

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregister- gesetzes“

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner
Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030 284 447-53
Telefax 030 284 44788-88
Bernward.ostrop@caritas.de

Datum 8. Februar 2021

Der Deutsche Caritasverband nutzt gerne die Möglichkeit, Stellung zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zu nehmen. Auch wenn zum wiederholten Male eine unzureichende Stellungnahmefrist von in diesem Fall lediglich vier Arbeitstagen gewährt wurde, die eine hinreichende Bewertung und eingehende Kommentierung einer Materie von sehr hoher Komplexität nicht erlaubt.

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. In dieser Wahlperiode wurde das Ausländerzentralregister bereits mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz geändert, in dem erheblich mehr Daten zentral gespeichert und die behördlichen Zugriffsmöglichkeiten erweitert wurden. Um die rechtlichen Wirkungen abschätzen zu können wurde mit den Änderungen im Ausländerzentralregister (AZR) eine Evaluierung verbunden, die bis zum Ende des Jahres 2023 erfolgen sollte.

Ohne die Evaluierung abzuwarten, soll nun nochmals mit dem Gesetz zur Erweiterung des AZR eine verstärkte informationelle Verzahnung von an das AZR angebotenen Behörden durch Änderungen des AZRG erfolgen. Durch die Änderungen 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. Grundsätzlich ist eine solche Absicht nachvollziehbar, solange sie ausgewogen bei Erweiterung der zentralen Daten und der Zugriffsrechte auch Schutzvorschriften für die Betroffenen beachtet und die Transparenz für die Betroffenen verbessert. Je höher der Grad an Zentralisierung und damit einhergehend der Missbrauchsmöglichkeiten, desto besser und transparenter müssen auch die Vorschriften für den Schutz der Betroffenen ausgestaltet sein. Dies haben wir schon bei dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz angemahnt. Der Deutsche Caritasverband hat damals bereits Zweifel angebracht, 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.

Weder für Asylsuchende noch für andere Ausländer_innen dürfen die Rechte der informationellen Selbstbestimmung unbegründet oder unverhältnismäßig eingeschränkt werden. Es ist angesichts der grundlegenden Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens sinnvoll und notwendig, eine möglichst breite gesellschaftliche und fachpolitische Diskussion über seine netzpolitische Bewertung und eine Beteiligung verschiedener Experten und Expertinnen im weiteren Verfahren zu erreichen.

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 versteht sich als Anwalt dieser netzpolitischen und menschenrechtlichen Grundforderung, sieht 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 wesentliche Punkte.

Zu § 3 Abs. 1 AZRG-E

Der allgemeine Datensatz des AZR soll um folgende Merkmale erweitert werden: Geburtsland, Doktorgrad, ausländische Personenidentitätsnummer, Anschrift im Bundesgebiet und Auszugsdatum, nationale Visumsverlängerung, Angaben zu Arbeits- und Ausbildungsvermittlung und zu Integrationskursen.

Ausländische Personenidentitätsnummer

Die ausländische Personenidentitätsnummer (CNP-Nummer - Code Numeric Personal) nach Nr. 5b soll eine eindeutige Identifizierung auch bei Namensänderung gewährleisten (Entwurf S. 81). Sie ermöglicht zugleich aber u.U. auch die Erschließung von vielfältigen Datenbeständen in einem Herkunftsland. Über diese Nummer können ggf. deutsche Daten mit solchen des Herkunftslandes relativ einfach zusammengeführt werden. Diese Möglichkeit soll insbesondere künftig

auch Sicherheitsbehörden eröffnet werden (§ 6 Abs. 1 Nr. 2, 4 ff. AZRG-E). Genutzt werden können soll die Nummer im Rahmen von Ersuchen nach § 5 AZRG – für alle öffentlichen Stellen (§ 6 Abs. 4 AZRG-E). Die ausländische Personenidentitätsnummer soll künftig auch als eindeutiger Identifikator für Übermittlungen von Zoll- und Sozialbehörden genutzt werden können (z.B. § 17 Abs. 1 Nr. 5 AZRG-E sowie im Entwurf die Nrn. 13-19). Bei diesen CNP-Nummern handelt es sich um nationale Kennziffern i.S.v. Art. 87 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Dadurch besteht die Gefahr, dass Daten aus dem Ausland ohne Wissen des Betroffenen erhoben oder dorthin übermittelt werden. Je nach Herkunftsland kann es durch den Austausch von Daten auch zu einer Gefährdung der betroffenen Person und der (dort noch lebenden) Angehörigen kommen. Gemäß Art. 87 S. 2 DSGVO ist die Verwendung solcher Ziffern nur „unter Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“ zulässig. Derartige Schutzvorkehrungen sieht der Entwurf nicht vor. Ohne diese dürfte die geplante Regelung gegen Europarecht verstoßen.

Zentrale Speicherung der Wohnadressen

Die Speicherung der deutschen Wohnadressen (Nrn. 5c, 5d) soll nunmehr bei sämtlichen Nicht-EU-Bürger_innen erfolgen. 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 wird dies mit der effizienteren Gestaltung des Verfahrensablaufs (Entwurf S. 82). Die Speicherung hätte zur Folge, dass diese möglicherweise für die Betroffenen sensiblen Daten ohne die nach dem Melderecht (§§ 51, 53 BMG) geltenden Schutzvorkehrungen verfügbar gemacht werden. Die Erforderlichkeit ist nicht hinreichend begründet. Ohne entsprechende Schutzvorkehrungen wie im Bundesmeldegesetz ist diese Zusatzspeicherung unverhältnismäßig.

Zentrale Speicherung von Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen

Die Erforderlichkeit der ausnahmslosen zentralen Speicherung von Vermittlungs- und Integrationsmaßnahmen 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. 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_innen nicht gilt bzw. über die Zwischenschaltung des AZR aufgehoben wird.

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 § 5 Abs. 5 AZRG-E

Die Regelung sieht vor, dass Suchvermerke sowie die hierzu übermittelten Daten, die bisher längstens zwei Jahre lang gespeichert werden, in Zukunft bis zu sechs Jahr lang gespeichert werden dürfen. Die Ausweitung wird damit begründet, dass es darum geht, Ausländer_innen mit unbekanntem Aufenthaltsort aufzuspüren, insbesondere wenn diese sich Kostenerstattungspflichten entziehen. Die Sechsjahresdauer wird damit begründet, dass der Anspruch auf Erstattung von Kosten einer sechsjährigen Fälligkeitserjährung unterliegt (S. 84).

Die Regelung beschränkt sich nicht auf den in der Begründung beschriebenen Sachverhalt, sondern 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.

Allerdings erschließt sich auch die Erforderlichkeit der Regelung nicht, da es bisher möglich ist, nach 2 Jahren eine erneute Speicherung für 2 Jahre eintragen zu lassen. Die bisherige Zweijahresfrist gewährleistet, dass nach 2 Jahren eine Einzelfallprüfung erfolgen muss. Die neue Regelung hätte zur Folge, dass der Suchvermerk für einen Betroffenen 6 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 hohen Diskriminierungsrisiko verbunden ist.

Zu § 6 Abs. 5 (5 lit. f) AZRG-E

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

Hinsichtlich der Übermittlung von Asylentscheidungen ist dies 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 („soweit besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers nicht entgegenstehen“). Eine Anhörung oder Einbindung der Betroffenen ist nicht vorgesehen. Die zentrale Verfügungsmöglichkeit der Daten kann zu einer Gefährdung und/oder zu einer erheblichen Verunsicherung für die Betroffenen führen.

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. In der Begründung wird lediglich auf Gesundheitsdaten in Asylbescheiden eingegangen. Der besondere Schutz von Daten, aus denen nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO „politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen“ wird in der Begründung (S. 87 ff.) nicht erwähnt. Jedoch finden sich insbesondere in Asylbescheiden und Urteilen gerade Informationen zu diesen Anschauungen und Überzeugungen, die eine Verfolgungsgefahr im Herkunftsland auslösen.

Der sowohl europarechtlich bei der Verarbeitung von sensitiven Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz 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.

Nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO ist die Verarbeitung von Daten 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.

Berlin/Freiburg, 8. Februar 2021

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

Kontakt:

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-53, bernward.ostrop@caritas.de