

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz)

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0
Ihr Ansprechpartner
Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030 284447-53
Telefax 030 284447-55
Email bernward.ostrop@caritas.de
www.caritas.de

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Ihre Ansprechpartnerin
Katharina Stamm
Telefon: +49 30 652 11-1639
Telefax: +49 30 652 11-3333
Email katharina.stamm@diakonie.de
www.diakonie.de

Datum 06.11.2018

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Caritasverband und die Diakonie Deutschland nutzen gerne die Möglichkeit, Stellung zum Referentenentwurf des 2. Datenaustauschverbesserungsgesetzes zu nehmen: Der Gesetzentwurf berührt in verschiedenen Einzelregelungen, gerade auch bei der erweiterten Nutzung des Ausländerzentralregisters, gesellschaftlich bedeutende Grundfragen im Umgang mit digital gespeicherten und übermittelten persönlichen Daten. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Grundsatz der Datensouveränität und Datensparsamkeit gelten für alle in Deutschland lebenden Menschen. Ihrer Durchsetzung kommt in einer Phase, in der die EGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen umfassend umgesetzt werden soll, eine besondere Bedeutung für die Akzeptanz der Strategie insgesamt zu. Weder für Asylsuchende noch für andere Ausländer dürfen die genannten Rechte unbegründet oder unverhältnismäßig eingeschränkt werden. Es ist angesichts der grundlegenden Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens sinnvoll und notwendig, eine möglichst breite gesellschaftliche Diskussion über seine netzpolitische Bewertung und eine Beteiligung verschiedener Experten und Expertinnen im weiteren Verfahren zu erreichen. Dabei sollten insbesondere auch Verbände zur Stellungnahme eingeladen werden, die besondere Expertise im Datenschutzrecht, in der Netzpolitik, im Aufenthaltsrecht und Jugendschutz haben und die diese Expertisen verknüpfen. Angesichts des Zusammenspiels verschiedener Regelungskomplexe ist die bisher geplante Anfrage zur Stellungnahme bei nur wenigen Verbänden u.E. ungenügend und verbesserungsbedürftig, um die weitreichenden Änderungen bei der Speicherung und Weitergabe von persönlichen Daten ausreichend bewerten zu können. Die im Koalitionsvertrag angekündigte „Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung..., die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient“ (RdNR. 2031) könnte sich hier besonders bewähren. Gerade vulnerable Gruppen müssen verlässlich darauf vertrauen dürfen, dass ihre – in Notlagen ermittelten – Daten von staatlichen ebenso wie von privaten Stellen nicht zu Zwecken gebraucht werden, die mit dem ursprünglichen Zweck der Datenerhebung nichts zu tun haben.

Der Deutsche Caritasverband und die Diakonie Deutschland verstehen sich als Anwalt dieser netzpolitischen und menschenrechtlichen Grundforderung, sehen sich aber ohne ergänzende Konsultation vorläufig nur imstande, zum Gesetzesvorhaben eine erste Einschätzung zu übermitteln. Es beschränken sich die folgenden Ausführungen in diesem Sinne auf einige u.E. wesentliche Punkte.

Das zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz knüpft an das Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2.2.2016 an (BGBl. I S. 130). Nach den Aussagen des Entwurfs sei mit dem ersten Gesetz „für die Digitalisierung des Asylverfahrens erforderliche Grundversorgung gewährleistet“ worden. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollte, so der Gesetzgeber, nun die Nutzungsmöglichkeiten des Ausländerzentralregisters weiterentwickelt werden, „um die Verteilung von Asyl- und Schutzsuchenden effizient organisieren und steuern“ zu können. Tatsächlich entsteht bei der Lektüre der Einzelregelungen allerdings der Eindruck, dass für Asylbewerber mit dem Gesetz ein besonders engmaschiges Überwachungsnetz geknüpft werden soll und zugleich eine umfassende statistische Erfassung veranlasst wird, die Auswertungen vor allem im Hinblick auf „Missbrauch“ ermöglichen zu sollen scheint, auch wenn der Wortlaut des Gesetzes zur Begründung an mehreren Stellen auf die Integrationschancen der Asylbewerber verweist. Gerade auch die erkennungsdienstliche Erfassung von unbegleiteten Kindern ab dem vollendeten 6. Lebensjahr, die von nun an zu den Pflichten der Jugendämter gehören soll, atmet den Geist der Überwachung.

Als wesentliche neue Regelungsinhalte nennt der Entwurf folgende Aspekte:

- Authentisierung von Organisationseinheiten an Stelle von Einzelpersonen zu Onlineabrufen vom AZR
- Verwendung der AZR-Nummer in der Kommunikation zwischen beteiligten Stellen
- erleichterte Weiterverarbeitung abgerufener AZR-Daten
- verbindliche Festlegung einer technischen Kommunikationsschnittstelle mit dem AZR
- Erweiterung der Zuständigkeit der Bundespolizei für ED-Behandlungen
- Einbeziehung der Erkenntnisse der Bundespolizei bei der Visumserteilung
- Ausweitung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen
- flächendeckende Registrierung von unbegleiteten Minderjährigen mit zusätzlicher Erfassung von Fingerabdrücken ab dem vollendeten 6. Lebensjahr
- Ausweitung der Speicherung von Identifizierungsdaten zur Durchführung von Abschiebungen
- zentralisierte Speicherung von Daten zur Förderung der Ausreise – sowohl von freiwillig Ausreisenden als auch von Personen, die abgeschoben werden
- einheitliche Nutzung des Datenaustauschformulars XAusländer
- Erweiterung der Informationen für die statistische Erfassung z.B. von Daten aus der epidemiologischen Überwachung (u.a. Informationen zu einer Schwerbehinderung, die einer Unterbringung in einer Sammelunterkunft entgegen stehen).

II. Kurze zusammenfassende Bewertung

Der Deutsche Caritasverband und die Diakonie Deutschland halten das Vorhaben der Bundesregierung für grundsätzlich nachvollziehbar, den Datenaustausch im Rahmen der Nutzung des AZR effizient gestalten zu wollen; sie haben jedoch Zweifel, ob die vorgeschlagenen Änderungen verfassungs- und europarechtlichen Standards genügen, nicht zuletzt da für die erleichterten teilweise automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten von Daten zwischen Behörden keine erweiterten Schutzmöglichkeiten für die Betroffenen vor missbräuchlicher Datenverwendung bestehen, auch wo es sich um sensible, persönliche Daten handelt. Die möglichen diskriminierenden Wirkungen der erweiterten Nutzung des Datenaustauschformulars XAusländer konnten nicht abschließend geprüft werden.

III. Datenschutz allgemein

Der Referentenentwurf hat das Ziel die Nutzungsmöglichkeiten des Ausländerzentralregisters weiterzuentwickeln, um, so die Bundesregierung, die Verteilung von Asyl- und Schutzsuchenden effizient organisieren und steuern zu können.

Die vereinfachte Verbreitung und Verteilung von Daten darf allerdings nur unter Berücksichtigung des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung incl. der Berücksichtigung der DSGVO und ihrer Begründung erfolgen. Den verfassungsrechtlichen Maßstab bildet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I iVm Art. 1 I GG), das nach der Rechtsprechung des BVerfG¹ jedem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit „die Befugnis“ verleiht, „grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts [...] sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“²

Ob die Verarbeitung eines personenbezogenen Datums geeignet ist, das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen zu verletzen, hängt nach dem BVerfG nicht vom Inhalt bzw. der Art des Datums, sondern vom Zweck der Datenverarbeitung, sowie den Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten ab³. Die Speicherung personenbezogener Daten zu einem unbestimmten Zweck ist danach unzulässig. Diese Grundsätze wurde durch die Datenschutzgrundverordnung weiter entwickelt und konkretisiert. So stärkt die Datenschutzgrundverordnung beispielsweise die Informationspflichten bei der Erhebung von personenbezogenen Daten gegenüber dem Betroffenen (Art. 12ff DSGVO), und es wurden die Auskunftsrechte der betroffenen Person weiter präzisiert. Darüber hinaus muss bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten technisch und organisatorisch gewährleistet sein, dass Daten nicht unbefugt oder unrechtmäßig verarbeitet werden (Art. 32 DSGVO). Auch wird präzisiert, dass personenbezogene Daten für die Zwecke der Verarbei-

¹ BVerfGE 65, 1; NJW 1984, 419

² S.o.

³ BVerfG NJW, 422

zung auf das notwendige Maß beschränkt werden (Grundsatz der Datenminimierung) (Art. 5 (1) (c)).

Vor diesem Hintergrund erweist sich die durch das Zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz angeordnete Verbesserung der Registrierung und vereinfachte Weiterleitung von Daten insofern als potenziell persönlichkeitsgefährdend, als die an die Verarbeitung anschließenden Maßnahmen der handelnden Behörden für den Betroffenen von „existenzieller Bedeutung“⁴ sind. Denn die Verarbeitung kann die Verweigerung oder Beendigung eines Aufenthalts zur Folge haben. Darüber hinaus hat grundsätzlich jede öffentliche Stelle (vgl. § 1 II 1 AZRG) Zugriff auf die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die öffentliche Verwaltung – vor allem der Migrationsverwaltung – teilweise bereits einen hohen technischen Standard erreicht. Bei letzterem ist die Missbrauchsgefahr erheblich.

Bezogen auf die Registrierung von Ausländern gilt ferner, dass eine „umfassende Registrierung und Katalogisierung in Form der Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen [...] unzulässig“⁵ ist. Die Gefahr einer Bildung von Persönlichkeitsprofilen besteht im Asyl- und Aufenthaltsrecht insofern als die Migrations- und Integrationsverwaltung Daten „aus allen Lebensbereichen und über die gesamte Lebensgeschichte der betroffenen Menschen“⁶ erhebt, zusammenführt und verarbeitet. Für die Erhebung von Daten für aufenthaltsrechtliche Zwecke gilt jedoch § 86 S. 1 AufenthG, wonach „die mit der Ausführung dieses Gesetzes vertrauten Behörden personenbezogene Daten erheben (dürfen), soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist.“ Dieser Grundsatz der Erforderlichkeit, der auch in § 7 I 1 AsylG enthalten ist, ist eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.⁷ Hiernach darf der mit der Datenverarbeitung „verbundene Eingriff [...] nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen stehen.“⁸ Der Erforderlichkeitsgrundsatz wiederum besagt, dass die Erhebung oder Verarbeitung personenbezogener Daten nur erforderlich ist, wenn die jeweilige Aufgabe ohne das konkrete Datum nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann. An die Erforderlichkeit der Datenerhebung und -verarbeitung sind bei Ausländerdaten mit Blick auf die Bedeutung der Daten für die individuelle Lebensführung⁹ der Betroffenen besonders strenge Anforderungen zu stellen. So ist eine Datenerhebung nach § 86 S. 1 AufenthG nur „erforderlich“, wenn eine konkrete aufenthaltsrechtliche Entscheidung ansteht, für die das Datum benötigt wird. Ob diese Voraussetzung vorliegt, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, um eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auszuschließen. Dies gilt auch bei automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten, die im Hinblick auf die Wahrung der Verhältnismäßigkeit besondere Gefahren bergen.

⁴ Weichert in Huber (Hrsg.), 1. A. 2010, AufenthG, Vorb. §§ 86-91 e Rn. 2

⁵ Weichert in Huber (Hrsg.), 1. Aufl. 2010, AufenthG, Vorb. §§ 86–91 e Rn. 4, unter Verweis auf BVerfGE 27, 6

⁶ Weichert in Huber Rn. 4

⁷ BVerfGE 27, 352

⁸ Weichert in Huber Rn. 5

⁹ BVerfG NJW 1984, 419

IV. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand, den der Gesetzentwurf beziffert, erscheint angesichts der ineinandergreifenden Regelungen insgesamt als zu gering geschätzt. Insbesondere kann nicht nachvollzogen werden, ob und ggf. in welcher Höhe der Erfüllungsaufwand der frei gemeinnützigen Träger mit erfasst wurde, die im Bereich der Rückkehrberatung eine sehr erfolgreiche Arbeit leisten, die angesichts der ausgezeichneten Evaluationsergebnisse fortgeführt werden soll und die durch verschiedene Regelungen des Gesetzes mit betroffen ist.

V. Evaluation

Das Gesetzgebungsvorhaben sieht vor, im Zuge der geplanten Änderungen des 1. Datenaustauschverbesserungsgesetzes die mit ihm für das Jahr 2019 vorgesehene Evaluation um zwei Jahre zu verschieben. Die für die Verschiebung angeführten Gründe – die nur schrittweise Teilnahme der beteiligten Behörden am automatisierten Verfahren – können in keiner Weise überzeugen. Gerade da die Erfahrungen mit den neuen Möglichkeiten des Datenaustauschs noch so sehr von Umstellungsherausforderungen geprägt sind, kann die weitere Beschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht ohne gründliche Evaluation erfolgen. Das 2. Datenaustauschverbesserungsgesetz hätte u.E. die Ergebnisse der für 2019 angekündigten Evaluation abwarten müssen, um entscheiden zu können, ob tatsächlich gesetzliches Nachsteuern nötig ist oder ob eine verbesserte Verwaltungspraxis in der Umsetzung des 1. Gesetzes ausreichend gewesen wäre. Die darin begründeten Anfragen an die Verhältnismäßigkeit des neuen Gesetzgebungsverfahrens werden durch das deutliche Hinausschieben der Evaluation über das Ende dieser Legislaturperiode hinaus umso dringlicher.

Die Zusage des Koalitionsvertrages, „zeitnah eine Daten-Ethikkommission“ einzusetzen, die Regierung und Parlament „innerhalb eines Jahres einen Entwicklungsrahmen für Datenpolitik“ und digitale Innovationen vorlegen soll, hätte genutzt werden sollen, um die schon mit dem 1. Datenaustauschverbesserungsgesetz sichtbar gewordenen Grundsatzfragen anzusprechen, bevor das vorliegende Gesetz auf den Weg gebracht wird.

Nachfolgend wird nun zu ausgewählten gesetzlichen Neuregelungen des Gesetzentwurfes Stellung genommen:

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 6 AZRG-E

Nach dem Entwurf soll im AZR vermerkt werden, wenn unbegleitet eingereiste Kinder oder Jugendliche, die vom Jugendamt in Obhut genommen wurden, entweichen und bei der Polizei als vermisst gemeldet sind. Wie aus der Begründung hervorgeht (S. 38), soll dies dazu dienen, dass als vermisst identifizierte Personen zügig an das zuständige Jugendamt weitergeleitet werden können. Im AZR soll dazu jedoch vermerkt werden, dass die Identifizierung von solchen Kindern oder Jugendlichen zur „Ingewahrsamnahme“ erfolgen soll.

Rechtlich geboten ist es jedoch, dass unbegleitete Kinder und Jugendliche in Obhut genommen werden. Dementsprechend sollte zur Klarstellung „Ingewahrsamnahme“ durch „Inobhutnahme“ ersetzt werden. Sonst bestünde die Gefahr, dass vermisste Kinder und Jugendliche, die identifiziert wurden, zunächst in polizeilichen Gewahrsam genommen und nicht vom zuständigen Jugendamt in Obhut genommen würden.

Zu § 3 Abs. 3a AZRG-E

Bei Ausländern sollen künftig zusätzlich u. a. biometrische Daten (Fingerabdrücke, Größe, Augenfarbe) und freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen (wie Mailadresse) gespeichert werden, wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind und bei ihnen die Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt. Die Sammlung dieser Daten erscheint auf Vorrat zu geschehen, um sie bei Bedarf nutzen zu können. Eine generelle Erforderlichkeit hierfür ist nicht zu erkennen. Sollte beispielsweise bei dem Betroffenen eine Ausreisebereitschaft bestehen, ist die Speicherung der Daten nicht erforderlich. Der Zweck dieser zusätzlichen Angaben wird nicht näher erläutert (S. 39). Es sollte die Sammlung der Daten auf das tatsächlich Erforderliche beschränkt werden.

Trotz der anvisierten erleichterten Nutzung von Daten in dem Entwurf werden keine Maßnahmen vorgesehen, der weiteren Erfassung von Daten, erweiterten Nutzungsmöglichkeiten und der damit verbundenen Gefahr einer unzulässigen Zweckänderung der Daten und eines Datenmissbrauchs vorzubeugen.

Durch die erweiterte Erfassung von Daten und die erleichterten Weitergabemöglichkeiten besteht eine zunehmende Missbrauchsgefahr. Nach der Rechtsprechung bedarf es für zentrale Datenverarbeitungsstrukturen jeweils einer spezifischen Legitimation (vgl. EuGH 16.12.2008 – C 524/06 Rn. 66), bei der die Erforderlichkeit nachzuweisen ist.

Der Gesetzentwurf enthält jedoch keine Vorkehrungen oder Garantien, um auszuschließen, dass derartige Daten zur Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten genutzt werden.

Zu § 10 Abs. 4 AZRG-E

Die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten der AZR-Nummer, insbesondere für Datenübermittlungen zu Flüchtlingen von öffentlichen Stellen untereinander (Nr. 3) bedeutet, dass die AZR-Nummer nicht mehr allein als zweckbezogene Ordnungsnummer¹⁰ verwendet wird, sondern die Nummer zur nationalen Kennziffer wird, ohne dass die nach Art. 87 DSGVO vorgesehenen Garantien gegeben werden. Die in der Begründung für die Regelung behauptete Instabilität der Identität bei Asylsuchenden und Asylbewerbern generell (S. 42) wird nicht erläutert und ist ohne weitere Hinweise zweifelhaft.

Denn nach Art. 87 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung bedarf es bei der Normierung von nationalen Kennziffern oder anderen Kennzeichen von allgemeiner Bedeutung „geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“. Die AZR-Nummer (§ 2 Nr. 2 AZRG) ist eine solche Kennziffer, nachdem diese nicht nur für aufenthaltsrechtliche Zwecke, sondern generell für die Verwaltung von Ausländern bzw. deren Daten genutzt wird. Die Nutzung der AZR-Nummer wurde mit dem 1. DAVG auf die Versorgung und Unterstützung der Betroffenen und wird nun auf das gesamte Melderecht ausgeweitet (§ 18e Abs. 2 AZRG, § 3 Abs. 1 Nr. 17a BMG). Die europarechtlich geforderten Garantien sind aber nicht ersichtlich. Vielmehr beschränken sich die Betroffenenrechte und die technisch-organisatorischen und prozeduralen Vorkehrungen beim AZR auf einen Minimalstandard, ohne die besonderen Risiken dieser Datenbank zu berücksichtigen.

¹⁰ Weichert in Däubler u. a., EU-Datenschutz-Grundverordnung und BDSG-neu, 2018, Art. 87 Rn. 19

Bereits mit dem 1. DAVG von 2016 wurde der Anwendungs- und Nutzungsbereich des AZR auf Förderungs-, Hilfs- und soziale Maßnahmen ausgeweitet (vgl. §§ 6 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 2 Nr. 6, 18a-18d AZRG), womit das AZR als Datenbank über die ausschließliche aufenthalts- und sicherheitsbehördliche Funktion hinausging. Eine informationelle Abschottung dieser neuen Nutzungen von den ursprünglichen Zwecken ist nicht vorgesehen.

Dies führt dazu, dass die Vertraulichkeit, die für Hilfemaßnahmen oft erforderlich ist und die z. B. über Berufsgeheimnisse oder das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) normativ gewährleistet wird, für Ausländer, insbesondere für die erfassten Flüchtlinge, nicht gilt bzw. über die Zwischenschaltung des AZR aufgehoben wird.

Art. 6 Abs. 4 DSGVO verbietet bei der personenbezogenen Datenverarbeitung das Verfolgen von Zwecken, die miteinander nicht vereinbar sind. Der sowohl europarechtlich bei der Verarbeitung von sensiblen Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz¹¹ wird bei Flüchtlingen weder im AZRG noch in den sonstigen Gesetzen gewährleistet. Gerade bei dem vereinfachten Zugriff auf Daten im Rahmen des AZR besteht die Gefahr, dass die Daten für andere Zwecke als die angegebenen genutzt werden.

Flüchtlinge, die Schutz vor Verfolgung ihres Heimatstaates erhalten, benötigen besondere Schutzmechanismen, damit Daten über das AZR selbst oder über abfragende Stellen nicht an Stellen oder Behörden ihrer Heimatländer gelangen. Dass die Weitergabe von Informationen über schutzsuchende Antragsteller tatsächlich passiert, wurde erst kürzlich in Medienberichten zur Türkei bekannt (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-aus-der-tuerkei-erheben-spitzelvorwuerfe-gegen-bamf-mitarbeiter-a-1172774.html>)

Angesichts der inhaltlichen Erweiterung der AZR-Daten um viele höchstpersönliche Umstände insbesondere im Asylverfahren und durch die leichtere Zugänglichkeit dieser Daten besteht diesbezüglich eine besondere Gefahr für die Betroffenen. Der Entwurf sieht insofern keine adäquaten Schutzmechanismen vor.

Zu § 11 Abs. 2 AZRG-E

Nach dieser Regelung soll nun eine generelle Befugnis zur Weiterübermittlung von AZR-Daten, wenn sie „unmittelbar hätten übermittelt werden dürfen“ eingeführt werden. Dadurch wird die Weitergabe erleichtert, ohne dass die Zweckbindung noch wirksam überprüft werden kann. Zugleich besteht durch die Weiterübermittlung ohne Rückversicherung im AZR, ob diese Daten noch aktuell und richtig sind, die Gefahr, dass übermittelte, für den Betroffenen negative Informationen eine scheinbare Gültigkeit entwickeln, ohne dass diese hiergegen eine wirksame Handhabe hätten. Gerade bei AZR-Daten kommt es wegen deren existenzieller Relevanz sowie den möglichen kurzen Änderungsperioden darauf an, dass die Daten von der (verifizierten) Datenquelle stammen. Die in der Begründung (S. 42) aufgestellte Behauptung, die übermittelnde Stelle müsse sich vor der Weitergabe über die Aktualität der Daten vergewissern, findet im Gesetzestext keine Grundlage. Der Grundsatz der Datenrichtigkeit nach Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO wird durch die Regelung gefährdet.

¹¹ Weichert DuD 2017, 539

Zu § 22 Abs. 2 AZRG-E (automatisierte Abrufmöglichkeiten)

Die Einrichtung von automatisierten Abrufmöglichkeiten soll künftig nur noch von der Häufigkeit der Übermittlungsersuchen oder deren Eilbedürftigkeit abhängig sein, also, so die Begründung (S. 44), „allen relevanten Behörden“ eröffnet werden. Dadurch wird das Risiko einer unzulässigen Zweckänderung oder eines Missbrauchs von AZR-Daten massiv erhöht, ohne dass hinreichende zusätzliche Sicherungsvorkehrungen vorgesehen sind.

Zu § 22 Abs. 3 AZRG-E

Vorliegend soll hier die Regelung gestrichen werden, wonach der automatisierte Abruf „nur von Bediensteten vorgenommen werden“ darf, die „hierzu besonders ermächtigt worden sind“. Damit wird das Missbrauchsrisiko weiter und ohne jede erkennbare Notwendigkeit und Begrenzung erhöht: Es obliegt ausschließlich den abrufenden Behörden, wer Daten vom AZR abrufen darf. Angesichts der (künftigen) Vielzahl der online abfragenden Behörden und der Beliebigkeit der dazu autorisierten Personen ist die Zuverlässigkeit bei der Abfrage der hochsensiblen AZR-Daten nicht mehr gewährleistet. Die in der Begründung genannte Rechtfertigung für die Streichung, die mangelnde Flexibilität bei „Abwesenheiten und Aufgabenveränderungen“ (S. 1), ist wenig nachvollziehbar, da es jeder abrufenden Stelle – auch Kommunen – zuzumuten ist, alle abfrageberechtigten Personen zu benennen und entsprechend vom AZR autorisieren zu lassen und für die Abfrage zu authentisieren. Durch die Authentisierung nicht mehr der abfragenden Personen, sondern der Organisationseinheiten wird es für das AZR erheblich schwieriger, missbräuchliche Abrufe systematisch zu erkennen und aufzuklären. Der Verweis auf eine Protokollauswertung durch die insofern oft wenig geschulten abrufenden Stellen (S. 44) ist als Kontrollvorkehrung unzureichend.

Zu § 49 Abs. 6 S. 2, Abs. 8 S. 3 und Abs. 9 S. 3 AufenthG-E, § 16 Abs. 1 S. 2 AsylG-E

Die Absenkung des Alters für die Zulässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken von derzeit 14 auf 6 Jahre begegnet erheblichen Bedenken in zweierlei Hinsicht. In der Begründung wird ausgeführt, die Regelung diene dem Kindeswohl, um eine eindeutige Identifizierung von Kindern zu gewährleisten. Dabei werden jedoch für das Verfahren der erkennungsdienstlichen Behandlung keine kinder- oder altersspezifischen Schutzmechanismen eingeführt, die bei einem kleinen Kind unbedingt erforderlich sind. Zum zweiten wird angeführt, dass der Vorschlag zur Änderung der EURODAC-Verordnung ebenfalls die Abnahme von Fingerabdrücken bei Minderjährigen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres vorsehe. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Hürden für den Zugriff auf Daten der EURODAC-Verordnung wesentlich höher sind. Wie hingegen das Absenken des Alters für Fingerabdrücke etwaigen Straftaten zu Lasten des Kindes (S. 50) entgegenwirken soll, bleibt unklar. Insofern fehlen in der Gesetzesbegründung konkrete Gründe für die Erforderlichkeit des Absenkens des Alters im Rahmen des AZR.

Zu § 71 Abs. 4 Satz 4 AufenthG-E

Durch diese Änderung sollen die Aufnahmeeinrichtungen und die Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge befugt werden, erkennungsdienstliche Maßnahmen bei ausländischen Kindern und Jugendlichen, die unbegleitet in das Bundesgebiet eingereist sind, vorzunehmen. Dies soll in Amtshilfe geschehen.

Es ist nach der gesetzlichen Bestimmung unklar, für wen die Aufnahmeeinrichtung und das BAMF in Amtshilfe tätig werden. Nach der Gesetzesbegründung soll bei der Durchführung der erkennungsdienstlichen Maßnahme das Wohl des Kindes berücksichtigt werden (S. 51). Gemäß § 42 a Abs. 1 SGB 8 ist das Jugendamt verpflichtet, ein ausländisches, unbegleitetes minderjähriges Kind in Obhut zu nehmen. Die Inobhutnahme geschieht zum Schutz des unbegleiteten, minderjährigen Kindes. Dementsprechend muss darauf hingewiesen werden, dass die Registrierung nicht ohne Anwesenheit des Jugendamtes erfolgen darf, um dem Wohl des Kindes zu entsprechen. Nur das originär zuständige Jugendamt hat zum einen die Expertise, um die Belastungen für ein Kind oder einen Jugendlichen, die eine erkennungsdienstliche Behandlung mit sich bringen kann, einzuschätzen und besondere Schutzmaßnahmen zu treffen. Zum anderen stellt die erkennungsdienstliche Behandlung einen Eingriff dar, der bei einer nicht-verfahrensfähigen Person nicht ohne rechtliche Vertretung statthaft ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Alter für die Zulässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken gesenkt werden soll.

Wir schlagen – wenn die geplante Verschärfung der Regelungen zu den UMF nicht ohnehin aus dem Gesetzentwurf herausgenommen wird - wenigstens vor „in Amtshilfe“ zu streichen und stattdessen: „in Anwesenheit des zuständigen Jugendamtes“ einzufügen.

Ansonsten würde dies einen Verstoß gegen das geltende Prinzip des Primats der Kinder- und Jugendhilfe darstellen. Letztere ist für die Identifizierung und die Erstunterbringung von unbegleiteten Minderjährigen zuständig (§§ 42a, 88a SGB VIII). Darunter fällt auch die Pflicht der Jugendämter sobald die vorläufige Inobhutnahme beschieden ist, die Betroffenen in Einrichtungen unterzubringen und zu versorgen, die den Standards der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen (u.a. §§ 40, 45 SGB VIII).

Zu Art. 12 Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG)

Nicht nachvollziehbar ist, warum auf eine Evaluierung des 1. DAVG bis Ende 2019 verzichtet werden soll. Gerade im Hinblick auf die dort vorgesehenen und im 2. DAVG geplanten weitergehenden Verschärfungen und Eingriffe ins Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in andere Grundrechte ist eine frühzeitige Bestandsaufnahme angezeigt und notwendig. Sollte sich herausstellen, dass zu stark in Grundrechte eingegriffen wird oder Regelungen fehlen oder unpraktikabel sind, sollten möglichst zeitnah nötige Korrekturen vorgenommen werden. Ein Beitrag zur Überprüfung eines sensiblen Grundrechtseingriffs dient dem Schutz der Betroffenen und deutet sicher nicht auf eine überbordende Bürokratisierung hin.

Freiburg/Berlin, 06.11.2018

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand Sozial- und Fachpolitik
Eva M. Welskop-Deffaa

Diakonie Deutschland
Vorstand Sozialpolitik
Maria Loheide

Kontakt:

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, Deutscher Caritasverband e.V.
Tel. 030/284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de

Katharina Stamm, Referentin für Europäische Migrationspolitik, Diakonie Deutschland
Tel. 030/65211-1639, Katharina.Stamm@diakonie.de