



Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)472 F

**Andrea Voßhoff**

Bundesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 1468, 53004 Bonn

Deutscher Bundestag

- Innenausschuss -

- nur per E-Mail-

innenausschuss@bundestag.de

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100

TELEFAX (0228) 997799-550

E-MAIL ref7@bfdi.bund.de

INTERNET www.datenschutz.bund.de

DATUM Bonn, 04.01.2016

GESCHÄFTSZ. VII-206-5/005#0004

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei  
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **67. Sitzung des Innenausschusses - Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines  
Datenaustauschverbesserungsgesetzes**

HIER Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die  
Informationsfreiheit

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf  
für ein Datenaustauschverbesserungsgesetz und die Gelegenheit als Sachverständi-  
ge meine Standpunkte darlegen zu können, danke ich. Zur Vorbereitung möchte ich  
Ihnen meine Bewertung bereits vorab in schriftlicher Form zukommen lassen:

Der vorliegende Gesetzentwurf für ein Datenaustauschverbesserungsgesetz sieht  
mit dem Aufbau eines sog. Kerndatensystems im Ausländerzentralregister (AZR)  
eine erhebliche Ausweitung sowohl des Datenumfangs als auch der zugriffsberech-  
tigten Stellen vor. Künftig sollen alle am Asylverfahren und der nachfolgenden In-  
tegration beteiligten Stellen Zugriff auf diese an zentraler Stelle gespeicherten Daten  
erhalten.

Die Zusammenführung der durch viele Stellen zu nutzenden gleichen Daten zentral  
und gebündelt in einer besonders gesicherten Datei statt in einer Vielzahl von Datei-  
en unterschiedlichster Stellen verhindert Mehrfachspeicherungen und erleichtert si-



cher auch die datenschutzrechtliche Kontrolle. Jedoch ist ein solch massiver Ausbau eines zentralen Registers insbesondere vor dem Hintergrund der Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit besonders kritisch zu betrachten.

Auch unter Berücksichtigung der aktuellen Situation und der sich daraus ergebenden Probleme bestehen nach meiner Einschätzung keine grundlegenden Bedenken gegen den Gesetzentwurf im Ganzen.

Die vorgesehene Erweiterung des Datenkranzes ist nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung für eine effektive und möglichst beschleunigte Erfüllung der Aufgaben im Asylverfahren und der anschließenden Integration erforderlich, so dass ich die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit noch als gewahrt ansehe. Diese Einschätzung gründet sich vor allem auch darauf, dass der Zugriff auf die gespeicherten Daten durch die unterschiedlichen Behörden entsprechend ihrer Aufgaben begrenzt wird und nicht für alle Behörden ein Abruf im automatisierten Verfahren zugelassen ist.

Auch die Ausweitung des Kreises der zugriffsberechtigten Stellen kann vor dem Hintergrund des äußerst komplexen und föderal organisierten Verfahrens datenschutzrechtlich noch als erforderlich angesehen werden. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung einer hinreichenden technischen und organisatorischen Trennung im Rahmen der Datenverarbeitung und -nutzung. In der Praxis wird sich zudem zeigen müssen, ob die gemeinsame Datenpflege durch eine solche Vielzahl von Behörden Erfolg hat.

Im Einzelnen gibt es aus datenschutzrechtlicher Sicht aber in einer Reihe von Punkten auch Anlass zur Kritik:

Im Rahmen der Ressortabstimmung zum inhaltsgleichen Entwurf der Bundesregierung konnte ich bereits wichtige Änderungen erreichen, wie zum Beispiel, dass ein unbegrenzter Abruf von Daten im automatisierten Verfahren durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde. Zudem erfolgt nunmehr die Speicherung bestimmter Daten nur im Falle einer freiwilligen Angabe. Für den Fall der Weitergabe nicht anonymisierter Daten zu Forschungszwecken konnte ich die Erforderlichkeit der vorherigen Einwilligung der Betroffenen festschreiben. Unbefriedigend sind aus datenschutzrechtlicher Sicht noch folgende Punkte:

Mit Artikel 2 Nr. 3 des Entwurfs wird die Zulässigkeit der Datenspeicherung u.a. auf solche Ausländer erstreckt, die unerlaubt eingereist sind oder sich unerlaubt im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten. Hierdurch erfolgt eine weitreichende Ausdeh-



nung der bisher begrenzten Speicheranlässe. Der Gesetzgeber hat mit der Regelung des § 2 Abs. 1 Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) entschieden, dass grundsätzliche Anlass für eine Datenspeicherung ist, wenn ein Ausländer seinen Aufenthalt nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich des Gesetzes hat. Nach Absatz 2 ist ferner – m.E. im Sinne einer Ausnahmeregelung von diesem Grundsatz – eine Speicherung bei bestimmten, im Wesentlichen ausländerrechtlichen Fallgestaltungen möglich. Die Neuregelung sieht letztlich aber keine einzelfallbezogenen Ausnahmen von dem zuvor skizzierten Grundsatz mehr vor, sondern erfasst allgemein ganze Personengruppen. Hierunter fallen etwa auch solche Personen, die sich unverschuldet unerlaubt in Deutschland aufhalten (z.B. aufgrund der krankheitsbedingten Überziehung eines Visums) oder die zwar unerlaubt eingereist sind, jedoch keinen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland beabsichtigen. Somit stellt sich die Frage, ob dieser Anwendungsbereich nicht entsprechend eingegrenzt werden sollte, um dem Grundsatz des Absatzes 1 Rechnung zu tragen. Anderenfalls sollte zumindest eine entsprechende Verkürzung der - in der Regel zehnjährigen - Löschfristen für solche Daten aufgenommen werden.

Der Entwurf sieht an mehreren Stellen eine Speicherung bei freiwilliger Angabe der Daten (z.B. der Telefonnummer und der E-Mail-Adresse) bzw. eine Einwilligung zur Datenübermittlung (etwa zu Forschungszwecken) vor. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. In der Praxis muss jedoch sichergestellt sein, dass die Betroffenen auch in hinreichender Weise und auf eine für sie verständliche Art über die Freiwilligkeit und die Folgen informiert werden. Hierbei gehe ich davon aus, dass selbstverständlich auch die behördlichen Datenschutzbeauftragten bei der Erstellung von Formularen eingebunden werden und in der Praxis die Einhaltung der Regelungen überwachen. Auch mein Haus wird hierauf bei künftigen Kontrollen einen besonderen Fokus legen.

Mit den vorgesehenen Regelungen des Entwurfs wird der Kreis der Daten verarbeitenden und nutzenden Stellen in erheblicher Weise ausgedehnt. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass nur solche Stellen in den Kreis der Berechtigten aufgenommen werden, denen Aufgaben im Asylverfahren oder bei der Integration von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen übertragen sind. Zudem ist eine möglichst genaue Differenzierung nach den entsprechenden Aufgaben und den hierzu erforderlichen Daten vorzunehmen. Je pauschaler die Nennung des Zwecks für eine Datenübermittlung ist, desto strenger müssen die Kontrollmechanismen ausfallen. So sieht Artikel 2 Nr. 11 des Entwurfs etwa die Möglichkeit zur Datenübermittlung an die Bundesagentur für Arbeit und die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende zuständigen Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch vor. Diese weite Zweckbestimmung darf letztlich nicht zu einer Umgehung der (spezialgesetzlich) geregelten Verarbeitungs- und Nut-



zungsregelungen führen. Grundsätzlich wäre hier eine Eingrenzung (z.B. in der Form „...zum Zweck der Arbeitsförderung nach dem dritten Kapitel des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch“) wünschenswert.

Der Entwurf sieht ferner für eine Vielzahl von Behörden die Einrichtung des automatisierten Verfahrens vor. Das automatisierte Verfahren nach § 22 AZRG stellt eine Sonderform der Datenübermittlung dar. Es darf nur eingerichtet werden, soweit es wegen der Vielzahl der Übermittlungsersuchen oder der besonderen Eilbedürftigkeit unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen angemessen ist. Somit ist der Maßstab für eine Einrichtung nicht jede bloße Verfahrensvereinfachung auf Seiten der beteiligten Behörden. Vielmehr bedarf es einer genauen Prüfung, ob die zuvor genannten Kriterien erfüllt sind. Zudem ist darauf zu achten, dass lediglich solche Behörden für einen Abruf im automatisierten Verfahren zugelassen werden, die technisch hierzu in der Lage sind. Zudem sind die entsprechenden Bediensteten zuvor hinsichtlich Ihrer Befugnisse zu belehren, da eine vorherige Überprüfung der Zulässigkeit einer Auskunft aus dem Register im automatisierten Verfahren grundsätzlich nicht mehr zentral erfolgt.

Zwar sieht das AZRG bzw. die hierzu erlassene Durchführungsverordnung ausdifferenzierte Lösungsfristen vor, jedoch sollten diese vor dem Hintergrund des nunmehr erweiterten Datenkranzes nochmals überprüft werden. Hierbei sollte insbesondere die praktische Umsetzung des § 36 Absatz 2 Satz 2 AZRG vor dem Hintergrund der Neuregelungen nochmals einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Demnach hat die Registerbehörde eine Löschung der Daten vorzunehmen, wenn sie aufgrund einer entsprechenden Mitteilung der ursprünglich die Daten übermittelnden Stelle davon ausgehen kann, dass auch andere öffentliche Stellen die Daten für ihre Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigen. Diese Prüfbitte hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht.

Als grundsätzlich problematisch erachte ich darüber hinaus die Kooperation zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Bundesagentur für Arbeit (BA). So existiert mit dem Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement ein Gremium, welches scheinbar nicht nur dem reinen Informationsaustausch zwischen diesen beiden Behörden dient, sondern sich z.B. auch mit der technischen Weiterentwicklung des AZR beschäftigt. Grundsätzlich ist der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Behörden nicht zu beanstanden, soweit hierbei die strikte Trennung der jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben beachtet wird. Diese scharfe Trennlinie scheint derzeit zwischen dem BAMF, als der für das Asylverfahren zuständigen Behörde, und der BA, als der u.a. für die Arbeitsvermittlung zuständigen Behörde, zu verschwimmen. Es muss insbesondere sichergestellt sein,



dass im Rahmen der Zusammenarbeit kein unzulässiger Austausch von Daten stattfindet. Diese Gefahr sehe ich jedoch gerade im Rahmen der gemeinsamen Arbeit zur Weiterentwicklung eines technischen Systems wie dem AZR als gegeben. Zudem sehe ich auch die Gefahr eines unzulässigen Datenaustauschs im Rahmen von gemeinsamen Forschungsvorhaben, gerade zwischen dem BAMF und der BA. So soll nach der vorgesehenen Neuregelung im § 24a AZRG auch die Weitergabe nicht anonymisierter Daten zum Zweck gemeinsamer Forschungsvorhaben über Migrationsfragen ermöglicht werden. Zwar bedarf es hierzu der vorherigen Einwilligung der Betroffenen, jedoch muss letztlich auch hier eine strikte Datentrennung zwischen den Aufgaben sichergestellt sein. Ich werde dies im Rahmen meiner Kontrollen einer kritischen Prüfung unterziehen.

Mit der Aufnahme des neuen § 73 Abs. 1a Aufenthaltsgesetz wird die Möglichkeit zur Datenübermittlung an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt sowie das Zollkriminalamt zur Feststellung von Versagungsgründen nach dem Asylgesetz und dem Aufenthaltsgesetz sowie zur Prüfung von sonstigen Sicherheitsbedenken geschaffen. Zudem soll auch ein Abgleich mit weiteren Datenbeständen des Bundesverwaltungsamts ermöglicht werden. Selbst wenn man für den beabsichtigten Zweck eines unverzüglichen Sicherheitsabgleichs diese Datenübermittlung für erforderlich hält, muss dann aber insbesondere vor dem Hintergrund des weiten Empfängerkreises der Daten und des weit gefassten Begriffs der „sonstigen Sicherheitsbedenken“ eine restriktive Bestimmung des Anwendungsbereichs durch die zu erlassende Verwaltungsvorschrift erfolgen. Anderenfalls würde durch die Hintertür die eingeschränkte Berechtigung zum Abruf von Daten im automatisierten Verfahren nach § 22 Abs. 1 Nr. 9 AZRG zumindest partiell ausgehebelt.

Darüber hinaus sieht der Entwurf eine wissenschaftliche Evaluierung des Gesetzes vor. Dies begrüße ich ausdrücklich, da auf diese Weise eine unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen durch externen Sachverstand erfolgen wird und somit ggf. nachträglich Korrekturen möglich werden.

Ich werde das Verfahren zum Ausbau des Ausländerzentralregisters kritisch begleiten und gehe dabei davon aus, dass ich auch weiterhin von Seiten der handelnden Stellen aktiv informiert und eingebunden werde. Selbstverständlich werde ich nach Abschluss der Weiterentwicklung durch meine Kontrollen die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen auch im Regelbetrieb überwachen.

Mit der beabsichtigten Begleitung im Stadium der Weiterentwicklung sowie insbesondere aufgrund der Ausweitung der Speicherungs- und Übermittlungsbefugnisse sowie dem starken Anstieg der Fallzahlen steigt auch in nicht unerheblichem Umfang



SEITE 6 VON 6

der personelle Aufwand in meinem Haus. Zudem ist durch die Ausweitung der zugriffsberechtigten Stellen in den Ländern auch mit einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit den Datenschutzbehörden der Länder zu rechnen. Dieser Aufwand wird mit der derzeitigen Personalausstattung nicht zu bewältigen sein. Somit wird auch in diesem Bereich eine weitere Personalaufstockung im Haushalt der BfDI unerlässlich.

Neben diesen Ausführungen und meiner Beteiligung im Rahmen der öffentlichen Anhörung stehe ich gerne auch darüber hinaus für Auskünfte zu diesem Gesetzentwurf zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Voßhoff

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.