

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Niema Movassat, Cornelia Möhring, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE.

Fragen zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Nach Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag am 9. Juni 2021 hat der Bundesrat am 25. Juni 2021 dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) zugestimmt. Die Neuregelungen erweitern den Kranz der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten um Angaben zum Geburtsland, zu einem Doktorgrad, zu einer ausländischen Personenidentitätsnummer sowie zur Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen. Bereits 2016 war mit § 3 Absatz 3 des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) die Speicherung integrationsrelevanter Daten (Bildung, Sprachkenntnisse) ermöglicht worden, ohne dass gleichzeitig der Zweck des AZR entsprechend erweitert wurde, der weiterhin als Unterstützung der „mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden“ definiert ist.

Zudem sollen nun erstmals zu allen Ausländerinnen und Ausländern mit Ausnahme von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die gegenwärtige Anschrift sowie frühere Anschriften im Bundesgebiet gespeichert werden. Asylbescheide und asyl- und aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen sollen im Volltext gespeichert werden. Diese teils hochpersönlichen Daten unterliegen im Ausländerzentralregister dem Zugriff zahlreicher Behörden, weit über den Kreis der Migrationsverwaltung hinaus.

Einen besonders weitreichenden Zugriff gewährt das Ausländerzentralregister Polizei und Geheimdiensten, die auf alle Daten im Register automatisiert zugreifen können, soweit die Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden erforderlich sind (§§ 15, 20 AZRG). Weder erfolgt eine Beschränkung auf den Schutz von besonders gewichtigen Rechtsgütern noch wird seitens der Sicherheitsbehörden ein konkreter Ermittlungsansatz verlangt. Diese Übermittlung teils hochsensibler Daten zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit wirft nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller erhebliche verfassungsrechtliche Fragen auf. In Bezug auf die Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste fehlt es an angemessenen Verfahrensregelungen. Die dezentrale Protokollierung durch die Nachrichtendienste gemäß § 13 Absatz 3 AZRG in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Satz 2 bis 5 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) sowie § 20 Absatz 2 AZRG erschwert die Kontrolle des Ausländerzentralregisters durch Aufsichtsbehörden und Gerichte. Ohnehin bemängelt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, dass die Protokolldaten des AZRG keine Überprüfung

unberechtigter Zugriffe ermöglichen, so sei etwa die systematische Prüfung der Zugriffe einer Ausländerbehörde technisch gar nicht möglich (<https://www.bundestag.de/resource/blob/838840/0bf3e97a6d19b5839a688fdb70dc7bc/A-Drs-19-4-823-data.pdf>).

Auch darüber hinaus ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller der rasante Ausbau des Ausländerzentralregisters nicht durch eine entsprechende Stärkung der Kontrollmechanismen und Transparenz- und Schutzvorkehrungen für Betroffene abgedeckt worden. Das Ausländerzentralregister ist nun bereits zum dritten Mal in fünf Jahren erheblich ausgeweitet worden, während die Betroffenenrechte und Kontrollmechanismen unverändert schwach ausgestaltet sind. Betroffene können zwar einen Auskunftsantrag nach Artikel 15 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) stellen, die praktischen Hürden sind jedoch hoch. Nach § 15 der Verordnung zur Durchführung Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG-DV) muss der Antragsteller seine Identität nachweisen, nach Ziffer 34.1 der Verwaltungsvorschrift zum AZRG muss der Betroffene dafür die Unterschrift amtlich beglaubigen lassen oder persönlich beim Register in Köln erscheinen. Darüber hinaus errichtet § 34 Absatz 2 AZRG weitreichende Ausnahmen von dem grundsätzlichen Auskunftsanspruch. Im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes wurde mit § 10 des Onlinezugangsgesetzes eine gesetzliche Grundlage für ein Datencockpit geschaffen. Das ist eine IT-Komponente im Portalverbund, mit der sich natürliche Personen Auskünfte zu Datenbestand und Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen anzeigen lassen können. Das Ausländerzentralregister ist laut Anlage zu § 1 des Identifikationsnummerngesetzes Teil des durch das Registermodernisierungsgesetzes geschaffenen Registerverbundes. Folglich müsste das Datencockpit künftig auch für Informationen über Datenübermittlungen nach dem Ausländerzentralregistergesetz genutzt werden können, eine diesbezügliche Klarstellung für Betroffene durch Ergänzung des § 34 AZRG erfolgte indes im Zuge der Novellierung des Ausländerzentralregistergesetzes nicht.

Die Rechtmäßigkeit der automatisierten Abrufe soll gemäß § 22 Absatz 3 AZRG durch ein Stichprobenverfahren abgesichert werden. Ausweislich des Evaluationsberichts (Bundestagsdrucksache 19/17380, S. 33) wurde dafür ein Durchführungskonzept entwickelt und ab Sommer 2019 mit der anlasslosen Überprüfung begonnen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele Menschen sind derzeit im Ausländerzentralregister erfasst (bitte nach den zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten, nach Geschlecht, nach Alter in Zehn-Jahres-Stufen sowie nach dem Jahrzehnt der ersten Eintragung differenzieren)?

Wie viele der im Ausländerzentralregister erfassten Personen sind derzeit in Deutschland aufhältig, und wie viele verfügen über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis, eine Duldung, eine Aufenthaltsgestattung oder andere Bescheinigungen?

2. Wie viele Behörden können insgesamt auf das Ausländerzentralregister zugreifen und wie viele und welche im automatisierten Verfahren?

Wie viele Dateneinspeisungen und wie viele Abfragen gab es insgesamt in den Jahren 2019, 2020 und 2021 (bitte auch nach den zugreifenden Behörden aufschlüsseln)?

3. Wie hoch ist die Gesamtzahl der Nutzerinnen und Nutzer, die innerhalb ihrer jeweiligen Behörden automatisierten Zugriff auf das Ausländerzentralregister haben (bitte nach Behörden differenziert darstellen)?

4. Wie viele Datensätze wurden in den letzten zwölf Monaten auf Grundlage von § 15 AZRG übermittelt an oder im automatisierten Verfahren nach § 22 AZRG abgerufen von:
 - a) der Bundespolizei zur Erfüllung ihrer grenzpolizeilichen Aufgaben (§ 15 Absatz 1 Nummer 2 AZRG),
 - b) der Bundespolizei zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung (§ 15 Absatz 1 Nummer 4 AZRG),
 - c) der Bundespolizei zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit,
 - d) Landesbehörden zur Erfüllung ihrer grenzpolizeilichen Aufgaben (§ 15 Absatz 1 Nummer 2 AZRG),
 - e) den Polizeivollzugsbehörden der Länder zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung (§ 15 Absatz 1 Nummer 4 AZRG),
 - f) den Polizeivollzugsbehörden der Länder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit,
 - g) dem Bundeskriminalamt (BKA) zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung (§ 15 Absatz 1 Nummer 5 AZRG),
 - h) dem BKA zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit?
5. Wie viele Datensätze wurden in den letzten zwölf Monaten nach § 20 Absatz 1 AZRG übermittelt an oder im automatisierten Verfahren nach § 22 Absatz 1 Nummer 9 AZRG abgerufen von
 - a) dem Bundesamt für Verfassungsschutz,
 - b) den Verfassungsschutzbehörden der Länder (bitte nach Ländern aufschlüsseln),
 - c) dem Militärischen Abschirmdienst,
 - d) dem Bundesnachrichtendienst?
6. Wie viele Gruppenauskünfte wurden in den Jahren 2018, 2019, 2020 an die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und den Bundesnachrichtendienst (BND) Gruppenauskünfte (§ 12 AZRG) erteilt, und in wie vielen Fällen wurde eine Übermittlung versagt (bitte jeweils nach Jahren differenziert darstellen)?
7. Zu wie vielen Personen sind Daten nach § 3 Absatz 3 AZRG gespeichert (bitte zu Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnissen, Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) einzeln aufschlüsseln)?

Welche Stellen nehmen die Eingaben nach § 3 Absatz 3 vor, und welche Stellen diese ab bzw. sind dazu berechtigt?
8. Wie ist das Stichprobenverfahren nach § 22 Absatz 3 AZRG, mit dem die Zulässigkeit der Abrufe geprüft werden soll, im Einzelnen ausgestaltet (Anteil der Stichprobe am Gesamtvorkommen, Verfahrensschritte, beteiligte Stellen etc.)?
9. Welche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Abrufs werden im Stichprobenverfahren überprüft (Berechtigung der abrufenden Stelle, Erforderlichkeit der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der abrufenden Stelle, Einhaltung der Einschränkungen beim automatisierten Abruf der Daten von Unionsbürgern etc.)?

10. Werden im Stichprobenverfahren auch die Abrufe der Nachrichtendienste anhand der gemäß § 13 Absatz 3 AZRG in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Satz 2 bis 5 BVerfSchG sowie § 20 Absatz 2 AZRG bei den Nachrichtendiensten vorgehaltenen Protokolldaten überprüft?
11. Seit wann wird das Stichprobenverfahren angewendet, und wie viele Datenabrufe sind seitdem überprüft worden?
12. Wie viele Verstöße wurden festgestellt, gegen welche Vorgaben wurde jeweils verstoßen, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus (bitte nach den verletzten Vorgaben aufschlüsseln)?
13. Inwiefern lassen sich anhand der Protokolldaten unberechtigte Datenzugriffe seitens einer bestimmten Behörde, bezüglich eines bestimmten Datensatzes oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums identifizieren, vor dem Hintergrund, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters bemängelte, dass die Protokolldaten zu Datenabrufen und Datenübermittlungen für eine stichprobenhafte Kontrolle unberechtigter Zugriffe auf Datensätze nur sehr bedingt handhabbar seien und eine behördenbezogene Auswertung der Protokolldaten hinsichtlich erfolgter Zugriffe auf Dokumente innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht möglich sei (<https://www.bundestag.de/resource/blob/838840/0bf3e97a6d19b5839a688fdb70dc7bc/A-Drs-19-4-823-data.pdf>)?
14. Wie viele Anträge auf Speicherung einer Übermittlungssperre nach § 4 Absatz 1 AZRG wurden in den Jahren 2017, 2018, 2019, 2020 gestellt?
 - a) Bei welchen der in § 4 Absatz 1 AZRG genannten Behörden wurden wie viele dieser Anträge gestellt?
 - b) Wie viele dieser Anträge führten zur Speicherung einer Übermittlungssperre?
 - c) Wie viele Übermittlungssperren wurden in den Jahren 2017, 2018, 2019, 2020 gemäß § 4 Absatz 2 AZRG von Amts wegen gespeichert?
 - d) Wie viele dieser Übermittlungssperren erstreckten sich wegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses auch auf öffentliche Stellen im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 5 AZRG?
15. Wie viele Anträge auf Auskunft nach § 34 AZRG in Verbindung mit Artikel 15 DSGVO wurden in den Jahren 2017, 2018, 2019 und 2020 gestellt?
In wie vielen Fällen wurde die Auskunft vollständig oder teilweise nach § 34 Absatz 2 AZRG abgelehnt?
16. Wann wird das Dat Cockpit nach § 10 des Onlinezugangsgesetzes umgesetzt?
17. Wird das Dat Cockpit künftig auch für Informationen über Datenübermittlungen nach dem Ausländerzentralregistergesetz nutzbar sein, und wie werden die Möglichkeiten zur Einsichtnahme in die eigenen Daten dann ausgestaltet sein?
Wie werden Betroffene ggf. über diese Möglichkeit informiert?
18. Unter welchen Umständen dürfen im Ausländerzentralregister gespeicherte Daten über Impfungen, insbesondere gegen COVID-19, an Drittstaaten bzw. EU-Staaten weitergegeben werden, um beispielsweise Abschiebungen durchführen zu können, und in welchem Umfang wurde davon nach Kenntnis der Bundesregierung im bisherigen Jahr 2021 Gebrauch gemacht?

19. Inwieweit wird im Ausländerzentralregister erfasst, ob betroffene Ausländer bereits an COVID-19 erkrankt waren bzw. von einer COVID-19-Erkrankung genesen sind, und unter welchen Umständen dürfen diese Angaben ggf. an Drittstaaten oder EU-Staaten weitergegeben werden?

In welchem Umfang wurde davon nach Kenntnis der Bundesregierung im bisherigen Jahr 2021 Gebrauch gemacht?

20. Mit welcher Begründung lässt sich die nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller strenge Regelung nach § 10 des Asylgesetzes (insbesondere § 10 Absatz 2, dort insbesondere Satz 4 des Asylgesetzes (AsylG): „Zustellungsfiktion“) noch rechtfertigen, wonach Asylsuchende eine jederzeitige Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sicherstellen müssen und es gegen sich gelten lassen müssen, wenn behördliche Schriftstücke der Ausländerbehörden, der Gerichte und insbesondere des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sie nicht erreichen, selbst wenn ihr Wohnsitz behördlich veranlasst wurde, was erhebliche negative Folgen für die Betroffenen haben kann, etwa die Einstellung des Asylverfahrens wegen Nichterreichbarkeit bzw. wegen fehlender Reaktionen auf Anschreiben bzw. wenn angeordnete Termine, etwa zur Anhörung, nicht wahrgenommen werden (fehlende Mitwirkung, vgl. auch § 33 AsylG), wenn die aktuelle und vorherige Adresse der Asylsuchenden für das BAMF, die Ausländerbehörden und die Gerichte jederzeit unkompliziert über das AZR abrufbar sind, und hält die Bundesregierung eine entsprechende Änderung der genannten Regelung zur Erreichbarkeit und zur „Zustellungsfiktion“ nach § 10 AsylG aus rechtsstaatlichen Gründen, etwa der Verhältnismäßigkeit, für erforderlich (bitte begründen)?
21. Wer genau wird zu welchem Zeitpunkt die Anonymisierung von Bescheiden des BAMF und entsprechenden Gerichtsentscheidungen in Asylverfahren (bitte differenzieren) in Bezug auf Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung vor einer Speicherung im AZR vornehmen (vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Bundestagsdrucksache 19/28170 auf Ausschussdrucksache 19(4)850, Nummer 1 d cc)?
- a) Nach welchen konkreten Kriterien soll dabei entschieden werden, welche Stellen in den Asyl- bzw. Asylgerichtsentscheidungen in welchem Umfang geschwärzt werden müssen und was zum schutzbedürftigen Kernbereich privater Lebensgestaltung zu rechnen ist, in welcher Verordnung oder Dienstanweisung oder internen Regelung werden Details hierzu festgelegt (bitte nach Entscheidungen des BAMF bzw. der Gerichte differenzieren)?

- b) Wie soll nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere damit umgegangen werden, dass Rückschlüsse auf den schutzbedürftigen Kernbereich privater Lebensgestaltung, z. B. auf die sexuelle Orientierung von Geflüchteten, möglich sind, wenn in Asyl- oder Asylgerichtsentscheidungen im nicht personenbezogenen Kontext in allgemeiner Form z. B. auf den Umgang mit Homosexuellen und diesbezüglich drohenden Gefahren im jeweiligen Herkunftsland und eine dazu ergangene Rechtsprechung eingegangen wird, woraus ohne Weiteres geschlossen werden kann, dass die Betroffenen homosexuell sein müssen bzw. dies im Verfahren vorgebracht haben (Vergleichbares gilt für allgemeine Ausführungen zu Gruppen mit bestimmter politischer, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung, aus denen die entsprechende Zugehörigkeit der betroffenen Person zu diesen Gruppen geschlossen werden kann), und sind deshalb nicht viel weitergehende Schwärzungen der Asylentscheidungen erforderlich, die über konkrete Angaben der Betroffenen hinausgehen, um das Ziel der Regelung erreichen zu können, dass „ausgeschlossen“ werden soll, dass diese hochsensiblen Daten einem Kreis bekannt werden, der nicht notwendigerweise Kenntnisse von diesen Sachverhalten haben muss (vgl. die Begründung des genannten Änderungsantrags)?
- c) Von welchem Verwaltungsaufwand (Personalaufwand, Zeitaufwand, Kosten) für welche Behörden oder Stellen geht die Bundesregierung bei der Umsetzung der genannten Regelung zur Anonymisierung von Asyl- und Asylgerichtsentscheidungen aus, bzw. welche Schätzungen kann sie dazu anstellen, etwa zur jährlichen Zahl entsprechender Entscheidungen und zum durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand in Minuten bzw. Stunden und entsprechenden Personalkosten, vor dem Hintergrund, dass persönliche Angaben zum schutzbedürftigen Kernbereich privater Lebensgestaltung nach Einschätzung der Fragestellerinnen und Fragesteller in Asylverfahren die Regel sein dürften, weil die Bezugnahme auf solche persönlichen Umstände zur Geltendmachung eines individuellen Schutzbedarfs häufig erforderlich ist?
- d) In welchen Fallkonstellationen stehen „überwiegende schutzbedürftige Interessen des Ausländers“ einer Speicherung von Asyl- oder Asylgerichtsentscheidungen im AZR – trotz der vorgeschriebenen Anonymisierung – entgegen (bitte mit Fallbeispielen ausführen und erläutern)?
- e) In welchen Fallkonstellationen ist es vorstellbar, dass Asyl- oder Gerichtsasylentscheidungen nicht anders rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind und die Kenntnis der Dokumente unerlässlich ist, wie es laut Begründung des genannten Änderungsantrags für einen entsprechenden AZR-Abruf dieser Dokumente erforderlich ist (bitte mit Fallbeispielen ausführen und erläutern)?

- f) Welche reale Erleichterung und welcher Nutzen oder welche Belastung und welcher Mehraufwand ist nach Auffassung der Bundesregierung mit der anonymisierten Speicherung von Asyl- und Asylgerichtsentscheidungen im AZR verbunden vor dem Hintergrund, dass die genaue Kenntnis der einzelfallbezogenen Begründung der jeweiligen Entscheidung nach Einschätzung der Fragestellerinnen und Fragesteller nur sehr selten erforderlich sein dürfte (in der Regel genügt anderen Behörden die Kenntnis des Ergebnisses der Asylprüfung bzw. der Tenor der jeweiligen Gerichtsentscheidung) und dass in den wenigen anderen Fällen ein Zugang zu den jeweiligen Entscheidungen unproblematisch möglich sein dürfte (vgl. hierzu auch die praxisnahen Ausführungen des Sachverständigen Richters Dr. Philipp Wittmann in seiner Stellungnahme zur Anhörung des Gesetzentwurfs auf Ausschussdrucksache 19(4)820 D, S. 29 bis 34)?
- g) Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung die Neuregelung vereinbar mit Artikel 9 Absatz 1 der EU-Datenschutzgrundverordnung, die die Verarbeitung von Daten mit hoher Persönlichkeitsrelevanz grundsätzlich untersagt, worauf z. B. auch der Sachverständige Richter Dr. Philipp Wittmann in seiner Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf hinwies (Ausschussdrucksache 19(4)820 D, S. 28 f.) (bitte begründen)?

Berlin, den 9. August 2021

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

