

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (Stand: Referentenentwurf vom 01.02.2021)

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf. Im Hinblick auf die erneut sehr kurze Stellungnahmefrist können wir aber nur auf einige, aus unserer Sicht besonders kritische Aspekte eingehen.

Die Schnelligkeit des Gesetzgebungsverfahrens lässt befürchten, dass nicht alle europa- und grundgesetzlich garantierten Rechte der Betroffenen ausreichende Berücksichtigung finden werden. Wir regen aus diesem Grund an, den vorliegenden Referentenentwurf nicht weiter zu verfolgen. 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. Im Hinblick auf den insbesondere aus datenschutzrechtlicher Sicht sehr komplexen Regelungsgegenstand regen wir darüber hinaus an, zu gegebener Zeit weitere, insbesondere im Bereich des Datenschutzes spezialisierte Akteure in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen sowie ausreichende Beteiligungsfristen für die Verbändebeteiligung einzuplanen.

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.

Begründet wird dies damit, dass das „once-only-Prinzip“ im Bereich des Ausländerwesens bislang nur unzureichend Anwendung finde, was zu Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung und dem Erfordernis von Mehrfacheinreichung von Unterlagen führe. Auch wenn eine bessere Datenqualität, schnellere Verfahren und die Vermeidung der Mehrfacheinreichung von Unterlagen grundsätzlich begrüßenswert ist, bleibt festzuhalten, dass dieses Prinzip sich v.a. aus Datenschutzgründen in anderen

deutschen Verwaltungsverfahren bislang kaum durchgesetzt hat. Weitere wichtige Aspekte dieses Prinzips, welches ausdrücklich auch den Interessen der Bürger*innen dienen soll und die Zustimmung der Betroffenen zur Datenweitergabe erfordert, wurden im vorliegenden Gesetzesentwurf, der allein auf die Perspektive der Verwaltung abstellt, aber nicht verankert.

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. Solche besonders schützenswerten 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. 81 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 wird dies allein mit der effizienteren Gestaltung des Verfahrensablaufs (S. 82 des Gesetzesentwurfs).

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 sechs 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. Die Sechsjahresdauer wird damit begründet, dass der Anspruch auf Erstattung von Kosten einer sechsjährigen Fälligkeitsverjährung unterliegt (S. 84 des Gesetzesentwurfes).

Die Erforderlichkeit der Verlängerung auf 6 Jahre, die nicht auf Fälle der Kostenerstattungspflicht beschränkt ist, 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 zurecht eine individuelle Einzelfallprüfung sein.

Darüber hinaus erschließt sich nicht, warum hier eine Frist verhältnismäßig sein soll, die doppelt so lang ist wie die Dauer von Suchvermerken im Bundeszentralregister. Diese Suchvermerke sind gemäß § 29 Abs. 2 Bundeszentralregistergesetz spätestens 3 Jahre nach der Speicherung zu entfernen. Erneut stellt sich die Frage der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personengruppen.

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, dem Vermeiden von Dokumentenverlust auf dem Postweg und Einsparmöglichkeiten begründet wird (S. 86ff. 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 (S. 87f.) 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, 08. Februar 2021