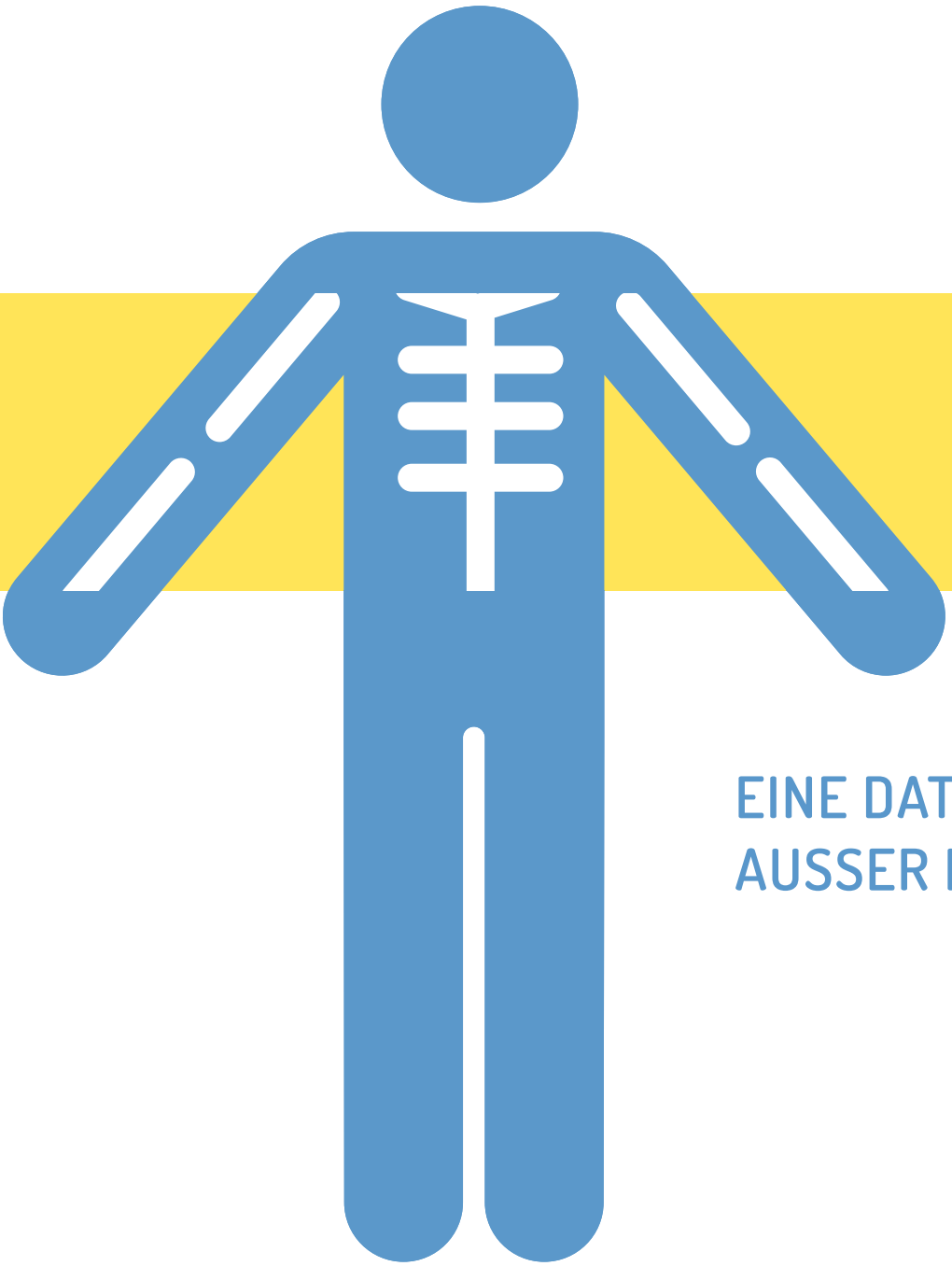
GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

DAS AUSLÄNDERZENTRALREGISTER



EINE DATENSAMMLUNG AUSSER KONTROLLE

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
Boyenstr. 41
10115 Berlin
Telefon 030 549 08 10 – 0
Fax 030 549 08 10 – 99
info@freiheitsrechte.org
PGP/GPG Key ID FA2C23A8

Kontoverbindung
IBAN: DE 88 4306 0967 1182 9121 00
BIC: GENODEM1GLS
GLS Gemeinschaftsbank eG

Vertreten durch den Vorstand des Vereins
Dr. Ulf Buermeyer, LL.M. (Columbia)
Prof. Dr. Nora Markard
Prof. Dr. Boris Burghardt
Eingetragen in das Vereinsregister des Amtsgerichts
Berlin-Charlottenburg unter VR 34505 B (Satzung)

V.i.S.d.P.
Malte Spitz
Boyenstr. 41
10115 Berlin

Autorin
Sarah Lincoln

Redaktion
Maria Scharlau

Social Media
twitter.com/freiheitsrechte
facebook.com/freiheitsrechte
instagram.com/freiheitsrechte
youtube.com/gesellschaft-fur-freiheitsrechte

Grafiken
TAU GmbH, Berlin

INHALT

I. Einleitung 4

II. Historie 5

III. Funktionsweise 5

IV. Der Datenaustausch mit den Sicherheitsbehörden 8

V. Offen für Missbrauch 9

Fehlender Schutz personenbezogener Daten 10

Mangelnde Transparenz 11

Fehlerhafte Datenbestände 12

Unzureichende Kontrolle 14

Missbrauchsgefahr 14

Datenlecks ins Ausland 16

VI. Unvereinbarkeit mit Grundgesetz und Europarecht 16

I. Einleitung

Mit etwa 26 Millionen personenbezogenen Datensätzen ist das Ausländerzentralregister (AZR) eines der umfangreichsten automatisierten Register der öffentlichen Verwaltung.[1] Registriert wird jede Person, die ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland lebt. Besonders betroffen sind Geflüchtete, von denen neben Grundpersonalien und aufenthaltsrechtlichen Angaben auch biometrische Daten sowie Angaben zu Gesundheit, Bildung und Familie gespeichert sind. Mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters" vom 9. Juli 2021 hat die Bundesregierung die Datenbank zum dritten Mal innerhalb von fünf Jahren erweitert. Künftig werden Asylbescheide und asyl- und aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen im Volltext gespeichert. Diese Entscheidungen enthalten teils hochsensible Angaben, etwa zu politischen Überzeugungen, sexueller Orientierung oder psychischen Erkrankungen. Der Datenkranz wird zudem um Doktorgrad, ausländische Personenidentitätsnummer, gegenwärtige und frühere Anschrift im Bundesgebiet sowie Angaben zu Integrationskursen erweitert.[2] Das Ausländerzentralregister verbindet damit eine Flut von Daten aus unterschiedlichen Lebensbereichen miteinander und macht sie zahlreichen Behörden zugänglich. Auf das Ausländerzentralregister haben mehr als 16.000 öffentliche Stellen und Organisationen mit mehr als 150.000 Einzelnutzer*innen Zugriff, darunter neben den Ausländerbehörden auch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste, Jobcenter, Jugendämter und Gerichte.[3] Allein im Jahr 2020 führten Behörden im Schnitt etwa 260.000 Datenabfragen pro Arbeitstag im Ausländerzentralregister durch.[4]

Das Missbrauchspotenzial ist enorm, wenn hunderttausende Behördenmitarbeiter*innen Zugriff auf so viele, teils hochsensible Daten haben. Nicht nur besteht die Gefahr, dass Behörden viel zu ausufernd vom Datenabruf Gebrauch machen. Im schlimmsten Fall können Daten wie Adresse, sexuelle Orientierung oder politische Überzeugung in die Hände von rassistisch motivierten Straftäter*innen oder Verfolgerstaaten gelangen und Betroffene so in Lebensgefahr bringen. Obwohl mehr als 11 Millionen Menschen in Deutschland von diesem Gesetz betroffen sind, wurde das Ausländerzentralregister in den letzten Jahren von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet zum zentralen Datendrehkreuz ausgebaut. Der Datenschutz blieb dabei auf der Strecke. Bezeichnend ist insoweit die Äußerung des damaligen Innenministers Horst Seehofer (CSU) zur Reform des Ausländerzentralregistergesetzes im Juni 2019. Im Rahmen eines Vortrags beim „Zweiten Berliner Kongress für wehrhafte Demokratie" erklärte Seehofer, dass man solche Gesetze „kompliziert machen" müsse, weil das weniger auffalle und die Gemüter nicht so errege.[5] Der Eindruck drängt sich auf, dass grundrechtliche Vorgaben und Datenschutzstandards bewusst außer Acht gelassen werden, wenn es um Menschen geht, die keine starke Interessenvertretung haben. Für die GFF ein Grund mehr genau hinzusehen:

In dieser Kurzstudie nehmen wir das Ausländerzentralregister grundrechtlich unter die Lupe und untersuchen, welche Gefahren damit verknüpft sind. Zudem erläutern wir, an welchen Stellen die gesetzlichen Grundlagen gegen die verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben zum Datenschutz verstoßen.

1. Bundesverwaltungsamt, abrufbar unter https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/A/Auslaenderzentralregister/azr_node.html, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.
2. BGBl. 2021 Teil I, Nr. 42, 2467.
3. Bundesinnenministerium, Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/evaluierungsbericht-datenaustauschverbesserungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.
4. BT-Drs. 19/32508, S. 8.
5. „Das Gesetz nennt man Datenaustauschgesetz. Ganz stillschweigend eingebracht. Wahrscheinlich deshalb stillschweigend, weil es kompliziert ist, das erregt nicht so. Ich habe jetzt die Erfahrung gemacht in den letzten 15 Monaten: Man muss Gesetze kompliziert machen. Dann fällt das nicht so auf. Wir machen ja nichts Illegales, wir machen Notwendiges. Aber auch Notwendiges wird ja oft unzulässig in Frage gestellt", Horst Seehofer, Vortrag auf dem Kongress Wehrhafte Demokratie am 6. Juni 2019, abrufbar unter https://twitter.com/ARD_BaB/status/1136652811045941249, zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2021.

II. Historie

Bereits im Deutschen Reich wurde im Rahmen der bis 1910 regelmäßig stattfindenden Volkszählungen erfasst, wie viele Ausländer*innen sich auf deutschem Gebiet aufhielten.[6] Dabei handelte es sich jedoch um rein statistische Erfassungen, personenbezogene Daten wurden nicht gespeichert. Dies änderte sich im nationalsozialistischen Deutschland. Ausländer*innen wurden systematisch durch unterschiedliche staatliche Behörden, wie beispielsweise das rassenpolitische Amt erfasst und nach verschiedenen Kategorien „klassifiziert".[7] Davon zu unterscheiden ist das heutige Ausländerzentralregister, das 1953 seinen Anfang fand. Damals begann das Bundesverwaltungsamt alle Ausländer*innen auf deutschem Gebiet in einem Karteikartenregister zentral zu erfassen. 1967 wurde das AZR auf automatische Datenverarbeitung umgestellt[8]. Eine angemessene gesetzliche Grundlage für diese zentrale Datenbank wurde erst 1994 mit dem Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) geschaffen. Seitdem wurde das Gesetz 43 Mal reformiert.[9] Während das Register zunächst nur der Migrationsverwaltung diente, ist es nach und nach ausgebaut und für andere Behörden nutzbar gemacht worden. Anfang der 2000er Jahre führten verschiedene Gesetzesreformen dazu, dass seitdem auch Sicherheitsbehörden das Register nutzen können, indem sie Daten dort speichern und bei Bedarf auch Informationen über einzelne Personen dort abrufen können.[10] Auch die Sozialämter, Gerichte, Jugendämter und Gesundheitsbehörden erhielten Zugriffsrechte. Gerade in den letzten Jahren unterlag das AZRG einem besonderen Überarbeitungseifer. Insbesondere wurde der Datenkranz seit 2015 stetig erweitert, und gleichzeitig wurde mehr Behörden die Möglichkeit gewährt, die Daten automatisiert abzurufen.[11] Entstanden ist damit eines der größten automatisierten Register der öffentlichen Verwaltung mit einer schier unüberschaubaren Menge an personenbezogenen Daten, auf die nahezu alle öffentlichen Stellen zugreifen können.

III. Funktionsweise

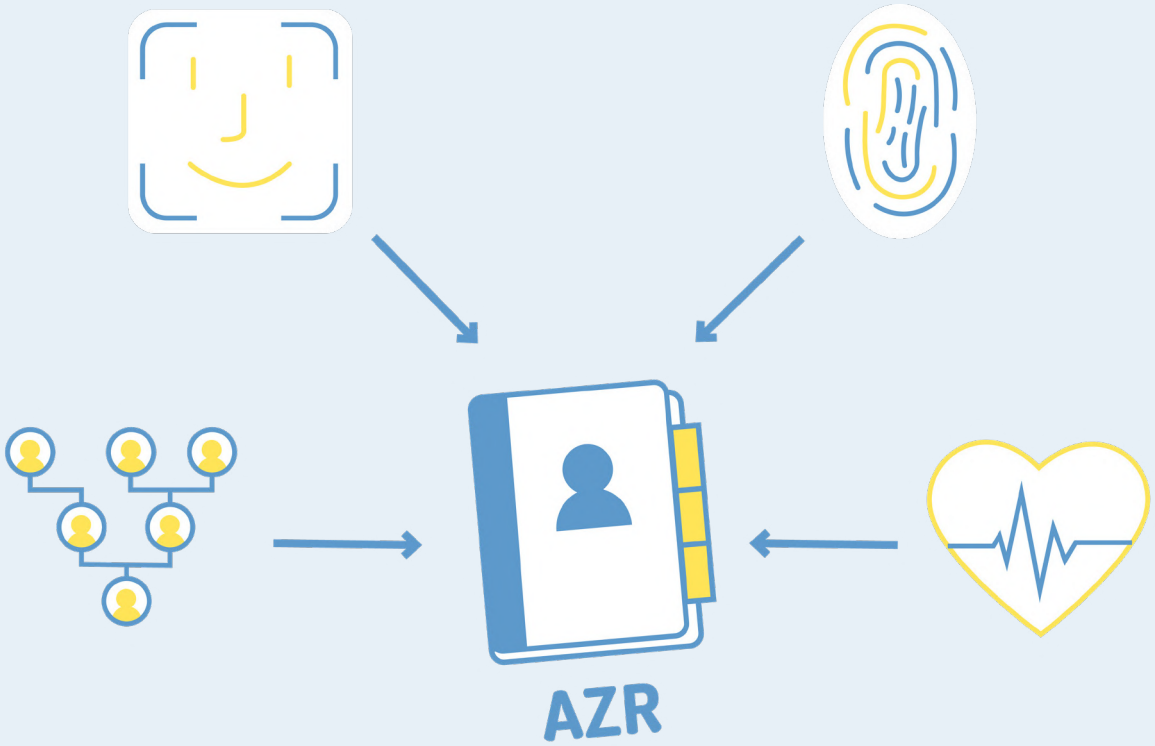
Im Ausländerzentralregister sind zunächst alle Menschen erfasst, die ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland leben. Darüber hinaus werden noch zahlreiche Personen darin geführt, die bereits ausgereist sind oder denen keine Einreiseerlaubnis erteilt wurde. Zum Stichtag 31. Juli 2021 waren 18.998.769 Personen im Ausländerzentralregisters erfasst. Von diesen lebten zu diesem Zeitpunkt nur 11.607.351 Personen in Deutschland.[12]

Welche Daten jeweils im Register gespeichert sind, hängt von der Personengruppe ab. Über alle erfassten Personen ist ein Grundstock an Daten gespeichert (§ 3 Abs. 1 AZRG). Dazu gehören Namen, Geburtsdatum und Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, Familienstand, Lichtbild(er), letzter Wohnort im Herkunftsland, freiwillig gemachte Angaben zur Religionszugehörigkeit und zu Staatsangehörigkeiten des*der Ehe- oder Lebenspartner*in, Angaben zum Aufenthaltsstatus und den dazugehörigen Entscheidungen (z.B.

6. Gabriele Franzmann (2015), Die ausländische Bevölkerung im Deutschen Reich, 1871 - 1932, GESIS Datenarchiv, Köln, ZA8616 Datenfile Version 1.0.0, abrufbar unter https://www.pollux-fid.de/r/gesis-ZA8616, zuletzt abgerufen am 7. Dezember 2021.
7. So z.B. als. „Juden", „Zigeuner", „Asoziale" etc., vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, „Asoziale" im Nationalsozialismus, WD 1 - 3000 - 026/16 vom 27. Juni 2016, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/478780/946af6a53de4beedba650bf537254942/WD-1-026-16-pdf-data.pdf, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.
8. BT-Drs. 10/5859, S. 1.
9. Änderungsverzeichnis des AZRG, abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2fges%2fAZRG%2fcont%2fAZRG%2eAENDVERZ%2ehtm, zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2021.
10. BT-Drs. 14/7386, S. 12.
11. Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2.2.2016, BGBl. I S. 130; 2. Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 4.8.2019, BGBl. I S. 1131; Gesetz zur Weiterentwicklung des AZR vom 9.7.2021, BGBl. I, S. 2467.
12. BT-Drs. 19/32508, S. 2

Beschäftigungserlaubnis). In bestimmten Fällen sind die aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen bereits jetzt mit Begründungen im Volltext gespeichert. Dies betrifft Entscheidungen über Ausweisungen, Abschiebungen, Einreisebedenken oder eine Beschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung. Jede Person bekommt zudem eine AZR-Nummer, mit der diese Daten verknüpft sind. Ab November 2022 wird dieser Datenkranz erweitert. Dann kommen u.a. die deutsche Anschrift, ausländische Ausweis- und Identifikationsdokumente sowie die ausländische Personenidentitätsnummer hinzu. Außerdem sollen in Zukunft alle aufenthaltsrechtlichen Gerichtsentscheidungen im Volltext im Register gespeichert werden.

Über EU-Bürger*innen sind etwas weniger Daten gespeichert, unter anderem beispielsweise kein Lichtbild (§ 3 Abs. 4 AZRG). Das liegt daran, dass der Europäischer Gerichtshof (EuGH) die umfassende Speicherung und Übermittlung von Daten zu EU-Bürger*innen 2008 für europarechtswidrig erklärt hat. Deutschland darf über EU-Bürger*innen nur diejenigen Daten speichern, die wirklich erforderlich sind, um zu prüfen, in welchem Umfang sie ein Aufenthaltsrecht haben.[13]



Bei Einreise eines*r Asylsuchenden nach Deutschland erheben die Behörden bereits zahlreiche Daten, u.a. über Gesundheit, Bildung und Familie sowie biometrische Daten. Diese Daten werden im Ausländerzentralregister gespeichert.

Weitaus mehr und teils hochpersönliche Daten sind im Ausländerzentralregister über Asylsuchende gespeichert (§ 3 Abs. 2 AZRG). Zusätzlich zu den bereits aufgezählten Daten enthält das Register über sie auch biometrische Daten wie Fingerabdrücke, Augenfarbe und Größe, Angaben zu begleitenden Familienangehörigen, zu ihrem Gesundheitszustand (Impfungen, amtsärztliche Untersuchungen). Weiter speichert das Register Informationen zu Integrationsmaßnahmen – und ob diese abgeschlossen oder abgebrochen wurden – , zum Bildungsgrad (Schulbildung, Studium, Sprachkenntnisse), zum Beruf (bisherige und aktuelle Beschäftigungen) sowie zur Anschrift im Bundesgebiet und freiwillige Angaben zu Telefonnummer und Mailadresse. Ab November 2022 werden alle Asylbescheide und asylrechtlichen Gerichtsentscheidungen im

13. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 - C-524/06 (Huber).

Volltext gespeichert. Diese enthalten Informationen zu den Lebensumständen im Heimatland, den Fluchtgründen und der Flucht selbst. Aus den Entscheidungsgründen ergeben sich beispielsweise die politischen Überzeugungen einer Person, die sexuelle Orientierung sowie traumatisierende Ereignisse wie etwa sexuelle Übergriffe, Folter oder tödliche Angriffe auf Familienangehörige. In vielen Fällen finden sich darin auch umfangreiche Ausführungen zum Gesundheitszustand, etwa zu psychischen Erkrankungen, die einer Abschiebung entgegenstehen können.

Die Daten, die im Ausländerzentralregister gespeichert sind, werden von zahlreichen öffentlichen Stellen angeliefert, unter anderem von den Ausländerbehörden und Aufnahmeeinrichtungen, den Meldebehörden, der Bundesagentur für Arbeit sowie den Sicherheitsbehörden. Diese Behörden sind für Richtigkeit und Aktualität der Daten verantwortlich. Bei Bedarf können Behörden auch Suchvermerke im AZR speichern, quasi eine behördliche Fahndungsausschreibung (§ 5 AZRG). Die Nachrichtendienste und das Bundeskriminalamt können auch Suchvermerke zur Feststellung „anderer Sachverhalte" speichern, ausweislich der Gesetzesbegründung beispielsweise eine Namensänderung.[14] Sobald sich in Bezug auf die gesuchte Person oder den gesuchten Sachverhalt im Ausländerzentralregister etwas tut, erhält die ersuchende Behörde eine Mitteilung.

Zahlreiche öffentliche Stellen können Auskünfte aus dem AZR erhalten. Einen Anhaltspunkt für die Anzahl der auskunftsberechtigten Behörden gibt das Behördenverzeichnis des Registerportals im Bundesverwaltungsamt (BVA), das über 16.000 Stellen enthält.[15] Davon sind 3861 Behörden zum automatisierten Abruf zugelassen.[16] Das bedeutet, sie können online in Echtzeit auf die Daten zugreifen und müssen nicht erst ein Übermittlungsersuchen stellen. Die mit der Migrationsverwaltung betrauten Behörden wie Ausländerbehörden, Aufnahmeeinrichtungen und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) können im automatisierten Verfahren sämtliche im Register gespeicherten Daten abrufen. Auch Polizeibehörden und Geheimdienste haben unbegrenzte Zugriffsrechte.

Darüber hinaus gilt: Alle öffentlichen Stellen können die Grunddaten zu einer Person abfragen (Personalien, Lichtbild, Zuzug und Fortzug, Anschrift, AZR-Nummer). Ansonsten sind die Zugriffsrechte je nach Behörde auf bestimmte Daten beschränkt (§§ 15 ff. AZRG). Die einzige Voraussetzung für die Datenübermittlung ist, dass die jeweilige Behörde die Daten „zur Aufgabenerfüllung" benötigt. Im Fall der Begründungstexte wird vorausgesetzt, dass die Kenntnis des Volltextes für den Empfänger unerlässlich ist und weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde erlangt werden können (§ 10 Abs. 1 und 6 AZRG). In der Praxis kann dies etwa heißen, dass sich ein Mitarbeiter des Sozialamtes den Asylbescheid übermitteln lässt, um nach Anhaltspunkten dafür zu suchen, dass ein Asylbewerber nur zwecks Sozialhilfebezug nach Deutschland gereist ist und ihm mit entsprechender Begründung die Leistungen zu kürzen. Oder eine Mitarbeiterin der Ausländerbehörde erforscht im Asylbescheid das soziale und familiäre Umfeld, um herauszufinden, ob sich Hinweise für die Infragestellung einer beabsichtigten Eheschließung finden lassen.[17]
Daten aus dem Ausländerzentralregister dürfen auch an ausländische Behörden übermittelt werden. Behörden aus EU-Mitgliedsstaaten dürfen alle Daten erhalten, Behörden in anderen Ländern erhalten nur die Grunddaten (§ 26 Satz 2 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 5, Abs. 2 AZRG).

14. BT-Drs. 16/5065, S. 222.
15. BT-Drs. 19/32508, S. 4
16. BT-Drs. 19/32508, S. 4
17. Vgl. für diese und weitere Szenarien: Pro Asyl, Zum Missbrauch freigegeben? Asylakten ins Ausländerzentralregister, 29. April 2021, https://www.proasyl.de/hintergrund/zum-missbrauch-freigegeben-asylakten-ins-auslaenderzentralregister/, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.

IV. Der Datenaustausch mit den Sicherheitsbehörden

Sehr weit gefasst ist der Datenaustausch mit den Sicherheitsbehörden. Alle Polizeibehörden, die Staatsanwaltschaft, die Verfassungsschutzbehörden, der Militärische Abschirmdienst und der Bundesnachrichtendienst (BND) können auf sämtliche im Register gespeicherten Daten zugreifen, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist (§§ 15 Abs. 1, 20 AZRG). Im Jahr 2020 betrug allein die Anzahl der Abfragen durch Polizeibehörden und durch die Staatsanwaltschaften 12.705.802. Die Zahl der Zugriffe hat sich im Vergleich zu 2019 nahezu verdoppelt.[18]

Der Datenabruf ist nicht auf den Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter beschränkt. Die Polizei kann auch zur Verfolgung von Bagatelldelikten oder zur Abwehr geringfügiger Gefahren auf umfangreiche personenbezogene Daten zugreifen. Auch der Anlass ist nicht weiter konkretisiert, insbesondere braucht es keine konkrete Gefahr und keinen konkreten Ermittlungsansatz. Es reichen schon vage Verdachtsmomente, um das Ausländerzentralregister zu Rate zu ziehen. Kürzlich rückten etwa die Kuriere des Lieferdienstes Gorillas in den Fokus des Berliner Landeskriminalamtes. Mehrfach wurden die streikenden Gorillas-Fahrer Ziel von Observierungsmaßnahmen, nach Auskunft eines Polizeisprechers aufgrund möglicher Verbindungen zur „linksextremistischen Szene".[19] Ein derart vages Aufklärungsinteresse würde dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 AZRG nach ausreichen, um zu der migrantisch geprägten Gruppe der streikenden Kuriere Daten aus dem Ausländerzentralregister abzurufen und mehr über sie und ihr Umfeld zu erfahren. Ein anderes denkbares Szenario wäre etwa eine präventiv ausgerichtete Ermittlung zu einem möglichen „islamistischen Gefährder". Die Polizei könnte alle erforderlichen Daten nicht nur zu der Person selbst, sondern auch zu seinem mutmaßlichen Umfeld abrufen. Dazu könnten etwa Lichtbilder aller Personen aus dem Umfeld und Angaben zu deren migrationsrechtlichen Status gehören. Bei Asylbewerber*innen könnte deren Bildungsstand, Beruf, Sprachkenntnisse, Gesundheitszustand und Familienangehörige sowie biometrische Daten wie Fingerabdrücke abgerufen werden. So kann die Polizei umfangreiche Informationen über das soziale Umfeld sammeln, von denen weitere Ermittlungen ausgehen, ohne dass gegen die betroffenen Personen besondere Verdachtsmomente bestehen müssten.

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Sicherheitsbehörden auch sogenannte Gruppenauskünfte erhalten (§ 12 AZRG). Dafür muss die Behörde lediglich bestimmte gemeinsame Merkmale einer Gruppe von Ausländer*innen angeben. Der Sicherheitsbehörde werden dann Daten aller Personen übermittelt, die diese Merkmale erfüllen. Ein denkbares Szenario wäre etwa, dass der Bundesnachrichtendienst Informationen über bestimmte Gruppierungen der internationalen organisierten Betäubungsmittelkriminalität sammelt und mehr über deren Verbindungen nach Deutschland erfahren will. Zu diesem Zweck wird ein Suchprofil erstellt, das an Geburtsorte, Religion, Einreisestaaten, Geschlecht, Alter, Wohnort im Inland und Zuzugsdaten anknüpft. Die Treffermenge wird dann vom Bundesnachrichtendienst manuell verkleinert. Zunächst geraten durch die Gruppenauskunft aber zahlreiche Personen allein aufgrund allgemeiner Kriterien ins Visier des Nachrichtendienstes, ohne dass sie dafür irgendeinen Anlass gegeben haben. Das Instrument der Gruppenanfragen ist durch die Sicherheitsbehörden in den vergangenen Jahren vermehrt genutzt worden. In den Jahren 2018, 2019 und 2020 wurden drei Gruppenauskünfte an das BKA erteilt, drei Gruppenauskünfte an

18. BT-Drs. 19/32508, S. 6.
19. Erik Peter, Staatsschutz beobachtet Streikende, 14. Oktober 2021, abrufbar unter https://taz.de/Gorillas-und-das-LKA/!5807985/, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.

die Bundespolizei und eine Gruppenauskunft an den BND.[20] Noch in den Jahren 2014, 2015 und 2016 war keine Gruppenauskünfte durch die genannten Behörden angefordert worden. [21]

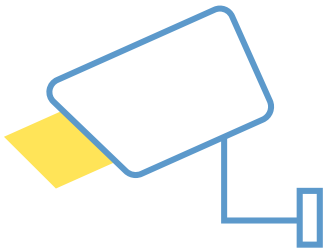
Da Strafverfolgungsbehörden nur für Nicht-Deutsche auf ein derart umfassendes Register zugreifen können, besteht eine erhöhte Gefahr, dass Menschen allein aufgrund ihrer Herkunft ins Visier der Strafverfolgung geraten. So wurde in Regensburg bei der Suche nach dem Täter einer Vergewaltigung eine DNA-Reihentestung angeordnet. Das Suchprofil war nach Angabe von Medienberichten „schlank, dunkelhäutig, 20 bis 35 Jahre alt, 165 bis 175 cm groß, schwarzes, krauses Haar und gutes Deutsch mit Akzent".[22] Zur Bestimmung der Zielgruppe bediente sich die Polizei einer im Regierungsbezirk geführten Liste von Asylbewerbern und glich diese mit den Daten im Ausländerzentralregister ab.[23] Dies führte dazu, dass Personen eingeladen wurden, die zwar nicht zum Größenprofil passten, aber den gesuchten Migrationshintergrund hatten.

V. Offen für Missbrauch

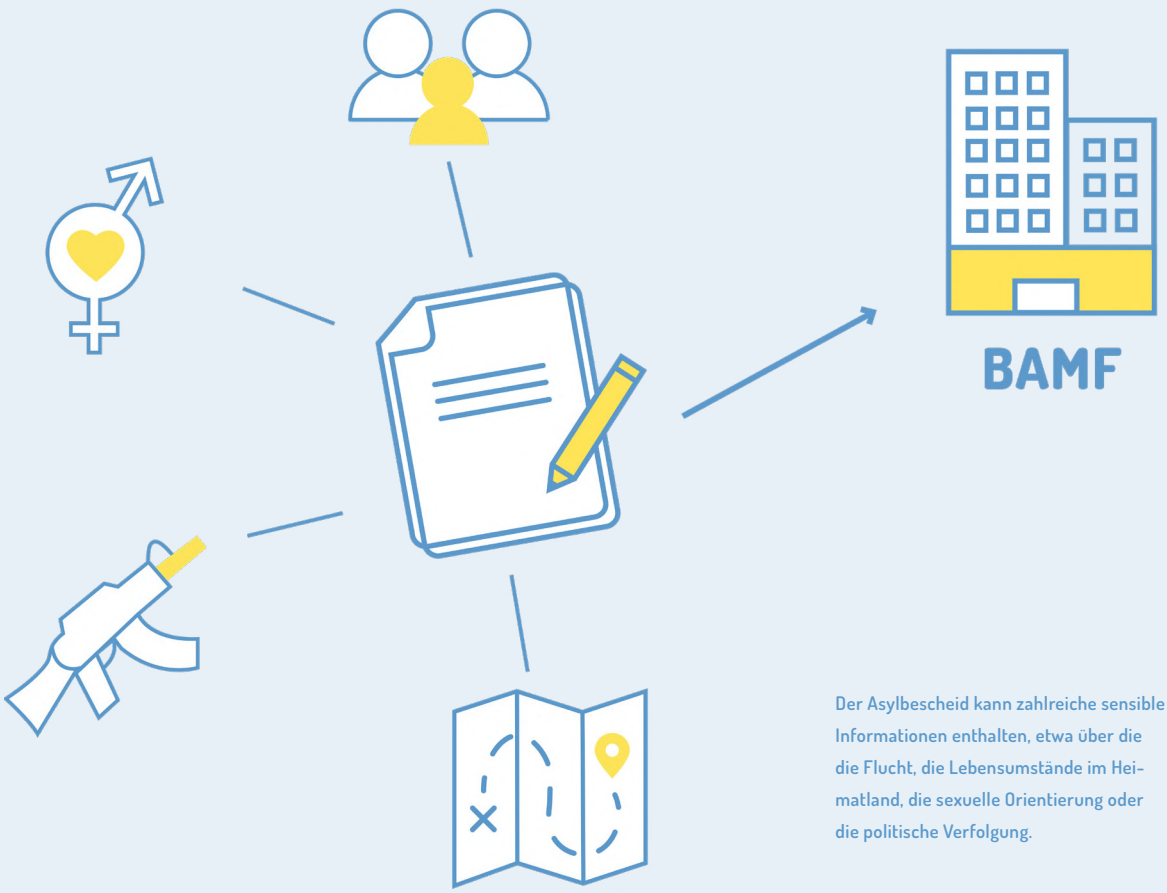
Das Ausländerzentralregister ist in den vergangenen Jahren immer weiter ausgebaut worden. Die Rechte Betroffener sind hingegen nicht gestärkt worden. Und auch an effektiven Kontrollmechanismen fehlt es.

20. BT-Drs. 19/32508, S. 9.
21. BT-Drs. 18/10585, S. 2f.
22. Reigner, Stefan, DNA Reihentestung: Asylbewerber im Fokus, 7. Juni 2021, abrufbar unter https://www.regensburg-digital.de/dna-reihentestung-asylbewerber-im-fokus/07062021/, zuletzt abgerufen am 17. Dezember 2021.
23. Bayerischer Landtag, Drs. 18/15075, S. 2.

Fehlender Schutz personenbezogener Daten



Das Ausländerzentralregistergesetz enthält nur wenige Schutzmechanismen für Betroffene. Einer davon ist die Übermittlungssperre, die verhindern soll, dass sensible Daten in die Hände ausländischer Behörden oder nicht-öffentlicher Stellen geraten (§ 4 AZRG). Die Übermittlungssperre setzt voraus, dass eine Datenübermittlung schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen Person beeinträchtigen würde. Sie ist auf Antrag der betroffenen Person oder von Amts wegen zu speichern. Betroffene sollten sich allerdings nicht darauf verlassen, dass Behörden von sich aus diesen Schutzmechanismus nutzen. Für die Jahre 2017 bis 2020 waren zum Stichtag 31. Juli 2021 insgesamt 200 Übermittlungssperren von Amts wegen eingetragen, dagegen enthielt das Register 12.789 Übermittlungssperren, die auf Antrag einer betroffenen Person ergangen waren. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen mehrheitlich anwaltlich gut vertreten waren. Von sich aus werden nur wenige Betroffene von dieser Möglichkeit wissen und einen entsprechenden Antrag stellen.



Der Asylbescheid kann zahlreiche sensible Informationen enthalten, etwa über die die Flucht, die Lebensumstände im Heimatland, die sexuelle Orientierung oder die politische Verfolgung.

Auch für die ab November 2022 vorgesehene Volltextspeicherung von Asylbescheiden und aufenthaltsrechtlichen Gerichtsentscheidungen sind zum Schutz der Betroffenen Einschränkungen vorgesehen. Eine Speicherung soll unterbleiben, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen. Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung müssen unkenntlich gemacht werden (§ 6 Abs. 5 Satz 2 AZRG). In der Praxis werden diese Ausnahmen jedoch kaum Wirkung entfalten.

Die speichernde Behörde weiß zum Zeitpunkt der Speicherung nicht, zu welchem Zweck der Asylbescheid von einer anderen Behörde abgerufen wird und kann daher nicht beurteilen, ob schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen.[24] Mit nennenswerten Schwärzungen der Dokumente ist ebenfalls nicht zu rechnen. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung wird in der bisherigen Rechtsprechung zu staatlicher Überwachung sehr eng verstanden und beschränkt sich auf die innere Gedankenwelt und Intimsphäre.[25] Wenn dieser Begriff im Zusammenhang mit dem Ausländerzentralregister weiter verstanden wird und auch politische Überzeugungen oder sexuelle Orientierung darunterfallen, wäre der überwiegende Teil der Begründungstexte davon betroffen. Wenn einer Person in Deutschland beispielsweise deswegen Schutz gewährt wird, weil ihr aufgrund ihrer Homosexualität im Herkunftsland Verfolgung droht, dann beschäftigen sich weite Teile des Asylbescheids mit dem Umgang des Verfolgerstaats mit Homosexuellen und lassen entsprechende Rückschlüsse auf die sexuelle Orientierung zu.

Mangelnde Transparenz

Die meisten Menschen, die ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland leben, haben noch nie etwas vom Ausländerzentralregister gehört. **Betroffene werden nicht darüber aufgeklärt, dass ihre Daten dort im Ausländerzentralregister gespeichert sind und von dort an andere Behörden weitergegeben werdenzahlreiche Behörden auf diese Daten zugreifen.** Entsprechende Informations- und Belehrungspflichten existieren nicht. Wer wissen will, welche Daten über sie*ihn im Ausländerzentralregister gespeichert sind, muss einen Auskunftsantrag beim Bundesverwaltungsamt stellen (§ 34 AZRG, Art. 15 DSGVO). Die GFF hat dreizehn Menschen dabei unterstützt. Dabei ist deutlich geworden: **Bereits das Antragsverfahren ist mit hohen Hürden verbunden, die Antworten lassen sehr lange auf sich warten und der Umfang der Auskunft entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben.**

Wer einen Auskunftsanspruch stellen will, muss die eigene Identität nachweisen. Dafür muss die Person entweder die eigene Unterschrift von einer Behörde offiziell beglaubigen lassen oder eine*n Anwalt/Anwält*in beauftragen, den Auskunftsantrag einzureichen (Ziffer 34.1 AZR-VV). Für Menschen, die einfach überprüfen wollen, welche Daten über sie gespeichert sind und ob diese aktuell sind, bedeutet das einen großen Aufwand. Wer diese Hürde nimmt und dennoch einen Auskunftsantrag stellt, muss Geduld mitbringen. Bei zehn von zwölf Anträgen hat das Bundesverwaltungsamt die gesetzlich vorgegebene Frist von einem Monat für die Beantwortung nicht gewahrt (Art. 12 Abs. 3 Satz 1 DSGVO). Diese Frist kann um weitere zwei Monate verlängert werden, wenn dies unter Berücksichtigung der Komplexität und der Anzahl von Anträgen erforderlich ist. Darüber muss das Bundesverwaltungsamt innerhalb eines Monats nach Antragseingang informieren (Art. 12 Abs. 3 Satz 2 und 3 DSGVO). Einen solchen Hinweis hat das Bundesverwaltungsamt von sich aus in nur einem einzigen Fall erteilt und das auch erst nach fast drei Monaten. Darin wies die Behörde darauf hin, dass die Auskunft noch „geraume Zeit" dauern werde und begründete dies mit der erforderlichen Einwilligung durch die Sicherheitsbehörden. Diese müssen in die Auskunft einwilligen, falls Daten von ihnen stammen oder an sie übermittelt wurden (§ 34 Abs. 3 S. 1 AZRG). Auf die Datenauskunft wartet die betroffene Person bis heute – seit Antragsstellung sind mittlerweile zehn Monate vergangen. In elf von dreizehn Fällen

24. So auch Dr. Philipp Wittmann, Ausschussdrucksache 19(4)820 D, S. 33.
25. Vgl. BVerfGE 109, 279 (313 ff.); 113, 348 (390 ff.); 120, 274 (335 ff.); 141, 220 (276 ff.); 154, 152 (262 ff.).

hat das Bundesverwaltungsamt erst auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Bearbeitung noch „geraume Zeit" in Anspruch nehmen würde. Zur Begründung verwies es erneut auf die erforderliche Abstimmung mit den Sicherheitsbehörden. Erst auf erneute Aufforderung erteilte das Bundesverwaltungsamt in diesen Fällen eine Auskunft. Sechs dieser Anträge lagen zu diesem Zeitpunkt bereits drei Monate zurück.

Die erhaltenen Auskünfte waren allesamt unvollständig. In Artikel 15 der DSGVO ist sehr genau geregelt, worüber Auskunft zu erteilen ist. Der Auskunftsanspruch beschränkt sich nicht auf die aktuell gespeicherten Daten. Das Bundesverwaltungsamt muss auch angeben, zu welchem Zweck die Daten gespeichert sind und wann sie gelöscht werden. Diese Angaben fehlten durchweg. Auch die Auskünfte über Datenabrufe durch andere Behörden waren unvollständig, da nicht mitgeteilt wurde, zu welchem Zweck die Daten abgerufen wurden. Weil die Protokolldaten über Datenabrufe nur für sechs Monate aufbewahrt werden, beschränkte sich die Mitteilung auf diesen Zeitraum.

Betroffene Personen haben einen Anspruch auf Berichtigung falscher Daten und Löschung rechtswidrig gespeicherter Daten (§§ 35, 36 AZRG und Art. 16 DSGVO). Dieser Anspruch besteht sowohl gegenüber der Registerbehörde als auch gegenüber der Behörde, die die Daten an das Ausländerzentralregister übermittelt hat (§§ 7 S. 2., 35, 36 AZRG). Auf diese Rechte muss in der Auskunft hingewiesen werden (Art. 15 Abs. 1 DSGVO)). In den Antworten des Bundesverwaltungsamts stand nur, dass die antragstellende Person sich wegen der Korrektur an die aktenführende Behörde wenden muss. Ein Hinweis, dass auch die Registerbehörde zur Berichtigung oder Löschung verpflichtet ist, fehlte.

Fehlerhafte Datenbestände

Das Ausländerzentralregister enthält zwar eine riesige Menge Daten, viele davon sind jedoch längst veraltet oder schlicht falsch. In einem „Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im Ausländerzentralregister (AZR)" vom 31. März 2017 bemängelte der „Beauftragte für Flüchtlingsmanagement" Frank-Jürgen Weise eine „signifikante Anzahl inkonsistenter oder unplausibel erscheinender Datensätze".[26] Die unzureichende Datenqualität im Ausländerzentralregister bestätigte sich im Rahmen einer Evaluierung des AZR durch das Bundesinnenministerium im Jahr 2019. **Eine (dafür durchgeführte) Anwenderbefragung ergab, dass viele Daten aus dem Ausländerzentralregister für die Behörden mangels Aktualität nicht nutzbar sind.** Dies betraf insbesondere die Anschrift, aber auch darüber hinaus bemängelten die antwortenden Behörden eine hohe Fehleranfälligkeit.[27] Zudem ergibt sich aus dem Evaluierungsbericht des BMI, dass die Löschfristen für die Daten regelmäßig nicht eingehalten werden. Für die Angabe von Löschfristen sind die übermittelnden Behörden zuständig. Allerdings ist die Eintragung eines Löschdatums kein Pflichtfeld und wird daher häufig versäumt.[28] Wenn ein Löschdatum fehlt, werden die Daten erst 10 Jahre nach der Ausreise aus Deutschland gelöscht (§ 18 Abs. 1 AZRG -DV). Dies erklärt auch, warum im Ausländerzentralregister etwa sieben Millionen Menschen gespeichert sind, die nicht in Deutschland leben.[29]

26. BT-Drs 18/12272., S. 1.
27. BT-Drs. 19/17380 S. 19, 36.
28. BT-Drs. 19/17380 S. 32.
29. BT-Drs. 19/32508, S. 2.

Die mit Unterstützung der GFF gestellten Auskunftsanträge bestätigen den Eindruck, dass für die meisten der im Register gespeicherten Daten keine Frist gespeichert wurde, innerhalb derer sie gelöscht werden müssen. Nur in einer der erhaltenen Auskünfte stand hinter einem einzigen Datum eine Löschfrist. Dabei ist die Registerbehörde dazu verpflichtet, mitzuteilen, wie lange sie die Daten speichert (Art. 15 Abs. 1 Buchst. d DSGVO). In den Auskünften fanden sich teilweise auch Daten, die bereits hätten gelöscht werden müssen, etwa abgelaufene Reisepässe, die Ausstellung eines Passersatzpapiers, die schon länger als zehn Jahre zurücklag oder längst überholte Angaben zum Aufenthaltsstatus. Die Auskünfte enthielten zum Teil auch falsche Angaben, beispielsweise zwei unterschiedliche Geburtsorte. In einem anderen Fall wurde anlässlich eines Umzugs innerhalb Berlins „Zuzug von unbekannt" im Ausländerzentralregister vermerkt. Offenbar hatte die Ausländerbehörde die betroffene Person an ihrer vorherigen Adresse nicht erreicht und sie als „nach unbekannt verzogen" gemeldet. In der neuen Ausländerbehörde folgte daraus dann der Eintrag im Ausländerzentralregister „Zuzug von unbekannt".

Für die betroffene Person können solche fehlerhaften Einträge gravierende Folgen haben. Die Refugee Law Clinic Würzburg berichtete von einem aktuellen Fall, in dem ein in Deutschland anerkannter syrischer Geflüchteter in Griechenland seine Aufenthaltspapiere verlor und in die Türkei abgeschoben wurde. Obwohl der Betroffene stets mit der deutschen Botschaft in Istanbul in Kontakt war und auch die Ausländerbehörde informiert war, trug die Ausländerbehörde „nach unbekannt verzogen" ins Ausländerzentralregister ein. Aufgrund dieser Eintragung im AZR „nach unbekannt verzogen" leitete das BAMF ein Widerrufsverfahren ein. Denn ohne Kontakt zum Geflüchteten konnte die Regelüberprüfung nicht durchgeführt werden. Alle Interventionen blieben erfolglos. Das BAMF war der Ansicht, die Ausländerbehörde müsse zunächst den Wohnort korrigieren. Und die Ausländerbehörde berief sich darauf, dass das BAMF aufgrund des Status „nach unbekannt verzogen" ohnehin die Flüchtlingseigenschaft aberkennen werde und daher eine Einreise des Betroffenen nicht notwendig sei.

Falsche Angaben im Ausländerzentralregister sind aber nicht nur für die davon individuell Betroffenen ein Problem. Schnell kann in der Gesellschaft mit falschen Zahlen Stimmung gemacht werden. Zudem bewegen sie die Politik dazu, Handlungsbedarf zu sehen, wo vielleicht gar keiner ist.[30] Ein Beispiel sind die Daten im Ausländerzentralregister zu ausreisepflichtigen Personen. So wies der Beauftragte für Flüchtlingsmanagement Frank-Jürgen Weise 2017 darauf hin, dass sich 20,4 Prozent der im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig eingetragenen Personen in Deutschland in einem laufenden Asylverfahren befanden. Bei weiteren 4, 4 Prozent der Ausreisepflichtigen handelte es sich um EU-Bürger*innen, bei denen kein Verlust der Freizügigkeit vermerkt war.[31] Diese falschen Zahlen wecken den Eindruck, dass sich weitaus mehr Menschen unberechtigt in Deutschland aufhalten, als dies tatsächlich der Fall ist und provozieren überzogene politische Maßnahmen wie etwa eine Verschärfung der Sanktionen und Rückführungsmaßnahmen.

Der Evaluierungsbericht des BMI kommt zu dem Ergebnis, dass Daten mit einer geringen Erfassungsquote und einem hohen Aktualisierungsbedarf nur restriktiv gespeichert werden sollten. In der Realität geschieht das Gegenteil. Mit der letzten Novelle hat der Gesetzgeber den Datenkranz um weitere Daten erweitert. Im Ausländerzentralregister sollen u.a. künftig zu jeder Person Adressdaten gespeichert werden. Gleiches gilt für Angaben zum Bestehen eines nationalen Visums, zur Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an

30. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, Jahresgutachten 2019, S. 88, abrufbar unter: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/05/SVR_Jahresgutachten_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.

31. Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., AZR-Leitfaden: Weniger Ausreisepflichtige in Deutschland als vermutet, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/24234/aktuelles/azr-leitfaden-weniger-ausreisepflichtige-in-deutschland-als-vermutet/, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.

einem Integrationskurs und dazugehörige Kursinformationen.[32] Um die Datenqualität zu verbessern, sieht die Gesetzesreform in § 8a AZRG die Möglichkeit eines Datenabgleichs zwischen dem Bundesverwaltungsamt und der aktenführenden oder übermittelnden Stelle vor. Allerdings setzt dies voraus, dass es berechtigte Zweifel an der Richtigkeit und Aktualität des Datenbestandes gibt. Auch das im Gesetz beschriebene Prozedere klingt kompliziert. Der Datensatz muss vom Bundesverwaltungsamt und von der übermittelnden Behörde – also beispielsweise der Ausländerbehörde – in einem abgleichfähigen Format zur Verfügung gestellt werden. Die sich aus dem Abgleich ergebenden Abweichungen muss die Ausländerbehörde dann manuell berichtigen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Datenqualität im Ausländerzentralregister auf diesem Wege bessert.

Unzureichende Kontrolle

Die Datenabrufe aus dem Ausländerzentralregister bleiben weitestgehend unkontrolliert.
Die Registerbehörde muss Abrufe aus dem Ausländerzentralregister protokollieren und diese Protokolle sechs Monate aufbewahren (§ 13 AZRG). Eine Ausnahme besteht für Nachrichtendienste, die ihre Abrufe ausschließlich selbst protokollieren. Die Protokolle dienen der regelmäßigen Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten (§ 34a AZRG, Art. 58 DSGVO) und der Überprüfung im Rahmen eines Stichprobenverfahrens (§ 22 Abs. 3 S. 2 AZRG). Allerdings ist fraglich, wie nützlich die Protokolle für die datenschutzrechtliche Überprüfung sind. Der Bundesdatenschutzbeauftragte monierte, dass die Protokolldaten für eine gezielte Kontrolle unberechtigter Zugriffe auf Datensätze nur sehr bedingt handhabbar seien.[33]

Auch die seit 2019 durchgeführten Stichprobenkontrollen sind nicht geeignet, datenschutzrechtliche Verstöße aufzudecken. Nach Auskunft der Bundesregierung werden monatlich Datenabrufe im dreistelligen Bereich per Zufallsprinzip ausgewählt. Allein zwischen Januar und Juli 2021 erfolgten ca. 50 Millionen Datenabfragen im automatischen Verfahren (exklusive der Abfragen durch die Nachrichtendienste).[34] Das sind durchschnittlich ca. 7 Millionen Abfragen im Monat. Selbst wenn man optimistisch von monatlich 500 Stichprobenkontrollen ausgeht, wird nur einer von ca. 14.000 Abrufen überprüft. Hinzu kommt: Die Kontrolle dieser Stichproben beruht auf einer Selbstauskunft der abrufenden Behörde. Diese Behörde wird zunächst gebeten, ihren Datenzugriff zu begründen. Diese Begründung wird dann vom Bundesverwaltungsamt lediglich auf Plausibilität überprüft. Wenig überraschend wurde Stand Juli 2021 im Rahmen des Stichprobenverfahrens noch kein einziger datenschutzrechtlicher Verstoß festgestellt.[35]

Missbrauchsgefahr

Wenn hunderttausende Behördenmitarbeiter*innen Zugriff auf einen riesigen Datenpool haben, ist die Missbrauchsgefahr groß. Ein paar Klicks, und schon kann sich ein*e Behördenmitarbeiter*in hochsensible Daten über eine bestimmte Person anzeigen lassen. Nicht immer werden diese Daten zu dienstlichen Zwecken verwendet. Das zeigt der Fall eines ägyptischen Asylsuchenden, der aus seinem Heimatland geflohen war, da er als christlicher Ägypter dort auf einer Todesliste stand.[36] Auf Facebook informierte er über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und erhielt kurz danach per Direktnachricht von einer ihm unbekannten Person einen

32. Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 9. Juli 2021, BGBl. 2021 I, 2467.
33. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Ausschussdrucksache 19(4)823, S. 2.
34. Ebenda, S. 6.
35 BT-Drs. 19/32508, S. 11.
36. Moritz Winde, Ich hatte wieder Angst um mein Leben, 6. Mai 2019, abrufbar unter https://www.westfalen-blatt.de/owl/kreis-herford/herford/ich-hatte-wieder-angst-um-mein-leben-1152334; abgerufen am 17. Dezember 2021.

Auszug der über ihn im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten. Der Absender drohte ihm, er solle nicht weiter Flüchtlingen falsche Hoffnungen machen.[37] Nach Recherchen fand man heraus, dass die Daten durch einen Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit abgerufen worden waren.[38]

Das **Missbrauchpotential** ist enorm. Im Falle einer Datenweitergabe können Informationen wie Adresse, sexuelle Orientierung oder politische Überzeugung in die Hände von rassistisch motivierten Straftäter*innen oder Verfolgerstaaten geraten.

Diese Geschichte ist kein Einzelfal**l. Ein Blick auf rechtswidrige Datenabrufe in den polizeilichen Datenbanken zeigt, wie missbrauchsanfällig große Datensammlungen sind.**
Allein in bayerischen Polizeibehörden wurden zwischen 2017 und 2020 182 Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen missbräuchlicher Datenabfragen eingeleitet, darunter auch Abfragen aus dem Ausländerzentralregister.[39] In der Regel passiert dies aus privaten Gründen, beispielsweise um mehr über den neuen Freund der Tochter zu erfahren oder um die Halter*innen von Autos mit ausländischen Kennzeichen in der eigenen Wohnstraße ausfindig zu machen.[40] Teilweise tauchen die von Polizeibeamten abgerufenen Daten aber auch in rechten Netzwerken auf oder werden für rassistisch motivierte Straftaten verwendet. Das bekannteste Beispiel ist die Drohbriefserie NSU 2.0. Seit dem Jahr 2018 wurden mehr als 100 anonyme Drohschreiben an verschiedene Personen des öffentlichen Lebens versandt, darunter auch die Frankfurter Rechtsanwältin Seda Basay Yildiz.[41] Kurz vor Erhalt der Drohschreiben wurden die Daten der Rechtsanwältin von einem Computer in einem Frankfurter Polizeirevier abgerufen.[42] Auf dem Handy der verantwortlichen Beamtin fanden sich später Chats mit strafbaren, volksverhetzenden Inhalten.[43] An einem Computer eines Polizeireviers in Wiesbaden wurden personenbezogene Daten der Kabarettistin Idil Baydar abgefragt, welche seit 2019 ebenfalls Drohbriefe erhielt.[44] **Diese Missbrauchsfälle in Sicherheitsbehörden zeigen eindrücklich, wie leicht das Ausländerzentralregister zu rassistischen Zwecken missbraucht werden kann und welch gravierende Auswirkungen dies für Betroffene hat.**

37. Deutsche Vereinigung für Datenschutz e.V. „Datenschutz Nachrichten" Heft 3/2019 abrufbar unter https://www.datenschutzverein.de/wp-content/uploads/2019/09/DANA_19_3_Sonderheft_Real_Time_Bidding.pdf S. 155, abgerufen am 03. Dezember 2021.
38. Pro Asyl, Zum Missbrauch freigegeben? Asylakten ins Ausländerzentralregister, abrufbar unter https://www.proasyl.de/hintergrund/zum-missbrauch-freigegeben-asylakten-ins-auslaenderzentralregister/, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021.
39. Bayerischer Landtag Drs. 18/12139 S. 4.
40. Vgl. OLG Bamberg, Beschluss v. 28.08.2018 – 2 Ss OWi 949/18 Rn. 17.
41. Florian Flade, Täter hatte wohl mehr als eine Quelle, 14. Mai 2021, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/investigativ/wdr/nsu-2-0-polizei-101.html; zuletzt abgerufen am 17. Dezember 2021
42. Deutschlandfunk, Einzeltäter oder ein rechtes Netzwerk?, 7. Mai 2021, abrufbar unter https://www.deutschlandfunk.de/tatkomplex-nsu-2-0-einzeltaeter-oder-ein-rechtes-netzwerk.2897.de.html?dram:article_id=496792, abgerufen am 03. Dezember 2021.
43. Frank Jansen, Sonderermittler soll rechten Netzwerken in hessischer Polizei nachgehen, 10. Juli 2020, abrufbar unter https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-neuer-morddrohung-gegen-linken-politikerin-sonderermittler-soll-rechten-netzwerken-in-hessischer-polizei-nachgehen/25995446.html, zuletzt abgerufen am 17. Dezember 2021.
44. Florian Flade, Die lange Jagd nach NSU 2.0, 5. März 2021, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/nsu-zwei-punkt-null-103.html; abgerufen am 17. Dezember 2021.

Datenlecks ins Ausland

Das Ausländerzentralregister macht es ausländischen Geheimdiensten und Regierungen sehr leicht, an die Daten von politischen Exilant*innen zu gelangen. Auf offiziellem Wege dürfen deutsche Behörden ausländischen Stellen außerhalb der EU zwar nur Grundpersonalien, Lichtbild, Angaben zum Zuzug oder Fortzug, Sterbedatum und auf besonderes Ersuchen frühere Namen mitteilen (§ 26 Satz 2 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 5, Abs. 2 AZRG). Bei über 150.000 zugriffsberechtigten Behördenmitarbeiter*innen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass auch ausländische Geheimdienste bei Bedarf über Kontaktpersonen an die gewünschten Daten gelangen können. Ab November 2022 wird im Ausländerzentralregister auch die ausländische Identifikationsnummer gespeichert werden. Dadurch wird es für ausländische Stellen noch einfacher, die im Register gespeicherten Daten ihren ausgereisten Bürger*innen zuzuordnen. Verknüpft mit den Angaben im Asylbescheid zur politischen Tätigkeit und Verfolgung im Heimatstaat, den Familienangehörigen und der Adresse liefert das Ausländerzentralregister den Verfolgerstaaten ein umfassendes Dossier zur gesuchten Person.[45] Das Interesse an Daten über Regimegegner*innen ist groß. So nahm etwa die Türkei den Kooperationsanwalt der deutschen Botschaft fest, um an seinen Datenfundus von rund 50 türkischen Asylbewerber*innen in Deutschland zu kommen.[46] Die Folgen solcher Datenlecks können für Betroffene gravierend sein. So kann ihnen bei Rückkehr in ihren Heimatsstaat Verfolgung drohen, oder ihre zurückgebliebenen Familienangehörigen werden drangsaliert und bedroht. In manchen Fällen kommt es auch in Deutschland zu Übergriffen seitens ausländischer Geheimdienste. 2019 wurde in Berlin der Tschetschene Zelimkhan Khanghoshvili mutmaßlich von russischen Geheimagenten ermordet.[47] **Er lebte als Asylbewerber in Berlin und galt in Russland als Terrorist. Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Daten derjenigen, die in Deutschland Asyl suchen, besonderen Schutz benötigen. Stattdessen werden sie zentral gespeichert und für hunderttausende Menschen zugänglich gemacht.**

VI. Unvereinbarkeit mit Grundgesetz und Europarecht

Weite Teile des Ausländerzentralregistergesetzes sind nicht mit den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben zum Datenschutz vereinbar. Zu diesem Ergebnis kommt ein im Auftrag der GFF erstelltes ausführliches Rechtsgutachten von Prof. Dr. Matthias Bäcker. An dieser Stelle fassen wir nur die zentralen Ergebnisse des Rechtsgutachtens zusammen.[48] Es gibt keine grundsätzlichen unions- oder verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine zentrale Datensammlung über Ausländer*innen für Zwecke der Migrationsverwaltung.

45. Pro Asyl, Zum Missbrauch freigegeben? Asylakten ins Ausländerzentralregister, 19. April 2021, abrufbar unter https://www.proasyl.de/hintergrund/zum-missbrauch-freigegeben-asylakten-ins-auslaenderzentralregister/; abgerufen am 17. Dezember 2021.
46. Matthias Gebauer u.a., Anwalt der deutschen Botschaft in Ankara festgenommen, 20. November 2019, abrufbar unter https://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-anwalt-der-deutschen-botschaft-in-ankara-festgenommen-a-1297452.html; abgerufen am 17. Dezember 2021. .
47. Tagesschau vom 15. Dezember 2021, Gericht geht von russischen Auftragsmord aus, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/inland/tiergartenmord-urteil-101.html, zuletzt abgerufen am 17. Dezember 2021.
48. Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M., Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertungdes Ausländerzentralregisters , 13. Januar 2022, abrufbar unter https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2022/01/Rechtsgutachten-Auslaenderzentralregistergesetz.pdf abgerufen am 13. Januar 2021.

Problematisch ist aber, dass diese Datensammlung nicht auf ein erforderliches und verhältnismäßiges Maß beschränkt ist. Dies wird verstärkt dadurch, dass die Datensammlung auch für zahlreiche weitere Zwecke wie die innere Sicherheit oder die Leistungsverwaltung zur Verfügung steht. Im Einzelnen:

- Die Speicherungsanlässe in § 2 Nr. 7 und 7a AZRG sind zu unbestimmt und weit gefasst, soweit sie an den Verdacht bevorstehender Straftaten anknüpfen. Danach können Personen im Register erfasst werden, bei denen der Verdacht besteht, dass sie in Deutschland bestimmte Straftaten begehen werden. Viele der in Bezug genommenen Straftatbestände, wie beispielsweise die Bildung einer kriminellen Vereinigung, stellen ihrerseits bereits Handlungen weit im Vorfeld konkreter Rechtsgutsverletzungen unter Strafe. Nach § 2 Nr. 7 und 7a AZRG reichen tatsächliche Anhaltspunkte für die Planung dieser Vorfeldtatbestände für eine Speicherung. Eine Datenspeicherung, die ihrerseits nur an Anhaltspunkte für die Planung einer solchen Straftat anknüpft, beruht fast zwangsläufig primär auf Erkenntnissen über die persönlichen Haltungen oder sozialen Bindungen der betroffenen Person, die für sich genommen Grundrechtseingriffe nicht legitimieren können. Insbesondere besteht das Risiko, dass der betroffenen Person aus diesen, auf derart unsicherer Tatsachengrundlage gespeicherten Angaben erhebliche Nachteile entstehen, etwa bei ausländerrechtlichen Entscheidungen.

- Die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG vorgesehene Speicherung der Religionszugehörigkeit verletzt Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Die Angabe, welcher Religion eine Person angehört, ist eine besonders sensible Information und unterliegt gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO einem grundsätzlichen Verarbeitungsverbot. Auch aus grundrechtlicher Sicht begründet die Verarbeitung dieser Information eine gesteigerte Eingriffsintensität, da ihr ein besonderes Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko innewohnt.

- Die in § 3 Abs. 1 Nr. 5c und 5d AZRG neu vorgesehene Speicherung der gegenwärtigen und früheren Anschriften aller Ausländer*innen verstößt gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. e DSGVO und das Gebot der Datenminimierung aus Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO.

- Die in § 6 Abs. 5 AZRG geregelte und ab 1. November 2022 noch erheblich erweiterte Speicherung migrationsrechtlicher Entscheidungen im Volltext ist unverhältnismäßig. Die Entscheidungen enthalten regelmäßig Daten von hoher Sensibilität wie den Gesundheitszustand, die psychische Verfassung oder die weltanschaulichen und politischen Überzeugungen der betroffenen Person. Für die zentrale Bevorratung von Entscheidungstexten fehlt es an einem hinreichend gewichtigen rechtfertigenden Grund. Eine Behörde, die für ihre Aufgabenerfüllung den Volltext einer migrationsrechtlichen Entscheidung einer anderen Behörde und nicht lediglich den Entscheidungstenor benötigt, kann sich die Entscheidung von der betroffenen Person vorlegen lassen oder an die andere Behörde ein Ersuchen auf Datenübermittlung oder Akteneinsicht richten.

- Die durch § 14 AZRG ermöglichte Übermittlung der sogenannten Grunddaten an alle deutschen Behörden ist zwar materiell mit höherrangigem Recht vereinbar. Es verstößt jedoch gegen die datenschutzrechtliche Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO, dass für die Bitte um Übermittlung der Grunddaten kein Übermittlungszweck angegeben werden muss.

- In erheblichem Ausmaß verfassungs- und unionsrechtswidrig sind die Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden. Die meisten der in § 12, § 15, § 17 und § 20 AZRG enthaltenen Ermächtigungen zu Datenübermittlungen an Sicherheitsbehörden enthalten keine hinreichend restriktiven

Übermittlungsvoraussetzungen, um die darin liegenden intensiven Grundrechtseingriffe zu legitimieren. So erlauben § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG die Übermittlung sämtlicher im Ausländerzentralregister gespeicherter Daten an die Polizeibehörden zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies schließt die Verfolgung von Bagatelldelikten oder die Verhinderung geringfügiger Schäden ein. Hinzu kommt, dass kein konkreter Ermittlungsansatz im Einzelfall vorausgesetzt wird. Es reichen also strategische Aufklärungsbedürfnisse oder einzelfallunabhängig bestehende Informationslücken über kriminelle Strukturen. Insbesondere ein – von § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG ermöglichter – Vollzugriff auf die zu Asylbewerber*innen gespeicherten Daten kann der Empfangsbehörde weitreichende Informationen über Merkmale, familiäre Bindungen und Bildungsstand der betroffenen Person vermitteln. Zudem ist die Nutzung einer zentralen Datensammlung zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Einen sachlichen Grund dafür gibt es nicht. Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr stehen – anders als die Migrationsverwaltung – nicht generell in einem Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit. Durch die weitgehenden Übermittlungsbefugnisse verstärkt der Gesetzgeber das weitverbreitete rassistische Vorurteil, wonach ein Zusammenhang zwischen Kriminalität und Herkunft besteht. Tatsächlich ist die Kriminalitätsrate – bei Deutschen und Ausländer*innen – eng verbunden mit wirtschaftlichen und sozialen Ausgangsbedingungen.

- Für Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste errichtet das AZRG unzureichende Verfahrensregelungen. Insbesondere fehlt es an Vorkehrungen zur umfassenden Protokollierung solcher Datenübermittlungen.

- Unzureichend ist auch die Ermächtigung zu Gruppenauskünften in § 12 AZRG. § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a AZRG lässt eine Datenübermittlung generell zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu. Die Übermittlung wird damit nicht auf den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt, wie es grundrechtlich geboten wäre. Zum anderen fehlt es teilweise an den gebotenen verfahrensrechtlichen Sicherungen. Insbesondere muss die Gruppenauskunft aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität an eine vorherige Kontrolle durch eine neutrale Stelle gebunden werden.

Wir gehen für die Grundrechte vor Gericht. Unterstützen Sie uns dabei.

FREIHEITSRECHTE.ORG/JOIN