

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/2212 –**

Datenbanken und Verteilung von Geflüchteten mit vorübergehendem Schutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Artikel 10 der Richtlinie 2001/55/EG über den vorübergehenden Schutz sieht vor: „Um die wirksame Anwendung des in Artikel 5 genannten Beschlusses des Rates zu ermöglichen, erstellen die Mitgliedstaaten ein Register der personenbezogenen Daten nach Anhang II Buchstabe a) zu den Personen, die in ihrem Hoheitsgebiet vorübergehenden Schutz genießen.“ Laut Anhang II Buchstabe a gehören hierzu: personenbezogene Daten zu der betreffenden Person, d. h. Name, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum und Geburtsort, Familienstand, Verwandtschaftsverhältnis. Artikel 10 der Richtlinie wird durch die Regelung über ein Register zum vorübergehenden Schutz (§ 91a des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG) in nationales Recht umgesetzt. Laut Rundbrief des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 14. März 2022 zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes wurde § 91a AufenthG nun erstmals aktiviert und ein entsprechendes Register eingerichtet. Demnach werden die Daten durch die Ausländerbehörden erfasst, über die Asyl-Online-Schnittstelle an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als registerführende Behörde übermittelt und spätestens zwei Jahre nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes gelöscht. Nach § 91a Absatz 5 AufenthG dürfen Daten aus dem Register an Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen und andere Organisationseinheiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einschließlich der dort eingerichteten nationalen Kontaktstelle nach Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG übermittelt werden.

In seinen Schlussfolgerungen vom 24. und 25. März 2022 rief der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, ihre Anstrengungen im fortgesetzten Geiste der Einheit und Solidarität zu intensivieren, und ersuchte die Kommission, die erforderlichen Initiativen zu ergreifen, um diese Anstrengungen zu erleichtern. Auf der außerordentlichen Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 28. März 2022 legten Vizekommissionspräsident Margaritis Schinas und die für Inneres zuständige EU-Kommissarin Ylva Johansson in Abstimmung mit dem französischen Ratsvorsitz einen Zehn-Punkte-Plan für eine stärkere europäische Koordinierung der Aufnahme von Menschen, die vor dem Krieg gegen die Ukraine fliehen, vor. Als erste Maßnahme des Zehn-Punkte-Plans wird die Einrichtung einer EU-Registrierungsplattform für den Austausch von

Informationen über Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, und über nationale Schutzstatus – mit Unterstützung von eu-LISA, der Agentur der EU für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – vorgesehen.

Außerdem wird laut Artikel 3 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 auf europäischer Ebene für Zwecke der Verwaltungskooperation nach Artikel 27 der Richtlinie 2001/55/EG auf das „Vorsorge- und Krisenmanagementnetz“ für Migration zurückgegriffen, in dem laut Empfehlung der Kommission (EU) 2020/1366 vom September 2020 die Mitgliedstaaten, der Rat, die Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst, die Europäische Asylagentur, Frontex, Europol und eu-LISA zusammenarbeiten und – koordiniert durch die Kommission – Informationen austauschen.

§ 24 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes sieht vor, dass Personen mit vorübergehendem Schutz auf die Bundesländer verteilt werden. Die Verteilung erfolgt durch das BAMF. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylsuchenden festgelegte Schlüssel. Bei der Besprechung des Bundeskanzlers Olaf Scholz mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer am 17. März 2022 wurde eine Verteilung der Geflüchteten aus der Ukraine, die staatliche Unterstützung benötigen, nach dem Königsteiner Schlüssel beschlossen (TOP 2.10). Dies erfolgte durch das computergestützte System EASY (Erstverteilung Asylbegehrende).

Nach Auskunft des BAMF geschieht die EASY-Verteilung der asylsuchenden Personen in anonymisierter Form. Weder ein Name noch eine Personenkennziffer werde dabei gespeichert. Das EASY-System ist „keine Datenbank im üblichen Sinne, sondern nur ein reines fallbasiertes Verteilungssystem“. Von Bedeutung seien nur die Merkmale aufnehmendes Bundesland, Herkunftsland und die Familienzusammensetzung.

Am 7. April 2022 wurde bei der Besprechung des Bundeskanzlers Olaf Scholz mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer die zügige Einführung der „Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz – FREE“ beschlossen. Hierzu heißt es in dem Beschluss weiter: „In den Ankunftscentren, Aufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden können bundesweit von allen Ankommenden Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und weitere personenbezogene Daten erfasst werden. FREE ermöglicht damit bereits vor der Registrierung im Ausländerzentralregister eine individualisierte und nachvollziehbare Verteilung auf die Länder und Kommunen. Die Verteilentscheidungen sollen später nachvollzogen und Doppelanmeldungen und -verteilungen verhindert werden. Dies soll auch zur Vermeidung von Menschenhandel und Zwangsprostitution beitragen. Die Verteilung auf die Länder erfolgt nach Königsteiner Schlüssel. Der Bund ist für die Koordinierung zuständig und informiert die betreffenden Länder jeweils über die anstehenden Verteilungen“ (Rn. 4).

Seit dem 1. Mai 2022 erfolgt die Verteilung nach FREE. Zuvor hatte es Bedenken aus den Bundesländern gegeben. „Der Tagesspiegel“ berichtete Ende März 2022, die Anwendung sei in der Testphase auf „massiven Widerstand“ aus den Bundesländern gestoßen, die Einführung sei deshalb zunächst verschoben worden. Aus internen Mails der Länder an das BAMF gehe hervor, dass diese einen erhöhten Zeitaufwand beklagten. Das System stelle „eine unüberwindbare Hürde“ dar und sei deshalb „nicht tragbar“.

1. Was sind die Gründe für die Einführung von FREE als zusätzliches Verteilungssystem neben EASY?

Handelt es sich bei FREE um das besagte Register nach § 91a AufenthG, und falls dies nicht zutrifft, wie ist der Status des besagten Registers?

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist für die Verteilung der Geflüchteten aus der Ukraine nach § 24 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes

(AufenthG) zuständig und hat in enger Abstimmung mit den Ländern eine Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz (FREE) entwickelt. FREE verbindet die Erfordernisse der Verteilung nach § 24 Absatz 3 AufenthG sowie der Registerführung nach § 91a AufenthG in einer modularen Webanwendung.

FREE ersetzt EASY für die Verteilung des unter § 24 AufenthG fallenden Personenkreises nach dem Königsteiner Schlüssel, um dadurch eine klare Trennung von der Verteilung Asylsuchender mittels EASY zu erreichen. Anders als bei EASY wird eine Steuerungswirkung erreicht, da Personendaten und Verteilung miteinander verknüpft werden und in FREE durch eindeutige Identifizierungsmerkmale jederzeit nachverfolgbar sind. FREE ermöglicht zusätzlich eine integrationsfördernde Steuerung, da der Verteilungsgrund (z. B. Familienangehörige, Arbeitsplatz oder Wohnraum) ausgewählt und damit Weiterreisen innerhalb Deutschlands minimiert werden können und u. a. Familienzusammenführungen vereinfacht werden.

FREE bildet außerdem die Grundlage für das Register nach § 91a AufenthG, ohne dass diese Daten erneut erfasst werden müssen.

2. Welche weiteren personenbezogenen Daten werden neben Name, Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit in FREE gespeichert, wie lange, und auf welcher Rechtsgrundlage?

Wie lange werden sämtliche personenbezogenen Daten in FREE gespeichert, und wann werden sie gelöscht?

Folgende personenbezogenen Daten werden in FREE gespeichert:

- Name,
- Vorname,
- Geburtsdatum,
- Geschlecht,
- Staatsangehörigkeit,
- Art des Identitäts- und Reisedokuments,
- Dokument ID-Nr. eines Identitäts- und Reisedokuments inklusive Daten zur Gültigkeit des Dokuments,
- AZR-Nummer.

Aktuell werden im Erfassungs- und Verteilmodul von FREE lediglich die zum Zwecke der Verteilung im Bundesgebiet notwendigen Informationen erhoben (entsprechend dem Grundsatz der Datenminimierung). Rechtsgrundlage für die Datenerfassung in diesem Modul von FREE als Vorstufe des Registers ist § 91a i. V. m. § 24 Absatz 3 AufenthG. Gemäß § 91a Absatz 8 AufenthG sind die Daten spätestens zwei Jahre nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes des Ausländers zu löschen. Sobald die bereits erhobenen und in FREE gespeicherten Daten im Register erfasst sind, kommt die genannte Löschfrist zum Tragen.

Nicht unter diese Löschfrist fallen solche Daten, die nicht in das Register überführt werden. Für diese Daten ist § 91a Absatz 8 AufenthG nicht einschlägig, vielmehr wird hier auf allgemeine Regelungen zum Datenschutz zurückgegriffen. Gemäß Artikel 17 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sind diese Daten unverzüglich zu löschen, wenn der Verarbeitungszweck weggefallen ist.

3. Gibt es Schnittstellen zwischen FREE und dem Ausländerzentralregister für eine automatisierte Datenübermittlung oder für Datenabgleiche zwischen den Registern?

Es ist die Einrichtung einer mono- sowie im Weiteren einer bidirektionalen Schnittstelle zwischen FREE und dem Ausländerzentralregister (AZR) vorgesehen, um eine automatisierte Datenübermittlung und Synchronisierung durchführen zu können.

Aktuell besteht lediglich die Möglichkeit der Datenvervollständigung (vgl. § 15 Absatz 1 Nummer 1 AZRG, § 91a Absatz 5 AufenthG): Wird ein Datensatz in FREE lediglich mit einer AZR-Nummer angelegt, werden die weiteren Personendaten (u. a. Vor- und Nachname, Geburtsdatum) über einen automatisierten Datenabzug mit einem Zeitversatz von etwa einem Tag mit den im AZR hinterlegten Daten ergänzt.

4. Wie wurde auf die Bedenken der Bundesländer im Zusammenhang mit der Testphase von FREE reagiert, und welche Änderungen wurden ggf. vorgenommen?

Die Fachanwendung wurde in enger Zusammenarbeit mit den Ländern entwickelt um eine möglichst passgenaue und bedarfsgerechte Anwendung bereitzustellen. Im regelmäßigen Austausch wurden die Bedürfnisse der Länder eruiert und nach Möglichkeit bereits vor dem Start in FREE implementiert. Umfassendere Optimierungen (wie beispielsweise die Einrichtung der bidirektionalen Schnittstelle zum AZR) werden in regelmäßigen Releases bereitgestellt.

5. Wie verteilt sich die Aufnahme von Personen mit vorübergehendem Schutz laut FREE auf die Bundesländer?

Wie viele Personen wurden bislang zugeteilt?

Zum 13. Juni 2022 wurden insgesamt 926 407 Personen, die unter § 24 AufenthG fallen, auf die Länder verteilt. Dies umfasst alle bis zum 1. Mai 2022 über EASY sowie seit dem 2. Mai 2022 über FREE verteilten Personen. Die konkrete Verteilung auf die Länder ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

	2022
Summe:	926.407
Baden-Württemberg	113.455
Bayern	160.993
Berlin	50.502
Brandenburg	29.259
Bremen	8.965
Hamburg	21.306
Hessen	68.450
Mecklenburg-Vorpommern	19.798
Niedersachsen	73.046
Nordrhein-Westfalen	188.509
Rheinland-Pfalz	52.955
Saarland	8.532
Sachsen	52.726
Sachsen-Anhalt	28.071
Schleswig-Holstein	30.207
Thüringen	19.633

6. Welche Faktoren werden bei der Zuteilung von Personen nach FREE berücksichtigt (beispielsweise familiäre Bindungen)?

Im Sinne einer möglichst integrationsförderlichen Verteilung auf die Länder stehen folgende Auswahlmöglichkeiten für die Verteilung in ein bestimmtes Land zur Verfügung:

- Kernfamilie,
- Befürwortete Zuweisung an eigenes Bundesland,
- Reiseunfähigkeit,
- Arbeitsplatz bzw. konkretes Arbeitsplatzangebot,
- Wohnraum,
- weitere Verwandtschaft,
- Unterstützerkreis,
- Sonstiges.

- a) Gibt es Angaben, die zwingend zur Zuweisung in ein bestimmtes Bundesland führen, und falls ja, welche sind dies?

Die Verteilung erfolgt auf Grundlage des Königsteiner Schlüssels und berücksichtigt zusätzlich integrationsförderliche Kriterien. Beim Auswahlgrund „Kernfamilie“ und „Arbeitsplatz“ ist eine Verteilung in ein anderes Land (auch wenn sich dies zum aktuellen Zeitpunkt in Überquote befindet) immer möglich.

Bei sonstigen Verteilwünschen (z. B. weitere Verwandtschaft) erfolgt eine Verteilung an das gewünschte Land nur, sofern sich das gewünschte Land in Unterquote befindet. Bei den Auswahlgründen „Befürwortete Zuweisung an eigenes Bundesland“ und „Reiseunfähigkeit“ wird die Person dem eigenen Land zugewiesen (auch wenn sich dieses bereits in Überquote befindet). Die Auswahlmöglichkeit „Befürwortete Zuweisung an eigenes Bundesland“ soll in besonders gelagerten Fällen (z. B. bereits erfolgte Integration in Kommune oder bei bestehendem Wohnraum) trotz Überquote einen Verbleib im betroffenen Land ermöglichen.

- b) Besteht die Möglichkeit – ggf. unter Angabe besonderer Gründe – die Zuweisung in ein bestimmtes Bundesland manuell einzugeben bzw. zu veranlassen?

Die Auswahl des Verteilgrunds erfolgt manuell, um eine integrationsförderliche Verteilung zu ermöglichen. Sofern der erfassenden Stelle vor Verteilung entsprechende Gründe glaubhaft vorgetragen werden, ist – wie in der Antwort zu Frage 6a beschrieben – grundsätzlich eine Verteilung in das gewünschte Land möglich. Sofern keiner der o. g. Gründe vorgebracht wird, erfolgt eine automatisierte Verteilung in das nächstgelegene Land in Unterquote.

7. Werden im Kontext des Zuweisungsprozesses über FREE spezifische Bedarfe vulnerabler Personen bereits erfasst und an das Zielbundesland weitergegeben, und wenn ja, wie läuft dies im Einzelnen ab?

Gibt es insbesondere die Möglichkeit, bei der Verteilung zu berücksichtigen, ob hilfreiche bzw. gewünschte Infrastruktur (etwa eine spezifische fachärztliche Versorgung) im Bundesland gewährleistet ist?

§ 91a AufenthG bietet keine Gesetzesgrundlage für die Erfassung spezifischer Bedarfe. Es ist daher aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich, konkrete Bedarfe in Bezug auf Vulnerabilität im Verteilprogramm FREE zu hinterlegen.

Es ist lediglich möglich, dass eine bestehende Reiseunfähigkeit (ohne Angabe von konkreten Gründen) bei der Verteilentscheidung berücksichtigt wird.

8. Was ist der Bundesregierung über die Implementierung der im Zehn-Punkte-Plan der Kommission genannten EU-Registrierungsplattform bekannt (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Als Teil ihres Zehn-Punkte-Plans stellt die EU-Kommission eine europäische Plattform zur Registrierung von Geflüchteten bereit. Rechtsgrundlage für die Plattform ist die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz (Richtlinie 2001/55/EG) unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorschriften der DSGVO. Das Hauptziel der Plattform ist ein Informationsaustausch über Schutzstatus/Registrierungen zwischen den Mitgliedstaaten.

- a) Welche Informationen sollen über die Plattform erfasst und geteilt werden, und wie werden deutsche Register wie das AZR und/oder FREE angebunden sein?

Die europäische Registrierungsplattform (sog. Temporary Protection Directive-Plattform/TPD-Plattform) erfordert einen regelmäßigen Export von alphanumerischen Daten aus den nationalen Registern (in Deutschland der Datenbestand des Registers nach § 91a AufenthG) in die Plattform. Der Datenbestand des Registers nach § 91a AufenthG stellt zugleich einen Teildatenbestand des AZR dar. Daher werden in Deutschland die Daten derzeit aus dem AZR an die TPD-Plattform übermittelt.

Es werden entsprechend der neu geschaffenen Übermittlungsbefugnis nach § 91a Absatz 5 Satz 2 AufenthG die Daten derjenigen Personen (ukrainische Staatsangehörige sowie Angehörige anderer Drittstaaten und deren Familienangehörigen) an die TPD-Plattform übermittelt, die einen Antrag nach § 24 Absatz 1 AufenthG gestellt haben und denen (als Vorstufe des Aufenthaltstitels) eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt wurde, sowie zu den Personen, denen bereits ein Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG erteilt wurde oder die bereits erstregistriert und verteilt wurden.

- b) Ab wann soll die Registrierungsplattform in Betrieb genommen werden, und braucht es dazu eine europarechtliche Grundlage?

Die Plattform hat am 31. Mai 2022 ihren Betrieb aufgenommen und wird sukzessive durch die Mitgliedstaaten befüllt.

Der Rat der Europäischen Union hat am 4. März 2022 den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes erlassen. Artikel 10 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Register zu den

Personen, die in ihrem Hoheitsgebiet vorübergehenden Schutz genießen, zu erstellen. Die europarechtliche Grundlage für die Registrierungsplattform ergibt sich daher aus Artikel 10 und Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG. Die Regelung wird national umgesetzt durch § 91a AufenthG.

9. Was ist der Bundesregierung über die Arbeit des europäischen Vorsorge- und Krisenmanagementnetzes für Migration im Zusammenhang mit der Registrierung, Aufnahme, Verteilung und Sicherheitsüberprüfung von Geflüchteten aus der Ukraine bekannt?

Als Reaktion auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine beschloss der Europäische Rat – unter französischem Vorsitz – am 27. Februar 2022 zum einen die Aktivierung der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) im Vollmodus. Die IPCR ist der EU-Rahmen für die Koordinierung sektorübergreifender Krisen auf höchster politischer Ebene.

Der Modus der vollständigen Aktivierung ermöglicht die Ausarbeitung konkreter koordinierter EU-Maßnahmen bei Rundtischgesprächen unter Leitung des Vorsitzes, an denen die Europäische Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst, das Büro des Präsidenten des Europäischen Rates, die Mitgliedstaaten, einschlägige EU-Agenturen und Experten teilnehmen.

Ergänzend dazu wurde für das Lagebild Ukraine der Vorsorge- und Krisenplan für Migration im Rahmen des Blueprint-Netzwerkes (vgl. Empfehlung der Kommission vom 23. September 2020, C(2020) 6469 final) umgesetzt.

Der Vorsorge- und Krisenplan für Migration steht im Einklang mit den bestehenden Krisenbewältigungsmechanismen der EU, insbesondere mit dem Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union (UCPM) einschließlich des Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC), mit der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) des Rates, mit dem ARGUS-System der Kommission und mit dem Krisenreaktionsmechanismus (CRM) des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die gleichzeitig oder nach der Aktivierung des Vorsorge- und Krisenplans für Migration in seiner Krisenmanagementphase aktiviert werden können, und ergänzt diese. Der Vorsorge- und Krisenplan für Migration soll die Interaktion und Zusammenarbeit dieser allgemeinen Krisenmechanismen unterstützen, indem er sicherstellt, dass die eingebundenen Akteure aktuelle Informationen über die jeweilige Krisenlage erhalten. Im Rahmen der mehrfach wöchentlich stattfindenden Netzwerktreffen wird die aktuelle Migrationslage im Hinblick auf die Ukraine analysiert und ein gemeinsames Lagebild erstellt (Blueprint daily report on migratory implications of the Russian invasion on Ukraine and EU Member States preparedness and contingency planning).

- a) Spielt die in Frage 8 genannte Registrierungsplattform eine Rolle für die Arbeit des Netzwerkes?

Die Registrierungsplattform (sog. TPD-Plattform) wird auf strategischer Ebene regelmäßig im IPCR Working-Level-Roundtable erörtert.

- b) Falls ja, ist ein Zugriff von EU-Agenturen auf die in der Plattform erfassten Informationen geplant?

Da es sich bei der Registrierungsplattform (sog. TPD-Plattform) um eine Informationsaustauschplattform für die EU-Mitgliedstaaten handelt, ist dies nicht geplant.

10. Wie wird damit umgegangen, wenn eine aus der Ukraine geflüchtete Person, die bereits vorübergehenden Schutz in einem anderen Mitgliedstaat erhalten hat, in Deutschland erneut einen Antrag stellt, etwa weil die Unterstützungsstrukturen in dem Erstaufnahmeland überlastet sind, und wie wird in anderen Mitgliedstaaten in solchen Fällen nach Kenntnis der Bundesregierung verfahren?

Der Schutzstatus besteht mit Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes für die dort genannten Personen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist ein entsprechender Aufenthaltstitel zu erteilen, auch wenn der Betroffene bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten hat. Die sich aus dem vorübergehenden Schutz ergebenden Rechte können jedoch nur in jeweils einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden.