

Stellungnahme zum Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustauschs zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG), Stand: Referentenentwurf vom 18.10.2018

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf und nutzen diese gerne, um auf einige aus unserer Sicht besonders kritische Aspekte hinzuweisen. Im Hinblick auf den insbesondere aus datenschutzrechtlicher Sicht sehr komplexen sowie weitreichenden Regelungsgegenstand regen wir an, weitere, insbesondere in diesem Bereich spezialisierte Akteure in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen.

Darüber hinaus behalten wir uns vor, weitere Anmerkungen zu einem späteren Zeitpunkt vorzubringen. Gerade die Wechselwirkungen mit dem Kinder- und Jugendhilferecht sowie den weiteren aktuellen migrationspolitischen Entwicklungen machen es schwierig, schon jetzt eine abschließende Beurteilung aller Auswirkungen dieses Gesetzesentwurfs für die hiervon betroffenen Menschen vorzunehmen.

I. Zusammenfassung & Bewertung

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient laut Gesetzesbegründung vor allem dem Ziel, die Möglichkeiten der Nutzung des Ausländerzentralregisters (AZR) zu erhöhen. Verwaltungsabläufe im Zusammenhang mit Asyl- und Schutzsuchenden sollen weiter digitalisiert und die medienbruchfreie Kommunikation¹ zwischen den beteiligten Behörden erreicht werden, um Verwaltungsabläufe zu beschleunigen.² Zu diesem Zweck sollen statt behördenintern ermächtigter Einzelpersonen nunmehr alle am Flüchtlingsmanagement beteiligten öffentlichen Stellen zum weitreichenden automatisierten Abruf von Daten ermächtigt werden. Gleichzeitig sollen die zu speichernden Daten erheblich ausgeweitet werden: z.B. um Angaben zum Asylverfahren, erweiterter Identifizierungsdaten zur Erleichterung der Abschiebung vollziehbar Ausreisepflichtiger sowie Angaben zu Daten der Förderung der freiwilligen Rückkehr. Hier sollen sogar private Träger – unter Umständen auch Wohlfahrtsverbände – zur Datenspeicherung und -weitergabe verpflichtet werden. Darüber hinaus ist die flächendeckende Registrierung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen samt der

¹ Von einem Medienbruch ist die Rede, wenn Daten in einer anderen Form weitergereicht werden, als der, in der sie empfangen wurden – etwa durch eine manuelle Weiterverarbeitung oder Weitergabe.

² S. Referent*innenentwurf vom 18.10.2018, S. 26.

Erfassung ihrer Fingerabdrücke ab dem 6. Lebensjahr vorgesehen, wobei die Zuständigkeit hierfür auch bei Ordnungsbehörden, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie Erstaufnahmeeinrichtungen liegen soll. Die Kompetenzen der Bundespolizei für die ED-Behandlung sollen über die 30-km-Zone hinaus auf die gesamte Bundesrepublik ausgeweitet werden.

Die geplante Ausweitung der Erfassung, Speicherung und Weitergabe von Daten im Zusammenspiel mit dem erleichterten automatisierten Abruf durch eine Vielzahl von Behörden anstelle von hierzu besonders ermächtigten Einzelpersonen greifen in erheblichem Maße in das menschenrechtlich geschützte Recht auf Privatleben (Art. 8 EMRK, Art. 17 UN-Zivilpakt) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein. Danach hat grundsätzlich jede Person das Recht, selbst über die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen. Staatliche Eingriffe in dieses Recht bedürfen einer normenklaren gesetzlichen Grundlage, eines Rechtfertigungsgrundes und müssen erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Bei Kindern muss darüber hinaus das Kindeswohl besondere Berücksichtigung finden.³ Darüber hinaus ist das Gleichheitsgebot des Art. 3 GG zu beachten, wonach eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personengruppen einer entsprechenden Rechtfertigung bedarf.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht eine enorme Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten in diese grund- und menschenrechtlichen Garantien vor, lässt aber gleichzeitig die Einführung von entsprechenden Schutzmechanismen missen. Die Betroffenen sind einem zentralisierten und automatisierten Informationssystem ausgesetzt, ohne selbst Einfluss auf die Erfassung und Verarbeitung ihrer Daten zu haben. Nicht einmal das subjektive Recht auf Löschung unrichtiger eigener Daten ist vorgesehen. Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der einzelnen Datenverarbeitungsprozesse sind damit kaum überprüfbar. Der pauschale Hinweis im Gesetzesentwurf, dass die Identität von Asyl- und Schutzsuchenden bis zum Abschluss des Verfahrens oft nicht vollständig gesichert sei, reicht dafür jedenfalls nicht aus, da dies längst nicht bei allen Asyl- und Schutzsuchenden der Fall ist.

Darüber hinaus besteht durch die massive Ausweitung der Datenerhebung und -verarbeitung sowie des zum Zugriff ermächtigten Personenkreises in den Behörden eine enorme Missbrauchsgefahr. Sensible Speicherdaten – wie etwa im Hinblick auf das Asylverfahren – könnten dadurch selbst an Behörden des Verfolgerstaates weiter gegeben werden und das Leben und die Sicherheit der Betroffenen gefährden. Ohne die Einführung entsprechender Schutzmechanismen und Garantien darf der vorliegende Referentenentwurf nicht verabschiedet werden.

³ Deutsches Institut für Menschenrechte, „Der Verfassungsschutz und das Recht von Kindern auf Privatsphäre“, S. 2.

I. Zu einzelnen Regelungsbereichen

1. § 2 Abs. 2 Nr. 6 Ausländerzentralregistergesetz-Entwurf (AZRG-E) – Speicherung von Daten vermisster ausländischer Kinder

Die Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 AZRG-E sieht vor, dass eine Ausschreibung zur Ingewahrsamnahme ebenfalls in das AZR aufgenommen werden soll.

Laut Gesetzesbegründung soll diese Regelung dem Schutz vermisst gemeldeter minderjähriger Ausländer*innen dienen, die hierdurch zügig dem zuständigen Jugendamt zugeführt werden können. Da nach den Vorgaben des einschlägigen SGB VIII und dem gültigen Primat der Kinder- und Jugendhilfe im Falle des Aufgreifens eines unbegleiteten Minderjährigen aber ohnehin unverzüglich das örtlich zuständige Jugendamt zu verständigen ist, ergibt sich die Erforderlichkeit der Speicherung dieser Daten für uns nicht.

Zumindest aber bedarf es einer entsprechenden Korrektur im Wortlaut der Norm. Da Minderjährige nach den Vorgaben des SGB VIII nicht „in Gewahrsam“, sondern „in Obhut“ genommen werden, droht sonst eine Überstellung an die Polizei anstelle der Vermittlung an das zuständige örtliche Jugendamt.

2. § 3 Abs. 3a AZRG-E

Bei Ausländer*innen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind und bei denen die Zurschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt, sollen künftig zusätzliche Daten (Fingerabdrücke, Größe, Augenfarbe, Adresse u.a.) gespeichert werden. Die Sammlung dieser Daten scheint auf Vorrat zu geschehen, um sie bei Bedarf nutzen zu können. Zumindest lässt die Gesetzesbegründung nicht erkennen, in welchen Fällen davon ausgegangen wird, dass eine Abschiebung in Betracht kommt.

Da eine generelle Erforderlichkeit nicht zu erkennen ist – viele ausreisepflichtige Ausländer*innen reisen „freiwillig“ aus, um das traumatische Erlebnis einer Abschiebung für sich bzw. ihre Familienangehörigen zu vermeiden – sollte der betroffene Personenkreis präziser eingegrenzt werden. Dies könnte z.B. durch eine Beschränkung auf die Personen erfolgen, die sich bereits einmal einer Abschiebung entzogen haben.

3. § 10 Abs. 4 – Erweiterte Nutzung der AZR-Nummer

Der vorliegende Entwurf sieht die erweiterte Nutzung der AZR-Nummer, insbesondere für die Datenübertragung von öffentlichen Stellen untereinander, vor. Nach der Einschätzung von Datenschutz-Experten überschreitet die AZR-Nummer hiermit die Funktion als zweckbezogene Ordnungsnummer und wird zu

einer nationalen Kennziffer, deren Verwendung gemäß Art. 87 der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) die Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person verlangt. Die europarechtlich erforderlichen Garantien sind aber im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht ersichtlich.

Auf die Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise wird insofern verwiesen. Wir teilen darüber hinaus die dort geäußerte Sorge, dass der weitere Ausbau des AZR als zentrale Datenspeicherungs- und Austauschplattform für eine diskriminierungsgefährdete Minderheit in besonders hohem Maße der Gefahr eines Missbrauchs unterliegt und insofern entsprechende Sicherheitsmaßnahmen zwingend erforderlich sind.

4. § 22 Abs. 2,3 AZRG-E – Ausweitung des automatisierten Daten-Abrufs

Die Neufassung des § 22 Abs. 2 und Abs. 3 setzt die Anforderungen an den automatisierten Daten-Abruf herab. Zum einen soll es auf die Häufigkeit (bisher: Vielzahl) der Übermittlungersuchen und die Eilbedürftigkeit (bisher: besondere Eilbedürftigkeit) ankommen, womit laut Gesetzesbegründung die Möglichkeit zum automatisierten Abruf aus dem AZR allen relevanten Behörden ermöglicht werden soll. Zum anderen dürfen nicht mehr nur von der Leitung der entsprechenden Behörde besonders ermächtigte Einzelpersonen automatisierte Abrufe tätigen, sondern die Behörde als Organisationseinheit.

Missbräuchliche Daten-Abrufe können dadurch kaum noch systematisch erkannt und aufgeklärt werden. Der Verweis auf eine Protokollauswertung stellt auch nach Einschätzung von Datenschutzexperten keine ausreichende Kontrollmöglichkeit dar.⁴ Es müssen aus diesem Grund zwingend entsprechende Schutz- und Kontrollmechanismen eingebaut werden.

5. § 49 Abs. 6 S. 2, Abs. 8 S. 3 und Abs. 9 S. 3 und § 71 Abs. 4 AufenthG-E, § 16 Abs. 1 S. 2 AsylG-E – Absenkung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken auf 6 Jahre und Durchführung von ED-Maßnahmen durch BAMF und Aufnahmeeinrichtungen

Der Gesetzentwurf sieht vor, das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken von 14 Jahren auf 6 Jahre herabzusetzen. Begründet wird dies mit dem Anstieg von unbegleiteten Einreisen von unter 14-Jährigen, der verbesserten Qualität der Erfassung der Fingerabdrücke sowie dem Kinderschutz. Die erkennungsdienstlichen Maßnahmen können „in Amtshilfe“ auch durch das BAMF sowie Aufnahmeeinrichtungen erfolgen.

⁴ Siehe hierzu Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise, S. 4.

Bei der Erfassung wie auch der Speicherung und Weitergabe der Fingerabdrücke sowie der sonstigen Daten von unbegleiteten Minderjährigen handelt es sich um einen Eingriff in das Recht auf Privatleben und informationelle Selbstbestimmung, bei dem das Kindeswohl besondere Berücksichtigung finden muss (s.o.). Inwiefern der hier vorgesehene Eingriff in dieses Recht zum Schutze des Kindes erforderlich ist, obwohl gleichzeitig eine entsprechende Änderung der EUODAC-Verordnung geplant ist, erschließt sich nicht.

Im Hinblick auf die fehlende Verfahrensfähigkeit von unter 14-Jährigen sollte aus unserer Sicht eine biometrische ED-Behandlung unterbleiben. Zumindest muss aber zur hinreichenden Berücksichtigung des Kindeswohls – insbesondere, aber nicht nur bei Kindern unter 14 Jahren – das zuständige Jugendamt hinzugezogen werden, um zu entscheiden, ob die Abnahme und Speicherung der Fingerabdrücke dem Kindeswohl entspricht und um das gesamte Verfahren kindgerecht zu erklären.

Darüber hinaus besteht durch die geplanten Regelungen die Gefahr, dass die in Deutschland geltende Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für die Identifizierung und die (Erst-)Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen (§§ 42a, 88a SGB VIII) unterlaufen wird.

Wir verweisen diesbezüglich auf die ausführliche Stellungnahme des Bundesfachverbands für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF).

6. § 86a, § 87 Abs. 6 AufenthG – Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten zur Förderung der Ausreise

Diese Normen sehen eine umfangreiche Datenerhebung sowie Übermittlungspflicht auch für private Träger vor, die „staatlich finanzierte rückkehr- und reintegrationfördernde Maßnahmen selbst oder im Auftrag der öffentlichen Hand durchführen“. Als Begründung hierfür wird auf die Vermeidung des Missbrauchs von Mitteln der Rückkehrförderung und des Nachweises möglicher Pull-Effekte verwiesen.

Auch die Gesetzesbegründung stellt nicht abschließend klar, welche privaten Träger hier gemeint sind. Sollten jedoch auch unabhängige freiwillige Rückkehrberatungsstellen von dieser Pflicht erfasst werden, so spricht sich der Paritätische Gesamtverband, dessen Mitgliedsorganisationen auch solche Angebote vorsehen, ausdrücklich gegen solche Pflichten aus, welche das für eine gute Beratung zwingend erforderliche Vertrauensverhältnis beeinträchtigen können.

Missbrauchsfälle sowie Pull-Effekte durch die Gewährung von Mitteln der Rückkehrförderung sind dem Paritätischen Gesamtverband nicht bekannt.

Um den Gesamtumfang der freiwilligen Ausreisen zu kennen, wäre es aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes sinnvoll, nicht nur die geförderten Ausreisen zu erfassen, sondern auch nicht geförderte.

Dies könnte dazu beitragen, die aktuelle politische Diskussion um vermeintliche Rückführungsdefizite wieder zu versachlichen. Grundlage hierfür kann – wie auch die Gesetzesbegründung feststellt – die Grenzübertrittsbescheinigung sein, die nach der Ausreise nach Deutschland übersandt wird.

Berlin, 05. November 2018

Kerstin Becker / Harald Löhlein

Abteilung für Migration und Internationale Kooperationen