

11. Januar 2024

**Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von
Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG)**

**von Sarah Lincoln,
Rechtsanwältin und Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe**

Das Ausländerzentralregister verbindet bereits jetzt eine Flut von Daten aus unterschiedlichen Lebensbereichen miteinander und macht sie zahlreichen Behörden zugänglich. Auf das Ausländerzentralregister haben derzeit schon mehr als 16.000 öffentliche Stellen und Organisationen mit mehr als 150.000 Einzelnutzer*innen Zugriff, darunter neben den Ausländerbehörden etwa auch Polizeibehörden, Jobcenter, Jugendämter und Gerichte. Es besteht die Gefahr übermäßiger Datenabrufe sowie ein enormes Missbrauchspotenzial, da kaum Schutz- und Kontrollmechanismen vorgesehen sind. Ein ausführlicher Überblick dazu gibt es in der Studie der Gesellschaft für Freiheitsrechte: [Das Ausländerzentralregister – Eine Datensammlung außer Kontrolle.](#)

Details zur Verfassungswidrigkeit des Ausländerzentralregistergesetzes in der jetzigen Fassung sind in der [Verfassungsbeschwerde der GFF, Pro Asyl & LSVD](#) gegen die 2021 im Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes erfolgten Erweiterungen zu finden.

Bewertung des DÜV-AnpassG-E

Das 2021 verfassungswidrig ausgeweitete Ausländerzentralregistergesetz wird mit dem DÜV-AnpassG-E nicht auf den Boden des Grundgesetzes zurückgeholt, sondern bewegt sich durch eine Erweiterung des Datenkranzes und neue abrufberechtigte Stellen und Organisationen weiter in die falsche Richtung und verschärft die bereits bestehenden Probleme.

- 1. Ausweitung des Datenkranzes:** Der Datenkranz wird um Sozialdaten nach dem SGB II, dem SGB VIII, SGB XII und dem UhVorschG sowie personenbezogene Daten nach dem AsylbLG ergänzt. Künftig soll gespeichert werden, welche Sozialleistungen eine Person bezieht. Vorgesehen ist eine Speicherung der zuständigen Leistungsbehörde, des Bezugszeitraums und zur Art der Leistung. Dabei ist der Leistungsbezug selbst ein sensibles, unter Umständen stigmatisierendes Datum, das nun zu einer der größten Datensammlungen Deutschlands hinzugefügt wird. Über die Aufnahme der Verpflichtungserklärungen nach § 68 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz in den Datenkranz werden erstmals auch Daten von Deutschen Staatsbürger*innen aufgenommen. Im AZR wird neben den Angaben zum Verpflichtungsgeber auch das Dokument selbst hinterlegt und somit voraussichtlich sensible Daten deutscher Staatsbürger*innen der ausufernden Datensammlung hinzugefügt. Diese Daten können nicht etwa ausschließlich von anderen Leistungsbehörden

oder den Ausländerbehörden abgerufen werden, sondern nach § 15 Abs. 1 und 2 sowie § 20 AZRG können neben der Migrationsverwaltung auch sämtliche Sicherheitsbehörden auf den gesamten Datenbestand im Ausländerzentralregister zugreifen. Mit jeder Ausweitung des Datenkranzes wird das Persönlichkeitsprofil der im Register gespeicherten Personen erweitert und gewährt zunehmend weitreichende Einblick in die private Lebensführung. Insbesondere zu Asylsuchenden sind im Register bereits jetzt sehr viele, teils hochpersönliche Daten gespeichert. Die mit der Speicherung von Daten zum Sozialleistungsbezug erhofften Erleichterungen stehen in keinem Verhältnis zum Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die neuen Speichertatbestände es der Ausländerbehörde erleichtern, einen Fortzug einer Person festzustellen. Ein Ende des Leistungsbezugs habe Indizwirkung für einen Fortzug, eine entsprechende Pushnachricht an die Ausländerbehörde solle dazu führen, dass diese die Voraussetzungen für den Aufenthaltstitel überprüfe.¹ Da das Ende eines Leistungsbezugs auch viele andere Gründe haben kann, etwa die Aufnahme einer Beschäftigung, erscheint schon die Indizwirkung fraglich und es ist zu befürchten, dass zahlreiche Aufenthaltstitel grundlos in Frage gestellt werden. Zudem soll die Speicherung statistische Auswertungen erleichtern, insbesondere sollen dadurch Zahlen bereitstehen, wie viele Ausländer*innen welche Sozialleistungen beziehen.² Hier offenbart sich ein grundsätzliches Problem des Ausländerzentralregisters. Indem für in Deutschland lebende Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ein derart umfassendes zentrales Register geschaffen wird, können künftig auch ausschließlich zu dieser Personengruppe detaillierte statistische Angaben gemacht werden. Dies mag bei Informationen mit einem engen Zusammenhang zum Migrationsrecht, etwa Zahlen zu Anerkennungsquoten etc. Sinn machen. Existenzsichernde Leistungen hingegen stehen jedem Menschen zu und stehen in keinem sachlichen Zusammenhang zur Staatsangehörigkeit. Die Verfügbarkeit spezifischer Daten zu Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit birgt daher die Gefahr, dass diese für rechte Stimmungsmache missbraucht werden.

- 2. Ausweitung der abrufberechtigten Stellen** (insb. im automatisierten Verfahren): Laut Gesetzesbegründung wird geschätzt, dass rund 3.000 Behörden neu am automatisierten Verfahren teilnehmen werden: 500 Jugendämter und sonstige für Unterhaltsvorschuss zuständige Stellen, 170 Justizvollzugseinrichtungen (neu aufgenommen), 200 Jobcenter, 450 Staatsangehörigkeitsbehörden, 280 Gesundheitsämter, 1.000 Gerichte und 400 sonstige öffentliche Stellen, welche nach § 22 Absatz 2 neu teilnehmen können.

In §22 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter "*soweit es wegen der Häufigkeit der Übermittlungsersuchen oder der Eilbedürftigkeit unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen angemessen ist und*" durch das Wort "*wenn*" ersetzt. Hinter dieser Änderung verbirgt sich ein problematisches Verständnis der Registerführung. Um zu begründen, warum die Häufigkeit oder Eilbedürftigkeit der Übermittlungsersuchen keine Voraussetzung für die Teilnahme am automatisierten Verfahren sein soll, wird auf die MPK im Juli verwiesen. Ein MPK-Beschluss ist keine Begründung. Gerade wenn weder Häufigkeit noch Eilbedürftigkeit eine automatische Übermittlung rechtfertigen, sollte allein aus Effizienzgesichtspunkten von dieser abgesehen werden. Bei der wegfallenden Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der

¹ BT Drs. 20/9470, S. 38

² BT Drs. 20/9470, S. 4, 38

Betroffenen der automatischen Abrufe gibt es statt einer Begründung schlicht einen Verweis auf das vorgeschriebene Stichprobenverfahren. Allerdings kann das Stichprobenverfahren keinesfalls eine systematische Überprüfung von schutzwürdigen Interessen ersetzen, da es nicht geeignet ist, im größeren Umfang Datenschutzverstöße aufzudecken. Nach Auskunft der Bundesregierung vom 20. September 2021 werden monatlich Datenabrufe im dreistelligen Bereich per Zufallsprinzip ausgewählt.³ Ein Sprecher des BAMF teilte auf Anfrage von netzpolitik.org im September 2023 mit, dass seit Ende 2021 „pro Quartal 2.400 Stichproben gezogen und überprüft“ wurden.⁴ Nach Auskunft der Bundesregierung erfolgten zwischen Januar und Juli 2021 durchschnittlich ca. 7 Millionen Abfragen im Monat im automatisierten Verfahren (exklusive der Abfragen durch die Nachrichtendienste).⁵ Mittlerweile wird diese Zahl mutmaßlich höher liegen, weil weitere Behörden ans automatisierte Abrufverfahren angeschlossen wurde. Doch auch bei 7 Millionen Abfragen im Monat und monatlich 800 Stichprobenkontrollen wird nur einer von ca. 9.000 Abrufen überprüft. Hinzu kommt: Die Kontrolle dieser Stichproben beruht auf einer Selbstauskunft der abrufenden Behörde. Diese Behörde wird zunächst gebeten, ihren Datenzugriff zu begründen. Diese Begründung wird dann vom Bundesverwaltungsamt lediglich auf Plausibilität überprüft. Umso besorgniserregender ist es, dass das BAMF dennoch in den letzten zwei Jahren in 0,3 Prozent der überprüften Fälle Datenschutzverstöße fand, die so gravierend waren, dass sie an eine Datenschutzbehörde gemeldet werden mussten. In 1,5 Prozent der Fälle stellte die Behörde Datenschutzverstöße ohne Meldeverpflichtung fest.⁶

In insgesamt 1,8 Prozent der automatisierten Abrufe hielt die Selbstauskunft der Behörde somit selbst einer Plausibilitätsprüfung nicht stand. Werden nun weitere 3000 Behörden an das automatisierte Abrufverfahren angeschlossen, erhöht sich die Gefahr unberechtigter Datenabrufe. Die damit einhergehende Aufwandsminimierung ist hingegen bei Behörden, die das Register weder häufig noch in besonders eiligen Fällen nutzen, allenfalls gering.

- 3. Anpassung des § 87 AufenthG:** Im DÜV-AnpassG-E wird der § 87 AufenthG geändert. Diese Änderung sollte zum Anlass genommen werden folgendes Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen: „Die Meldepflichten von Menschen ohne Papiere wollen wir überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen.“⁷ Die derzeit bestehende Meldepflicht verletzt das Grundrecht auf ein gesundheitliches Existenzminimum, weil sie Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus faktisch von der Gesundheitsversorgung ausschließt. Formal haben sie zwar genau wie Asylsuchende einen Anspruch auf Behandlung akuter Erkrankungen. Aber sobald sie sich an das Sozialamt wenden, um den dafür erforderlichen Behandlungsschein zu erhalten, droht ihnen die Abschiebung. Denn das Sozialamt ist, wie andere staatliche Stellen auch, durch das Aufenthaltsgesetz dazu verpflichtet, Menschen ohne Papiere an die Ausländerbehörde

³ BT-Drs. 19/32508, S. 11.

⁴ <https://netzpolitik.org/2023/gesetzesvorschlag-mehr-daten-fuer-das-auslaenderzentralregister/>

⁵ BT-Drs. 19/32508, S. 6.

⁶ <https://netzpolitik.org/2023/gesetzesvorschlag-mehr-daten-fuer-das-auslaenderzentralregister/>

⁷ Koalitionsvertrag, S. 139.

zu melden. Aus Angst um ihre Existenz meiden die Betroffenen den Gang zum Arzt, auch bei lebensbedrohlichen Erkrankungen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gilt bedingungslos und darf nicht aus migrationspolitischen Erwägungen relativiert werden.⁸ Im § 87 Abs. 1 AufenthG sollte daher durch das DÜV-AnpassG neben den Ausnahmen von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, eine Ausnahme für den Gesundheitsbereich aufgenommen werden. Einen Überblick über die Meldepflicht in § 87 Abs. 1 AufenthG und ihre Unvereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben und internationalen Menschenrechtsstandards gibt die GFF-Studie [Ohne Angst zum Arzt – Das Recht auf Gesundheit von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus in Deutschland](#).

Dringender Reformbedarf im AZRG

Während die vorgeschlagenen Änderungen die Probleme des AZR weiter verschärfen, liegen die Grundprobleme im prinzipiellen Aufbau. Daher sollte das anstehende Änderungsgesetz zum Anlass genommen werden, das AZR verfassungskonform zu gestalten. Kurzfristig sollten folgende Punkte umgesetzt werden:

1. Keine Volltextspeicherung von Asylbescheiden und aufenthaltsrechtlichen Gerichtsentscheidungen

Asylbescheide und aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen dürfen nicht im Volltext im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Eine Behörde, die den Volltext einer migrationsrechtlichen Entscheidung benötigt, kann sich diese stattdessen von der betroffenen Person oder der zuständigen Behörde vorlegen lassen.

2. Einschränkung des Zugriffs von Polizeibehörden

Die Zugriffsbefugnisse von Polizeibehörden müssen dringend durch hinreichend restriktive Übermittlungsvoraussetzungen wie einen konkreten Ermittlungsansatz und den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt werden. Derzeit können Polizeibehörden zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit auf sämtliche Daten im Register zugreifen. Die Verfolgung von Bagatelldelikten oder die Verhinderung geringfügiger Schäden rechtfertigen aber keine weitreichende Übermittlung hochsensibler Daten. Zudem stellt eine derartige Nutzung einer zentralen Datensammlung eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar.

3. Einschränkung des Zugriffs von Nachrichtendiensten

Der direkte Zugriff von Nachrichtendiensten auf Daten aus dem Ausländerzentralregister muss evaluiert werden. Soweit kein signifikanter Sicherheitsgewinn erzielt wird, sind sie von automatisierten Abrufen vollständig auszuschließen. Anderenfalls muss die Wahrung von schutzwürdigen Interessen der Betroffenen durch eine Protokollierung im Ausländerzentralregister und eine regelmäßige Kontrolle der Zugriffe sichergestellt werden.

⁸ BVerfGE 132, 134 <173 >.

4. Datenmissbrauch in § 42 AZRG als Officialdelikt

Die heutige Regelung des § 42 AZRG ist ein absolutes Antragsdelikt. § 42 AZRG sollte entweder zum Officialdelikt gemacht werden oder es in ein relatives Antragsdelikt mit Antragsmöglichkeit für den Geschädigten sowie die oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, die Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Aufsichtsbehörde, zu ändern. Die fehlende Antragstellung kann dann auch durch ein besonderes öffentliches Strafverfolgungsinteresse ersetzt werden. Als absolutes Antragsdelikt läuft § 42 AZRG leer. Die Betroffenen erfahren in den allermeisten Fällen nicht von dem Missbrauch ihrer Daten. Zudem handelt es sich um eine besonders verletzbare Gruppe, die typischerweise nicht geneigt ist, sich mit staatlichen Behörden anzulegen oder gar Strafanzeige zu erstatten. Dies gilt umso mehr für Geflüchtete im Asylverfahren, Geduldete oder andere Migrant*innen, die sich in behördlichen Abhängigkeitsverhältnissen befinden und besorgt sein könnten, laufende Verfahren zu gefährden. Zumindest eine Ausweitung des Kreises der Antragsberechtigten ist daher dringend geboten.

5. Übermittlung von Grunddaten an alle deutschen Behörden nur bei Angabe eines Verwendungszwecks.

Auch bei der Abfrage von Grunddaten muss die Angabe eines Verwendungszwecks verpflichtend sein. Derzeit können Grunddaten an alle deutschen Behörden übermittelt werden, ohne dass dafür ein Zweck angegeben werden muss. Dies erhöht die Gefahr, dass Daten unbefugt oder missbräuchlich abgerufen werden.

6. Ersatzlose Streichung der Speicherung von Straftatverdächtigen

Die Speicherungsanlässe in § 2 Nr. 7 und 7a AZRG müssen gestrichen, oder zumindest bestimmter und enger gefasst werden, soweit sie an den Verdacht bevorstehender Straftaten anknüpfen. Denn es wird auch auf Straftatbestände Bezug genommen, die Handlungen weit im Vorfeld konkreter Rechtsgutsverletzungen unter Strafe stellen. Eine solche Speicherung beruht fast zwangsläufig primär auf Erkenntnissen über die persönlichen Haltungen oder sozialen Bindungen der betroffenen Person, die für sich genommen Grundrechtseingriffe nicht legitimieren können. Betroffene müssen insbesondere davor geschützt werden, aufgrund von auf unsicherer Tatsachengrundlage basierender gespeicherter Daten etwa bei ausländerrechtlichen Entscheidungen Nachteile zu erfahren.

Kontakt:

Sarah Lincoln

Rechtsanwältin und
Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe
+49 30 5490810 16
sarah.lincoln@freiheitsrechte.org
PGP Key ID: 1757123D

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.