Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Vortrag

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

Prof. Ulrich Kelber

„Datenschutz hat keinen Migrationshintergrund“

anlässlich der Ringvorlesung
Refugee Law Clinic Hannover e.V.

4. November 2021

Online-Veranstaltung

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich danke Ihnen für die Einladung zu Ihrer Ringvorlesung.

I. Einleitung

Meinen Vortrag baue ich auf meinem Vortrag bei der Refugee Law Clinic im Juni auf. Diejenigen, die bereits meinen Vortrag im Juni gehört haben, bitte ich um Nachsicht, wenn Ihnen einiges bereits bekannt vorkommt. Zwar waren die rechtlichen Änderungen im Bereich des Ausländerzentralregisters in den vergangenen Jahren sehr vielfältig, aber zum Glück die gesetzlichen Anpassungen – wohl wegen dem Ende der Wahlperiode – zuletzt nicht mehr ganz so eng getaktet. Ich nehme daher Bezug auch auf Veränderungen, die vor Juni 2021 vorgenommen wurden und auf die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Datenschutzes im Ausländer- und Asylrecht.

Ich versuche zudem, auch einige Praxistipps für Ihre Arbeit zu geben und Ihnen meine Rolle als Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Kontext des Ausländerzentralregisters zu erläutern. Aus Gründen der Einfachheit werde ich im weiteren Verlauf für das Ausländerzentralregister die bekannte Abkürzung AZR verwenden.

II. Historische Entwicklung des Ausländerzentralregisters

Lassen Sie mich zunächst einen kleinen historischen Überblick über die Entwicklung des AZR geben, da mir dies für das Verständnis der heutigen Regelungen durchaus relevant scheint. Die Wurzeln des Registers reichen in die Zeit der Anfänge der Bundesrepublik zurück. Das Register besteht nämlich bereits seit dem Jahr 1953. Es ist also älter, als man zunächst vermuten würde.

Grundlage für das Register war zu diesem Zeitpunkt nur ein Übereinkommen des Bundes mit den Ländern. Eine erste gesetzliche Erwähnung enthält das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes aus dem Jahr 1959. Ich habe hier bewusst von „Erwähnung“ gesprochen, da das damalige Gesetz dem Bundesverwaltungsamt lediglich die Führung des Registers überträgt und lapidar feststellt, dass das Register der Erfassung der im Bundesgebiet wohnhaften Ausländer dient. Von inhaltlichen Regelungen, geschweige denn von datenschutzrechtlichen, ist in dem Gesetz keine Rede.

Die Notwendigkeit einer eigenständigen und umfänglichen Regelung hat der Gesetzgeber erst im Jahr 1994 erkannt, unter anderem auch als Reaktion auf die Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.Dezember 1983.

Mit dem AZR-Gesetz wurden also erstmals nach über 40 Jahren Betrieb gesetzliche Regelungen zum Zweck des Registers, zu dessen Inhalt und zum Anlass der Datenspeicherung geschaffen.

Seitdem finden sich auch erstmals ausdrückliche gesetzliche Regelungen zu datenschutzrechtlichen Essentials wie dem Auskunftsanspruch oder zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten.

Im Fundstellennachweis für das Bundesgesetzblatt finden Sie nicht weniger als 40 Änderungen des AZR-Gesetzes seit dem Jahr 2001, 16 davon seit Beginn der vermeintlichen „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015. Jede dieser Änderungen musste von einer Referentin oder einem Referenten meiner Behörde oftmals unter hohem Zeitdruck und Wegfall aller eigentlich für diesen Prozess vorgesehenen Fristen auf ihre Vereinbarkeit mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben geprüft werden.

III. Aufgaben des Registers

Bereits die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes aus dem Jahr 1959 erwähnt, dass das AZR entsprechend dem Übereinkommen mit den Ländern der zentralen Erfassung von im Bundesgebiet wohnhaften Ausländern dient und Tatsachen, die für das Aufenthaltsrecht von Ausländern im Bundesgebiet von Bedeutung sind, den Ausländerbehörden mitteilt. An dieser Grundausrichtung hat sich bis heute nichts geändert. Die Aufgaben des AZR in heutiger Zeit wird man aber wohl nicht mehr nur im Aufenthaltsrecht suchen. So stellt auch die Begründung zum Entwurf des AZR-Gesetzes fest, dass eine behördliche Erfassung von gesetzlich festgelegten Daten von Ausländern in einer zentralen Datei erforderlich ist, um die Erfüllung einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten.

Das AZR soll die Behörden bei der Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften unterstützen.

Die Errichtung und der Betrieb zentraler Register mit personenbezogenen Daten bedürfen aber auch immer einer besonderen Rechtfertigung.

Hierzu führt die Gesetzesbegründung aus, „dass Behörden, die Ausländer- und Asylrecht anzuwenden haben, zur Erfüllung ihrer Aufgaben vielfach auf Informationen angewiesen sind, die bei anderen Behörden vorhanden sind, ohne dass bekannt ist, wer diese hat“. Das AZR soll aus diesem Grund zu einer Informationsvermittlung und zur Vermeidung aufwendiger Anfragen beitragen.

Bei den jüngsten gesetzlichen Regelungen spielt die Digitalisierung mit dem Ziel einer medienbruchfreien Kommunikation aller Verfahrensbeteiligten zunehmend eine Rolle. Das AZR soll zu einem zentralen Ausländerdateisystem ausgebaut werden. Hierzu sollen weitere Daten im Register gespeichert und auch die Möglichkeit geschaffen werden, Dokumente im AZR abzuspeichern, wie etwa asyl- und aufenthaltsrechtliche Entscheidungen und ausländische Identitätspapiere.

Damit Sie sich auch selbst ein Bild vom Umfang des Registers machen können, hier ein paar Zahlen: Zum Stichtag 31. Juli 2021 waren rund 19 Millionen Personen im allgemeinen Datenbestand des AZR erfasst.

Davon haben sich rund 11,6 Millionen Personen zum Stichtag in Deutschland aufgehalten. Über die Hälfte der erfassten Personen, nämlich rund 11,3 Millionen, wurde in den Jahren ab 2010 erfasst. Grundsätzlich Auskunft aus dem Register können über 16.000 Stellen erhalten. Im automatisierten Verfahren können nach aktuellem Stand 3.861 öffentliche Stellen Auskunft erhalten. Die Benutzerverwaltung des Registerportals führt derzeit rund 67.000 Anwender, die über Lese- und/oder Schreibrechte auf das AZR verfügen. Jährlich werden rund 30 Millionen Meldung an das Register geliefert und zwischen 50 und 66 Millionen Abfragen aus dem Register getätigt.

Sie können also sehen: Von den Anfängen des Registers bis heute hat es sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht eine deutliche Entwicklung gegeben.

IV. Aufbau und Inhalt des Registers

Lassen Sie mich nach dieser kurzen Einführung nun zum eigentlichen Kern des Vortrags kommen, der Datenverarbeitung im AZR.

Das AZR wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Registerbehörde geführt. Unterstützt wird es hierbei vom Bundesverwaltungsamt, welches die im Register gespeicherten Daten im Auftrag und nach Weisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge verarbeitet. In der Praxis bedeutet dies, dass insbesondere die technische Umsetzung des AZR in den Händen des Bundesverwaltungsamtes liegt, während das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Gesamtverantwortung für das Register trägt.

Diese Trennung ist historisch bedingt und wurde wegen der technischen Gegebenheiten beim Bundesverwaltungsamt beibehalten. Die datenschutzrechtliche Beratung und Kontrolle beider Behörden und des Bundesinnenministeriums beim Betrieb und der weiteren Entwicklung des AZR ist eine von vielen sehr interessanten Aufgaben meines Hauses an der Schnittstelle zwischen Informationstechnik und Datenschutzrecht. Und für diese ständig wachsenden Aufgabe**n** suchen wir junge Juristinnen und Juristen, am liebsten mit technischem Interesse und Verständnis, die mein Haus gerne auch schon mal als Praktikanten oder Referendare kennenlernen können!

Das war ein notwendiger kurzer Werbeblock und damit zurück zum AZR!

Auch wenn man im Zusammenhang mit dem Register immer von einem einheitlichen System spricht, besteht es doch eigentlich aus zwei Teilen, nämlich einem allgemeinen Datenbestand und der gesondert geführten Visadatei. Ich will mich an dieser Stelle jedoch auf Ausführungen zum allgemeinen Datenbestand beschränken, da dieser das wesentliche Element des AZR ist und tatsächlich gemeint ist, wenn nur generell vom AZR gesprochen wird.

Die Anlässe für eine Speicherung von Daten im AZR sind mittlerweile zahlreich. Die wesentlichen sind aber ein - nicht nur vorübergehender - Aufenthalt in der Bundesrepublik, die Äußerung eines Asylgesuchs, die unerlaubte Einreise sowie der unerlaubte Aufenthalt.

Die Unterscheidung zwischen diesen Speicheranlässen mag zwar auf den ersten Blick trivial erscheinen, spielt jedoch für den Inhalt der zu einer Person zu speichernden Daten eine wesentliche Rolle. In allen Fällen werden insbesondere die sogenannten Grundpersonalien, wie Namen und Angaben zur Herkunft, die AZR-Nummer und ein Lichtbild, gespeichert. Nur im Falle eines Asylgesuchs bzw. der Asylantragstellung oder der unerlaubten Einreise bzw. des unerlaubten Aufenthalts werden darüber hinaus noch Daten wie Fingerabdrücke, Größe und Augenfarbe, begleitende minderjährige Kinder, Angaben zu Ehegatten und Lebenspartnern, zu Gesundheitsuntersuchungen, zu Zuständigkeiten im Verfahren und zur Bildung gespeichert.

Für die Aufnahme eines Datensatzes in das AZR kommt es somit also grundsätzlich auf den Anlass des Aufenthalts in der Bundesrepublik an. In der Praxis dürfte diese Unterscheidung aber nur eine geringe Rolle spielen, da wohl in einer weit überwiegenden Zahl zumindest einer der genannten Fälle für eine weitergehende Datenspeicherung gegeben sein dürfte. Somit dürfte in der Regel der gesamte Datenkatalog des § 3 AZR-Gesetz zu einer Person im Register gespeichert werden.

Da neben reinen Personalien auch besonders sensible Informationen, sogenannte besondere Kategorien personenbezogener Daten, im Register gespeichert werden, kommt der Sicherung des Registers durch effektive technisch-organisatorische Maßnahmen und datenschutzrechtlichen Kontrollen große Bedeutung zu.

V. Datenübermittlungen an und durch das Register

Die insgesamt sehr umständliche Regelungssystematik und der allgemein anerkannte dringende Änderungsbedarf auch der Struktur des AZR-Gesetzes lassen sich insbesondere bei einem Blick in § 6 erkennen.

Gestatten Sie mir als Informatiker, vor angehenden Juristinnen und Juristen angesichts dieses Negativ-Beispiels für eine einfache und klare Rechtssprache zu werben, da Gesetze auch ausgeführt werden sollen und daher von den Rechtsanwendern verstanden werden müssen.

Der angesprochene § 6 regelt, wer Daten an das Register übermittelt und die Inhalte dieser Übermittlungen. Zu den Daten der an das AZR liefernden Stellen gehören in erster Linie die Ausländerbehörden und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Weitere „Datenlieferanten“ sind die Bundespolizei mit ihren grenzpolizeilichen Aufgaben und andere Sicherheitsbehörden, ferner auch Melde- und Staatsangehörigkeitsbehörden.

Wurde die Datenlieferung an und die Übermittlung aus dem Register früher noch „händisch“ erledigt, ist die Anbindung an das AZR mittels eines automatisierten Verfahrens mittlerweile der Regelfall. Die berechtigten und angeschlossenen Behörden können Daten über hierzu programmierte Schnittstellen in ihren Fachverfahren oder über eine browserbasierte Plattform an das AZR übermitteln und aus ihm abrufen.

Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung von Daten an das AZR sowie für die Richtigkeit und Aktualität der Daten liegt bei den übermittelnden Stellen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht von großer Bedeutung ist die Protokollierung der Zugriffe auf das System. Protokollierung soll Kontrolle ermöglichen und Missbrauch von Daten verhindern. Die Registerbehörde hat deshalb Aufzeichnungen zu fertigen, aus denen sich die übermittelten Daten, die übermittelnde Dienststelle, die für die Übermittlung verantwortliche Person und der Übermittlungszeitpunkt ergeben müssen. Mittels dieser Angaben lassen sich die Datenspeicherungen exakt nachverfolgen.

Die datenschutzrechtliche Bedeutung des AZR können Sie unter anderem an Abschnitt 3 des AZR-Gesetzes erkennen, der mit „Datenübermittlung durch die Registerbehörde, Dritte, an die Daten übermittelt werden“ überschrieben ist und rund die Hälfte des gesamten Gesetzes ausmacht. Hier finden Sie die Grundsätze für Datenübermittlungen aus dem Register und jeweils nach Behörden unterteilte Regelungen für die Übermittlung an diese im Einzelnen. In den jeweiligen Vorschriften ist in der Regel bereits eine Zweckbindung enthalten, mit der die Zulässigkeit der Abrufe und die spätere Verwendung der erhaltenen Daten beschränkt wird. Die Übermittlung von Daten ist nur zulässig, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der anfragenden Stelle erforderlich ist.

An alle berechtigten, ersuchenden Behörden können die oben bereits genannten Grundpersonalien, also der Name und Angaben zur Herkunft, das Lichtbild, ein Hinweis auf die aktenführende Ausländerbehörde, Angaben zum Zuzug oder Fortzug, das Sterbedatum, Übermittlungssperren, und in bestimmten Fällen die Anschrift und die Tatsache der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis übermittelt werden.

Dieser auf den ersten Blick recht überschaubare Katalog von zu übermittelnden Daten wird aber in den weiteren Übermittlungsvorschriften für zahlreiche Behörden deutlich angereichert.

So können z.B. die in § 15 genannten Behörden, wie etwa Ausländerbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundes- und Landespolizeien grundsätzlich auf alle gespeicherten Daten zugreifen, soweit die dort genannten Zwecke dies zulassen. Insbesondere für diese Behörden ist dieser Zweck mit der Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Aufgaben sehr weit definiert. Dies macht die Bewertung der Zulässigkeit einer Datenverarbeitung auch bei einer datenschutzrechtlichen Prüfung mitunter schwierig, da sich unter diese Zweckbestimmung viele Aufgaben fassen lassen.

Differenzierter sind da die weiteren Übermittlungsvorschriften in diesem Abschnitt des Gesetzes, da sie behördenbezogen einen Katalog der abrufbaren Daten für festgelegte Zwecke enthalten.

Diese Zweckbindung gehört zu den elementaren datenschutzrechtlichen Grundsätzen, da hierdurch eine Beschränkung der Zulässigkeit der Datenverarbeitung erfolgt. Eine Weiterverarbeitung zu anderen als den genannten Zwecken ist somit grundsätzlich ausgeschlossen.

Wie sich aus den zahlreichen „Buchstabenparagraphen“ in diesem Abschnitt des Gesetzes erkennen lässt, wurde der Kreis der abrufberechtigten Stellen in den letzten Jahren stetig erweitert. Hieran lässt sich zugleich auch ablesen, dass die Aufgaben zahlreicher geworden sind, für deren Erledigung die Daten aus dem AZR Verwendung finden. Und hierbei handelt es sich nicht mehr nur um Aufgaben im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Kontext.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich noch auf ein nicht auf den ersten Blick als solches erkennbares besonderes, datenschutzrechtlich sensibles Datum eingehen: die AZR-Nummer. Deren Nutzung ist durch § 10 Absatz 4 des AZR-Gesetzes besonders beschränkt.

Die AZR-Nummer soll nicht schleichend zu einem datenschutzrechtlich bedenklichen einheitlichen Personenkennzeichen mutieren. Ein solches einheitliches Personenkennzeichen hat das Bundesverfassungsgericht im eingangs bereits genannten Volkzählungs-Urteil sehr kritisch gesehen, weil es darin einen entscheidenden Schritt sieht, den einzelnen Bürger in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und damit quasi zu katalogisieren.

Angesichts der zunehmenden Ausweitung des Kreises der zugriffsberechtigten Stellen und der damit verbundenen zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten auch der AZR-Nummer handelt es sich hierbei nach meiner Auffassung nicht mehr nur um eine abstrakte Gefahr, sondern um eine sehr konkrete Entwicklung. Mit der Ausweitung der Nutzung der Steuer-ID zur sogenannten Registermodernisierung haben wir ein ähnliches Problem für die allgemeinen Register am Horizont.

Ich bin gespannt, wie das Bundesverfassungsgericht im Falle einer erneuten Befassung mit der Frage nach der Zulässigkeit solcher einheitlicher Nummern entscheiden würde.

Wenn Sie auf der Suche nach der Zulässigkeit einer Datenübermittlung an und durch das AZR sind, möchte ich Ihnen als Tipp für die Praxis die AZRG-Durchführungsverordnung wärmstens ans Herz legen. In der Anlage der Durchführungsverordnung finden Sie nämlich tabellarische Übersichten über die Daten, die im Register gespeichert werden, übermittelnde Stellen und die Übermittlungs- bzw. (zur Weitergabe berechtigten) Empfänger. Zwar sind auch diese Tabellen aufgrund der Komplexität der Datenverarbeitung und der beteiligten Stellen nicht auf Anhieb überschaubar, jedoch lassen sich hier die konkreten Datensätze finden, ohne über die verworrene Verweistechnik des AZR-Gesetzes auf die Suche gehen zu müssen.

VI. Datenschutzrechte

Neben den bereits vorgestellten allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften enthält das AZR-Gesetz auch konkrete Regelungen zu den Rechten betroffener Personen. An erster Stelle ist hier das Auskunftsrecht nach § 34 zu nennen, das für die Praxisarbeit durchaus von Relevanz sein dürfte. Dieses bereits vom Bundesverfassungsgericht 1983 aus der Verfassung abgeleitete Recht wird in mehrfacher Hinsicht beschränkt. So besteht das Auskunftsrecht etwa dann nicht, wenn durch die Auskunftserteilung die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der zuständigen Behörde oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wäre oder ein Geheimhaltungsbedürfnis besteht.

Die Ablehnung einer Auskunftserteilung bedarf dann keiner Begründung, wenn dadurch der mit der Ablehnung verfolgte Zweck gefährdet würde. In diesem Fall ist die betroffene Person jedoch darauf hinzuweisen, dass sie sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden kann. Auf mein Verlangen hin ist mir anstelle der betroffenen Person Auskunft zu erteilen. Wenn Sie also für jemanden einen Auskunftsantrag beim Bundesverwaltungsamt gestellt haben und zumindest eine teilweise ablehnende Antwort erhalten haben, können Sie sich an mich mit der Bitte um Überprüfung wenden. Zwar darf ich in meiner Antwort auch nicht näher auf den gespeicherten Inhalt eingehen, jedoch kann ich die Rechtmäßigkeit der Speicherung und auch die Rechtmäßigkeit des hinter der Speicherung liegenden Vorgangs prüfen, zumindest soweit Bundesbehörden involviert sind.

Das Auskunftsrecht kann in der Praxis von erheblichem Nutzen sein, um etwa die Richtigkeit der gespeicherten Daten zu prüfen. Die Kontrolle der Richtigkeit der im AZR gespeicherten Daten gewinnt mit zunehmender Digitalisierung und des damit verbundenen Charakters des AZR als zentraler Datendrehscheibe weiter an Bedeutung. Aus falschen Daten ergeben sich nämlich unter Umständen auch falsche Entscheidungen. Zudem können sich auch aus einer teilweisen Ablehnung eines Auskunftsantrags Informationen ziehen lassen. In diesen Fällen kann z.B. von für eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung negativen Eintragungen auszugehen sein.

Neben dem Recht auf Auskunft enthält das AZR-Gesetz auch Regelungen zur Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung der im Register gespeicherten Daten. Zwar enthält das Gesetz nur allgemein eine Verpflichtung der Registerbehörde zur Berichtigung von Daten, wenn sie unrichtig sind. Aufgrund des Artikels 16 Datenschutz-Grundverordnung besteht hierauf aber auch ein individueller Anspruch betroffener Personen gegenüber der Registerbehörde. Sofern Sie also etwa aufgrund eines vorherigen Auskunftsantrages Kenntnis von unrichtigen Daten erlangen, können Sie gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge deren Berichtigung verlangen. Machen Sie wegen der oben bereits erwähnten möglichen Konsequenzen also auch hiervon bei Bedarf Gebrauch.

Auf die Frage nach der Dauer der Speicherung von Daten gibt das AZR-Gesetz eine ebenso einfache wie prägnante Antwort: Die Daten sind grundsätzlich nach Fristablauf zu löschen.

Wann dies jedoch der Fall ist, lässt das Gesetz leider gänzlich unbeantwortet. Zusätzlich verkompliziert wird diese Regelung noch dadurch, dass die übermittelnde Stelle im Fall einer Datenübermittlung an das Register die für sie geltenden Löschungsfristen mitzuteilen hat und die Registerbehörde die jeweils kürzere Frist zu beachten hat. Nach der Lektüre dieser Regelung bleibt also die Frage nach konkreten Fristen offen.

Klärung bringt hier schließlich der Blick in § 18 der AZRG-Durchführungsverordnung. Demnach sind Daten spätestens fünf Jahre nach dem Tod oder grundsätzlich zehn Jahre nach Ausreise zu löschen. Die Ausnahme vom zuvor genannten Grundsatz der Löschung nach zehn Jahren folgt jedoch prompt. Denn im Falle der Speicherung bestimmter Sachverhalte erfolgt die Löschung eines Datensatzes erst nach dem 90. Geburtstag. Darüber hinaus sind in der Vorschrift weitere konkretere Löschfristen für bestimmte Daten enthalten.

Wir sehen: Das AZR vergisst nicht so schnell. Auch aus diesem Grund ist eine zusätzliche, effektive externe Kontrolle wichtig.

VII. Meine Rolle als Bundesbeauftragter

Ich möchte daher nach diesen eher grundsätzlichen Ausführungen zur Datenverarbeitung noch konkret auf meine Rolle als Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Zusammenhang mit dem AZR eingehen.

Im Rahmen meiner Beteiligung bei Gesetzesvorhaben prüfe ich bereits frühzeitig die datenschutzrechtlichen Belange und berate sowohl die Regierung im Stadium der frühen Entwurfsfassung als auch den Deutschen Bundestag im anschließenden parlamentarischen Verfahren.

Zwar kann ich hierbei nicht immer nur Erfolge verbuchen, aber durchaus auch im Interesse des Datenschutzes und damit der betroffenen Personen einwirken. Wie aktuell auf einigen anderen Rechtsgebieten auch, war diese Aufgabe insbesondere in der Zeit ab Ende des Jahres 2015 sehr herausfordernd. Aufgrund der damaligen Entwicklungen gingen Regelungsvorhaben im Bereich des Ausländer- und Asylrechts fast täglich ein und waren innerhalb kürzester Fristen zu prüfen. Wie sich leider oftmals erst im Nachhinein herausstellt, ist dieser zeitliche Druck auch für die Arbeit im Gesetzgebungsprozess keineswegs förderlich. Aus diesem Grund finden sich teilweise noch heute in Gesetzentwürfen Korrekturen an damals geschaffenen Regelungen.

Neben der Beratungsfunktion habe ich aber auch die Aufgabe, das AZR im Gesamten wie auch die mit dem Register arbeitenden Stellen zu kontrollieren. Dies umfasst etwa die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Zulassung von Behörden für das automatisierte Verfahren, den Betrieb des AZR durch das Bundesverwaltungsamt und die Prüfung der Zulässigkeit einzelner Zugriffe auf das Register. Diese Kontrollen können sowohl im schriftlichen Verfahren als auch vor Ort durchgeführt werden. So fahren meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Beispiel zum Bundesverwaltungsamt und lassen sich zeigen, welche Schutzmaßnahmen zur Sicherung des Registers ergriffen werden.

Oder sie prüfen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Zugriffe auf das Register. Diese Kontrollen finden meist anlasslos statt, also routinemäßig und ohne eine vorausgegangene Beschwerde einer betroffenen Person.

Die Beratung von betroffenen Personen und die Bearbeitung von Beschwerden über die unrechtmäßige Verarbeitung von Daten gehört ebenso zu meinen Aufgaben. Die Zahl der Beschwerden ist im Bereich des Ausländer- und Asylrechts allerdings sehr niedrig. Aus diesem Grund bleiben auch die damit zumeist verbundenen Erkenntnisse zur Kontrolle der beteiligten Behörden aus. Diese Tatsache könnte entweder auf die hervorragende Arbeit der Behörden hindeuten, oder aber auf die Unkenntnis von der bestehenden Beschwerdemöglichkeit und der Angst vor persönlichen Nachteilen im Falle meiner Einschaltung bzw. der generellen Furcht vor staatlichen Stellen. Ich möchte daher hier ausdrücklich auf die Möglichkeit der Beschwerde hinweisen. Soweit Sie bei Ihrer Arbeit datenschutzrechtliche Missstände feststellen oder in konkreten Einzelfällen datenschutzrechtliche Probleme haben, zögern Sie nicht, die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde einzuschalten.

VIII. Aktuelle Entwicklungen

Wie ich bereits eingangs erwähnte, möchte ich Ihnen auch über aktuelle Entwicklungen auf dem Gebiet des Ausländer- und Asylrechts berichten. Ich hoffe nicht, dass alles davon schon allen bekannt ist.

Zunächst ist hier die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Juni 2021 zu erwähnen. In diesem Urteil hat das Verwaltungsgericht über die Zulässigkeit der Auswertung von Datenträgern von Geflüchteten entschieden. Eine Asylsuchende hatte sich mit einer Klage gegen das Auslesen Ihres Handys und die Verwendung der Daten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gewehrt. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil festgestellt, dass vor dem Auslesen der Daten zunächst alle milderen Mittel für eine Identitätsfeststellung auszuschöpfen sind. Im konkreten Fall sah es daher das Auslesen der Daten und die anschließende Speicherung als unzulässig an.

Die der Entscheidung zugrunde liegenden rechtlichen Vorschriften finden sich in § 15a Asylgesetz in Verbindung mit §§ 48 und 48a Aufenthaltsgesetz. Demnach darf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die von Geflüchteten mitgeführten Datenträger auswerten, soweit dies für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann.

Meine Vorgängerin im Amt hat die Einführung dieser gesetzlichen Regelung scharf kritisiert und auch ich habe hier verfassungsrechtliche Bedenken. Da der Gesetzgeber die entsprechenden Regelungen jedoch trotz der Bedenken aus meinem Haus in das Asylgesetz aufgenommen hat, hat sie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch anzuwenden.

Dabei ist aus meiner Sicht die Sichtweise des Verwaltungsgerichts nicht zwingend. Der Vorgang des Auswertens von Datenträgern setzt notwendigerweise auch das Auslesen und Speichern der Daten voraus. Hierbei handelt es sich um eigenständige datenschutzrechtliche Vorgänge, die noch keine Kenntnisnahme von den Daten erfordert. Ob die vom Verwaltungsgericht verlangte Prüfung milderer Mittel somit bereits zum Zeitpunkt des Auslesens der Daten zu verlangen ist, könnte auch anders entschieden werden. Ich bin daher auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gespannt, welches über die eingelegte Sprungrevision entscheiden wird.

Eine weitere aktuelle Entwicklung bezieht sich auf die Anpassung der Datenspeicherung im AZR. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters besteht nunmehr ab dem 1. November 2022 die Möglichkeit, auch Dokumente im AZR direkt zu speichern. Eine Speicherung darf jedoch nur erfolgen, soweit keine besonderen gesetzlichen Verarbeitungsregelungen oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Ausländers entgegenstehen. Erkenntnisse aus dem Kernbereich persönlicher Lebensgestaltung sind unkenntlich zu machen. Insbesondere diese Formulierung wird für mein Haus mit zusätzlicher Arbeit verbunden sein, da zu kontrollieren sein wird, ob die entsprechenden Schwärzungen auch in angemessener Weise vorgenommen werden.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich zum Ende hin noch einmal Werbung in eigener Sache machen.

Wenn Sie Interesse an einer Mitarbeit im Bereich des Datenschutzes oder der Informationsfreiheit auf Bundesebene haben, schauen Sie gerne auf unserer Internetseite vorbei, informieren Sie sich über unsere Aufgaben und bewerben Sie sich auf unsere Stellenausschreibungen. Wir suchen nach wie vor regelmäßig nach neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und das können auch Referendarinnen und Referendare sein, die meine Behörde zum Beispiel in der Wahlstation kennenlernen möchten, um sich später vielleicht auch um eine Referentenstelle bei uns zu bewerben. Ich kann Ihnen einen spannenden und abwechslungs-reichen und flexiblen und modernen Ausbildungs- und Arbeitsplatz versprechen!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!