

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

DR. THILO WEICHERT, WAISENHOFSTR. 41, 24103 KIEL

An den Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)375 E

Kiel, den 11.01.2024

Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG)

BT-Drs. 20/9470 v. 27.11.2023 (= BR-Drs. 567/23 v. 03.11.2023)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 15.01.2024 zu dem im Betreff genannten Gesetz, an der ich gerne teilnehmen werde.

Mit dem Entwurf eines DÜV-AnpassG soll der digitale Datenaustausch zu nicht freizügigkeitsberechtigten Ausländern in den Bereichen Integration, Arbeitsmarktzugang und soziale Leistungen über eine Speicherung im Ausländerzentralregister (AZR) und Kommunikation hierüber insbesondere mit den Ausländer- und den Leistungsbehörden ermöglicht und verbessert werden. Die erlangten Daten sollen eine genauere Steuerung von Integrationsangeboten ermöglichen.

Die Ausschüsse des Bundesrats haben zum Regierungsentwurf Empfehlungen beschlossen, die darauf abzielen, weitere Datenverarbeitungsmöglichkeiten zu eröffnen (BR-Drs. 567/1/23 v. 05.12.2023). Diese Empfehlungen wurden auf der Sitzung des Bundesrats am 15.12.2023 weitgehend mehrheitlich angenommen (TOP 31, BR 1040. Sitzung, S. 445). Hierauf wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

A. Allgemeine Bewertung des Gesetzesvorschlags

Der Gesetzentwurf zielt in Bezug auf nichtfreizügigkeitsberechtigte Ausländern (also insbes. Drittstaaten/Nicht-EU-Staatsangehörige) auf effektivere Verwaltungsabläufe ab. Damit sollen aktuellere und konsistentere Informationen insbesondere für Behörden, die existenzsichernde Leistungen erbringen sowie die für Entscheidungen zur Ausübung abhängiger Beschäftigungen zuständig sind, verfügbar gemacht werden.

Zusätzlich zu den Ende September 2023 online angeschlossenen 3.956 Behörden sollen so ca. 3.000 weitere Behörden online Daten der ca. 20 Millionen Betroffenen abrufen können. Abfrageberechtigt insgesamt sind derzeit schon über 16.000 Stellen mit mehr als 150.000 behördlichen Einzelnutzenden (GFF-Studie: Das Ausländerzentralregister verletzt Datenschutzstandards und die Grundrechte Millionen Betroffener, 13.01.2022, <https://freiheitsrechte.org>).

Der Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass weitere Datenverarbeitungsbefugnisse für Behörden eingeräumt werden, die mit Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einhergehen. Diese sind aus fachlicher Sicht teilweise begründet und ermöglichen eine vereinfachte zwischenbehördliche Kommunikation, die zu Effizienzsteigerungen und zu Verfahrensbeschleunigungen beitragen können. Die betroffenen Nichtdeutschen werden aber so zugleich in verstärktem Maße einem zentralisierten bürokratischen Informationssystem mit **zwangsweiser Erfassung** und Kommunikation ausgesetzt, ohne einen wesentlichen eigenen bestimmenden Einfluss nehmen zu können.

Die im Entwurf vorgesehenen Verbesserungen bei der Registrierung von Ausländern und beim digitalen Austausch sind im Interesse aller Beteiligten im Grunde zu begrüßen. Die Automatisierung der Prozesse hat aber neue Gefährdungen für den Datenschutz sowie für weitere Grundrechte zur Folge. Diese beschränken sich nicht nur auf neue technische Risiken, sondern beziehen sich auch auf erleichterte Möglichkeiten des Datenmissbrauchs. Es ist kein Wunder, dass bei einer Stichprobe offenbar bei 1,8 % der Datenabfragen Verstöße festgestellt wurden (Biselli, Mehr Daten für das Ausländerzentralregister, <https://netzpolitik.org> 01.12.2023). Um diesen Risiken zu begegnen, sind angemessene Vorkehrungen nötig. Solche sind in dem Entwurf aber nicht vorgesehen.

Trotz einer weiteren Erfassung von Daten, erweiterten Nutzungsmöglichkeiten und der damit verbundenen erhöhten Gefahr unzulässiger Zweckänderungen der Daten und des Datenmissbrauchs sieht der Entwurf keine wirksamen Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Aktivitäten und **keine zusätzlichen Garantien** für die Betroffenen vor.

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

Beim vorliegenden Gesetzentwurf geht es auch um die Verarbeitung von Daten zu Flüchtlingen, die wegen **politischer Verfolgung** Anträge auf Asyl und auf Anerkennung einer politischen Verfolgung stellen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten grds. untersagt. Hierzu zählen u.a. Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen. Die Ansicht, politisch verfolgt zu sein und einen Anspruch auf Asyl nach Art. 16a GG zu haben, kann selbst eine politische Meinung sein. Gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO ist die Verarbeitung solcher Angaben erlaubt, wenn dies auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgt, dies im erheblichen öffentlichen Interesse erforderlich ist und dabei der Wesensgehalt des Datenschutzgrundrechts sowie die Interessen der Betroffenen durch

„angemessene und spezifische Maßnahmen“ gewahrt werden. Ein öffentliches Interesse an einer Verarbeitung nach dem AZRG, dem Asylgesetz (AsylG) oder nach anderen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften kann grds. angenommen werden. Für die Zulässigkeit einer Verarbeitung bedarf der weiten in Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO genannten Voraussetzungen (verstärkte Erforderlichkeitsprüfung sowie angemessene Schutzvorkehrungen).

Ursprünglich handelte es sich bei dem AZR um eine Datenbank, die ausschließlich aufenthalts- und sicherheitsbehördliche Funktionen erfüllte. Mit dem 1. DAVG von 2016 und dem 2. DAVG von 2019 wurde der Anwendungs- und Nutzungsbereich des AZR auf **Förderungs-, Hilfs- und soziale Maßnahmen** ausgeweitet. Eine informationelle Abschottung dieser neuen Nutzungen von den ursprünglichen Zwecken wurde nicht vorgesehen. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt insbesondere darauf ab, dass verstärkt Sozialdaten (§ 67 Abs. 1 SGB X) im AZR gespeichert und von dort weiterübermittelt werden. Diese Daten sind in besonderem Maße durch das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) geschützt. Dies gilt – entgegen einer weit verbreiteten Ansicht – auch für Daten, die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) verarbeitet werden (Weichert ZFSH 4-2022, 202 ff.; Weichert in Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz (GK-AufenthG), Hrsg. Berlitz, Stand Mai 2022, § 18a AZRG Rn. 5a). Zweck des Sozialgeheimnisses ist es zu verhindern, dass durch Kenntniserlangung der Hilfsbedürftigkeit den Betroffenen ungerechtfertigte Nachteile entstehen. Um dies zu erreichen, bedarf es einer verstärkten Zweckbindung dieser Daten.

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

Der Gesetzentwurf berücksichtigt in keiner Weise, dass durch die zusätzliche Aufnahme von dem Sozialgeheimnis unterliegenden Daten die Zugriffsmöglichkeiten auf diese Daten durch sämtliche **Sicherheitsbehörden**, also Polizeien, Staatsanwaltschaften und Geheimdienste, eröffnet wird, ohne dass Vorkehrungen zum Schutz vor Datenmissbrauch oder unverhältnismäßiger Zweckänderungen getroffen werden (§§ 15, 20, 22 AZRG). Damit wird die offensichtliche Verfassungswidrigkeit derartiger Datenzugriffe verstärkt (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 65-78 m.w.N.).

Nicht weiter ausgeführt werden können und sollen hier weitergehende **verfassungsrechtliche Bedenken**, die schon langfristig hinsichtlich der Regelungen des AZRG bestehen und welche die Bestimmtheit von Regelungen, die Erforderlichkeit von zugelassenen Verarbeitungen, die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sowie den Gleichheitsgrundsatz betreffen (dazu ausführlich Weichert GK-AufenthG, AZRG, Vorbemerkung Rn. 54-146).

Die Regelungstechnik des AZRG ist mit mehrfachen Verweisen und Bezugnahmen derart kompliziert, dass die Anwendenden das **Normengestrüpp** oft nicht mehr durchschauen können. Erst Recht gilt dies für die Betroffenen, für die dieses Gesetz ein Buch mit tausend Siegeln ist. Selbst der Gesetzgeber erfasst offenbar die Normenkomplexität nur eingeschränkt. Im vorliegenden Entwurf werden fünf Korrekturen von fehlgeleiteten Regelungen sowie 11 Klarstellungen vorgenommen. Diese Art der Regulierung verletzt das verfassungsrechtlich bestehende Gebot der Bestimmtheit und der Normenklarheit (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 67, 85 ff).

Die oben aufgeführten allgemeinen Kritikpunkte wurden u.a. im Rahmen der Anhörung des Bundestagsausschusses zum 2. DAVG am 13.05.2019 von verschiedenen Stellen vorgetragen. Leider hat sich diese Kritik weder in der weiteren Gesetzgebung noch im vorliegenden Regierungsentwurf oder in der Stellungnahme des Bundesrates hierzu niedergeschlagen.

B. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

Zu Änderungen des AZRG

Zu § 2 AZRG – Speicheranlass (3.)

Erfasst werden sollen gemäß Abs. 1 Nr. 3a künftig auch alle Ausländer, „die **existenzsichernde Leistungen** nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz oder dem Zweiten, Achten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch beziehen“. Sowohl die Tatsache des Sozialleistungsbezugs wie auch die näheren Umstände unterfallen bei den Leistungserbringern unter das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I).

In § 72 SGB X ist bisher der **Zugriff durch Sicherheitsbehörden** auf Sozialgeheimnisse eng und weitgehend auf Grunddaten begrenzt. Der Zugriff ist von einer Entscheidung eines Beamten mit der Befähigung zum Richteramt abhängig. Durch die umfassende Aufnahme der sozialgesetzlichen Speicheranlässe und -inhalte (§ 3) sowie die entsprechenden Änderungen im Sozialrecht werden die sozialgesetzlichen Schutzregelungen faktisch ausgehebelt, ohne dass hierauf in der Gesetzesbegründung auch nur hingewiesen wird.

Gemäß einem neu einzuführenden Absatz 2c sollen künftig zusätzlich zwecks Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit Ausländer erfasst werden, bei denen die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitserlaubnis, eine Zustimmung im Werkvertragsverfahren, eine Vermittlungsbestätigung oder das Einvernehmen zu einer Beschäftigung erteilt hat oder erteilen wird. Entgegen der Gesetzesbegründung (S. 53) erfolgt mit der Formulierung keine datenschutzrechtliche „Zweckbeschränkung“, da sich diese nur auf den Speicheranlass beschränkt und sich nicht auf die Zwecke der Datenübermittlung und -nutzung bezieht. Dies hat zur Folge, dass z.B. sämtliche Sicherheitsbehörden einen umfassenden Zugriff auch auf diese **beschäftigungsrelevanten Daten** erhalten. Eine umfassende Zweckbeschränkung dieser Daten wäre unabdingbar.

Gemäß einem neu angefügten Absatz 4 sollen dem Datensatz des Ausländers die Daten von Personen hinzugespeichert werden, die eine **Verpflichtungsermächtigung** (§§ 66 Abs. 2, 68 Abs. 1 AufenthG) abgegeben haben. Mit der Speicherung von Verpflichtungsermächtigungen erfasst das AZR nicht nur Daten von Ausländern, sondern auch von Deutschen (Weichert in GK-AufenthG, § 2 AZRG Rn. 92). Auch diese zusätzlichen Daten unterliegen dem umfassenden Zugriff der Sicherheitsbehörden, ohne dass die nötigen Vorkehrungen zur Verhinderung zweckwidriger Nutzungen getroffen werden.

Zu § 3 AZRG – Speicherinhalte (4.)

Gemäß Nr. 5 in Abs. 1 sollen künftig auch „**frühere Geschlechter** (frühere Personalien)“ gespeichert werden. Dabei handelt es sich um eine Folgeregelung zum „Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag“ (SBGG). Erfasst wird so ein besonders sensibles Datum, das als Angabe zur „sexuellen Orientierung“ gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO unter einem besonderen Schutz steht. Dieses Datum darf nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 DSGVO verarbeitet werden. Gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO müssen in dem Gesetz „angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorgesehen sein. Zudem muss die Abfrage „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“ sein. Diesen

Anforderungen genügen die AZRG-Regelungen nicht; dies gilt auch für § 10 Abs. 3 S. 1 AZRG-E (vgl. Begründung S. 63).

Gemäß einer neu in Abs. 1 einzuführenden Nr. 6a sollen „Angaben zum Bezug von **existenzsichernden Leistungen** nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz, dem Zweiten, dem Achten oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ gespeichert werden. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

Gemäß einem neuen Abs. 3d sollten die für die Arbeitsaufnahme angeforderten und ausgestellten erforderlichen Dokumente gespeichert werden. Durch die Speicherung und **Nutzungsmöglichkeit von Dokumenten** werden nicht nur strukturierte Daten, sondern auch Begründungstexte mit vielen weiteren Angaben verfügbar gemacht. Dadurch wird die Problematik von aufenthaltsrechtlichen Dokumenten (§ 6 Abs. 5 AZRG) auf beschäftigungsrechtliche Dokumente ausgeweitet. Mit der Übermittlung dieser Dokumente erfolgt regelmäßig ein Verstoß gegen das Datenminimierungsgebot des Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO (Weichert in GK-AufenthG, § 6 AZRG Rn. 34-47), zumal eine zweckbegrenzte Nutzung dieser Dokumente im Gesetz nicht sichergestellt wird.

Gemäß einem neuen Abs. 6 werden Angaben zu **Verpflichtungsermächtigungen** gespeichert. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

Zu § 6 – **Systematische Übermittlung** an das AZR (5.)

Die Neuregelung erweitert die **Pflicht zur Datenübermittlung** an das AZR auf sämtliche zur Übermittlung berechtigten Sozialleistungsbehörden, einschließlich der Bundesagentur für Arbeit und der leistungserbringenden Behörden gemäß dem AsylLB. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

Durch die Änderung in Abs. 2 S. 3 sollen gemäß der Begründung (S. 60) durch die Ausländerbehörde zusätzlich gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO besonders geschützte **Gesundheitsdaten** angeliefert und im AZR gespeichert werden, ohne dass die in Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO geforderten Maßnahmen sowie höhere materiell-rechtliche Anforderungen vorgesehen sind.

Zu § 10 Abs. 4 – **Nutzung der AZR-Nummer** (7.e)

Die Nutzungsmöglichkeit der AZR-Nummer beim Austausch direkt zwischen Behörden ohne Zwischenschaltung des AZR wird ausgeweitet. Bei der AZR-Nummer handelt es sich um eine **nationale Kennziffer** i.S.v. Art. 87 DSGVO, deren Verwendung nur erlaubt ist, wenn „geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“ bestehen. Derartige Garantien enthält das AZRG nicht (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 79-84, § 3 Rn. 7-9).

Zu den §§ 18a, 18b und 18d – **Datenübermittlung an leistungserbringende Behörden** (14.-16.)

Leistungen erbringende Behörden sollen Daten über die Leistungen und Verpflichtungsermächtigungen, die neu ins Gesetz aufgenommen werden, übermittelt bekommen. Auf die Ausführungen zu § 2 AZRG-E wird verwiesen.

Zu § 22 – **Abruf im automatisierten Verfahren** (21.)

Anstelle der bisherigen Regelung, wonach für bestimmte Behörden unter engen Voraussetzungen automatisierte Abrufverfahren eingerichtet werden können, wird diese

Einrichtung zum Regelfall erklärt. Bis zum 01.08.2026 sollen alle aufgeführten Behörden online an das AZR angeschlossen sein (Begründung S. 67). Das bisher geregelte aufwändige Zulassungsverfahren soll durch eine einfachere, sich auf die Registerbehörde beschränkende Zulassung ersetzt werden. Dabei sollen künftig materiell-rechtliche Schutzerwägungen in Bezug auf die Betroffenen nicht mehr relevant sein.

Die Rechtfertigung für die Vereinfachung des Zulassungsverfahrens besteht darin, dass ein „neues Regelverfahren“ nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch „datenschutzfreundlicher“ sei (Begründung S. 68). Die erwähnten „technischen Prüf- und Protokollierungsroutinen“ sind weder gesetzlich normiert noch anderweitig bekannt. Bisher beklagte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfDI), dass die bestehenden Kontrollmöglichkeiten unzureichend seien (Nachweise bei Weichert in GK-AufenthG, § 34a AZRG Rn. 7). Automatisierte Abrufmöglichkeiten enthalten ein großes Missbrauchsrisiko. Die DSGVO sieht insofern keine konkreten Schutzvorkehrungen vor. Solche bedürften vielmehr ausdrücklicher gesetzlicher Regelung.

Zu § 26a – **Übermittlung an die EU-Kommission** (24.)

War bisher die AZR-Datenübermittlung auf deutsche Behörden beschränkt, so soll künftig auch die EU-Kommission Daten zur Umsetzung der Richtlinie 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie) erhalten.

Zu § 34 **Auskunftsrecht** (30.)

Die Registerbehörde wird im Entwurf verpflichtet, im Fall einer Datenübermittlung unter Nutzung der Identifikationsnummer (Steuer-ID) gemäß dem § 10 Onlinezugangsgesetz (OZG) den Betroffenen die Möglichkeit eines Onlineabrufs zur Verfügung zu stellen.

Dieses Datenschutzcockpit ist – entgegen der Darstellung in der Begründung (S. 69) – noch nicht „geschaffen“ und soll erst eingerichtet werden, wenn im AZR die Steuer-ID zur Grundlage des Datenaustauschs genutzt wird. In dieser noch nicht absehbaren Zukunft ist das Cockpit nach § 10 Online-Zugangsgesetz (OZG) ohnehin verpflichtend. Die Norm hat somit keinen eigenständigen Regelungsgehalt.

Es ist wünschenswert und aus Gründen der Verarbeitungstransparenz geboten, schon jetzt ein Datencockpit-Verfahren im AZR zu etablieren, wobei nicht die noch nicht eingeführte Identifizierungsnummer als Referenzdatum herangezogen wird, sondern die zum Datenaustausch verwendete AZR-Nummer. Dadurch sollten sämtliche Datenabrufe im AZR über ein Internetportal durch die Betroffenen nach einer entsprechenden Identifizierung und Authentifizierung nachvollziehbar gemacht werden. Hierdurch könnte zumindest teilweise der bisherige Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Transparenzpflichten (Art. 12-14 DSGVO, Weichert in GK AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 124 f.) kompensiert werden. Zugleich kann die Etablierung eines solchen Verfahrens im AZR eine Erprobung des im OZG vorgesehenen Verfahrens in einem technisch überschaubareren Rahmen ermöglichen.

Zu den Art. 4-7 – **Änderung des Sozialrechts**

Im II., VIII. und XII. Sozialgesetzbuch und im Unterhaltsvorschussgesetz sollen Regelungen aufgenommen werden, die es den zuständigen Behörden ermöglicht, AZR-Daten abzufragen. Diese Abfragen sind gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 8-8c AZRG automatisiert (online) zulässig.

Diese Erhebungsregelungen, die mit den §§ 18a ff. AZRG korrespondieren, erlauben ohne prozessuale oder weitere materielle Eingrenzung die Datenbeschaffung der Sozialbehörden beim AZR. Dadurch wird das Missbrauchsrisiko der AZR-Daten durch Sozialbehörden stark

erhöht. Die Schutzvorkehrungen des § 67a SGB X, die generell für die Datenerhebung durch Sozialleistungsträger gelten, werden ausgehebelt.

C. Strukturelle Überlegungen

Im vorliegenden Gesetzesvorschlag werden erneut massive Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz der Betroffenen vorgesehen. Mit ihnen werden die schon bestehenden **Erfassungs- und Überwachungsmaßnahmen gegenüber Nichtdeutschen** verstärkt. Derartige Eingriffe sind nur verfassungsgemäß, wenn sie verhältnismäßig, d.h. wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind. Sind neue gesetzliche Maßnahmen geeignet und für legitime Zwecke erforderlich, so bedarf es zur Sicherung des Datenschutzes und der Angemessenheit der informationellen Eingriffe geeigneter Garantien und Schutzmaßnahmen.

Für derartige Schutzmaßnahmen sind folgende Aspekte von besonderer Relevanz:

Nichtdeutsche, insbesondere Flüchtlinge aus Ländern außerhalb der EU, haben in gleichem Maße wie Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland bzw. von EU-Mitgliedstaaten einen **Schutzanspruch hinsichtlich ihres Grundrechtes auf Datenschutz**.

Viele dieser Menschen sind nicht bzw. nur in einem geringen Maße der deutschen Sprache mächtig und sind mit den gesetzlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen informationeller Eingriffe nicht vertraut. Sie kennen oft weder die teilweise hochkomplexen Regelungen noch die faktischen Gegebenheiten und Hintergründe ihrer informationellen Erfassung und Kontrolle. Sie haben, strukturell und kulturell bedingt, faktisch nur sehr begrenzte oder keine Möglichkeiten, ihre informationellen Grundrechte individuell durchzusetzen. Sie sind bisher auch nicht so organisiert und mit Rechten ausgestattet, dass sie ihre gemeinsamen Interessen kollektiv vertreten können. Sie sind deshalb ihrer informationellen Erfassung und Überwachung oft **schutzlos ausgeliefert**.

Angesichts dieser Situation sollte eine Instanz befugt werden, welche die Interessen sowie die Freiheits- und Grundrechte von Nichtdeutschen auch rechtlich wahrnimmt. Hierfür ist im Aufenthaltsgesetz generell das Amt der **Integrationsbeauftragten** vorgesehen (§§ 92-94 AufenthG). Diese hat aber nur geringe finanzielle und personelle Ressourcen und ist wegen ihrer Benennung und hierarchischen Einbindung nicht unabhängig. Ihre rechtlichen Möglichkeiten beschränken sich auf informelle Aktivitäten. Es bedarf deshalb zusätzlicher, geeigneterer Maßnahmen, um das Grundrecht auf Datenschutz von Nichtdeutschen zu gewährleisten.

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

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

Das AZRG ist in der aktuell geltenden Fassung verfassungs- und europarechtswidrig. Am 23.10.2023 wurden Beschwerden gegen das Gesetz beim Bundesverfassungsgericht eingereicht (Geflüchtete gehen gegen ausufernde Datenspeicherung vor das Bundesverfassungsgericht – GFF, PRO ASYL und LSVD unterstützen Beschwerde gegen erweitertes Ausländerzentralregister, 31.10.2023, <https://freiheitsrechte.org>). Mit dem vorliegenden Entwurf werden diese Grundrechtsverstöße teilweise vertieft. Sollen die im AZRG vorgesehenen Kommunikationsformen – soweit verfassungsrechtlich überhaupt akzeptabel – beibehalten und weiter ausgebaut werden, so sind kompensatorische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte unabdingbar.

Zwar wurden zum AZR schon mehrfach Evaluationen durchgeführt. Diese bezogen sich aber fast ausschließlich auf Fragen der Kosten und der Erhöhung der Effizienz. Eine Evaluation aus Grundrechtssicht ist bisher nicht erfolgt (Weichert in GK-AufenthG, AZR-Gesetz, IX – 3 Evaluierung Rn. 2 f.). Es bedarf einer grundsätzlichen Neuorientierung hinsichtlich der Erfassung von Nichtdeutschen in Deutschland. Hierfür sollte eine **aus Grundrechtssicht vorgenommene Evaluierung** des AZR durchgeführt werden.

Die zentrale grundrechtliche Problematik des AZR besteht in dessen Multifunktionalität als Datendrehscheibe für alle deutschen Behörden zu dieser Bevölkerungsgruppe. Zwecke der Integration und der aufenthaltsrechtlichen Absicherung sind mit repressiven Zwecken grundsätzlich nicht vereinbar. Um die wesentlichsten Verstöße gegen den Zweckbindungsgrundsatz beim AZR aufzulösen, ist es dringlich, die **sicherheitsbehördlichen Nutzungsmöglichkeiten** auf das unbedingt Nötige und Verhältnismäßige zu beschränken und durch technisch-organisatorische Maßnahmen und prozedurale Vorkehrungen zu flankieren.

Ein zentrales Defizit des AZR besteht in dessen Intransparenz für die Betroffenen. Hierzu wird vorgeschlagen, ein Datencockpit einzurichten (s.o. zu § 34 AZRG). Unabhängig davon und kurzfristig realisierbar ist es, die **restriktive Auskunftspraxis** für Betroffene zu beenden (Weichert in GK-AufenthG, § 34 AZRG Rn. 4 ff.). Hierfür bedarf es nicht zwingend einer Gesetzesänderung, Es würde eine Änderung von Verwaltungsvorschriften und der Praxis genügen. Hierfür förderlich kann eine entsprechende Entschließung des Bundestags sein.

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

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehe ich gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Thilo Weichert