

Stellungnahme

der **Deutschen Vereinigung für Datenschutz** vom 15.11.2001

<http://www.aktiv.org/DVD>

zu den **Ausländer** datenschutzrechtlich besonders betreffenden Regelungen des

Gesetzentwurfes der Bundesregierung bzw. der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)

Ausländerinnen und Ausländer sind in Deutschland derzeit schon die am intensivsten behördlich überwachte Personengruppe in Deutschland. Viele der derzeit schon **existierenden Überwachungsnormen** (z.B. im Ausländergesetz - AuslG, Asylverfahrensgesetz - AsylVfG oder im Ausländerzentralregistergesetz - AZRG) und die sich daraus ergebende Überwachungspraxis sind **verfassungsrechtlich angreifbar**

- wegen eines unverhältnismäßigen Eingriffs in das auch Nichtdeutschen zustehende Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und
- wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG).

Der Verstoß gegen das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** erfolgt regelmäßig dadurch, dass Daten auf Vorrat von Ausländerinnen und Ausländern gespeichert und dadurch insbesondere auch für Sicherheitszwecke genutzt werden, ohne dass es einen Hinweis darauf gäbe, dass von den konkret Betroffenen eine Gefahr ausginge oder dass sie einer Straftat verdächtig wären.

Der Verstoß gegen den **Gleichheitsgrundsatz** liegt dann regelmäßig darin, dass diese Daten von Nichtdeutschen - anders als die von Deutschen - ohne sachlichen Grund Sicherheitsbehörden für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden. Die Einbeziehung in polizeiliche oder geheimdienstliche Ermittlungen ohne individuelle Verdachtsmomente erfolgt auch ohne den Nachweis, dass von der Gesamtheit der Personengruppe der Ausländer ein höherer Grad an Extremismus, an Kriminalität oder allgemein an Sicherheitsgefährdung ausginge als von Deutschen. Damit wird das Ausländerrecht, das nach Geist und Wortlaut des Grundgesetzes sich darauf beschränken müsste, Aufenthaltsrecht zu sein, zu speziellem Sicherheitsrecht. Die Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer wird informationell dadurch diskriminiert, dass sie als potenziell kriminell behandelt wird.

Schon heute gibt es eine Vielzahl von informationellen Eingriffsbefugnissen im Ausländerrecht, die wegen ihres unklaren Inhaltes und wegen ihrer mangelnden Verständlichkeit gegen das verfassungsrechtliche **Bestimmtheitsgebot** verstoßen (zur verfassungsrechtlichen Kritik an bestehenden Regelungen siehe auch noch weiter unten).

Statt dass von der rot-grünen Bundesregierung eine Eingrenzung der informationellen Befugnisse auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß erfolgt, werden nunmehr im Entwurf eines Terrorismusbekämpfungsgesetz neue Regelungen vorgeschlagen, die teilweise in noch größerem Maße die schon bisher bestehenden o.g. verfassungsrechtlichen Defizite aufweisen. Nachdem das Bundesinnenministerium am 05.10.2001 einen ersten Entwurf dieses Gesetzes vorgelegt hatte, erfolgte nach Verhandlungen mit der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen eine Einigung, auf deren Grundlage am 07.11.2001 ein **Beschluss des Bundeskabinetts** erfolgte, der nun im Bundestag als Fraktions- und Regierungsvorschlag verhandelt wird.

Der Gesetzentwurf ist eine direkte Reaktion auf die terroristischen Anschläge in den USA am 11.09.2001. Diese Anschläge wurden von Angehörigen arabischer Staaten mit einer fundamentalistisch-islamischen Einstellung begangen. Die Anschläge haben ein gesellschaftliches Klima der Verunsicherung und der Abwehr insbesondere von arabischen bzw. islamistischen Menschen sowie eine verstärkte Bereitschaft zu repressiven Überwachungsmaßnahmen bewirkt. In dieser „Logik“ bewegt sich der vorliegende Entwurf, der auf eine massive **Verschärfung von anlasslosen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen** hinsichtlich ausländischer Menschen hinausläuft, um hierüber mehr polizeipräventive Sicherheit zu schaffen bzw. zusätzliche Ermittlungsansätze gegen Terroristen. Für die Ermittlungstätigkeit wegen konkreter Straftaten enthält der vorliegende Entwurf keine wesentlichen Änderungen. Da hierfür das notwendige gesetzliche Instrumentarium vorhanden ist, sind auch keine Änderungen nötig. Über Ermittlungen an Hand konkreter Verdächtige und Anhaltspunkte lassen sich effektive Verbesserungen der Sicherheitslage erreichen.

Der Entwurf enthält keinen einzigen Vorschlag für **technisch oder sozial wirkende Prävention**. Mit solchen Vorschlägen wären keine Grundrechtseingriffe verbunden; deren Wirksamkeit zur Terrorismusbekämpfung wäre jedoch kaum zu unterschätzen.

Das Vorgehen des Gesetzentwurfes ist schon vom Grundansatz problematisch, da er pauschal ausländische Menschen dem Verdacht aussetzt, eine Kriminalitätsgefahr zu sein. Dies hat zum einen Ausgrenzungsreaktionen in der deutschen Bevölkerung zur Folge. Zum anderen bewirkt dies aber auch eine Isolation und Abschottung vieler ausländischer Menschen. Hieraus können sich auf beiden Seiten Angst, Abwehr und Aggression entwickeln. Dies sind Gefühle, die nicht geeignet sind, eine gesamtgesellschaftliche Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung fördern; sie sind eher dazu angetan, ein Klima zu schaffen, das den **Nährboden für weiteren Terrorismus** schafft. Die Verweigerung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Sicherungen, die der vorliegende Gesetzentwurf normativ festlegt, sind zudem kein Beweis für die insbesondere gegenüber anderen Staaten und deren Bevölkerung propagierte These, dass es bei der Bekämpfung des Terrorismus vor allem um die Verteidigung der freiheitlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien gehe.

Der Entwurf ist zudem vor dem Hintergrund des ebenso am 07.11.2001 von der Bundesregierung beschlossenen Entwurfes eines **Zuwanderungsgesetzes** zu sehen, das parallel beraten wird. Dieses Gesetz, das das bisherige Ausländergesetz (AuslG) ersetzen soll, übernimmt weitgehend die bisherigen Datenverarbeitungsregelungen des AuslG, die nach Ansicht der überwiegenden Zahl der AusländerrechtlerInnen wegen ihrer Unbestimmtheit und ihres übermäßigen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungswidrig sind (vgl. z.B. Heldmann, AuslG, 2. Aufl. 1993, §§ 75-80, Rz. 13 ff.). Statt einer rechtlichen Eingrenzung der Datenverarbeitung, z.B. des sog. Denunziationsparagrafen (bisher § 76 AuslG), werden die Regeln fortgeschrieben und faktisch ausgeweitet, z.B. durch die Schaffung einer bundesweiten Super-Ausländerbehörde, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das eine Vielzahl unterschiedlicher Verarbei-

tungskompetenzen bündelt. Das Zuwanderungsgesetz wird die Wirkung haben, dass die im vorliegenden Terrorismusbekämpfungsgesetz enthaltenen Öffnungsklauseln eine noch größere Anwendungsbreite erhalten.

In der Gesetzesbegründung wird an vielen Stellen auf die **Resolution des UN-Sicherheitsrates** vom 28.09.2001 (Nr. 1373) hingewiesen, die u.a. fordere, durch geeignete Maßnahmen

- die Identifizierung von Terroristen vor der Einreise,
- den Schutz von Identitätspapieren vor deren missbräuchlicher Verwendung,
- einen beschleunigten nationalen und grenzüberschreitenden Informationsaustausch über Terroristen und deren Bewegungen sowie über gefälschte Dokumente und
- die Verhinderung des Missbrauchs des Flüchtlingsstatus für terroristische Aktivitäten

sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass diese Resolution keine rechtliche Bindung der nationalen Gesetzgeber bewirkt und keine völkerrechtliche Verbindlichkeit hat. Sie ist derart allgemein gehalten, dass für deren Umsetzung unterschiedliche Wege beschritten werden können. In keinem Fall ist die Resolution in der Lage, die grundrechtlich und rechtsstaatlich begründeten Bindungen der deutschen Verfassung aufzuheben.

Zu Artikel 1 – Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

§ 9 Abs. 1a Datenübermittlung vom BAfI und von den AuslB an Verfassungsschutzbehörden

Planung:

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAfI) und die Ausländerbehörden (AuslB) der Länder werden befugt, von sich aus den Verfassungsschutzbehörden personenbezogene Informationen über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG zu übermitteln, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, dass diese dort **zur Aufgabenerfüllung erforderlich** sind.

Bewertung:

Die Regelung des § 3 Abs. 1 BVerfSchG beschränkt sich nicht auf die Terrorismusbekämpfung, sondern schließt **selbst generelle extremistische Bestrebungen** mit ein sowie Bestrebungen, die „auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“. Praktisch jedes politische Engagement von Nichtdeutschen, das sich nicht auf deutsche Innenpolitik bezieht, sowie auch eine Vielzahl von gesetzlich zugelassenen innenpolitischen Aktivitäten können unter diese Tatbestände subsumiert werden. Damit schafft diese Regelung einen Freibrief für alle Asyl- und Ausländerbehörden, sämtliche Informationen über ein solches politisches Engagement der Ausländer an die Verfassungsschutzämter weiterzugeben. Mangels konkreter Kenntnis der geheimdienstlichen Gefährdungslagen bei den Asyl- und Ausländerbehörden besteht das Risiko, dass eher ein Übermaß an Daten übermittelt wird.

Besonders problematisch ist die Übermittlungsbefugnis für das BAfI, da dieses bei der Entgegennahme der Begründungen von Asylanträgen fast ausschließlich tatbestandliche Informationen erfährt. Die Regelung eröffnet praktisch ungehindert die Befugnis, die Begründungen aus Asylanträgen den deutschen Inlandsgeheimdiensten weiterzugeben. Die schutzwürdigen Belange von Asylsuchenden werden bei der Regelung nicht erwähnt und müssen daher nicht berücksichtigt werden. Bei den Empfängern der Daten unterliegen diese keinem besonderen rechtlichen Regime. So ist nicht vorgesehen, dass die erhaltenen Daten sofort auf ihre Relevanz geprüft und bei deren Fehlen gelöscht werden müssten. Eine besondere Zweckbindung (z.B. auf die Bekämpfung terroristischer Bestrebungen) ist nicht vorgesehen. Ja nicht einmal ein Verbot einer Weiterübermittlung ist geregelt. Die erhaltenen Daten können daher sofort an die Sicherheits- und Geheimdienstorgane des Heimatstaates, der auch der Verfolgerstaat sein kann, weitergegeben werden. Damit wird der in Art. 16a GG garantierte Schutz vor politischer Verfolgung torpediert. Wegen des Verstoßes gegen das aus Art. 16a GG abzuleitenden **Asylgeheimnisses** (vgl. z.B. Bäumler in GK-AsylVfG, § 7 Rz. 12 ff.) ist die geplante Regelung verfassungswidrig.

Diesem massiven Eingriff in die Rechte der Betroffenen stehen **keinerlei Kompensationen** gegenüber. So sind z.B. die Auskunftsrechte der Betroffenen sehr beschränkt. Eine effektive rechtsstaatliche, ja auch eine einigermaßen wirksame parlamentarische Kontrolle der Datennutzung ist nicht gesichert.

In der Begründung wird auf die „Schutzvorschrift“ des § 13 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG verwiesen. Diese sieht aber keinerlei Einschränkung bei der eigenen Nutzung vor. Sie untersagt eine **Übermittlung ins Ausland** nur, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Die Abwägung, die übrigens nicht systematisch kontrolliert wird, kann zur Folge haben, dass selbst dass wegen sonstiger Interessen eine Übermittlung stattfindet, wenn die Datenübermittlung zu Folter und Mord im Heimatstaat beitragen kann.

Zu Artikel 9 – Änderung des Vereinsgesetzes

Generelle Bewertung:

Die gesamten Regelungen zur Änderung des Vereinsrechts basieren auf der Vermutung, dass von Vereinen mit Ausländern im Bundesgebiet eine größere Gefahr ausgehe als von Vereinen mit vorwiegend deutschen Mitgliedern. Diese Vermutung wird nicht begründet. Eine tatsächliche Begründung dürfte auch kaum gegeben werden können, was einen Verstoß gegen das **Gleichheitsgebot** (Art. 3 GG) zur Folge hätte.

Zu begrüßen ist, dass durch die Gleichstellung von “ausländischen Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der **Europäischen Union**” mit Deutschen (§ 14 Abs. 1 S. 2 VereinsG-E) ein Verstoß gegen EU-Recht vermieden wird. Es muss aber darauf verwiesen werden, dass die hier vorgesehene und vom EU-Recht weitgehende geforderte informationelle Gleichbehandlung von EU-Staatlern mit Deutschen in anderen Gesetzen, die mit dem vorliegenden Artikelgesetz geändert werden sollen, nicht nachvollzogen wird. Dies hat zur Folge, dass diese Gesetze weiterhin im Widerspruch zu EU-Recht stehen (zum AZRG vgl. Weichert, AZRG, Einf. Rz. 47-50; s.u. Vorb. zum AZRG-E).

§ 14 Verbot von Ausländervereinen

Planung:

In § 14 ist vorgesehen, dass Vereine, deren Mitglieder oder Leiter überwiegend Ausländer sind (Ausländervereine) verboten werden können, wenn sie - verkürzt gesagt - öffentlichen deutschen Interessen entgegenstehen. Die noch im Entwurf vom 05.10. vorgesehene Regelung eines § 15a, wonach Ausländervereine und ausländische Vereine beim zuständigen Registergericht anzumelden sein sollten, mit Angaben zu Satzung und Bezeichnung "Familiennamen, Vornamen und Anschrift der Vorstandsmitglieder oder der zur Vertretung berechtigten Personen", wurde fallen gelassen. Dies gilt auch für die Ahndung eines vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoßes gegen die Anmeldepflicht als Ordnungswidrigkeit sowie ein in § 15b zunächst geplantes Ausländervereinsregister.

Bewertung:

Der **Verzicht** auf eine besondere Meldepflicht und einer Regelung für ausländische Vereine ist gegenüber dem Vorentwurf zu begrüßen. Die Regelungen wären schon allein wegen ihrer Offenheit und Unbestimmtheit nicht praktikabel gewesen. Entsprechendes gilt für das besondere Register.

Dessen ungeachtet schafft auch die absolut unbestimmte Verbotsmöglichkeit des geplanten § 14 Abs. 2 die **Grundlage zur Sammlung von Informationen** über Aktivitäten und Mitgliedschaften in Ausländervereinen. Die einzige Begrenzung besteht effektiv, so selbst die Gesetzesbegründung, in dem Verweis auf das ohnehin geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip. Betroffen sind von den vorbereitenden wie den exekutiven Maßnahmen auch die nicht-ausländischen Mitglieder der Vereine. Die Regelung, wonach nur Vereine erfasst werden, „deren Mitglieder oder Leiter“ zumindest mehr als die Hälfte Nicht-EU-Bürger sind, erscheint willkürlich.

Zu Artikel 9 – Änderung des Ausländergesetzes

§ 5 – Aufenthaltsgenehmigung (Ausländerausweis)

Planung:

In Absatz 2 und 3 wird nach einheitlichem Muster - untechnisch gesagt - ein Ausländerausweis (Dokument bzw. Vordruck über Aufenthaltsgenehmigung) eingeführt, der eine Vielzahl von identifizierenden Merkmalen enthält, u.a. neben dem Lichtbild und der eigenhändigen Unterschrift auch "**weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht**" sowie eine "**Zone für das automatische Lesen**" (Abs. 4 u. 5). Die Einzelheiten sollen vom Bundesinnenministerium „nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen durch (zustimmungspflichtige) **Rechtsverordnung**" geregelt werden (Absatz 6). Absatz 7 erteilt sämtliche öffentlichen Stel-

len die **Befugnis**, sämtliche automatisch lesbaren Daten zur Aufgabenerfüllung zu “speichern, übermitteln und nutzen”.

Bewertung:

Soweit für deutsche Staatsangehörige ein vergleichbarer Ausweis eingeführt würde, wäre gegen die Einführung des Ausländerausweises aus **Gleichheitsgründen** nichts einzuwenden. Nachdem insofern aber ein Gesetzesvorbehalt (z.B. § 1 Abs. 5 PersAuswG-E) vorgesehen ist, nicht aber hinsichtlich der Ausweise für Ausländer (Abs. 6), ist die Regelung als Verstoß gegen Art. 3 GG anzusehen. Es ist zu vermuten, dass der Ausländerausweis als Testprojekt für die Einführung eines elektronischen Ausweises mit biometrischen Merkmalen für Deutsche verwirklicht werden soll.

Jedes eindeutige biometrische Identifizierungsmerkmal ist nichts anderes als ein **Personenkennzeichen** (PKZ), das dazu geeignet ist, unterschiedlichste Datenbestände zusammen zu führen. Wegen der damit verbundenen Risiken wurde die generelle Nutzung solcher PKZ bisher als verfassungswidrig angesehen (vgl. z.B. Weichert in Kilian/Heussen ComputerrechtsHdB 130 Rz. 34 ff.). Nutzungen von Ordnungsnummern (z.B. GKV-Nummer oder Ausweisnummer), die zum Zusammenführen von Dateien geeignet sind, wurden bisher gesetzlich restriktiv geregelt (z.B. § 291 SGB V, § 3 Abs. 3, 4 PersAuswG). Vergleichbare Nutzungseinschränkungen sind hier nicht vorgesehen. Vielmehr wird in der Begründung ausdrücklich die Absicht hervorgehoben, durch die Nutzung der einheitlichen Ausweisdaten „maschinelle Datenabgleiche durchführen“ zu wollen.

Der zunächst (Entwurf vom 05.10.) allgemein verwendete Begriff “**biometrische Merkmale**” ist zwar auf bestimmte Merkmale präzisiert worden (Finger, Hand, Gesicht). Diese beinhalten jedoch auch solche Merkmale (Finger, Gesicht), die unwillkürlich vom Menschen bei alltäglichen Gelegenheiten anfallen. Diese Daten eignen sich daher auch für andere als ausländerrechtliche Identifizierungszwecke. Die Nutzung für polizeiliche Zwecke ist über die generellen gesetzlichen Übermittlungsbefugnisse der Ausländerbehörden und die Erhebungsbefugnisse durch die Polizeibehörden eröffnet. Problematisch ist insbesondere, dass derart Spurenabgleiche mit Videobildern oder mit aufgefundenen, z.B. an Gläsern hinterlassenen Fingerabdrücken möglich sind. Besonders gefährlich ist angesichts des zunehmenden Einsatzes von Videoüberwachung im öffentlichen Raum die Zulassung der Gesichtsgeometrie als Identifizierungsmerkmal, da mit anderweitig erfassten Videobildern automatisierte Musterabgleiche vorgenommen werden können.

Zur Verhinderung einer zweckwidrigen Nutzung wäre es verfassungsrechtlich geboten, für eine eindeutige Identifizierung ein Merkmal zu verwenden, dem keine persönlichkeitsimmanenten Zusatzinformationen entnommen werden können und das eine Erhebung ohne bzw. gegen den Willen den Betroffenen weitgehend ausschließt. Nach dem derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik sind diese Voraussetzungen weitgehend bei der Erfassung der **Handgeometrie** bzw. beim Iris-Scan gegeben, in keinem Fall aber bei Fingerabdrücken und Gesichtsgeometrie.

Logisch unsinnig ist das Verhältnis der Absätze 4 und 5: Während Abs. 4 die Speicherung der biometrischen Merkmale „auch in mit Sicherheitsverfahren verschlüsselter Form“ vorsieht, ist in Abs. 5 bzgl. der **automatisch lesbaren Daten** von den biometrischen Merkmalen keine Rede. Dies kann nur so verstanden werden, dass die gespeicherten biometrischen Merkmale nur konventionell gelesen werden können, was deren Zweck aber ad absurdum führen würde.

Wesentliche Fragen der Ausweiserstellung sollen vom Bundesinnenministerium nach Maßgabe gemeinschaftsrechtlicher Regelungen durch **Rechtsverordnung** geregelt werden. Dies gilt nicht nur für die Wahl der eventuell mehreren biometrischen Merkmale, sondern auch für die Aufnahme und die Abspeicherung von Lichtbild und biometrischen Merkmalen im Rahmen des Erstellungsvorgangs. Die Erstellung von Referenzdateien ist nicht ausgeschlossen. So kann geregelt werden, dass diese Daten künftig zentral beim Bundesverwaltungsamt, einem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder bei einer privatisierten Einrichtung wie der Bundesdruckerei gespeichert werden oder aber dezentral bei den ausstellenden Ausländerbehörden. Über das AZR wären auch dezentral gespeicherte Daten zentral erschlossen. Von besonderem Interesse sind diese biometrischen Daten für die Polizei für ihre Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Während zu solchen Nutzungen im PersAuswG eine Vielzahl von Schutzvorschriften für die Betroffenen zu finden sind, soll es diese für AusländerInnen nicht geben. Vielmehr gelten die allgemeinen Regelungen sowie die §§ 75 ff. AuslG, die keine solchen Schutzvorkehrungen enthalten. Die Regelung in einer Rechtsverordnung verstößt gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz, wonach das Wesentliche von Grundrechtseingriffen gesetzlich geregelt werden muss.

Die **pauschale Verarbeitungsbefugnis** sämtlicher automatisch lesbaren Daten für sämtliche öffentliche Stellen ist äußerst unbestimmt. Die einzige Einschränkung liegt damit darin, ob eine Erforderlichkeit "zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben" vorliegt. Eine derart weitgehende Verarbeitungsbefugnis lässt ein Übermaß an Datenverarbeitung zu. Durch die ausdrückliche Erlaubnis zur Weiterverarbeitung sämtlicher automatisch lesbaren Identifizierungsdaten wird ein ganzer Satz von

Daten zur Weiterverarbeitung weitergegeben, wovon schon ein kleiner Teil als Personenkennzeichen genutzt werden kann (z.B. allein die Seriennummer oder eine Kombination von Namen, Geburtsdatum und Prüfnummer). Aus der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass über diese Regelung maschinelle Datenabgleiche ermöglicht werden sollen. Derartige Maßnahmen zu nicht näher bestimmten Zwecken lassen sich aber nicht mit einer derartigen Regelung legitimieren, die gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verstößt. Systematisch gehört die allgemeine Verarbeitungsnorm des Absatz 7 auch nicht ins AuslG, da dieses die Datenverarbeitung der Ausländerbehörden, nicht aber anderer öffentlicher Stellen normiert.

§ 39 Abs. 1 – Ausländerausweisersatz

Planung:

Entsprechend dem in § 5 Abs. 2-7 vorgesehenen Ausländerausweis wird für Ausländer ohne Passpapiere ein Ausweisersatz vorgesehen.

Bewertung:

Die obigen Bemerkungen zu § 5 gelten auch hier.

§ 41 Feststellung und Sicherung der Identität

Planung:

In Absatz 2 Satz 2 wird “zur Bestimmung des Herkunftsstaates oder der Herkunftsregion des Ausländers” die offene Aufnahme und wohl auch **Auswertung des “gesprochenen Wortes”** erlaubt.

Nach Absatz 3 werden Identitätssicherungsmaßnahmen neben den bisherigen Fällen (Einreise mit falschem Pass, Risiko unerlaubter erneuter Einreise) in **weiteren Fällen** erlaubt:

- bei Zurückweisung bzw. Zurückschiebung in einen Drittstaat (nach § 26 Abs. 2 AsylVfG),
- wenn Gründe zur Versagung einer Aufenthaltsgenehmigung wegen eines Extremismusverdachts festgestellt wurden (Verweis auf § 8 Abs. 1 Nr. 5),
- im Rahmen der Visumsbeantragung bei Staaten mit “Rückführungsschwierigkeiten” sowie in den Fällen des neuen § 64a (zusätzliche lagespezifische Visaermittlungen).

Nach Absatz 4 werden ausnahmslos sämtliche mindestens 14-jährige Ausländer, die aus einem Drittstaat unerlaubt eingereist sind, erkennungsdienstliche (ED) behandelt. Nach Absatz 5 erfolgt auch eine **ED-Behandlung**, wenn keine Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung besteht und Anhaltspunkte dafür besehen, dass ein Asylantrag im EU-Ausland gestellt wurde. Nach Absatz 4 und 5 sind als ED-Maßnahmen nur die Erfassung der zehn Fingerabdrücke zulässig (Absatz 6).

Bewertung:

Die Zulassung der **Sprachanalyse** hat nichts mit der Bekämpfung von Terrorismus oder generell von Straftaten zu tun. Ausschließlicher verfolgter Zweck ist die ausländerrechtlich relevante Informationsgewinnung über die Herkunft eines Ausländers. Angesichts der wenig abgesicherten Methode ist die Sprach- und Dialektanalyse wenig aussagekräftig. Familiäre Sprach-Einflüsse können regionale Einflüsse verdrängen. Die Ergebnisse sind bzgl. der in Frage stehenden zu analysierenden Sprachen derzeit keiner wissenschaftlichen und damit auch kaum einer rechtsstaatlichen Hinterfragung zugänglich. Durch die Information über die Analyse wird zu verhindern versucht, dass die betroffenen Person unwillentlich sensible Informationen an einen unbekanntem Dolmetscher/Analytiker offenbart (vgl. 18. TB BfD S. 38). Es bestehen aber Zweifel, dass das „in-Kennntnis-Setzen“ eine ausreichende Aufklärung über mögliche Risiken beim Betroffenen zur Folge hat. Eine Kenntnisnahme von der besonderen Form der Sprachauswertung verlangt die Regelung nicht. Hierin liegt eine sachlich nicht erforderliche Abkehr vom Grundsatz der offenen Datenerhebung (§ 4 Abs. 2 BDSG).

Auch der Schwerpunkt der vorgenannten Regelungen (Abs. 3 u. 4) hat nichts direkt mit der Terrorismusbekämpfung zu tun, sondern mit der Erleichterung einer (u.U. EU-weiten) Identitätsfeststellung zum Zweck einer eventuell in der Zukunft liegenden Zurückweisung bzw. Abschiebung. Schon die bestehende Regelung wurde als **Vorratsdatenspeicherung** kritisiert, weil ohne Berücksichtigung des Einzelfalls die gesetzliche Vermutung angestellt wird, dass bestimmte Personen künftig aus ausländerrechtlichen Gründen ihre Identität verschleiern würden (z.B. Grünwald in GK-AuslG § 41 Rz. 20).

Der Katalog soll nun erheblich erweitert werden. Gegenüber der bisherigen Rechtslage unterscheiden sich die neuen Alternativen dadurch, dass **von Anfang an keine Zweifel an der Identität** einer Person bestanden haben müssen. Die Vorratsdatenhaltung erfolgt also auf einer gesteigert spekulativen Basis. Zweck der Erhebung der ED-Unterlagen ist u.a., diese z.B. mit den Vi-

sums-Antragsdaten bei den Auslandsvertretungen abzugleichen, ohne dass es Hinweise auf eine künftige Identitätsverschleierung oder eine (erneute) Einwanderung geben müsste.

Die Ausweitung der ED-Maßnahmen auf Angehörige von Staaten, bei den **Rückführungsschwierigkeiten** bestehen, lässt z.B. jeglichen Hinweis vermissen, nach welchen Kriterien und nach welchem Verfahren diese Rückführungsschwierigkeiten festgestellt werden sollen.

Der Verweis darauf, dass mit Absatz 4 eine Anpassung an die europäische **EURODAC-Verordnung** erfolgen würde, ist nicht geeignet die bestehenden verfassungsrechtlichen Probleme zu beseitigen. Die in Vorentwürfen vorgesehene zusätzliche Aufnahme von Lichtbildern wurde wieder fallen gelassen. Diese sind für Datenabgleiche nach der EURODAC-Verordnung auch nicht tauglich, da diese ausschließlich die Abnahme der zehn Fingerabdrücke vorsieht..

Die Vorratsdatenspeicherung der identifizierenden und v.a. der Fingerabdruckdaten erhält dadurch eine besondere Brisanz, dass über den Verweis in § 78 Abs. 2 u. 3 die gewonnen Unterlagen im Bundeskriminalamt aufbewahrt werden und deren Nutzung unbegrenzt auch zur Identitätsfeststellung oder zur Spurensicherung im Rahmen der **Strafverfolgung** und der **polizeilichen Gefahrenabwehr** zugelassen werden.

§ 56a – Bescheinigung über die Duldung

Planung:

Vergleichbar mit dem in § 5 Abs. 2-7 vorgesehenen **Ausländerausweis** wird für geduldete Ausländer ein Ausweis für geduldete Ausländer vorgesehen.

Bewertung:

Die obigen Bemerkungen zu § 5 gelten auch hier.

§ 64a - Sonstige Beteiligungserfordernisse

Planung:

Zur Feststellung von extremistischen Bestrebungen (Versagungsgründe nach § 8 Abs. 1 Nr. 5) wird bei **besonders definierten Gruppen von Ausländern** vor Visumserteilung eine **Anfrage** bei folgenden Einrichtungen vorgesehen: Bundesnachrichtendienst (BND), dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) dem BKA und dem Zollkriminalamt. Die Gruppen der Betroffenen werden vom Bundesinnenministerium im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt über die Staatsangehörigkeit oder “in sonstiger Weise bestimmt” (Absatz 4). Die genannten Sicherheitsbehörden dürfen die dadurch in Erfahrung gebrachten Daten „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“ zweckentfremdend weiter nutzen (Absatz 3).

Eine Planung im Entwurf vom 05.10. wurde wieder aufgegeben: Danach sollten bei besonders definierten Personengruppen, die wiederum durch Staatsangehörigkeit oder “in sonstiger Weise bestimmt” werden, **identitätssichernde Maßnahmen** vorgenommen werden bei Visumanträgen von mehr als 3 Monaten oder bei der Entscheidung über eine Aufenthaltsgenehmigung, wenn Rückführungsschwierigkeiten bestehen.

Bewertung:

Die Festlegung der Gruppen, bei denen ein Generalverdacht angenommen wird und bei denen Regelanfragen bei den Bundessicherheitsbehörden gestellt werden, ist äußerst unbestimmt. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass neben der Staatsangehörigkeit weitere Merkmale wie Alter, Geschlecht und Familienstand herangezogen werden können. Es erfolgt eine **Vorratsdatenerhebung** und folgender Speicherung bei den Ausländerbehörden. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme ist in keiner Weise belegt oder auch nur plausibel begründet. Entgegen dem Eindruck, der in der Begründung erweckt wird, ist die Regelung nicht durch Art. 17 Abs. 2 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) geboten. Art. 17 Abs. 2 SDÜ sieht vielmehr nur vor, dass nach Festlegung des Exekutivausschusses eine Konsultation einer zentralen nationalen Behörde erfolgt.

Die Einbeziehung der genannten Sicherheitsbehörden verursacht einen **gewaltigen Verwaltungsaufwand** und lässt dort eine gewaltige Datenmenge anfallen, die ausgewertet und verwaltet werden muss, ohne dass Hinweise bestehen, dass sich hierdurch visumsrelevante Erkenntnisse ergeben. Bei vielen der Stellen, deren Datenerhebungsbefugnis sich auf das Gebiet der Bundesrepublik beschränkt macht die Anfrage zu Personen keinen Sinn, die sich mit größter Wahrscheinlichkeit noch nie in der Bundesrepublik aufgehalten haben.

Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist es äußerst problematisch, dass die Festlegung der besonderen Gruppen durch das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt **ohne jegliche Rechtsförmlichkeit** erfolgt. Wegen der damit verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfte es zumindest einer Festlegung durch Rechtsverordnung.

Ein Verstoß gegen den Zweckbindungsgrundsatz und gegen das Erforderlichkeitsprinzip ist es, dass die beteiligten Sicherheitsbehörden die im Rahmen des Vorfeld-Beteiligungsverfahrens erhaltenen Daten für eigene Zwecke **unbegrenzt nutzen** dürfen. Dies führt zwangsläufig zu redundanten Visaantragsteller-Dateien bei sämtlichen Sicherheitsbehörden, ohne dass Hinweise bestehen müssten, dass diese Daten konkret zur Aufgabenerfüllung benötigt würden.

§ 69 Abs. 2 – Fiktionsbescheinigung

Planung:

Die Regelung sieht vor, dass beim Antrag einer Aufenthaltsgenehmigung bzw. einer Visumverlängerung nach Ablauf des zulässigen Aufenthaltes die erfolgende Duldung bis zur Entscheidung durch ein **Ausweispapier** nachgewiesen wird. Dieses Fiktionsbescheinigung bezeichnete Dokument richtet sich nach den in § 5 Abs. 5 u.7 und § 39 Abs. 1 bezeichneten Vorgaben.

Bewertung:

Die obigen Bemerkungen zu § 5 gelten auch hier.

§ 78 Abs. 4 – Aufbewahrung von ED-Unterlagen

Planung:

Die nach § 41 Abs. 3 Nr. 5 angefertigten ED-Unterlagen (Rückführungsschwierigkeiten, pauschaler Extremismusverdacht, wegen Zugehörigkeit zu einer Personengruppe) sowie die Sprachaufzeichnungen nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 sollen **10 Jahre lang aufbewahrt** werden.

Bewertung:

Die auf einer pauschalen Vermutung basierende Datenerhebung soll für einen außergewöhnlich langen Zeitraum fortwirken. Eindeutig nicht mehr erforderlich – selbst im Sinne weitester Vorfeldbefugnisse - ist die Datenspeicherung, wenn die Rückführungsschwierigkeiten in einen Staat durch politische Änderungen behoben sind oder ein Extremismusverdacht bei der Personengruppe nicht mehr unterstellt werden kann. Eine entsprechende **Fristverkürzung** ist dringend geboten.

Entgegen dem Eindruck, der in der Begründung zu § 78 Abs. 2 erweckt wird, sieht die Regelung nicht die sofortige Löschung von Sprachproben (= Unterlagen) vor. Geplant ist nur keine Speicherung beim BKA. Die Aufbewahrung der Sprachaufzeichnungen kann durch den ursprünglichen Zweck (Herkunftsfeststellung) nicht gerechtfertigt sein, da dieser Zweck definitiv mit der Erstellung des Herkunftsgutachtens erreicht ist. Die weitere Aufbewahrung der Daten, die nach § 78 Abs. 3 auch für polizeiliche Zwecke eröffnet ist, dient damit auch als Sprachdatenbank zum Zweck der **biometrischen Sprachzuordnung** z.B. von abgehörten Telefonaten oder sonstigen Sprachaufzeichnungen. Eine solche Vorratsdatenspeicherung ist unzweifelhaft verfassungswidrig. Dies gilt zusätzlich zu den Argumenten zur Fingerabdruckvorratshaltung wegen des zweckwidrigen Einsatzes der Sprache (ursprünglich Herkunftsfeststellung, nicht Identifizierung) sowie auch wegen der Verwendung einer persönlichen Eigenschaft, des Sprechens, der sich der Mensch ohne Aufgabe seiner Sozialität nicht enthalten kann.

Zu Artikel 12 – Änderung des Asylverfahrensgesetzes

§ 16 – Identitätssicherung

Planung:

Abs. 1 Satz 2 sieht – ebenso wie Regelung des § 41 Abs. 1 AuslG für Zwecke des Ausländergesetzes – im Bereich des Asylverfahrens eine **Sprachanalyse zur Herkunftsbestimmung** von Asylsuchenden vor, die für den Betroffenen erkennbar ist.

In Absatz 5 soll die **zweckwidrige Nutzung der ED-Unterlagen** aus dem Asylverfahren “zur Feststellung der Identität oder der Zuordnung von Beweismitteln” zugelassen werden. Während der Entwurf vom 05.10. überhaupt keinen Zweck des Abgleichs festlegte, soll dieser nun in einem Strafverfahren oder in der Gefahrenabwehr liegen.

Nach Absatz 6 soll die differenzierte **Löschungsregelung der ED-Unterlagen** aus Asylverfahren ersetzt werden durch eine pauschale Löschung “zehn Jahre nach unanfechtbarem Abschluss des Asylverfahrens”.

Bewertung:

Zur Bewertung der **Sprachanalyse** und zur **zweckwidrigen Nutzung von ED-Unterlagen** siehe die Bemerkungen zu den § 41 und § 78 AuslG.

Durch die Zulassung der Nutzung der ED-Unterlagen ohne konkreten Verdacht für jeglichen polizeilichen Daten- und Spurenabgleich werden de facto sämtliche Menschen, die einen Asylantrag stellen, als potenzielle Straftäter behandelt. Damit wird zugleich der in § 16 Abs. 4 enthaltene Trennungsgrundsatz (Trennung von polizeilichen und ausländerrechtlichen Daten) ad absurdum geführt. Es gibt keinen Grund, (auch anerkannte) Asylsuchende einem höheren Kriminalitätsverdacht auszusetzen als sonstige Ausländer oder Menschen generell. Das mit einem Asylantrag verfolgte **Schutzziel des Art. 16a GG** wird in sein Gegenteil verkehrt, wenn unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens die ED-Unterlagen zu polizeilichen Identitätssicherungs- und -zuordnungszwecken genutzt werden dürften.

Die Regelung des Absatzes 6 begründet eine **Verschärfung der** ohnehin schon erfolgenden verfassungswidrigen **Vorratsdatenspeicherung**.

§ 63 – Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung

Planung:

Die schon bisher ausgestellte Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung von Asylsuchenden soll gemäß § 56a AuslG ausgestaltet werden.

Bewertung.

Auf die Ausführungen zu § 5 AuslG wird verwiesen.

§ 88 Verordnungsermächtigungen

Planung:

Die bisherigen Verordnungsermächtigung für das Bundesinnenministerium bzgl. des Datenaustauschs im Rahmen europäischer Asylregelungen sowie künftig neu „von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Rechtsvorschriften“ wird dadurch ergänzt, dass auf diese Art auch die „Erfassung, Übermittlung und der Vergleich von **Fingerabdruckdaten**“ geregelt werden kann.

Bewertung.

Mit dieser Norm wird das BMI ermächtigt, den Fingerabdruckdatenabgleich innerhalb der EU vorzunehmen, ohne dass es hierfür noch einer gesetzlichen Grundlage bedürfte. Darüber hinaus wird der Zweck „Klärung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren“ ergänzt um den noch nicht bestimmten Zweck künftiger europäischer Regelungen. Es bestehen Zweifel, dass mit dem pauschalen Verweis auf EG-Rechtsvorschriften dem **Bestimmtheitserfordernis** des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt wird, wonach auch der Zweck einer Verordnung in einem Gesetz eindeutig bestimmt worden sein muss.

Zu Art. 11 – Änderung des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG)

Generelle Vorbemerkung:

Für das Ausländerzentralregister (AZR) besteht seit 1994 eine gesetzliche Grundlage, das AZRG. Darin ist schon heute eine sehr weit gehende Erfassung der gesamten nichtdeutschen Bevölkerung vorgesehen. Die Regelungen sowie die darauf beruhende Erfassungspraxis wird von einer Vielzahl von Autoren schon derzeit für **verfassungswidrig** angesehen. Begründet wird dies damit, dass nicht sachlich erforderliche und nicht verhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfolgen. Die Nutzungsregelungen verletzen das Bestimmtheitsgebot. Zudem erfolge insbesondere hinsichtlich der sicherheitsbehördlichen Nutzung des AZR gegenüber Deutschen eine sachlich nicht begründ- und rechtfertigbare Ungleichbehandlung (Art. 3 GG). Mit dieser Begründung im Jahr 1995 eingereichte Verfassungsbeschwerden sind bis heute vom Bundesverfassungsgericht nicht behandelt (mit vielen Nachweisen Weichert, AZRG, 1998, Einf Rz. 13 ff.).

Ein weiterer rechtlicher Kritikpunkt am derzeit bestehenden AZR liegt darin, dass auch nichtdeutsche EU-Bürgerinnen und -Bürger gespeichert werden. Damit werde gegen das **europarechtliche Diskriminierungsverbot** verstoßen (Nachweise bei Weichert a.a.O., Einf Rz. 47 ff.).

Bei einer Überarbeitung des AZR und einer damit verbundenen technischen Umgestaltung ist es dringend geboten, der begründeten Kritik am aktuellen rechtlichen und faktischen Zustand des AZR Rechnung zu tragen. In der Begründung wird pauschal die Behauptung aufgestellt und wiederholt: „Das **informationelle Selbstbestimmungsrecht** ist gewahrt“. Für diese Behauptung enthält der Entwurf weder eine Begründung noch inhaltliche Hinweise.

§ 2 – Speicherungsanlass

Planung:

Anlass für eine AZR-Speicherung sollen nach Absatz 2 künftig auch (Nr. 7) Verdächtige wegen einer **internationalen terroristischen Vereinigung** (§ 129b StGB) sowie (Nr. 11) **Verurteilungen wegen illegaler Einreise** (nach § 92 Abs. 1 Nr. 6 od. Abs. 2 Nr. 1 AuslG) sein.

Bewertung:

Die Aufnahme des § 129b StGB ins Strafrecht ist äußerst problematisch, da er noch weniger als der bisher bestehende für nationale Vereinigungen geltende § 129a StGB nicht ansatzweise tatbestandlich eingegrenzt werden kann. Eine valide Differenzierung zwischen einer **legitimen Befreiungsorganisation** und einer von der deutschen Rechtsordnung zu bekämpfenden Terrororganisation ist mit dem § 129b StGB nicht möglich. Dadurch wird die Anwendung einer Vielzahl von Ermittlungsregelungen, die sich auf den § 129b StGB beziehen, völlig unkalkulierbar. Diese Problematik wird durch die vorliegende Regelung in Nr. 7 dadurch ausgeweitet, dass für eine AZR-Speicherung schon der reine Verdacht genügt und diese Daten über das AZR dem Zugriff einer Vielzahl von öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden.

Der Regelungsvorschlag der Nr. 11 hat keinen erkennbaren Bezug zur Terrorismusbekämpfung. Als Begründung wird vorgebracht, Ausländer, die wegen **unerlaubter Einreise** verurteilt worden sind, sollten nicht erneut nach Deutschland einreisen dürfen. Die Speicherung habe eine Warnfunktion. Die Nutzung dieser Daten darf keinen Automatismus bei der Bescheidung von Anträgen auf Visum oder Aufenthaltserlaubnis auslösen. Vielmehr müssten auch sonstige, insbesondere jüngere Informationen berücksichtigt werden. Dem Antragsteller müsste rechtliches Gehör zugestanden werden. Da dies durch das Regelungsgefüge und der Praxis bei der Visaerteilung nicht gewährleistet ist, führt die Regelung dazu, dass Visaanträge auch dann abgelehnt werden, wenn hierfür kein Anlass besteht.

§ 3 – Speicherungsinhalt

Planung:

Im AZR soll künftig zusätzlich die **freiwillig gemachten Angaben zur Religionszugehörigkeit** gespeichert werden.

Bewertung.

Mit der Verarbeitung dieses Datums erfolgt ein Eingriff in das Grundrecht der **Religionsfreiheit** nach Art. 4 Abs. 1 GG. Angesichts des Umstandes, dass ausländerbehördlich erfragte Daten selten ohne Bestehen einer Zwangssituation offenbart werden, sind in der Praxis Zweifel anzumelden, dass die Freiwilligkeit gewährleistet werden kann. Die tatsächlich absolut fakultative Angabe der Religionszugehörigkeit ist völlig unsinnig. Deren Erforderlichkeit ist nicht begründbar.

Bei dem Datum handelt es sich um ein besonders sensibles Datum nach Artikel 8 **europäische Datenschutzrichtlinie** (EU-DSRL). Nach dieser Regelung, die hier vom nationalen Gesetzgeber beachtet werden muss, ist das generelle ausgesprochene Verbot der Verarbeitung nur aufhebbar, wenn dies zum Schutz lebenswichtiger Interessen erforderlich ist oder wichtige öffentliche Interessen

dies gebieten. Bei Sicherungsmaßnahmen sind “angemessene Garantien” vorzusehen. Diese Anforderungen werden in dem Entwurf nicht berücksichtigt.

Unklar ist, wie dieses Datum **erhoben** und dem AZR angeliefert werden soll. Die Ausländerbehörden, die zur Datenerhebung nach § 4 Nr. 6 AuslDatV-E angehalten werden, benötigen dieses Datum nicht zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben. Auch die sonstigen nach § 6 AZRG anlieferungspflichtigen Stellen erheben die Religionszugehörigkeit nicht systematisch, sondern nur in seltenen Fällen.

Anders als bei den öffentlichen Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG i.V.m. WRV) gibt es keine einigermaßen **klar definierten Merkmale**, die eine Zugehörigkeit zu sonstigen Religionen festlegen.

§ 12 – Gruppenauskunft (Rasterfahndung)

Planung:

Voraussetzung für eine sicherheitsbehördliche Rasterfahndung soll nicht mehr eine “**im Einzelfall bestehende Gefahr**” sein; sie soll generell zur “Abwehr einer Gefahr” zulässig sein.

Die Rasterfahndung für den **Bundesnachrichtendienst** (BND) soll künftig zusätzlich auch durchgeführt werden bei der Gefahr eines bewaffneten Angriffs, bei der Beeinträchtigung der Geldwertstabilität durch ausländische Geldfälschungen und bei internationaler Geldwäsche (Katalog des § 5 Abs. 1 S. 3 G-10-G).

Der Ausschluss sicherheitsbehördlicher Rasterfahndungen bei Personen mit einem **gesicherten Aufenthaltsstatus** (Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis) soll künftig aufgehoben werden.

Bewertung:

In der Begründung wird die Ausweitung der Rasterfahndung damit gerechtfertigt, dass die Terroranschläge in den USA von Ausländern durchgeführt wurden, die sich schon längere Zeit in Deutschland aufhielten. Es wird aber kein Grund vorgetragen, weshalb derartige Terroranschläge nicht auch von Deutschen ausgehen könnten. Die insofern bestehende **Ungleichbehandlung** ist auch nicht zu begründen.

Durch den Wegfall der Erfordernis einer konkreten Gefahr besteht die Möglichkeit der Durchführung von Gruppenauskünften zum Zweck der Rasterfahndung schon bei äußerst **vagen Verdächtigungen** und Vermutungen. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen muss berücksichtigt werden, dass Rasterfahndungsmaßnahmen generell eine große Zahl unverdächtigter Personen betrifft, bei denen im Fall des Zutreffens der Rastermerkmale durch die Ausermittlung im Einzelfall auch intensive Grundrechtseingriffe erfolgen. Ich habe Zweifel, ob solche Eingriffe schon mit der Annahme einer allgemeinen Gefahrenlage gerechtfertigt werden können. Erforderlich wäre zumindest eine Eingrenzung auf besonders schwerwiegende Gefahren der Begehung terroristischer Anschläge gewesen. Nur hierauf wird in der Begründung Bezug genommen. Durch

den undifferenzierten Rückgriff im Gesetzestext auf den äußerst weiten Begriff der öffentlichen Sicherheit wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt.

Die redundante **Befugnis sämtlicher Geheimdienste** zur Durchführung von Rasterfahndungsmaßnahmen ist sachlich kaum begründbar und beinhaltet das Risiko paralleler, nicht abgestimmter Maßnahmen.

§ 15 – Datenübermittlung an Landesluftfahrtbehörden

Planung:

Zum Zweck der Sicherheitsüberprüfung (**Zuverlässigkeitsprüfung**) nach § 29d LuftVerkehrsG sollen die zuständigen Landesluftfahrtbehörden auf Ersuchen unbegrenzte Auskunft aus dem AZR erhalten können.

Bewertung:

Die Regelung stellt den Einstieg der Nutzung des ARZ für **Sicherheitsüberprüfungen** dar. Angesichts der ohnehin vorgesehenen Abfrage bei Polizei, Geheimdiensten, dem Bundeszentralregister sowie im Bedarfsfall bei anderen Stelle ist nicht erkennbar, welchen zusätzlichen Erkenntniswert die AZR-Daten haben sollen. Die Datenübermittlung ist daher schon abstrakt nicht erforderlich.

Die Frage, inwieweit bei den Zuverlässigkeitsprüfungen die AZR-Daten erforderlich sind, ist vorrangig aus fachlicher Sicht zu beurteilen. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Richtigkeit der AZR-Daten mangels ausreichender Pflege äußerst zu Wünschen übrig lässt. Gespeichert sind in großem Umfang für Zuverlässigkeitsprüfungen irrelevante Daten. Der Datenumfang des § 15 ist in keiner Weise eingegrenzt. Dies hat zur Folge, dass auch **konkret nicht erforderliche Daten** weitergegeben werden.

§ 16 Abs. 4 – Datenübermittlung an sonstige Polizeibehörden

Planung:

Sonstige Polizeibehörden (andere als BGS) sollen nach einem abgestuften Verfahren nicht nur bei einer “im Einzelfall bestehenden Gefahr”, sondern **generell zur “Abwehr von Gefahren** für die öffentliche Sicherheit” auf Ersuchen Auskunft über sämtliche AZR-Daten erhalten können.

Bewertung:

Die Regelung dient vorrangig nicht der Terrorismusbekämpfung, sondern der “Bekämpfung des illegalen Aufenthalts”. Die Vollzugspolizei soll auch **bei Personenkontrollen** nicht nur die Personalien, sondern auch Angaben über den Aufenthaltsstatus erfahren können. Ob dieser zusätzliche

Datenzugriff aus fachlicher Sicht verhältnismäßig ist, kann nur auf Grund nicht vorliegender praktischer Erfahrungen nicht beurteilt werden.

§ 22 – Abruf im automatisierten Verfahren

Planung.

Die **Zugriffsbeschränkung der Geheimdienste** im Online-Verfahren auf das AZR auf Personalien und Verwaltungsdaten soll aufgehoben werden mit der Folge, dass ein unbegrenzter Abruf möglich ist. Die Beschränkung der Abrufbefugnis für die Geheimdienste auf Eilfälle und die Pflicht, die Eilbedürftigkeit zu begründen, sollen gestrichen werden.

Bewertung:

Durch den **unbegrenzten Online-Zugriff** von Geheimdiensten auf Verwaltungsdatenbestände wird die Trennung zwischen Polizei und Diensten weiter torpediert. Die hierfür vorgebrachte Begründung, die Daten würden benötigt und zwar “effektiv und zügig” und die konventionelle Auskunft “behindere die Arbeit der Dienst”, ist nicht substantiiert und auch nicht plausibel. Protokollierungs- und Begründungsverpflichtungen zielen auf eine Verbesserung der Kontrollierbarkeit und auf eine Erhöhung der Rationalität von Verwaltungsentscheidungen ab. Das Vieraugenprinzip bei Datenübermittlungen, das bei Online-Abfragen entfällt, ist ein zentrales Instrument zur Sicherung der Rechtmäßigkeit von Datenübermittlungen.

Soweit erkennbar, ist der Online-Zugriff von Geheimdiensten auf den inhaltlichen AZR-Bestand die in Deutschland einzige Aufhebung der informationellen Abschottung der Verwaltung von den Geheimdiensten. Angesichts des dort geltenden völlig anderen Datenumgangs und der äußerst eingeschränkten Kontrolle erfolgt durch diese technische Schnittstelle eine **Vergeheimdienstlichung des AZR** und damit indirekt der gesamten Ausländerdatenverarbeitung, für die das AZR der Netzknoten darstellt. Für den Vollzugriff gibt es keine Erforderlichkeit; die Regelung ist zweifellos verfassungswidrig.

§ 29 – Visa-Datei

Planung:

Die bisherige reine Visaantragsdatei im AZR soll ersetzt werden durch eine umfassende Visadatei, in der auch das **Lichtbild** der Antragstellenden, die **Entscheidung** über den Antrag, die Abgabe von Verpflichtungserklärungen durch Einladende (§ 84 AuslG) sowie Hinweise auf vorgelegte geoder verfälschte Dokumente gespeichert werden.

Bewertung:

Die Regelung dient der Bekämpfung des illegalen Aufenthalts und praktisch nicht der Terrorismusbekämpfung. Die für die Notwendigkeit der Erweiterung vorgebrachten Gründe sind plausibel. Die “langfristig” angedachte Bildspeicherung zum Zweck eines “**digitalen Bildabgleichs**”

würde eine eigenständige Eingriffsqualität darstellen, die einer gesonderten rechtlichen Regelung bedürfte. Mit der Speicherung der Verpflichtungserklärung wird neben formellen Visaangaben auch ein materieller Grund für die Visaerteilung verfügbar gemacht. Zweck dieser Speicherung ist es nach der Entwurfs-Begründung, für Zwecke der Bekämpfung des Terrorismus, von Schleuserkriminalität und Asylleistungsmissbrauch Ermittlungsansätze zum Auffinden von Hintermännern zu eröffnen.

§ 30 - Übermittlungspflichtige Stellen

Planung:

Übermittlungspflichtig für die Visa-Datei sollen nicht nur die Auslandsvertretungen sein, sondern auch die **Grenzkontrollbehörden** sowie die **Ausländerbehörden**.

Bewertung:

Es handelt sich um eine nach der Änderung des § 29 ergebende konsequente Folgeregelung.

§ 31 – Übermittlungsregelungen

Planung:

Durch eine Änderung des Absatzes 3 sollen künftig mit den Daten aus der Visa-Datei auch **Gruppenauskünfte** zum Zweck der sicherheitsbehördlichen Rasterfahndung erlaubt werden.

Bewertung:

Auf die Bewertung zu § 12 wird verwiesen.

§ 32 – Übermittlungsempfänger

Planung:

Zusätzlich zu den bisherigen Empfängern (Grenzbehörden, BAFl, Strafverfolgungsbehörden, Geheimdienste) sollen künftig auch sonstige Polizeibehörden, Ausländerbehörden und **Sozialämter** Zugriff auf die Visa-Datei erhalten.

Bewertung:

Die zusätzliche Übermittlungsbefugnis an die Sozialämter wird damit begründet, dass diese über die Vermerke zu den Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG die für Erstattungsansprüche notwendigen Informationen in Erfahrung bringen können. Die Begründung ist plausibel.

Zu Art. 13 – Änderung der Ausländerdateienverordnung (AuslDatV)

§ 4 – Erweiterter Datensatz

Planung:

Zusätzlich gespeichert werden sollen in den Ausländerdatei bei den Ausländerbehörden die Religionszugehörigkeit, ein Lichtbild, die Visadatei-Nummer und Verurteilungen wegen illegaler Einreise.

Bewertung:

Die zusätzlichen Speicherungen sind **Folgeregelungen** zur Änderung des AuslG bzw. des AZRG. Zur Bewertung der Speicherung “Religionszugehörigkeit” siehe oben zu § 3 AZRG.

Die Aufnahme des **Lichtbildes in die Ausländerdatei** gibt dieser eine neue Qualität. Es wird ein Referenzdatenbestand bei den Ausländerbehörden geschaffen, der insbesondere auch für die Polizei von großem Interesse ist. Aus der Regelung ergibt sich nicht der in der Begründung formulierte Wille, keine Verpflichtung, sondern nur die Möglichkeit zur Lichtbildspeicherung zu eröffnen.

Dr. Thilo Weichert
DVD-Vorsitzender