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gefördert (§ 34a AZRG).

3. Datensicherheit

Die jahrzehntelange Erfahrung des BVA mit dem AZR und anderen Registern belegt, dass eine zentrale Speicherung für die betroffenen Personen sicher ist. Dazu hat das BVA zahlreiche technische, strukturelle und organisatorische Maßnahmen umgesetzt:

- Jeder Abruf, jede Meldung mit Bezug zum AZR wird gemäß den datenschutzrechtlichen Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung sowie des Bundesdatenschutzgesetzes protokolliert und gespeichert.
- Voraussetzung für den Kommunikations- und Datenaustausch mit dem AZR ist ein Zulassungsverfahren für jeden einzelnen Nutzer. Für die Nutzung wird eine benutzerbasierte Authentifizierung mit zwei Faktoren durchgeführt. Hierdurch kann im Rahmen einer rollenbasierten Berechtigung und der detaillierten Protokollierung zu jeder Zeit festgestellt werden, welcher einzelne Nutzer, welche Daten, wann gesehen und verändert hat.
- Die Kommunikations- und Datenaustauschmöglichkeiten mit dem Ausländerzentralregister sind gemäß den Empfehlungen des BSI-Standards durch einheitliche Anforderungen abgesichert.
- Das AZR ist ausschließlich über gesicherte Behördennetze nutzbar. Eine direkte Verbindung zum Internet besteht nicht.
- Zusätzlich erfolgt die Übertragung der Informationen kryptographisch auf Basis der aktuellen Vorgaben für die Bundesverwaltung.
- Das Ausländerzentralregister ist darüber hinaus durch verschiedene personelle und bauliche Sicherheitsvorkehrungen geschützt.

Die beispielhaft dargestellten Maßnahmen sichern das AZR, zusätzlich zu den gesetzlichen Voraussetzungen einer Datenübermittlung (insb. § 26 AZRG), gegen unbefugten Datenaustausch und gegen das Risiko externer Eingriffe ab. Einem Abfließen teils hochsensibler persönlicher Daten wird so vorgebeugt und damit sichergestellt, dass keine Informationen über Schutzsuchende z. B. an Verfolgerstaaten gelangen.

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

Ausschussdrucksache
19(4)820 C

DR. THILO WEICHERT, WAISENHOFSTR. 41, 24103 KIEL

An den Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Kiel, den 24.04.2021

Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZRWeiterentwG)

BT-Drs. 19/28170 v. 2.03.2021 (entspricht BR-Drs. 186/21 v. 25.02.2021)

Bezug: Ihre Mail vom 23.04.2021, Leiter Sekretariat PA 4

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

vielen Dank für Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 03.05.2019 zu dem im Betreff genannten Gesetz, an der ich gerne teilnehmen werde.

A Zum Gesetzentwurf generell

Der Entwurf zielt auf eine verstärkte informationelle Verzahnung von an das Ausländerzentralregister (AZR) angebotenen Behörden durch eine Änderung des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) und durch weitere ausländerrechtliche Regelungen zur Datenverarbeitung. Das AZRG ist seit seinem erstmaligen Inkrafttreten im Jahr 1994 über 40 Mal geändert worden. Abgesehen davon, dass das Gesetz nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 16.12.2008¹ mit Gesetz vom 20.12.2012 im Hinblick auf die Verarbeitung von Daten von EU-Ausländern eingeschränkt werden musste, zielten alle weiteren Änderungen des AZRG darauf ab, die Verarbeitungsbefugnisse der Behörden zu erweitern, ohne zugleich die Garantien für den Datenschutz der Betroffenen zu verbessern. Dies hat dazu geführt, dass das AZRG immer stärker in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. in das Grundrecht auf Datenschutz der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sowie in weitere Grundrechte eingreift. Der Grundrechtszustand hat sich immer weiter verschlechtert mit der Folge, dass das derzeit geltende Gesetz – unabhängig von den aktuell geplanten Änderungen – **gegen verfassungs- und europarechtliche Vorgaben verstößt**, etwa gegen das datenschutzrechtliche Zweckbindungsgebot, den Erforderlichkeitsgrundsatz und das Prinzip der Datenminimierung, die Transparenzpflicht gegenüber den Betroffenen sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot. Diese verfassungs- und europarechtlichen Defizite können in der vorliegenden Stellungnahme nicht detailliert dargestellt werden. Der vorliegende Entwurf verstärkt die informationellen Eingriffe und damit die bisherigen Defizite.

¹ EuGH U.v. 16.12.2008 – C-524/06, NVwZ 2009, 379 = MMR 2009, 171 = DVBI 2009, 171 = ZAR 2009, 197.

Mit dem Gesetzentwurf soll eine grundlegende Veränderung der Datenverarbeitung im Ausländerwesen eingeleitet werden. Ziel ist es mittelfristig, die bisherigen dezentralen Datenbestände in Ausländerbehörden (Ausländerdatei A) durch die **zentrale Datenführung ausschließlich im AZR** zu ersetzen, um Datenredundanzen zu vermeiden, den Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden zu erleichtern und durch Synchronisation die Aktualität und Richtigkeit der gespeicherten Daten zu verbessern.

Diese Planung erfolgt parallel zum generellen Versuch, die Modernisierung der digitalen Datenverarbeitung in der Verwaltung zu erreichen, die mit dem jüngst beschlossenen Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) vorangetrieben wird, mit dem eine bundesweit gültige Identifikationsnummer (ID-Nummer), die für jede Person zweckübergreifend verwendet wird, eingeführt werden soll.² Durch dieses RegMoG wird zusätzlich zur AZR-Nummer mit der ID-Nummer ein redundantes nationales Kennzeichen im Ausländerbereich eingeführt (vgl. Art. 87 DSGVO). Eine Redundanz entsteht nun auch mit einer parallelen Datenhaltung im AZR und bei den Ausländerbehörden. Diese doppelte Datenhaltung verstößt gegen den europaweit verbindlichen Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO). Ein solcher Verstoß kann allenfalls vorübergehend hingenommen werden, bis die Umstellung der Datenhaltung abgeschlossen ist. Das **Verbot einer redundanten Datenhaltung** gilt sowohl für nationale Kennnummern (AZR-Nummer, ID-Nummer) wie auch generell für die Datenhaltung im Ausländerrecht (AZR, Ausländerdatei A).

Der Entwurf zielt darauf ab, die **Datenqualität im Bereich des Ausländerrechts** zu erhöhen, indem alle Behörden, die mit der Durchführung von ausländer- und asylrechtlichen Vorschriften betraut sind, auf denselben einheitlichen und aktuellen Datenbestand zugreifen können. Dadurch soll sowohl die Bearbeitungsgeschwindigkeit wie auch die Qualität von aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahren erhöht werden. Eine solche Intention ist grundsätzlich zu begrüßen. Derartige Änderungen müssen aber, um nicht nur den Verwaltungsinteressen, sondern auch den Belangen der Betroffenen zu entsprechen, mit einer Einbindung der Betroffenen und einer Verbesserung der Transparenz für diese einhergehen. Leider enthält der Gesetzesvorschlag hierzu bisher keine Regelungen.

Der zugrunde liegende Referentenentwurf nahm für sich in Anspruch, das **once-only-Prinzip** im Ausländerwesen zu verwirklichen. Das once-only-Prinzip wird damit beschrieben, dass Daten im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur einmal erhoben werden müssen. Zentrale und dezentrale Datenbestände sollen untereinander synchronisiert werden. Es werde eine zentrale Dokumentenablage im AZR für die Ausländer- und Asylbehörden und für weitere Stellen geschaffen. Damit wird aber nur eine Seite des once-only-Grundsatzes beschrieben. Der Grundsatz soll zugleich auch eine Verringerung des Aufwands für die Betroffenen und eine Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung mit sich bringen.³ Der vorliegende Gesetzentwurf sieht insofern keine Verbesserungen vor. Vielmehr steht zu befürchten, dass der Austausch der Daten über die Betroffenen hinter deren Rücken dazu führt, dass Fehler vertieft und die Partizipation der Betroffenen verschlechtert werden. Dies mag der Grund sein, dass im vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr ausdrücklich auf das once-only-Prinzip verwiesen wird.

Mit der Zentralisierung der Datenhaltung im AZR erfolgt ein grundlegender Wechsel, der zu weiteren gesetzlichen Änderungen führen muss. Bei einer derartigen grundlegenden Weichenstellung ist es geboten, die Gesamtstruktur der ausländerrechtlichen Datenverarbeitung zu hinterfragen. Der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, dass aus Gründen des Grundrechtsschutzes eine dezentrale Datenhaltung einer zentralen

² G. v. 28.03.2021, BGBl. I S. 591.

³ Big Data Value Association, Towards a European Data Sharing Space, April 2019, S. 6; European Commission, EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses – Policy options and their impacts, 01.02.2017.

Datenhaltung vorzuziehen ist, wenn auch so die verfolgten Zwecke erreicht werden können.⁴ Aus diesem Grund bedarf es vor einer umfassenden Neustrukturierung der Feststellung der Notwendigkeit von Folgeänderungen. Angesichts der verstärkten Integration innerhalb der Europäischen Union und der Angleichung der Rechte von EU-Staatsangehörigen an die Rechte von deutschen Staatsangehörigen sollte eine **Dezentralisierung der Datenhaltung über EU-Staatsangehörige** ausschließlich bei den Ausländerbehörden geprüft werden. Dies würde zugleich zu einer Bereinigung und einer Vereinfachung des AZR-Datenbestands führen.

B Zu den einzelnen Regelungsvorschlägen

Sämtliche Stellungnahmen zum Gesetzentwurf beziehen sich auf den Art. 1 (im Klammer die jeweilige Ziffer) zur Änderung des AZRG.

Zu § 3 Abs. 1 AZRG (3.) – zusätzliche Merkmale

Es ist vorgesehen, den allgemeinen Datensatz von allen im AZR gespeicherten Personen auszuweiten um folgende **weitere Merkmale**: Geburtsland, Doktorgrad, ausländische Personenidentitätsnummer, Anschrift im Bundesgebiet und Einzugsdatum, frühere Anschriften im Bundesgebiet und Auszugsdatum, nationale Visumsverlängerung, Angaben zu Arbeits- und Ausbildungsvermittlung und zu Integrationskursen.

Die zusätzliche Speicherung des **Doktorgrads** (Nr. 4) im AZR wird ausschließlich damit begründet, dass dieses Datum bisher in der Ausländerdatei A der Ausländerbehörden gespeichert sei und dieser Datenbestand nun zentralisiert werde (Entwurf S. 72). Auch wenn das Merkmal keine hohe Sensitivität hat, so ist es ein personenbezogenes Datum mit einer gewissen Aussagekraft. Dessen Erforderlichkeit für eine bundesweit zentralisierte Speicherung ist ebenso wenig wie für eine dezentrale Speicherung nicht erkennbar.

Die **ausländische Personenidentitätsnummer** (CNP-Nummer - Code Numeric Personal) nach Nr. 5b soll eine eindeutige Identifizierung auch bei Namensänderung gewährleisten (Entwurf S. 72). Sie ermöglicht zugleich aber auch die Erschließung von vielfältigen Datenbeständen in einem Herkunftsland. Über diese Nummer können deutsche Daten mit solchen des Herkunftslandes einfach zusammengeführt werden. Diese Möglichkeit soll insbesondere künftig auch Sicherheitsbehörden eröffnet werden (§ 6 Abs. 1 Nr. 2, 4 ff. AZRG, § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 1, 2, 44, 4a, 5, 5a AZRG-E). Genutzt werden können soll die Nummer im Rahmen von Ersuchen nach § 5 AZRG – für alle öffentlichen Stellen (§ 6 Abs. 4 AZRG-E) sowie insbesondere ohne Einschränkungen für Sicherheitsbehörden (§§ 15, 20 AZRG). Die ausländische Personenidentitätsnummer soll künftig auch als eindeutiger Identifikator für Übermittlungen von Zoll- und Sozialbehörden genutzt werden können (z.B. § 17 Abs. 1 Nr. 5a AZRG-E sowie im Entwurf die Nrn. 14-20).

Bei diesen CNP-Nummern handelt es sich um **nationale Kennzeichen** i.S.v. Art. 87 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Dadurch wird das Risiko massiv erhöht, dass Daten aus dem Ausland am Betroffenen vorbei erhoben oder dorthin übermittelt werden. Gemäß Art. 87 S. 2 DSGVO ist die Verwendung solcher Nummern nur „unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“ zulässig. Derartige spezifische Schutzvorkehrungen sieht der Entwurf nicht vor. Die Behauptung der BReg, eine Übermittlung der CNP-Nummer an ausländische Behörden sei durch die § 26 AZRG „gesetzlich ausgeschlossen“⁵ findet in der benannten Regelung keine Grundlage. Ebenso wenig ausgeschlossen ist eine Übermittlung der CNP-Nummer insbesondere durch deutsche Sicherheitsbehörden, die diese Nummer vom AZR erhalten und weiterverarbeiten

⁴ EuGH U. v. 16.12.2008 – C-524/06 (Fn. 1), Rn. 62.

⁵ Antwort Nr. 7 u. 8 der BReg v. 13.04.2021 auf die kleine Anfrage BT-Drs. 19/28123.

dürfen (§§ 15, 20 AZRG) und potenziell an Behörden in Drittstaaten übermitteln. Daher sind die geplante Regelung und die Folgeregelungen hierzu europarechtswidrig.

Die Speicherung von **deutschen Wohnadressen** (Nrn. 5c, 5d) galt bisher nur für Flüchtlinge und wird nun auf sämtliche Nicht-EU-Bürger erweitert. Die Wohnadressen werden bisher dezentral für die Verwaltung in den kommunalen Meldebehörden vorgehalten und zur Verfügung gestellt. Die Speicherung im AZR soll zusätzlich erfolgen. Begründet wurde dies im Referentenentwurf mit der effizienteren Gestaltung des Verfahrensablaufs, nun mit dem formalen Verweis darauf, dass diese Daten auch bei den Ausländerbehörden verfügbar sind (Entwurf S. 76). Die Speicherung hat zur Folge, dass diese Daten einfacher und trotz ihres möglicherweise bestehenden hohen Schutzbedarfs ohne die nach dem Melderecht geltenden Schutzvorkehrungen (§§ 51, 53 BMG) verfügbar gemacht werden. Die Erforderlichkeit ist nicht hinreichend begründet. Ohne entsprechende Schutzvorkehrungen ist diese Zusatzspeicherung in jedem Fall unverhältnismäßig. Zudem stellt diese Regelung eine unzulässige Diskriminierung von Nicht-EU-Bürgern gegenüber EU-Bürgern wegen der Staatsangehörigkeit dar (Art. 21 Abs. 2 GRCh).

Die Erforderlichkeit der ausnahmslosen zentralen Speicherung von **Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen** (Nr. 9) und der dadurch bedingten Verfügbarmachung für Dritte ist im Entwurf nicht begründet und auch nicht erkennbar. Es handelt sich um sensible Informationen, die Rückschlüsse auf prekäre Lebenssituationen erlauben (Arbeits- und Integrationsprobleme). Vorkehrungen zur Sicherung der Zweckbindung und zur Wahrung der Schutzinteressen der Betroffenen sind nicht geregelt.

Zu § 5 Abs. 5 AZRG (4.) – Verlängerung der Suchvermerk-Speicherfrist

Die Regelung sieht vor, dass Suchvermerke sowie die hierzu übermittelten Daten, die bisher längsten zwei Jahre lang gespeichert werden, in Zukunft bis zu drei Jahr lang gespeichert werden dürfen. Im Referentenentwurf war sogar eine Verlängerung der Speicherfrist auf sechs Jahre geplant. Die Ausweitung wurde im Referentenentwurf damit begründet, dass es insbesondere darum gehe, Ausländer mit **unbekanntem Aufenthaltsort aufzuspüren**, wenn diese sich Kostenerstattungspflichten entziehen. Die Dauer wurde mit der Fälligkeitsverjährung der Ansprüche auf Erstattung von Kosten gerechtfertigt. Die nun vorgeschlagene Dreijahresfrist wird begründet mit der Parallelität zu § 29 BZRG, ohne dass darauf eingegangen wird, dass die Fahndungsausschreibung im Bundeszentralregister nur unter engeren Voraussetzungen erlaubt wird und eine weitgehende andere Zielsetzung verfolgt als § 5 AZRG.

Die Regelung erstreckt sich auf jede Form behördlicher Aufenthaltsermittlung. Dies kann eine polizeiliche oder geheimdienstliche Ermittlung sein, ebenso wie ein Ersuchen zur Durchsetzung der Schulpflicht. Die Regelung ist schon bisher wegen ihrer **Unbestimmtheit** verfassungswidrig, da sie keinen Zweck der Suche benennt und keine Erheblichkeitsschwelle oder Verfahrensanforderung (z.B. Richtervorbehalt) und keine Abwägung im Einzelfall vorsieht.⁶

Die Regelung ist **nicht erforderlich**. Bisher ist es möglich, nach 2 Jahren eine erneute Speicherung für 2 Jahre eintragen zu lassen. Die bisherige Zweijahresfrist gewährleistet wenigstens, dass nach 2 Jahren eine Einzelfallprüfung erfolgen muss. Die neue Regelung hätte zur Folge, dass der Suchvermerk für einen Betroffenen 3 Jahre lang gespeichert sein kann, ohne dass er hiervon Kenntnis erlangen muss, was wegen der umfangreichen Verfügbarkeit der Suchinformationen in praktisch allen öffentlichen Stellen mit einem verstärkten Diskriminierungsrisiko verbunden ist.

⁶ Weichert, AZRG, 1998, § 5 Rn. 5, 8.

Zu § 6 Abs. 5 (5. lit. f)

Bisher war schon vorgesehen, dass über das AZR **Begründungstexte** verfügbar gemacht werden. Schon die aktuelle Regelung steht unter starker rechtlicher Kritik, weil die verfügbar gemachten Begründungstexte aus ihrem Aktenkontext herausgezogen werden und die Begründungstexte für einen weiteren Zweck verwendet werden, ohne dass den Betroffenen Kenntnis und die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wird. Zudem war nicht sichergestellt, dass ausschließlich rechtsbeständige Begründungstexte verfügbar gemacht werden, so dass Entscheidungen weiterübermittelt werden, die möglicherweise inzwischen aufgehoben worden sind.⁷

Die Änderung sieht nun vor, dass erheblich **mehr Dokumente** gespeichert werden und dass diese digital übermittelt werden können: Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Ausländerbehörden und von Gerichten zum Aufenthaltsrecht, die Beschränkung/Untersagung der politischen Betätigung, der Verlust der Freizügigkeit für EU-Bürger, Entscheidungen über Einreisebedenken sowie ausländische Ausweis- oder Identifikationsdokumente an das AZR. Bei asylrechtlichen Entscheidungen muss geprüft werden, ob „besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers“ entgegenstehen.

Die Regelung stellt, mehr als bisher, sicher, dass die verfügbaren Dokumente vollzählig/vollständig sind, so dass ein geringeres Risiko besteht, dass nicht mehr aktuelle oder gar inzwischen aufgehobene Entscheidungen bei den abrufenden Stellen zur Grundlage von Entscheidungen genommen werden. Dieses Risiko besteht aber weiterhin, zumal es keine Überprüfungspflicht bzgl. der **Vollständigkeit und Aktualität der Dokumente** vor einer Übermittlung gibt und die Betroffenen über diese Übermittlung und deren Inhalt nicht informiert werden.

Hinsichtlich der Übermittlung von Asylentscheidungen ist die Übermittlung der Dokumente zwangsläufig mit der Übermittlung von Angaben verbunden, die der Betroffene zu seiner **politischen oder sonstigen Verfolgung** und zu sonstigen äußerst sensiblen Sachverhalten gemacht hat. Die Regelung, dass schutzwürdige Betroffeneninteressen zu berücksichtigen sind, ist prozedural nicht abgesichert und unterliegt einem weiten Beurteilungsspielraum des AZR, ohne dass bisher eine Anhörung oder Einbindung der Betroffenen vorgesehen, geschweige denn sichergestellt wäre. Die zentrale Verfügungsmöglichkeit der Daten kann zu einem massiven Schaden und zu einer starken Verunsicherung für die Betroffenen führen.⁸

Die Entwurfsverfasser scheinen die Sensitivität von im AZR gespeicherten Daten nur begrenzt erfasst zu haben, da sie zwar wortreich begründen, weshalb in Asylbescheiden Gesundheitsdaten enthalten sein dürfen, die nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO besonders geschützt sind. Dass **Art. 9 Abs. 1 DSGVO** Daten, aus denen „politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen“, spezifisch geschützt werden müssen, wird nicht erwähnt (S. 78 f.). Gerade solche Meinungen, Überzeugungen und Zugehörigkeiten finden sich insbesondere in Asylbescheiden und begründen oft eine Verfolgungsgefahr im Herkunftsland. Die Verarbeitung von Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO ist im konkreten Fall „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses“ nur erlaubt, wenn „angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person“ sichergestellt sind (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO). Das erhebliche öffentliche Interesse ist nicht hinreichend dargetan; das Fehlen von spezifischen Schutzmaßnahmen macht die Regelung europarechtswidrig.

⁷ Weichert, AZRG, 1998, Art. 6 Rn. 23-26.

⁸ Siehe hierzu den anschaulichen Fall eines BA-Mitarbeiters, der Informationen aus dem AZR nutzte, um einen ägyptischen Flüchtling über das Internet einzuschüchtern, DANA 3/2019, 155 f.

Zu § 8a (6.):

Es ist geplant, im AZRG einen § 8a einzuführen, der einen Abgleich zwischen dem AZR (Registerbehörde) sowie der aktenführenden bzw. Daten anliefernden Stelle legitimiert bei berechtigten Zweifeln an der **Richtigkeit und Aktualität der Daten**. Die Zielrichtung der Regelung unterstützt die beteiligten Stellen bei der Umsetzung des Grundsatzes der Datenrichtigkeit (Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO).

Zumindest problematisch ist aber der **große Kreis an Stellen**, mit denen das AZR einen Datenabgleich durchführen kann. Angesichts des Umstands, dass die Zahl und Qualität der Daten anliefernden Stellen fast unbegrenzt ist (§§ 5, 6 AZRG), besteht auch mit all diesen Stellen die Befugnis zu einem Datenabgleich. § 8a Abs. 2 des Entwurfs enthält eine eigenständige wechselseitige Übermittlungsbefugnis, bei der die im AZRG noch enthaltenen rudimentären Zweckbindungsregelungen bzw. Datenkranzbeschreibungen nicht explizit gelten. Die einzige materielle oder formelle Hürde besteht darin, dass „Zweifel an der Richtigkeit und Aktualität der Daten“ bestehen. Dies erweitert das Risiko, dass Daten ausgetauscht werden, die zweckwidrig weitergenutzt werden können.

Zu § 10 (7.)

Gemäß § 10 Abs. 2 S. 2 genügt für die Identifizierung eines Betroffenen für eine Datenübermittlung an eine andere Stelle neben dem Lichtbild oder den Fingerabdruckdaten künftig die Anfrage über die dazugehörigen **Referenznummern**. Schon die bisherige Regelung ist problematisch, da mit Hilfe der **biometrischen Daten** eine Fahndung im AZR-Datenbestand ausgelöst werden kann.⁹ Eine Erforderlichkeit der bisherigen Regelung, die nach Regierungsangaben bisher nicht genutzt wird¹⁰, ist nicht dargetan. Angesichts der Fehleranfälligkeit biometrischer Zuordnungen besteht das Risiko, dass über solche Anfragen sensible Daten dritter Personen übermittelt werden. Diese Gefahr kann durch eine zusätzliche Angabe der Referenznummer reduziert werden. Verstärkt fehleranfällig ist dagegen, dass mit der geplanten Regelung es auch erlaubt wird, ausschließlich über die Referenznummer Übermittlungsersuchen vorzunehmen.

Zu § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 5a (23.; BT-Drs. 19/28170 Art. 1 Nr. 21)

Bisher waren Gerichte der **Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit** nur befugt, Grunddaten eines Ausländers automatisiert aus dem AZR abzurufen. In Zukunft soll diese Beschränkung wegfallen, so dass diese Gerichte sämtliche als relevant angesehenen Daten online abfragen können. Damit soll eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber den zugriffsberechtigten Behörden beseitigt werden. Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status sowie zu ergriffenen Maßnahmen seien für die Gerichte nötig, etwa bei Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Entwurf S. 86). Die Begründung genügt nicht für eine Erläuterung der Erforderlichkeit: Verfahrensbeteiligt sind in jedem Fall Behörden, die einen umfassenden AZR-Onlinezugriff haben. Es ist zumutbar, dass diese Behörden ihrer Pflicht nachkommen, die für die Gerichtsverfahren relevanten Informationen dem Gericht zur Verfügung zu stellen.

⁹ Weichert, Staatliche Identifizierung mit Fingerabdrücken und biometrischen Lichtbildern, 08.03.2021, Kap. 5.1, https://www.netzwerk-datenschutzexpertise.de/sites/default/files/gut_2021biometrischeidentifizierung.pdf.

¹⁰ Antwort Nr. 4 u. 5 der BReg v. 13.04.2021 auf die kleine Anfrage BT-Drs. 19/28123

C Änderungsvorschläge

Mit den folgenden Änderungsvorschlägen kann die europa- und verfassungsrechtliche Problematik des AZRG nicht behoben werden, wohl aber in Bezug auf den vorliegenden Gesetzesentwurf gelindert werden.

1. § 5 AZRG zu **Suchvermerken** wird insgesamt gestrichen. Hilfsweise wird auf die Verlängerung der Geltungsdauer von zwei auf drei Jahre verzichtet.

Begründung

§ 5 ist insgesamt verfassungswidrig. Eine Verlängerung der Geltungsdauer von Suchvermerken ist nicht erforderlich (s.o. B 4.).

2. In § 10 wird ein neuer Absatz 1b eingefügt mit folgendem Wortlaut:

„Die in § 3 Absatz 1 Nummer 9, Absatz 2 Nummern 10, 10a und 11 aufgeführten Daten dürfen nur unter den Voraussetzungen übermittelt werden, unter denen Sozialleistungsträger Sozialdaten übermitteln dürften. Die §§ 67e bis 75 SGB X sind entsprechend anwendbar.“

Begründung

Die in dem Regelungsvorschlag aufgeführten Daten stammen von Sozial- und Gesundheitsbehörden oder weisen eine entsprechende Sensitivität auf. Insofern besteht auch bei einer Übermittlung durch das AZR ein dem Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) entsprechender Bedarf an Wahrung der Vertraulichkeit. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass die Übermittlungsregelungen für Sozialdaten für das AZR entsprechend anwendbar sind.

3. In § 10 Abs. 2 S. 2 wird das Wort „nur“ gestrichen.

Begründung

Der bisherige Wortlaut erlaubt eine Fahndung im AZR allein mit Lichtbild oder Fingerabdruck. Von diesem Recht wird bisher gemäß der Auskunft der Bundesregierung kein Gebrauch gemacht (s.o. B 7.). Eine derartige **Nutzung der biometrischen Daten** wäre unverhältnismäßig und verfassungswidrig und ist auszuschließen.

4. Bei dem geplanten § 10 Abs. 6 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Der Ausländer wird über die Übermittlung unverzüglich informiert.“

Begründung

Die Regelung ist eine Umsetzung von Art. 14 DSGVO, der vorsieht, dass Betroffene über Übermittlungen informiert werden, wenn die Daten beim Empfänger nicht direkt erhoben werden (s.o. B 5. lit. f). Die Information erhöht die Transparenz und ermöglicht dem Betroffenen, seinen Standpunkt darzustellen und evtl. Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

5. In § 11 (Zweckbestimmung, Weiterübermittlung von Daten) wird ein neuer Absatz 1b mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„Übermittlungsempfänger dürfen die ausländische Personenidentitätsnummer (§ 3 Abs. 1 Nr. 5b) nicht an ausländische Stellen weiterübermitteln.“

Begründung

Mit der Einführung der **ausländischen Personenidentitätsnummer** in den AZR-Datenbestand wird die Gefahr begründet, dass diese auch im Ausland und insbesondere

durch Behörden des Heimatstaats verwendet werden (s.o. B 3.). Durch die Ergänzung soll dies ausgeschlossen werden.

6. Es wird folgender § 34a eingefügt:

§ 34a **Datencockpit**

- (1) Das AZR betreibt ein Datencockpit, mit dem sich eine betroffene Personen Datenübermittlungen durch das AZR, bei denen eine AZR-Nummer nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 zum Einsatz kommt, anzeigen lassen kann.
- (2) Im Datencockpit werden zu jeder Übermittlung der Empfänger, das Datum sowie der Übermittlungsinhalt angezeigt. Diese Daten werden im Datencockpit nur für die Dauer des jeweiligen Nutzungsvorgangs gespeichert; nach Beendigung des Nutzungsvorgangs sind sie unverzüglich zu löschen.
- (3) Jede betroffene Person kann sich beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für das Datencockpit registrieren. Sie hat sich unter Angabe ihrer Grundpersonalien auf dem Vertrauensniveau hoch zu identifizieren. § 10 Abs. 3 S. 3 und 4 Onlinezugangsgesetz findet entsprechend Anwendung.
- (4) Der Nutzer legt fest, in welchem Umfang ihm Datenübermittlungen angezeigt werden. Auf diese Daten hat nur der Nutzer Zugriff. Der Nutzer muss sein Konto im Datencockpit jederzeit selbst löschen können. Das Konto im Datencockpit wird automatisch gelöscht, wenn es drei Jahre nicht verwendet wurde.

Der bisherige § 34a wird zu § 34b.

Begründung

Die Regelung entspricht § 10 Onlinezugangsgesetz (OZG)¹¹, der als Kompensationsmaßnahme für die Nutzung einer nationalen Kennziffer, der ID-Nummer, eine verbesserte Transparenz herstellt. Es handelt sich um eine Garantiemaßnahme i.S.v. Art. 87 DSGVO, da es sich bei der AZR-Nummer ebenso wie bei der ID-Nummer um ein „Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung“ handelt (s.o. unter A). Die Regelung ermöglicht es der Bundesverwaltung, das im OZG geplante Datencockpit in einem einfacheren rechtlichen und technischen Rahmen zu erproben.

7. In **§ 51 Bundesmeldegesetz (BMG)** wird ein Absatz 6 eingefügt mit folgendem Wortlaut:

„Im Fall einer Auskunftssperre zugunsten eines Ausländers wird das Ausländerzentralregister umgehend informiert.“

Begründung

Zwar sieht § 4 Abs. 2 S. 2 AZRG vor, dass § 51 Abs. 1 und 5 BMG im AZR entsprechend gelten, der eine Auskunftssperre aus Gründen des Personenstandsrechts sowie bei einer „Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen“ vorsieht. Es ist aber nicht gewährleistet, dass das AZR von einer melderechtlichen Auskunftssperre erfährt, so dass eine Übermittlungssperre i.S.v. § 4 AZRG eingerichtet werden kann. Die Übermittlung ist erforderlich, um gefährdete Ausländer vor für sie schädlichen Datenübermittlungen zu bewahren.

D Fazit

Der Gesetzentwurf reiht sich ein in vorangegangene Änderungen des AZRG, mit denen ein europarechts- und verfassungsrechtswidriger Zustand vertieft wird. Gegen eine Modernisierung der digitalen Kommunikation im Ausländerwesen ist nichts einzuwenden.

¹¹ I.d.F. v. G. v. 28.03.2021, BGBl. I S. 591.

Doch muss diese, um nachhaltig sein zu können und den legitimen Betroffeneninteressen zu entsprechen, den nationalen und europäischen grundrechtlichen Anforderungen genügen. Das BVerfG nahm mit Beschluss vom 10.10.2001 eine Verfassungsbeschwerde gegen das AZRG nicht an, stellte aber fest, dass die Beschwerde „durchaus gewichtige verfassungsrechtliche Fragen“ aufwirft. Über die Beschwerde konnte aber wegen des fehlenden Nachweises einer unmittelbaren Beschwer nicht entschieden werden.¹² Inzwischen wurde eine Vielzahl weiterer Eingriffsmöglichkeiten im Gesetz etabliert und umgesetzt, ohne dass zugleich grundrechtsschützende Sicherungen eingeführt wurden. Es bedarf daher einer über die obigen Vorschläge hinausgehenden **grundrechtlichen Generalüberholung des AZR** und des grundlegenden Gesetzes. Dabei sollte nicht abgewartet werden, dass der Gesetzgeber hierzu vom BVerfG verpflichtet wird.

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehe ich zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Thilo Weichert

¹² BVerfG 10.10.2001 – 1 BvR 1970/95, Rn. 12, NVwZ 2002, 464.

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 erschlichenen 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 Gesetzentwurf 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 vonstattengehen 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 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 Prüfindervalle 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 Sicherheitsvorkehrungen 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.

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (BT-Drucksache 19/28170)

Stellungnahme

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll eine erneute Ausweitung des Ausländerzentralregisters erfolgen, obwohl dieses Gesetz schon einmal in dieser Legislaturperiode geändert und die Zugriffsmöglichkeiten von Behörden sowie die Summe der gespeicherten Daten bereits im Rahmen dieser Gesetzesänderung massiv ausgebaut wurden. Wieder ist zu befürchten, dass die europa- und grundgesetzlich garantierten Rechte der Betroffenen keine ausreichende Berücksichtigung finden werden. Wir regen aus diesem Grund an, den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht zu verabschieden. Vor einer weiteren Änderung des Ausländerzentralregistergesetzes sollte zunächst ohnehin das Ergebnis der im Rahmen des erst vor zwei Jahren verabschiedeten 2. Datenaustauschverbesserungsgesetzes vorgesehenen Evaluierung abgewartet werden, die bis zum Ende des Jahres 2023 erfolgen soll.

I. Zusammenfassung & Bewertung

Die geplante Gesetzesänderung soll dazu dienen, das Ausländerzentralregister (AZR) zum zentralen und führenden Dateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren weiterzuentwickeln, wobei der Datenbestand automatisch regelmäßig zwischen dem AZR und den zuständigen Fachbehörden synchronisiert werden soll. Zu diesem Zweck sollen u.a. bislang dezentral bei den Ausländerbehörden in der sog. „Ausländerdatei A“ gespeicherte Daten (§§ 62 ff. AufenthVO) nun auch zentral im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Darüber hinaus sollen Asylbescheide und Gerichtsentscheidungen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren samt ihrer Begründung im AZR gespeichert werden.

Der Paritätische Gesamtverband hat bereits im Rahmen des letzten Gesetzgebungsverfahrens zum Ausländerzentralgesetz europa- und verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, die wir nun wiederholen müssen: Die Ausweitung der Erfassung, Speicherung und Weitergabe von Daten im Zusammenspiel mit dem erleichterten automatisierten Abruf durch eine Vielzahl von Behörden anstelle von hierzu besonders ermächtigten Einzelpersonen greift in erheblichem Maße in das menschenrechtlich geschützte Recht auf Privatleben (Art. 8 EMRK, Art. 17 UN-Zivilpakt) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein.

Danach hat grundsätzlich jede Person das Recht, selbst über die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen. Staatliche Eingriffe in dieses Recht bedürfen einer normenklaren gesetzlichen Grundlage, eines Rechtfertigungsgrundes und müssen erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Darüber hinaus ist das Gleichheitsgebot des Art. 3 GG zu beachten, wonach eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personengruppen einer entsprechenden Rechtfertigung bedarf.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht erneut eine enorme Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten in diese europa-, grund- und menschenrechtlichen Garantien vor, lässt aber gleichzeitig die Einführung von entsprechenden Schutzmechanismen vermissen. Die Betroffenen sind einem zentralisierten und automatisierten Informationssystem ausgesetzt, ohne selbst Einfluss auf die Erfassung und Verarbeitung ihrer Daten zu haben. Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der einzelnen Datenverarbeitungsprozesse sind damit kaum überprüfbar.

Darüber hinaus besteht durch die zunehmende Ausweitung der zentralen Datenspeicherung und -verarbeitung eine enorme Missbrauchsgefahr. Selbst sensibelste Speicherdaten – wie etwa Informationen aus dem Asylverfahren – könnten dadurch auch an Behörden des Verfolgerstaates gelangen und das Leben und die Sicherheit der Betroffenen gefährden. Insbesondere besonders schützenswerte Daten aus Asylbescheiden und Gerichtsurteilen und haben aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes an einem zentralen Speicherort mit automatischen Zugriffsmöglichkeiten nichts verloren.

II. Zu einzelnen Regelungsbereichen

1. § 3 Abs. 1 AZRG-Entwurf – Allgemeiner Inhalt

Es ist vorgesehen, den allgemeinen Datensatz von allen im AZR gespeicherten Personen um folgende Merkmale zu erweitern: Geburtsland, Doktorgrad, ausländische Personenidentitätsnummer, Anschrift im Bundesgebiet und Einzugsdatum, frühere Anschriften im Bundesgebiet sowie das Auszugsdatum, nationale Visumsverlängerung sowie Angaben zu Arbeits- und Ausbildungsvermittlung und die Berechtigung bzw. Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs.

Besonders kritisch ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes hier die Aufnahme von **ausländischen Personenidentitätsnummern** in das AZR gemäß § 3 Abs.1 Nr. 5 b AZRG-E, die laut Gesetzesbegründung eine eindeutige Identifizierung auch bei Namensänderungen gewährleisten soll (S. 84 des Gesetzesentwurfs). Genutzt werden können sollen diese Nummern von allen öffentlichen Stellen einschließlich der Sicherheitsbehörden.

Durch die Nutzung von solchen ausländischen Personenidentitätsnummern bzw. CNP-Nummern (Code Numeric Personal) können Daten aus dem Herkunftsland sowie aus Deutschland erschlossen und zusammengeführt werden. Es besteht somit auch das Risiko, dass sensible Daten aus Deutschland (etwa aus dem Asylverfahren, s.u. 3.) ohne Kenntnis der Betroffenen in das Herkunftsland gelangen und die betroffene Person oder noch im Herkunftsland lebende Angehörige in Gefahr bringen können. Gemäß Art. 87 S. 2 Datenschutzgrundverordnung (DSVG) dürfen solche nationalen Kennziffern nur unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person verwendet werden. Solche Garantien sieht der Gesetzesentwurf jedoch gerade nicht vor, so dass ein Verstoß gegen höherrangiges Europarecht vorliegt.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 5c und d AZRG-E soll die **Speicherung der aktuellen und bisherigen deutschen Wohnadressen**, die bislang nur für Flüchtlinge galt, nun auf sämtliche Nicht-EU-Bürger erweitert werden. Diese Wohnadressen werden bisher – wie für alle anderen Bürger*innen auch – dezentral für die Verwaltung in den kommunalen Meldebehörden vorgehalten und zur Verfügung gestellt. Die Speicherung im AZR soll zusätzlich erfolgen. Begründet wurde dies im Referentenentwurf allein mit der effizienteren Gestaltung des Verfahrensablaufs (S. 82 des Referentenentwurfs vom 01.02.2021), im aktuellen Gesetzesentwurf findet sich gar keine Begründung mehr für die Erforderlichkeit dieser Speicherung.

Entsprechende Schutzvorkehrungen, wie etwa Auskunftssperren gemäß §§ 51 ff Bundesmeldegesetz, sieht das AZRG nicht vor, so dass auch hier die Gefahr besteht, dass schützenswerte Daten ohne Kenntnis der betroffenen Person an unberechtigte Dritte gelangen. Zumindest ohne diese Schutzvorkehrungen ist die zusätzliche Speicherung dieser Daten unverhältnismäßig. Darüber hinaus dürfte eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung von Nicht-EU-Bürger*innen aufgrund der Staatsangehörigkeit bestehen (Art. 21 Abs. 2 Grundrechtecharta).

Zumindest erschließt sich aus der Gesetzesbegründung nicht, warum bei dieser Personengruppe eine zentrale Speicherung zwingend erforderlich ist, bei EU-Bürger*innen oder Deutschen aber nicht.

2. § 5 Abs. 5 AZRG-E – Suchvermerke

Die Regelung sieht vor, dass **Suchvermerke** sowie die hierzu übermittelten Daten, statt bis zu 2 Jahren zukünftig bis zu drei Jahre lang gespeichert werden können. Die Ausweitung wird damit begründet, dass es darum gehe, Ausländer mit unbekanntem Aufenthaltsort aufzuspüren, insbesondere, wenn diese sich Kostenerstattungspflichten entziehen. Zwar ist begrüßenswert, dass von der Verlängerung der Speicherdauer auf 6 Jahre, die noch im Referentenentwurf des Gesetzes vorgesehen war, Abstand genommen wurde.

Aber auch die Erforderlichkeit einer Verlängerung auf 3 Jahre ist nicht ersichtlich. Schon nach der bisherigen Gesetzeslage kann der entsprechende Suchvermerk, welcher mit einem erheblichen Diskriminierungsrisiko einhergeht, nach 2 Jahren erneut vorgenommen werden. Voraussetzung für eine solche Verlängerung muss zu recht eine individuelle Einzelfallprüfung sein.

3. § 6 Abs. 5 AZRG-E – Übermittelnde Stellen, Inhalt der Datenübermittlung

Die Regelung sieht unter anderem die **Speicherung von Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum Schutzstatus sowie gerichtliche Entscheidungen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren** vor.

Zwar soll die Speicherung diese Dokumente nur erfolgen, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregeln oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers dem nicht entgegenstehen, weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung geben jedoch hinreichend deutlich Aufschluss darüber, wie Betroffene dieses geltend machen können bzw. wie dies im Einzelfall geprüft wird.

Nach unserer Einschätzung wird in aller Regel ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse der Betroffenen daran bestehen, dass zumindest Inhalte aus Asylbescheiden und in Asylverfahren ergangenen Gerichtsentscheidungen nicht zentral gespeichert und in automatisierten Verfahren an eine Vielzahl von Behörden weitergegeben werden können.

Diese enthalten nämlich nicht nur u.U. Gesundheitsdaten, wie die Gesetzesbegründung ausführt, sondern insbesondere Aussagen über politische und sonstige Verfolgung und somit besonders sensible Daten, die im Falle des Missbrauchs zu einer massiven Gefährdung der Betroffenen sowie u.U. ihrer Angehörigen durch den Verfolger- bzw. Herkunftsstaat führen können.

Zurecht sieht Art. 9 Abs. 1 DSGVO deshalb vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen **politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen** oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, in der Regel untersagt ist. Die Verarbeitung solcher besonderer Kategorien personenbezogener Daten, zu denen auch Gesundheitsdaten gehören, ist nach Art. 9 Abs. 2g DSGVO nur dann zulässig, wenn dies aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist und 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.

Diese strengen Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung werden hier nicht annähernd erfüllt. So fehlt es nach unserer Einschätzung bereits an dem erheblichen öffentlichen Interesse der zentralen Speicherung dieser hochsensiblen Daten, welches

in der Gesetzesbegründung v.a. mit Zeitersparnis und dem Vermeiden von Dokumentenverlust auf dem Postweg begründet wird (S. 90ff. des Gesetzesentwurfs). Zumindest fehlen aber angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Personen, deren Zustimmung zur Datenweitergabe nicht vorgesehen ist.

Und auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Verarbeitung von Gesundheitsdaten kann die Gesetzesbegründung nicht überzeugen: So ist zunächst festzuhalten, dass im Asylverfahren keine „Abwägungsprozesse“ stattfinden, sondern die Überprüfung und Feststellung von Schutzgründen. Darüber hinaus vermag nicht zu überzeugen, wie das Bereitstellen von (am Ende des Verfahrens zu erlassenden) Asylbescheiden eine schnelle und korrekte Bearbeitung von Asylanträgen ermöglichen kann.

Insbesondere Menschen, die Schutz vor der Verfolgung durch ihren Herkunftsstaat nachsuchen, müssen auf besondere Weise davor geschützt werden, dass ihre Daten vor genau diesem Staat sicher sind. Eine Speicherung und automatisierte Weitergabe von Asylbescheiden und Gerichtsentscheidungen muss aus diesem Grund unterbleiben.

Berlin, 30. April 2021

Harald Löhlein / Kerstin Becker
Abteilung Migration und Internationale Kooperationen

Kontakt

Kerstin Becker (asyl@paritaet.org)



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)823

Prof. Ulrich Kelber

Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

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

Vorsitzende des Innenausschusses des
Deutschen Bundestags
Frau
Andrea Lindholz, MdB
andrea.lindholz@bundestag.de

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

FAX (0228) 997799-5550

E-MAIL referat25@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 30.04.2021

GESCHÄFTSZ. 25-206-5/029#0157

Nachrichtlich:

Ausschusssekretariat Innenausschuss
innenausschuss@bundestag.de

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

BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, BT-
Drucksache 19/28170**

HIER Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

BEZUG Bundestagsdrucksache 19/28170

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

aus datenschutzrechtlicher Sicht ergibt sich folgende Anmerkung zum o. a. Gesetzentwurf:

Zu Art. 1 Nr. 5 Buchstabe f), Speicherung von Dokumenten (§ 6 Absatz 5 AZRG-E)

Gemäß § 6 Absatz 5 Satz 1 AZRG-E sollen zugrundeliegende Dokumente zentral gespeichert werden und bei Ersuchen die vollständigen Dokumente übermittelt werden. Das sind unter anderem Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Ausländerbehörden und von Gerichten zum Aufenthaltsrecht. Das begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken.

Diese Dokumente enthalten häufig Angaben zur politischen Meinung, religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung oder zur Gewerkschaftszugehörigkeit des Antragstellers oder auch seiner sexuellen Orientierung. Diese Daten sind nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g) DSGVO durch angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person zu schützen. Dies ist bislang im Gesetzentwurf nicht



vorgesehen. Nach der Auffassung des federführenden Ressorts genügen die Regelungen in § 13 AZRG (Aufzeichnungspflicht bei Datenübermittlung) und § 8 Abs. 3 AZRG-DV (Angabe des Verarbeitungszwecks bei Übermittlungsersuchen) und die Strafbewehrung eines unbefugten Zugriffs nach § 42 AZRG und eine mögliche nachträgliche datenschutzrechtliche Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Die abrufende Stelle muss ein Berechtigungskonzept vorsehen, das mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten abgestimmt sein muss, § 22 Absatz 3 Satz 3 AZRG. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass bei der Speicherung von Dokumenten zu Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über Anerkennung, Ablehnung oder Aufhebung des Schutzstatus nach dem Asylgesetz oder nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes und von gerichtlichen Entscheidungen in asylrechtlichen Verfahren die Übermittlung nur erfolgen darf, soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers nicht entgegenstehen, § 6 Absatz 5 Satz 2 AZRG-E.

Diese bereits bestehenden Regelungen sind keine Reaktion auf die Erweiterung der Speicherung von Dokumenten im AZR. Die Regelung in § 6 Absatz 5 S. 2 AZRG-E ist meiner Auffassung nach kein ausreichendes „Gegengewicht“ der Speicherung und zu den Übermittlungsmöglichkeiten dieser Dokumente im AZR.

Spezielle Zugangsbeschränkungen, etwa zum Begründungsteil eines Asylbescheids, sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

Die Rechte der Betroffenen lediglich repressiv zu schützen, reicht nach meiner Auffassung nicht aus. Nach bisherigen Erfahrungen mit der Protokollierung im AZR, ist diese insbesondere für eine stichprobenhafte Kontrolle unberechtigter Zugriffe auf Datensätze nur sehr bedingt handhabbar. So wäre etwa eine behördenbezogene Auswertung der Protokolldaten hinsichtlich erfolgter Zugriffe auf Dokumente innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht möglich. Lediglich im Falle der Kenntnis von einem unberechtigten Zugriff wäre im Nachhinein eine Auswertung möglich. Unabhängig von der Tatsache, dass dies die Kontrollarbeit des BfDI grundsätzlich einschränkt, kann die Protokollierung von Zugriffen vor diesem Hintergrund nur sehr eingeschränkt als Kompensation für eine weitreichende Datenspeicherung herangezogen werden.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Seite 3 von 3

Einem möglichen Missbrauch dieser besonders sensitiven Daten muss präventiv entgegengewirkt werden. Der Gesetzesentwurf sollte dringend dahingehend geändert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.04.2021

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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)827

Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags
am 3. Mai 2021 über den

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters
BT-Drucksache 19/28170

Die seitens des Bundes angestrebte Reform des Ausländerzentralregisters hat erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der Arbeitsweise insbesondere der kommunalen Ausländerbehörden und die Ausgestaltung der von ihnen eingesetzten Fachverfahren und IT-Systeme. Wir möchten daher von der Möglichkeit Gebrauch machen, mit Blick auf die öffentliche Anhörung zu dem Entwurf im Innenausschuss des Deutschen Bundestags eine Stellungnahme abzugeben, zumal wir dazu im Rahmen der Verbändeanhörung über den vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgelegten Referentenentwurf nur unzureichend Gelegenheit hatten.

Diese Versäumnis sind ist umso bedauerlicher, als mit dem Entwurf ein erster, aber bereits weichenstellender Schritt hin zu einer vollständigen Umgestaltung des Datenwesens im Ausländerrecht vorliegt, der die kommunalen Ausländerbehörden vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Daher möchten wir im Folgenden nicht konkret zu einzelnen der vorgeschlagenen Regelungen Stellung nehmen, sondern lediglich in allgemeiner Form unsere grundlegenden Anmerkungen und Bedenken gegen den seitens des Bundes verfolgten Ansatz darlegen.

1. Zentrale oder dezentrale Datenhaltung?

Die geplante Reform sieht vor, dass im künftigen AZR als zentraler Ausländerdatei alle relevanten Informationen nur einmal erfasst, gespeichert und von dort aus in die kommunalen Fachverfahren übernommen werden. Änderungen am Datenbestand des AZR oder im Datenbestand des kommunalen Fachverfahrens sollen am jeweils anderen Bestand nach Prüfung und Freigabe durch die Fachbehörde automatisiert vollzogen (Synchronität der Datenbestände) werden. Dies bedeutet eine Umkehr des bisherigen Ablaufs.

Wesentliche Voraussetzung für diese grundlegende Reform ist nicht nur, dass die mit ausländer- oder asylrechtlichen Aufgaben betrauten Behörden eine einheitliche und zeitgemäße (Breitband-)Netzanbindung an das AZR über Netze des Bundes vorweisen können. Vielmehr muss in erster Linie das AZR technisch in der Lage sein, alle denkbaren Sachverhalte auch tatsächlich zu speichern. Das ist aktuell nicht der Fall – und es ist auch nicht absehbar, wie diese Herausforderung zeitnah bewältigt werden könnte.

Insoweit geht es nicht nur darum, dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen für eine zentrale Speicherung bestimmter Datensätze fehlen – ein Umstand, der sich nach Inkrafttreten der nunmehr vorgeschlagenen Regelung verbessern wird. Das Problem, dass aktuell nicht alle relevanten Sachverhalte im AZR abgebildet (und damit von Dritten nicht abgerufen) werden können, hat vielmehr auch anderer Ursachen, namentlich das bisherige Unvermögen des AZR, zeitnah neue Speichersachverhalte zu implementieren. Das AZR war bisher oft nicht in der Lage, trotz eines langen Vorlaufs im Gesetzgebungsverfahren zeitnah auf neue Speichersachverhalte, z.B. neue Aufenthaltstitel, zu reagieren. Dazu trägt nicht zuletzt das schwerfällige Verfahren zur Änderung und Ergänzung des Datenaustauschstandards X-Ausländer bei, dessen Bedeutung bei einer (nur) zentralen Datenhaltung noch zunehmen wird.

Ein Wegfall der Ausländerdatei A als führendem Ausländerdateisystem bzw. entsprechender Speichermöglichkeiten in den Fachverfahren vor Ort würde zu Qualitätsverlusten in der Sachbearbeitung führen, da aus hiesiger Sicht ausländerrechtliche Sachverhalte im AZR nicht ebenso eindeutig und vollständig wie in der eigenen Fachsoftware abgebildet werden können. Um insoweit eine gleiche Qualität zu erreichen, müsste das AZR zwangsläufig unübersichtlich werden. Dies würde zu einem zeitlichen Mehraufwand bei der Bearbeitung der einzelnen Fälle führen. Das AZR zeichnet sich aktuell als Übersicht über den Werdegang eines Ausländers aus; dieser Vorteil würde dann verloren gehen.

Ein zur zentralen Ausländerdatei fortentwickeltes AZR muss aber nicht nur in der Lage sein, flexibel auf veränderte Umstände zu reagieren. Es muss auch zu jeder Zeit gewährleisten, dass die abzurufenden Daten ständig erreichbar sind, damit die Ausländerbehörden und weitere involvierte Stellen arbeitsfähig bleiben. Dies stellt das zentrale Risiko gegenüber einer dezentralen, lokalen Datei dar. Deshalb muss durch entsprechende rechtliche Vorgaben im AZRG oder im Aufenthaltsgesetz gewährleistet sein, dass die kommunalen Ausländerbehörden sämtlich Daten, die sie zur Fallbearbeitung benötigen, unabhängig von einer zentralen Speicherung im AZR auch in ihren jeweiligen Fachverfahren speichern können. Für eine konsequente, bürgernahe und zügige Sachbearbeitung ist das Vorhalten der Daten in den eigenen Registern derzeit noch unerlässlich.

Dies vorausgesetzt, ist die Bereitschaft des Bundes, die Speichermöglichkeiten des AZR auszubauen und notwendige Schnittstellen zwischen Fachverfahren und AZR praktikabler zu

gestalten sowie bestehende Mängel zu beheben, durchaus zu begrüßen. Die kommunalen Fachverfahren wären schon heute in der Lage, alle dort erfassten Daten in das AZR zu spiegeln und diesen Dritten wie z.B. Sicherheits- oder Sozialbehörden zur Verfügung zu stellen, sofern es Schnittstellen gibt, die einen solchen Datenaustausch ermöglichen. Die (wenigen) Hersteller von Fachverfahrenssoftware wären lediglich gefordert, neue Speichersachverhalte für die entsprechende Schnittstelle bereitzustellen, was erfahrungsgemäß erheblich schneller erfolgen könnte als beim AZR.

2. AZR als Dokumentenspeicher

Zu dem angestrebten Once-only-Prinzip (AZR-relevante Daten sollen nur einmal erhoben werden) sowie dem Vorschlag, künftig auch Dokumente zentral abzulegen, ist anzumerken, dass hierbei die große Gefahr besteht, dass einmal falsch erfasste Sachverhalte später kaum noch überprüft werden. Um diese Gefahr auszuschließen muss sichergestellt sein, dass vor Speicherung in einem Zentralsystem vorgelegte Urkunden, insbesondere Identitätspapiere o.ä. zwingend auf Echtheit geprüft sind, z.B. mittels Dokumentenprüfgeräten. Der entsprechende Nachweis- bzw. Prüfbericht sollte ebenfalls im AZR gespeichert werden. Sollte dies gewährleistet sein, kann eine zentrale Dokumentenablage – ihr stetige Verfügbarkeit vorausgesetzt – die Arbeit der Ausländerbehörden künftig auch erleichtern. Es bestehen zudem erhebliche Zweifel daran, ob die Schaffung einer zentralen Dokumentenablage für die Masse an Daten und Dokumenten in der täglichen Sachbearbeitung und dem Publikumsbetrieb in den kommunalen Ausländerbehörden tatsächlich geeignet sein kann. Dies erfordert die bereits erwähnte flächendeckende (Breitband-)Netzanbindung der kommunalen Behörden, also stabile Datenverbindungen, damit es während des dann erforderlichen permanenten Datenaustauschs zwischen dem ZDAS und den Ausländerbehörden nicht zu Verzögerungen oder gar Unterbrechungen kommt. Gewährleistet sein muss also eine störungsfreie Kommunikation mit dem ZDAS, die wir als problematisch einschätzen.

3. Erfüllungsaufwand

Den für die Umsetzung der Reform prognostizierte Erfüllungsaufwand erachten wir – soweit er die kommunale Ebene betrifft – als zu gering. Insoweit rechnen wir mit deutlichen Mehraufwänden.

Es wird zu bedenken gegeben, dass die Eingabe und Übermittlung der neuen bzw. geänderten Sachverhalte zu einem großen Teil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörden erfolgt. Insofern entstehen auf der kommunalen Ebene sehr wohl Kosten und Aufwände. Nicht nachvollzogen werden kann zudem die Aussage, dass allen Ausländerbehörden gegenüber den Fachverfahrensherstellern keine Kosten entstehen würden bei der Anpassung der Schnittstellen in den Fachverfahren. Nach den uns vorliegenden Rückmeldungen aus der Fachpraxis werde die in Aussicht stehenden umfangreichen Änderungen nicht in jedem Fall im Rahmen der Wartungs- und Serviceverträge von den Fachverfahrensherstellern vorgenommen. Vielmehr werden hier erhebliche Kosten für die technische Unterstützung entstehen.