



Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung
am 23. Mai 2007 zum

„EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“

Bei dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Stand: 23. April 2007) handelt es sich um ein sehr umfangreiches und komplexes Werk, das auch datenschutzrechtlich von hoher Relevanz ist. Positiv zu bewerten ist, dass endlich meiner schon vor gut zehn Jahren erhobenen Forderung nachgekommen wird, eine Rechtsgrundlage für die beim Bundesverwaltungsamt bereits seit 1982 geführte Staatsangehörigkeitsdatei (STADA) zu schaffen (vgl. Art. 5 Nr. 19). Der Gesetzesentwurf enthält jedoch auch erhebliche datenschutzrechtliche Verschlechterungen namentlich im Bereich des Aufenthaltsgesetzes und des AZR-Gesetzes:

I. Zu Artikel 1 (AufenthG)

1. Art. 1 Nr. 59 Buchst. a) [§ 73 Abs. 1 AufenthG-E]

Die vorgeschlagene Fassung des § 73 Abs. 1 AufenthG ermöglicht auch Erhebung von Daten sog. „weiterer Referenzpersonen“. Eine Legaldefinition des Begriffs enthält der Gesetzesentwurf allerdings nicht (vgl. S. 52 der BT-Drs. 16/5065). Auch die Gesetzesbegründung (S. 351 f.) erklärt nicht hinreichend den Begriffsinhalt. Statt zu definieren oder zumindest konkrete Beispiele anzuführen, enthält die Begründung vage, im Konjunktiv gehaltene Behauptungen („Diese weiteren Personen müssen in die sicherheitsbehördliche Überprüfung einbezogen werden, da sie Aufschluss über Beziehungen des Visumantragstellers im Inland geben können. Dies kann dazu beitragen, sicherheitsrelevante Personengeflechte aufzudecken. Darüber hinaus können sich aus diesen zusätzlichen Daten Anhaltspunkte für Versagungsgründe ergeben. Durch die erweiterte Prüfung kann ein zusätzliches Maß an Sicherheit erreicht werden“). Fraglich ist etwa, ob damit auch Personen umfasst sein können, über die (ggf. ohne ihr Wissen) Daten erhoben wurden, weil sie möglicherweise Kontakte mit dem Antragsteller haben und deshalb Informationen über ihn liefern könnten.

Damit handelt es sich beim Begriff der „weiteren Referenzpersonen“ um eine in hohem Maße unbestimmte Formulierung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Normenbestimmtheit und Normenklarheit nicht entsprechen dürfte.



Zudem ist auch diese Begrifflichkeit ein Beispiel für die gehäuft anzutreffende Tendenz, Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung weit in „das Vorfeld der Gefahrenabwehr“ (BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006, 1 BvR 398/99, Leitsatz 1) zu verlagern. Nach dem Bundesverfassungsbericht ist eine solche Vorverlagerung jedoch nur dann grundrechtskonform, wenn eine „konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter“ existiert (BVerfG, ebd.). Von einer solchen konkreten Gefahr kann jedenfalls im Falle der „weiteren Referenzpersonen“ mangels tatsächlicher Anhaltspunkte für drohende Gefahren oder zumindest Missbräuche nicht ausgegangen werden. Werden dennoch personenbezogene Daten von „weiteren Referenzpersonen“ erhoben, so handelt es sich im Übrigen um eine verfassungsrechtlich unzulässige Speicherung personenbezogener Daten auf Vorrat.

Im Übrigen sollte in § 73 Abs. 1 AufenthG-E der datenschutzrechtliche Erforderlichkeitsgrundsatz zum Ausdruck kommen.

2. Art. 1 Nr. 59 Buchst. c) [§ 73 Abs. 3 AufenthG-E]

Ich erkenne nicht die Erforderlichkeit der in § 73 Abs. 3 AufenthG-E vorgesehenen Regelung einer *Nachberichtspflicht*. Diese Regelung sieht vor, dass auch die Daten der Personen, zu denen keine Gründe für Sicherheitsbedenken festgestellt wurden („*Nichttrefferfall*“), bei den am Überprüfungsverfahren beteiligten Behörden vorgehalten werden müssen. Die Speicherung personenbezogener Daten auf Vorrat zu Personen, zu denen keine sicherheitsrelevanten Erkenntnisse vorliegen, in Dateien der Polizeien und der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder, halte ich jedoch mangels Erforderlichkeit nicht für zulässig. Das selbe muss hier gelten. Ich bin der Ansicht, dass eine Überprüfung bei der Erteilung eines Visums und bei der Erteilung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels, einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung ausreicht.

II. Zu Artikel 4 (ARZG)

1. Art. 4 Nr. 3 Buchst. a) [§ 3 Nr. 5a ARZG-E] und Nr. 8 [§ 14 Abs. 1 Nr. 2 AZRG-E]

Mit der Regelung soll eine Rechtsgrundlage für die Speicherung von Lichtbildern aller Ausländer im allgemeinen Datenbestand des Ausländerzentralregisters geschaffen werden. Diese Regelung bewerte ich besonders kritisch, da aufgrund dessen in Zukunft auch die *Lichtbilder der ausländischen Unionsbürger* gespeichert würden. Eine solche voraussetzungslose Speicherung und Übermittlung der Lichtbilder aller Ausländer, die ihren Aufenthalt nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland haben, halte ich für unverhältnismäßig. Ich habe gegenüber dem BMI mehrmals darauf hingewiesen, dass ich auch im Hinblick auf die in der Begründung ausgeführte Zielsetzung, nach der das Lichtbild ebenso wie die Grundpersonalien der Identifizierung des Ausländers dienen soll, eine generelle Speicherung für nicht erforderlich hal-



te. Bislang ist nicht substantiiert dargelegt worden, warum es zur Wahrnehmung der ausländerbehördlichen Überwachungsaufgabe einer *generellen* Speicherung der personenbezogenen Daten der ausländischen Unionsbürger bedarf. Eine zentrale datenmäßige Erfassung ausschließlich derjenigen ausländischen Unionsbürger, die von Ausweisungen, Abschiebungen o.ä. betroffen sind oder gegen deren Einreise sicherheitsrelevante Bedenken bestehen, scheint mir auszureichen.

Diese Erwägungen sind auch für die *europarechtliche Beurteilung* des Regelungsvorhabens relevant. Hier geht es im Wesentlichen um zwei Problemkomplexe. Erstens steht die Vereinbarkeit der unterschiedslosen Speicherung der Personalien aller ausländischen Unionsbürger im AZR mit dem speziellen Diskriminierungsverbot der Niederlassungsfreiheit in Frage. Aus dem Verordnungsvorschlag der EU über Gemeinschaftsstatistiken im Bereich der Migration ergibt sich jedenfalls keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhebung der Personaldaten von Unionsbürgern; für die Erreichung statistischer Zwecke genügt auch die Speicherung anonymisierter Daten. Zweitens unterliegt die Vereinbarkeit der unterschiedslosen Datenspeicherung mit dem Erforderlichkeitsgebot des Art. 7 lit. e) der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG Zweifeln. Hier wird nur ein enges Verständnis des Erforderlichkeitsbegriffs dem Wortlaut der Vorschrift, dem Schutzzweck der Norm wie auch dem Ziel der Datenschutzrichtlinie insgesamt gerecht. Nur dieses Verständnis decken die Erwägungsgründe 28 und 33 der Datenschutzrichtlinie. Dementsprechend besteht kein Raum für eine Berücksichtigung administrativer Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung. Stattdessen ist zu bedenken, dass die für die Erfüllung ausländerbehördlicher Überwachungsmaßnahmen erforderlichen Identitätsfeststellungen auch mit *weniger einschneidenden* Maßnahmen als mit einer Speicherung sämtlicher Lichtbilder in einer online abrufbaren Zentraldatei möglich sind, etwa durch den Vergleich mit Identitätspapieren und ggf. mit Lichtbildern, die sich in Ausländerakten befinden.

In meiner Auffassung sehe ich mich durch ein Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 15.12.2006 an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestätigt (Rs. C-524/06). Ich gehe weiter davon aus, dass die Europäische Kommission Deutschland in dieser Sache vor dem EuGH verklagen wird.

2. Art. 4 Nr. 9 [§ 15 AZRG-E]

Der Zugriff auf die Daten im AZR soll für alle in § 15 AZRG-E genannten Behörden dem Umfang nach nicht mehr begrenzt sein. Dies ist eine schwerwiegende datenschutzrechtliche Verschlechterung gegenüber der jetzigen Rechtslage. Bisher ist für sonstige Polizeivollzugsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte für diese Zwecke in § 16 Absätze 1 bis 3 AZRG ein gestuftes Verfahren vorgesehen, nach dem in drei Stufen Angaben aus dem AZR abgefragt werden können und die Erforderlichkeit



für die Aufgabenerfüllung in jeder Stufe neu zu prüfen und durch die ersuchende Stelle zu dokumentieren ist. Grundsätzlich stehen diesen Stellen nur die Daten des § 16 Abs. 1 AZRG (Grundpersonalien) zur Verfügung. Benötigen sie im Einzelfall mehr Informationen über den Betroffenen, müssen sie ein erweitertes Übermittlungsersuchen stellen und erhalten daraufhin auch die in Abs. 2 aufgeführten Angaben zum Aufenthaltsrechtlichen Status. In der dritten und weitestgehenden Stufe ist ein automatisierter Abruf nach § 22 Abs. 1 AZRG ausgeschlossen. Bei diesen Daten handelt es sich beispielsweise um den Familienstand, Einreisebedenken und Ausschreibung zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung. Mit dem Ausschluss der Übermittlung dieser Daten im automatisierten Verfahren soll verhindert werden, dass diese Daten, die nur in Ausnahmefällen für die Aufgabenerfüllung von Bedeutung sein können, bei einem automatisierten Abruf möglicherweise ohne die notwendige Erforderlichkeit abgefragt werden.

Bei den jetzigen Verfahren wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, wonach ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur so weit zulässig ist, wie es zur Erreichung des damit verbundenen Zwecks erforderlich und angemessen ist. Der nunmehr geplante automatisierte Vollzugriff der Behörden auf alle Daten nach § 15 AZRG-E i.V.m. § 22 Abs. 1 AZRG stellt nach den Ausführungen der Begründung eine neue Qualität des Datenabrufs dar. Ausreichende und überzeugende Gründe hierfür gibt die Begründung jedoch nicht her. Die Begründung, die Stellen benötigten in der Praxis einen schnellen Zugriff, reicht jedenfalls hierfür nicht aus. Einen notwendigen umfassenden Zugriff haben sie bei entsprechendem Bedarf bereits jetzt. Dazu kommt, dass der in der Begründung behauptete hohe technische Aufwand nicht belegt wird. Allenfalls in Betracht kämen für mich als Alternative online-Abrufe bei Erforderlichkeit in jeder Stufe, wenn diese mit entsprechender Dokumentation und Protokollierung verbunden wären.