

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz,
Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/28123 –**

Biometrische Daten, „Referenznummer“ und weitere Daten bei Abfragen aus dem Ausländerzentralregister

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ sieht weitreichende datenschutzrechtliche Änderungen im Bereich des Aufenthalts- und Asylrechts vor. Unter anderem sieht er unter Nummer 7 eine Änderung des § 10 Absatz 2 Satz 2 des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) vor. Bisher ist darin geregelt, dass AZR-Anfragen von den berechtigten öffentlichen Stellen bei Nicht-EU-Bürgern „auch nur mit Lichtbild oder mit Fingerabdruckdaten gestellt werden“ dürfen. Gemäß dem Referentenentwurf soll künftig für die AZR-Datenabfrage die zusätzlich zu den biometrischen Daten zu speichernde „Referenznummer“ genügen. Datenschutzrechtlich stellt sich eine ganze Reihe von Fragen, die bislang nicht ausreichend beantwortet sind. Grundlegende Datenschutzstandards müssen jedoch auch im Bereich des Aufenthalts- und Asylrechts zwingend beachtet werden.

Mit dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters ist nach Ansicht der Fragestellenden eine Fortführung der schon im Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz von 2019 (2. DAVG) angelegten Datenschutzverstöße zu befürchten. Der erweiterte Zugriff von Nachrichtendiensten sowie die erweiterte Verwendung der AZR-Nummer wurden vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit scharf kritisiert (vgl. Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 13. Mai 2019), weil dadurch Datenerhebungen erfolgen könnten, die im Nachhinein nicht mehr nachverfolgbar seien. Nun soll mit der ausländischen Personenidentifikationsnummer eine weitere Kennziffer den Zugriff auf und die Zusammenführung von Daten erleichtern. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung steht nach Ansicht der fragstellenden Fraktion daher im Widerspruch zur EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) sowie zum vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Verbot von Personenkennzahlen (BVerfGE 65, 1–71).

Wie bei zahlreichen anderen Vorhaben derzeit (vgl. die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/26205) ist die Verbändebeteiligung auch bezüglich des „Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ kritisch

zu hinterfragen. So waren nicht nur die hierfür vorgesehenen Fristen extrem kurz, es wurde nach Ansicht der fragestellenden Fraktion zudem verpasst, auch datenschutzrechtliche Expertise in einem dem Regelungsgegenstand angemessener Art und Weise einzubeziehen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Sämtliche beteiligte Behörden sind durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie derzeit besonders, insbesondere durch pandemiebedingte Einschränkungen im Arbeitsablauf, belastet. Um in dieser besonderen Situation die Wahrnehmung der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht zu gefährden, kann zur Beantwortung der gestellten Fragen nur auf die zur Verfügung stehenden und in der sehr kurzen Beantwortungsfrist recherchierbaren Informationen gestützt werden. Der Bitte um Fristverlängerung wurde seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht nachgekommen.

1. In wie vielen Fällen – aufgeschlüsselt nach Jahren – wurden Abfragen im AZR vorgenommen, bei denen das Lichtbild zur Identifizierung verwendet wurden und in wie vielen Fällen wurde ausschließlich das Lichtbild als Identifizierungsgrundlage verwendet?
2. In wie vielen Fällen wurden – aufgeschlüsselt nach Jahren – Abfragen im AZR vorgenommen, bei denen Fingerabdruckdaten zur Identifizierung verwendet wurden, und in wie vielen Fällen wurden ausschließlich Fingerabdruckdaten als Identifizierungsgrundlage verwendet?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Im Ausländerzentralregister (AZR) selbst besteht technisch keine Möglichkeit einer Abfrage anhand des Lichtbildes oder der Fingerabdruckdaten. Eine Abfrage des AZR erfolgt derzeit ausschließlich anhand alphanumerischer Daten.

Das Lichtbild kann, falls es mehrere mögliche Treffer gegeben hat, zur eindeutigen Identifizierung herangezogen werden. Das Lichtbild wird bei diesen Vorgängen jedoch nie als ausschließliche Identifizierungsgrundlage dienen, da im Vorhinein stets eine Abfrage anhand alphanumerischer Daten (wie Name, Staatsangehörigkeit, etc.) vorgenommen wurde. Es wird keine Statistik dazu geführt, die Auskunft darüber geben kann, in wie vielen Fällen das Lichtbild bei einem Datenabruf ausschlaggebend für die Identifizierung einer Person war.

Im Rahmen des sogenannten Fast ID-Verfahrens können Personen identifiziert werden, deren Fingerabdruckdaten in den INPOL-AFIS-Dateien erfasst sind. Sofern hier zu einer Person ein Treffer erfolgt, zu der auch eine Speicherung der AZR-Nummer in INPOL erfasst ist, können in einem zweiten Schritt auch die zu dieser Person gespeicherten AZR-Daten abgerufen werden.

3. Wie ist das Verfahren zur Zuordnung dieser biometrischen Daten konkret ausgestaltet, insbesondere bezüglich der Frage ob, und wenn ja, wie automatisierte Mustererkennungsverfahren (Fast-ID-Verfahren, Gesichtserkennungssoftware) zum Einsatz kommen?

Im AZR wird derzeit keine Gesichtserkennungssoftware genutzt, daher können keine Ausführungen zu der Ausgestaltung eines solchen Verfahrens gemacht werden.

4. Welche öffentlichen Stellen nutzten bisher biometrische Identifizierungsmethoden zur Abfrage von AZR-Daten (bitte die Zahl der Anfragen angeben)?
5. In wie vielen der Fälle einer AZR-Abfrage mit biometrischen Daten stellte sich im Nachhinein heraus, dass die biometrische Zuordnung falsch war (False Match)?

Die Fragen 4 und 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Es besteht keine technische Möglichkeit im AZR, Abfragen anhand biometrischer Daten vorzunehmen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

6. Welche Verbesserungen verspricht sich die Bundesregierung durch die geplante Abfragemöglichkeit mithilfe der zu den biometrischen Daten gehörigen Referenznummern?

Die vom Bundeskriminalamt (BKA) vergebenen Referenznummern zu Fingerabdruckdaten werden im polizeilichen Informationsverbund INPOL gespeichert und neben anderen personenbezogenen Daten gemäß § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 5a des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) an das AZR übermittelt und dort gespeichert. Für eine Person, für die ein Datensatz in INPOL besteht, zu der jedoch in diesem Datensatz keine AZR-Nummer gespeichert ist, besteht gegenwärtig lediglich die Möglichkeit, Daten zu dieser Person im AZR mittels der Personalien der Person als Auswahldaten abzufragen. Daraus resultieren häufig Mehrfachtreffer im AZR, was einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für die korrekte Zuordnung des richtigen Datensatzes nach sich zieht. Ferner werden dann mit der Trefferliste unnötige Daten (auch nicht betroffener Personen) übermittelt. Häufige Mehrfachtreffer, damit einhergehende aufwendige Nacharbeiten in Trefferlisten und die Übermittlung von Daten nicht betroffener Personen werden mit der geplanten Abfrage im AZR anhand der Referenznummer deutlich reduziert.

Auch zum Zweck der Datenpflege nach § 8 Absatz 3 AZRG sind an das AZR übermittelte Daten auf Richtigkeit und Aktualität zu prüfen. Eine Bereinigung von Inkonsistenzen zwischen INPOL und AZR ist in diesen Fällen nur über die Referenznummern möglich.

7. Hat Bundesregierung geprüft, inwieweit die Einführung einer ausländischen Personenidentifikationsnummer ohne weitere Schutzmaßnahmen, die verhindern, dass Daten aus dem Ausland ohne Wissen des Betroffenen erhoben oder dorthin übermittelt werden, im Einklang mit Artikel 87 Satz 2 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) steht?

Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

8. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Einführung einer ausländischen Personenidentifikationsnummer ohne weitere Schutzmaßnahmen, die verhindern, dass Daten aus dem Ausland ohne Wissen des Betroffenen erhoben oder dorthin übermittelt werden, im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, vor allem hinsichtlich des „Volkszählungsurteils“ (BVerfGE 65, 1-71), steht?

Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die ausländische Personenidentifikationsnummer wird mit dem Gesetzentwurf nicht eingeführt, sondern lediglich deren Speichermöglichkeit im AZR geschaffen, soweit eine solche Nummer im Herkunftsland des Betroffenen als eindeutiges Zuordnungsmerkmal existiert.

Der Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des AZR wurde datenschutzrechtlich geprüft. Die Verarbeitung einer ausländischen Personenidentifikationsnummer, wie sie in dem Gesetz geregelt ist, ist zulässig und mit den angesprochenen Maßstäben vereinbar.

Die Datenübermittlung an Behörden anderer Staaten und an über- oder zwischenstaatliche Stellen ist in § 26 AZRG gesetzlich geregelt. Das Verfahren stellt für die Datenübermittlung an Behörden anderer Staaten und an über- oder zwischenstaatliche Stellen sehr hohe Hürden auf. Eine eventuelle Übermittlung ist auf Daten gemäß § 14 AZRG beschränkt. Insoweit ist eine Übermittlung der Personenidentifikationsnummer gesetzlich ausgeschlossen.

9. Hat sich die Bundesregierung mit der Rechtsansicht befasst, dass es bei der geplanten zentralen Speicherung der Wohnadressen an der darzulegenden Erforderlichkeit (vgl. EuGH 16. Dezember 2008 – C 524/06 Rn. 66) fehlt, es jedoch mindestens weiterer Schutzmaßnahmen, entsprechend derer in §§ 51 und 53 des Bundesmeldegesetzes (BMG) bedarf?

Und welche Schlüsse zieht sie daraus?

Die im AZRG vorgesehenen Übermittlungssperren gegen eine Übermittlung von Daten an öffentliche oder private Stellen ermöglichen den gleichen Schutz vor einer Weitergabe der Anschrift wie die Schutzmaßnahmen nach dem Bundesmeldegesetz.

10. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Ausweitung der behördlichen Befugnisse, hochsensible Informationen zu erheben, zu verarbeiten und weiterzuleiten, ohne gleichzeitig die Transparenz für die Betroffenen und deren Möglichkeit, rechtliches Gehör zu erhalten, zu verbessern, verfassungs- und europarechtskonform ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die DSGVO explizit Schutzvorkehrungen für Betroffene vorsieht?

Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Es gibt im AZRG bereits ein umfassendes Gefüge von Regelungen zur Kontrolle und Überprüfung der Datenhaltung und -verwendung im AZR. Zu nennen ist insbesondere die personenscharfe Zugriffskontrolle (Protokollierung). Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat das Recht, diese Protokolle einzusehen (§ 13 Absatz 2 i. V. m. § 34 a AZRG). Die Registerbehörde überprüft die Zulässigkeit automatisierter Abrufe durch Stichprobenverfahren; zusätzlich kann dies anlassbezogen geschehen (§ 22 Absatz 3 Satz 2 AZRG). Stellen, die automatisiert Daten aus dem AZR abrufen, müssen ein mit dem jeweiligen zuständigen behördlichen Datenschutzbeauftragten abgestimmtes Berechtigungskonzept haben (§ 22 Absatz 3 Satz 3 AZRG). Unbefugte Speicherung, Veränderung und Übermittlung sowie der unbefugte Abruf von AZR-Daten sind unter Strafe gestellt (§ 42 AZRG). Eine betroffene Person, über die Informationen im AZR gespeichert sind, hat einen Auskunfts- sowie ggf. Berichtigungs- und Löschungsanspruch (§ 34 ff. AZRG).

11. Wie wird sichergestellt, dass der Zugriff auf die Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, der Ausländerbehörden und der Gerichte zum Aufenthaltsrecht den Behörden der Herkunftsstaaten von Asylsuchenden verwehrt bleibt?

Die Datenübermittlung aus dem AZR an Behörden anderer Staaten und an über- oder zwischenstaatliche Stellen ist in § 26 AZRG gesetzlich geregelt. Eine eventuelle Übermittlung ist auf Daten gemäß § 14 AZRG beschränkt. Insoweit ist eine Übermittlung der Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Ausländerbehörden und der Gerichte zum Aufenthaltsrecht gesetzlich ausgeschlossen (vgl. Antwort zu den Fragen 7 und 8).

Das Bundesverwaltungsamt sichert das AZR zudem gemäß den Empfehlungen der Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) durch einheitliche Anforderungen ab. Dabei definiert das BSI auf Basis des § 8 Absatz 1 des BSI-Gesetzes ein konkretes Mindestniveau für die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung. Für den Schutz der Informationen vor unbefugtem Zugriff und Manipulation werden die Nutzerpflichten der ressortübergreifenden Kommunikationsnetze des Bundes erfüllt. Zusätzlich wird die Übertragung der Informationen kryptographisch auf Basis der aktuellen Vorgaben für die Bundesverwaltung abgesichert.

Voraussetzung für den Kommunikations- und Datenaustausch ist ein Authentifizierungsverfahren mit mehreren Faktoren, um eine eindeutige Identifizierung und Autorisierung der Zugriffe zu gewährleisten.

12. Wie wird sichergestellt, dass die sensiblen Daten aus Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, der Ausländerbehörden und der Gerichte zum Aufenthaltsrecht nicht gegen die Betroffenen verwendet werden vor dem Hintergrund, dass selbst für das Erste Datenaustauschverbesserungsgesetz noch keine Evaluierung der Verwendung der Daten durch abrufende Stellen vorliegt (vgl. Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) S. 43, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/evaluierungsbericht-datenaustauschverbesserungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2) und der Kreis der Zugriffsberechtigten durch den Gesetzentwurf einmal mehr erweitert wird?

Die Notwendigkeit der Daten zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Stelle wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere in Arbeitsgruppen und Gesetzgebungslaboren mit Vertretern aus Ländern und Kommunen, analysiert. Soweit im Ergebnis diese Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, werden sie der Behörde oder öffentlichen Stelle zur Verfügung gestellt. Technisch erfolgen solche Einschränkungen anhand von Sichtbarkeitsregeln, die sich nach den gesetzlichen Vorgaben bestimmen.

13. Welche Erkenntnisse zur Evaluierung des Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes liegen der Bundesregierung bereits vor, und inwiefern sind sie in den Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters eingeflossen?

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird entsprechend der gesetzlichen Vorgabe dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2023 über die Wirksamkeit der im Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes beschlossenen Maßnahmen berichten.

14. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Speicherung der Teilnahme an einem Integrationskurs nach den §§ 43 bis 44a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) (inklusive Kursart, Kursbeginn, Kursabschluss nicht erfolgreich, gemeldete Fehlzeiten Hinweis nach § 44a Absatz 3 Satz 1 AufenthG) geeignet, erforderlich und angemessen ist, um den Speicherungszweck aus § 2 Absatz 1a Nummer 1 und Absatz 2 Nummer 1 AZRG zu erreichen?

Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Bei der im Gesetzesentwurf in § 3 Absatz 1 Ziffer 9 AZRG vorgesehenen Regelung handelt es sich hinsichtlich der Speicherung von Integrationskursdaten im AZR um keine Neuregelung. Diese Regelung befindet sich bisher (und hinsichtlich der Daten zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung auch weiterhin) in § 3 Absatz 3 Nummer 3 AZRG. Im Rahmen der in Bezug auf die Integrationskursdaten vorgesehenen Neuregelung werden der betroffene Personenkreis (bisher nur Asylbewerber) und die zu übermittelnden Daten (bisher nur Daten zur Teilnahme an sich; zukünftig auch Daten zur Erteilung der Berechtigung/Verpflichtung sowie Hinweise der Ausländerbehörden nach § 44a Absatz 3 Satz 1 AufenthG) erweitert. Für den über die Asylbewerber hinaus neu betroffenen Personenkreis (sonstige Drittstaatenbürger/innen) wird gemäß § 6 Absatz 2a AZRG n. F. nicht das BAMF, sondern die Ausländerbehörde eintragungspflichtig sein. Dies dient der Herstellung der Synchronität der Datenbestände zwischen AZR und Ausländerdatei A. Hierbei handelt es sich um Daten, die auch schon vorher gemäß § 65 Satz 1 Nummer 9 Buchstabe y der Aufenthaltsverordnung in der Ausländerdatei A gespeichert wurden.

15. Hat die Bundesregierung geprüft, ob den für die Sprachkursträger sowie die zugehörigen Behörden durch die Speicherung von Kursart, Kursbeginn, Kursabschluss nicht erfolgreich, gemeldete Fehlzeiten (s. Frage 13) Mehraufwand entsteht sowie ob und in welcher Höhe dadurch Mehrkosten und Arbeitszeit anfallen werden?

Für die Sprachkursträger entsteht kein Mehraufwand, da die Daten durch das BAMF bzw. durch die Ausländerbehörden an das AZR übermittelt werden. Für das BAMF entsteht lediglich ein einmaliger Aufwand für die Realisierung beziehungsweise Anpassung der technischen Schnittstelle zum AZR. Die Datenübermittlung als solche erfolgt dann ausschließlich systemseitig.

16. Hat die Bundesregierung eine Position dazu, dass nach Ansicht der Fragestellenden beim „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ durch die extrem kurzen Rückmeldefristen das Ziel der Verbändebeteiligung verfehlt wurde, und sieht sie darin einen Widerspruch zur Vorgabe einer „möglichst frühzeitigen“ Einbindung gemäß § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)?

Die Länder- und Verbändebeteiligung hat ihr Ziel aus Sicht der Bundesregierung nicht verfehlt. Sowohl die von Ländern als auch von Verbänden übersandten Rückmeldungen lassen auf eine tiefgehende und umfassende Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf schließen.

Es erfolgte sehr früh im Verfahrensstadium, schon vor Beginn der Gesetzentwurfserstellung, eine Einbindung von Ländervertretern und kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen des Pilotprojekts des Nationalen Normenkontrollrates zur besseren Gesetzgebung. Dadurch wurde § 41 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in besonderem Maße Rechnung getragen.

17. Hat die Bundesregierung sich mit der Rechtsansicht befasst, dass es nach Ansicht den Fragestellenden angesichts des Regelungsgegenstandes geboten gewesen wäre, auch datenschutzrechtlichen Sachverstand einzubeziehen, und inwieweit sieht die Bundesregierung dieses Anliegen durch welche hinzugezogene Expertise abgedeckt?

Es wurde datenschutzrechtlicher Sachverstand in erheblichem Maß in das Verfahren einbezogen. Neben der in der Bundesregierung vorhandenen umfassenden datenschutzrechtlichen Fachexpertise wurden verschiedene Fachverbände einbezogen, die über datenschutzrechtlichen Sachverstand im Kontext des Regelungsgegenstandes verfügen. Der BfDI war im Rahmen der Ressortabstimmungen ebenfalls am Gesetzgebungsverfahren beteiligt.

18. Inwieweit wurde der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bei der Prüfung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens einbezogen, auch vor dem Hintergrund seiner deutlichen Kritik, speziell hinsichtlich der Zugriffsmöglichkeiten von Nachrichtendiensten sowie der erweiterten Verwendung der AZR-Nummer und der nun geplanten Einbeziehung der ausländischen Personenidentitätsnummer als weiterer Kennziffer (vgl. Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 13. Mai 2019)?

Wie hat er das Vorgehen bewertet?

Der BfDI war an der gesamten Ressortabstimmung des Gesetzentwurfs beteiligt. An der Aufnahme der zusätzlichen Daten aus den Ausländerdateien in das AZR hat der BfDI unter der Prämisse keine grundsätzliche Kritik geübt, dass die Ausländerdateien im Gegenzug in absehbarer Zeit abgeschafft werden und somit eine dann überflüssige doppelte Datenhaltung entfalle. Hinsichtlich der Aufnahme der ausländischen Personenidentitätsnummer hat der BfDI darauf hingewiesen, dass keine Zahlen darüber vorlägen, dass relevante Personenkreise den Umstand einer legalen Namensänderung zur Täuschung öffentlicher Stellen über Namensidentitäten ausnutzten. Sofern es sich nicht um gehäufte Fälle handele, erschien dem BfDI die Aufnahme eines zusätzlichen Speicherdatums problematisch. Dass relevante Personenkreise sich diesen Umstand zu nutzen machen, wurde in der polizeilichen Praxis, insbesondere im Phänomenbereich der Eigentumskriminalität, festgestellt. Die Bundesregierung ist im Rahmen der Abwägung zu dem Ergebnis gelangt, dass die Regelung verhältnismäßig ist.

