



Saar Expert Papers

*Thomas Giegerich,
Desirée Schmitt,
Sabihat Kreß*

Gutachten zu Rechtsfragen betreffend die Erhebung,
Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten
von Flüchtlingen

der Staatskanzlei des Saarlandes erstattet am 30.11.2015



Programm für
lebenslanges
Lernen

01 / 2016

Zum Autor

Prof. Dr. iur. Thomas Giegerich, LL.M. (Univ. of Virginia), ist Direktor des Europa-Instituts (<http://europainstitut.de>) und Inhaber des Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht sowie des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht und Europäische Integration an der Universität des Saarlandes.

Dipl.-Jur. Desirée Schmitt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. Sie ist zudem Master-Studentin am Europa-Institut.

Sabihat Kreß ist Rechtsreferendarin am OLG Zweibrücken und absolviert im Rahmen ihres Referendariats eine Station am Lehrstuhl von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich. Sie ist zudem Master-Studentin am Europa-Institut.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Expert Papers), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter <http://jean-monnet-saar.eu/> abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Eine Veröffentlichung in der Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) ist im Laufe des Jahres 2016 vorgesehen.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich

Universität des Saarlandes

Postfach 15 11 50

66041 Saarbrücken

Germany

ISSN

2199-0069 (Saar Expert Papers)

Zitierempfehlung

Giegerich/Schmitt/Kreß, Gutachten zu Rechtsfragen betreffend die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Flüchtlingen, Saar Expert Papers, 01/2016, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=70.

A. Einleitung

Die momentan mit der administrativen Betreuung der zahlreichen nach Deutschland kommenden Flüchtlinge¹ befassten Behörden und Leistungserbringer (vor allem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Gemeinden, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Bundes- und Landespolizeien) nutzen unterschiedliche Systeme und Datenbanken zur Erfassung der personenbezogenen Daten von Flüchtlingen.

Die Anfrage der Staatskanzlei richtet sich auf eine mögliche Vernetzung der genutzten Datenbanken. Dabei soll das Gutachten zu der Frage Stellung nehmen, ob eine Vernetzung europarechtlich und verfassungsrechtlich möglich ist und gegebenenfalls welche konkreten rechtlichen Schritte von wem unternommen werden müssten, um diese Vernetzung einzurichten. Zudem soll erörtert werden, ob neben den Personenangaben auch weitere eindeutige Identifizierungsmerkmale (wie z.B. biometrische Daten) gespeichert und automatisiert abgerufen werden dürften, ggf. bis zur Registrierung mittels eines Lichtbildausweissystems, das wie der Personalausweis und Reisepass auf einem elektronischen Speichermedium biometrische Daten speichert.

Vorab ist auf den Unterschied zwischen einer bloßen Registrierung und einer erkennungsdienstlichen Behandlung der Flüchtlinge hinzuweisen. Während Erstere nur die Aufnahme von Personendaten wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort etc. umfasst, ist letztere eingriffsintensiver und schließt vor allem auch die Abnahme von Fingerabdrücken, die Anfertigung von Lichtbildern sowie Messungen der betroffenen Person ein.² Wegen der höheren Eingriffsintensität in Bezug auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) bedarf die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe solcher Daten einer ausdrücklichen parlamentsgesetzlichen Grundlage und unterliegt einer intensiveren Verhältnismäßigkeitsprüfung. Insbesondere deren Erforderlichkeit und Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) muss gesteigerte verfassungsrechtliche Anforderungen erfüllen.

¹ Der Begriff „Flüchtling“ wird hier als Gattungsbegriff verwendet, ohne dass damit eine Stellungnahme zu der Frage verbunden wäre, ob eine Person Anspruch auf Schutz oder Asyl hat. Er umfasst daher auch Asylbewerber, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist.

² Vgl. u.a. § 10 Abs. 3 SPolG; § 24 Abs. 3 BPolG.

Da die Staatskanzlei auch eindeutige Identifizierungsmerkmale (wie z.B. biometrische Daten) anspricht, ist für das Gutachten davon auszugehen, dass nach der Zulässigkeit der Erhebung solcher sensiblen Daten sowie einer Vernetzung aller in diesem Kontext relevanten und damit auch der erkenntnisdienlich gewonnenen Daten gefragt ist. Zu den biometrischen Daten zählen neben Lichtbildern und Fingerabdrücken insbesondere der durch einen DNA-Test gewonnene genetische Fingerabdruck und die durch Iris-Scan ermittelte Erkennung der Iris (Regenbogenhaut) des Auges einer Person.

B. Datenerhebungen bei Ankunft eines Flüchtlings in Deutschland

Reist ein Flüchtling in das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ein, so gibt es verschiedene Möglichkeiten der Datenerhebung einschließlich der erkenntnisdienlichen Behandlung. Diese sind abhängig davon, wo der Flüchtling einen Asylantrag stellt bzw. um Asyl nachsucht. Sie sollen im Folgenden kurz dargelegt werden.

I. Datenerhebung durch die zuständige Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Normalerweise ist der Asylantrag nach § 14 Abs. 1 AsylG entweder bei der Außenstelle des BAMF zu stellen, die der für die Aufnahme des Ausländers zuständigen Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist, oder in Sonderfällen nach § 14 Abs. 2 AsylG beim BAMF unmittelbar. Das BAMF ist dann gemäß § 16 Abs. 2 AsylG auch dafür zuständig, die Identität des Ausländers durch erkenntnisdienliche Maßnahmen i.S.v. § 16 Abs. 1, 1a AsylG zu sichern.³ Eine Ausnahme gilt nur, wenn der Antragsteller das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Der Ausländer ist nach § 15 Abs. 2 Nr. 7 AsylG verpflichtet, die vorgeschriebenen erkenntnisdienlichen Maßnahmen zu dulden.

Die Speicherung der nach § 16 Abs. 1 S. 1 AsylG erhobenen Fingerabdruckdaten erfolgt in der vom Bundeskriminalamt geführten Datenbank AFIS-A

³ Zu diesen Maßnahmen näher unten C.

(Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungs-System Asyl) getrennt von anderen erkennungsdienstlichen Daten.⁴

Das BAMF ist damit auch ausschließlich zuständig für die Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung im Sinne der Verordnung Nr. 603/2013 (fortan Eurodac-VO).⁵ Es muss also jedenfalls eine weitere erkennungsdienstliche Behandlung bei Antragstellung im BAMF stattfinden, falls der Flüchtling zuvor bereits bei einer anderen Stelle um Asyl nachgesucht hat.⁶

Die Befugnis zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen ist dem BAMF als Bundesbehörde zugewiesen. Deshalb hat es die einschlägigen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes einzuhalten,⁷ soweit keine anderen Rechtsvorschriften des Bundes auf personenbezogene Daten anzuwenden sind.⁸

II. Datenerhebung durch die Bundespolizei als Grenzbehörde

Ein Ausländer, der nicht im Besitz der erforderlichen Einreisepapiere ist (was für die meisten der derzeit in Deutschland ankommenden Flüchtlinge zutrifft), hat an der Grenze um Asyl nachzusuchen (§§ 13 Abs. 3, 18 AsylG).

Die Aufgaben des Grenzschutzes werden gemäß § 2 Abs. 1 BPolG von der Bundespolizei wahrgenommen, die gemäß § 18 Abs. 1 AsylG für diese Zwecke als Grenzbehörde bezeichnet wird. Sucht ein Ausländer bei der Grenzbehörde um Asyl nach, so kann und muss diese gemäß § 16 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 und 5 AsylG dessen Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen sichern.

Der Flüchtling ist gemäß § 18 Abs. 1 AsylG unverzüglich an die zuständige oder, sofern diese nicht bekannt ist, an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung zur Meldung weiterzuleiten. Dabei sind erkennungsdienstliche Unterlagen beizufügen

⁴ Siehe dazu noch unten D.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26.6.2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 etc. (Neufassung), ABl. L 180/1 v. 29.6.2013, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:DE:PDF> (zuletzt abgefragt am 11.01.16). Zur Eurodac-Datenbank siehe näher unter D.IV, E.II.

⁶ Vgl. hierzu auch die Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalens auf eine Kleine Anfrage v. 02.09.15, Drs. 16/9674, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MMD16/9674&quelle=alle> (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

⁷ § 1 Abs. 2 Nr. 1, § 2 Abs. 1 BDSG.

⁸ § 1 Abs. 3 BDSG.

(§ 21 Abs. 1 S. 2 AsylG). Die Zuweisung eines Flüchtlings an eine bestimmte Aufnahmeeinrichtung erfolgt aufgrund verschiedener Kriterien und wird mit Hilfe des Systems „EASY“, einer bundesweiten IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer, ermittelt.⁹

Nach § 44 Abs. 1 AsylG sind die Länder verpflichtet, die für die Unterbringung Asylsuchender erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen entsprechend ihrer Aufnahmequote zu schaffen und zu unterhalten.¹⁰ Nach § 45 Abs. 1 S. 1 AsylG können die Länder durch eine Vereinbarung einen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden durch die einzelnen Länder (Aufnahmequote) festlegen. Ansonsten richtet sich gem. § 45 Abs. 1 S. 2 AsylG die Verteilung nach dem sog. Königsteiner Schlüssel, der entsprechend der Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder für das vorangegangene Kalenderjahr errechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde. Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich durch die Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission durchgeführt.¹¹ Die Verteilungsquote für das Jahr 2015 sieht für das Saarland eine Verteilungsquote von 1,21566 % vor.

In diesen Aufnahmeeinrichtungen ist eine (weitere) erkennungsdienstliche Behandlung möglich (vgl. §§ 22 Abs. 1 S. 2 Hs. 2, 22 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 2 AsylG). Da die Aufnahmeeinrichtungen den jeweiligen Ländern rechtlich zuzuordnen sind, ist auch die erkennungsdienstliche Behandlung eine Aufgabe der Länder. Die Datenschutzgesetze der Länder (z.B. im Saarland das SDSchG) finden darauf Anwendung.

Jede Erstaufnahmeeinrichtung ist einer Außenstelle des BAMF zugeordnet. Die jeweilige Außenstelle ist sodann für die Bearbeitung des einzelnen Asylantrages gemäß §§ 23 Abs. 1, 14 AsylG zuständig. Die Aufnahmeeinrichtung leitet dieser Außenstelle die Unterlagen einschließlich erkennungsdienstlicher Unterlagen nach § 21 Abs. 3 AsylG zu.

Die Pflicht, nach Antragstellung beim BAMF in der zuständigen Aufnahmestelle zu wohnen, beträgt nach § 47 Abs. 1 AsylG maximal sechs Monate. Danach erfolgt eine landesinterne Verteilung gemäß § 50 AsylG i.V.m. dem jeweiligen Landesrecht. Im Saarland hat das Landesverwaltungsamt die Zuständigkeit zur

⁹ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html> (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

¹⁰ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html> (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

¹¹ <https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/function/glossar.html?lv3=1504436&lv2=1364170> (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

Verteilung der Asylbewerber (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Saarländische Aufenthaltsverordnung). Dabei findet ein Schlüssel Anwendung, der in § 2 Abs. 2 Saarländische Aufenthaltsverordnung näher beschrieben ist. Welche Datenbanken hierbei benutzt werden, ist uns leider nicht bekannt.

III. Datenerhebung durch eine Aufnahmeeinrichtung, Ausländerbehörde oder Landespolizei

Ist ein Ausländer unerlaubt eingereist, ohne an der Grenze um Asyl nachzusuchen (§ 13 Abs. 3 S. 1 AsylG), hat er sich nach § 13 Abs. 3 S. 2 AsylG unverzüglich entweder bei einer Aufnahmeeinrichtung (§ 22 AsylG) zu melden oder bei einer Ausländerbehörde oder der Polizei um Asyl nachzusuchen. Auch diese Behörden sind dann gemäß § 16 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 2, 22 Abs. 2 S. 2 AsylG zu einer erkennungsdienstlichen Behandlung verpflichtet. Da deren Tätigkeit in die Zuständigkeit des betreffenden Landes fällt, richtet sich der Datenschutz nach dem jeweiligen Landesdatenschutzgesetz.

Die Ausländerbehörde bzw. die Landespolizei hat den Flüchtling gemäß § 19 Abs. 1 AsylG an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten. Das weitere Vorgehen entspricht dem oben unter I. beschriebenen.

IV. Übernahme zur Durchführung eines Asylverfahrens

Eine weitere Möglichkeit zum Beginn des deutschen Asylverfahrens sieht § 22a AsylG vor. Sie betrifft die Übernahme eines Ausländers zur Durchführung eines Asylverfahrens auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft (gemeint ist: der Europäischen Union) oder eines völkerrechtlichen Vertrages. Der Ausländer steht einem Ausländer gleich, der in Deutschland (nach den oben beschriebenen Möglichkeiten) um Asyl nachsucht. Er ist verpflichtet, sich bei oder unverzüglich nach der Einreise zu der Stelle zu begeben, die vom Bundesministerium des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle bezeichnet ist. Auf diese Weise können z.B. die Beschlüsse der EU zur Umverteilung von

insgesamt 160.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland¹² umgesetzt werden.

Nachdem sich der Flüchtling zu dieser Stelle begeben hat, findet das oben unter I. dargestellte Verfahren Anwendung.

C. Dürfen neben den Personenangaben auch weitere eindeutige Identifizierungsmerkmale wie biometrische Daten gespeichert werden?

Aufgrund des Problems der „Mehrfachidentitäten“ möchte die Staatskanzlei zudem wissen, ob neben den Personenangaben auch eindeutige Identifizierungsmerkmale (z.B. biometrische Daten) erhoben und gespeichert werden dürfen. Hierzu gilt Folgendes:

Als erkennungsdienstliche Maßnahmen zulässig sind nach § 16 Abs. 1 S. 2 AsylG nur die Aufnahme von Lichtbildern und die Abnahme von Abdrucken aller zehn Finger. Weiterhin kann nach § 16 Abs. 1 S. 3 AsylG das gesprochene Wort eines Ausländers auf Ton- oder Datenträger aufgezeichnet werden, aber nur zwecks Bestimmung seines Herkunftsstaates oder seiner Herkunftsregion. Sprachaufzeichnungen sind nur zulässig, wenn der Ausländer vorher darüber in Kenntnis gesetzt wurde. Sie werden beim BAMF aufbewahrt; ihre Weitergabe ist nicht vorgesehen.

Darüber hinaus dürfen nach § 16 Abs. 1a AsylG zur Prüfung der Echtheit des Dokumentes oder der Identität des Ausländers die auf dem elektronischen Speichermedium eines Passes, anerkannten Passersatzes oder sonstigen Identitätspapiers gespeicherten biometrischen und sonstigen Daten ausgelesen, die benötigten biometrischen Daten erhoben und die biometrischen Daten miteinander verglichen werden. Biometrische Daten in diesem Sinne sind nur die Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Irisbilder. Die nach § 16 Abs. 1a AsylG

¹² Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 v. 15.9.2015, S. 239, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=DE>; Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 v. 24.9.2015, S. 80, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE> (beide zuletzt abgefragt am 11.01.16).

erhobenen biometrischen Daten sind unverzüglich nach Beendigung der Prüfung der Echtheit des Dokuments oder der Identität des Ausländers zu löschen (§ 16 Abs. 6 AsylG). Sie dürfen also nicht für längere Zeit gespeichert oder gar weitergegeben werden.

Sollen weitere biometrische Daten (z.B. der genetische Fingerabdruck) erhoben und gespeichert bzw. die in § 16 Abs. 1a S. 2 AsylG definierten Daten für andere Zwecke als bisher vorgesehen längerfristig gespeichert oder weitergegeben werden, müsste zuvor § 16 AsylG entsprechend geändert werden.

Das für die Identifizierung von Drittausländern und Staatenlosen auf EU-Ebene verwendete Eurodac-System sieht vor, dass an persönlichen Daten nur Fingerabdruckdaten sowie das Geschlecht zentral gespeichert werden.¹³ Jede Erweiterung dieses Datenkranzes würde eine Änderung der Eurodac-VO voraussetzen, die nach Maßgabe der einschlägigen vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen¹⁴ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV zu erfolgen hätte: Einem entsprechenden Vorschlag der Europäischen Kommission müssten das Europäische Parlament mit einfacher und der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen.¹⁵

D. Überblick über die vorhandenen Datenbanken

Wie diese kurze Übersicht über die ersten Verfahrensschritte und die jeweils involvierten Behörden zeigen, begründet das AsylG eine Parallelzuständigkeit von Bund und Ländern zur Datenerhebung und erkennungsdienstlichen Behandlung, je nachdem wo der Asylsuchende sein Asylbegehren zuerst äußert. Dementsprechend gibt es auf Bundes- und Landesebene unterschiedliche Datensysteme, die zur Bewältigung dieser Aufgaben genutzt werden. Darüber hinaus sind andere Behörden in den weiteren Verfahrensgang eingeschaltet, die bislang noch nicht erwähnt wurden (z.B. die Bundesagentur für Arbeit) und ebenfalls verschiedene Systeme nutzen. Es ist daher unmöglich, eine komplette Auflistung aller Datensysteme herzustellen. Allerdings sollen zumindest einige relevante Systeme dargestellt werden.¹⁶

¹³ Siehe näher unten D.IV. und E.II.

¹⁴ Art. 78 Abs. 2 Buchst. e, Art. 87 Abs. 2 Buchst. a und Art. 88 Abs. 2 Buchst. a AEUV.

¹⁵ Art. 231 AEUV; Art. 16 Abs. 3 bis 5 EUV.

¹⁶ Die Informationen sind der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage v. 06.03.12, BT-Drs. 17/8887, entnommen. Abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/>

I. Bundesebene

1. In den Bereichen Ausländerrecht/Grenzkontrolle gibt es im Wesentlichen die folgenden Datenbanken:
 - Ausländerzentralregister (AZR: Allgemeiner Datenbestand und Visadatei); Rechtsgrundlage: §§ 1 ff. AZRG. Gemäß § 6 AZRG ist das BAMF Registerbehörde. Zweck: Unterstützung der mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten öffentlichen Stellen.
 - Visadatenbank der Auslandsvertretungen
 - Datenbank zur Aufnahme von Ausländern nach § 23 Abs. 2 und § 22 S. 2 des Aufenthaltsgesetzes
 - Migrations- und Integrationsdaten Aufnahmeverfahrenssystem (MIDAS)
 - Bundeseinheitliche Grenzausschreibungsliste (BENGALI)
 - Zentrale Sicherheitsanfragen- und Konsultationsanwendung (ZSKA)
 - Vorgangsverwaltung Rückführung vietnamesischer Staatsangehöriger
 - Vorgangsverwaltung Freiwilligen-Rückführung jugoslawischer Staatsangehöriger in den Kosovo (FRiK)
 - Vorgangsverwaltung Rückführungs- und Kostendatei (KostenDB)
 - Datei: VISA KzB-Verfahren
 - Fundpapier-Datenbank

2. In den Bereichen Asyl- und Flüchtlingsrecht gibt es im Wesentlichen die folgenden Datenbanken:
 - Migration Asyl ReIntegrationsSystem (MARIS); Rechtsgrundlage: §§ 7, 8, 16 AsylG, § 14 BDSG. Zweck: Workflow- und Dokumentenmanagementsystem zur Asylantragsbearbeitung.

[dip21/btd/17/088/1708887.pdf](#) (zuletzt abgefragt am 11.01.16). Der Informationsstand ist also März 2012, eine neuere Informationsquelle ist nicht verfügbar. Zudem ist die Liste keineswegs abschließend und umfassend.

- Datenbank für digitalisierte Fingerabdrücke (AFIS-A); Rechtsgrundlage: §§ 8, 9 BKAG, § 16 AsylG. Zweck: Speicherung der von den Außenstellen des BAMF aufgenommenen Fingerabdrücke zwecks Identitätsfeststellung.

II. Länderebene

Auf der Ebene der Länder gibt es aufgrund von bundesrechtlichen Regelungen im Wesentlichen die Ausländerdateien A und B sowie die Datei über Passersatzpapiere. Darüber hinaus gibt es etliche weitere Datenbanken, die von den Ländern nach landesgesetzlichen Vorgaben geführt werden. Hierüber ist keine detailliertere Auskunft möglich.

III. EU-Ebene

Im Bereich des europäischen Rechts gibt es im Wesentlichen die folgenden

Datenbanken:

- Eurodac
- Visa-Informationssystem (VIS)
- Schengener Informationssystem (SIS)

IV. Insbesondere: Die Eurodac-Datenbank

Auf EU-Ebene besteht seit 2000 die sog. Eurodac-Datenbank,¹⁷ die im Folgenden etwas näher erläutert werden soll, weil sie vorliegend besonders wichtig ist. Gemäß Art. 1 Abs. 1 Eurodac-VO besteht die Aufgabe dieser Datenbank darin, die Durchführung des Dublin-Systems¹⁸ sicherzustellen. Andererseits sollen nach Art. 1 Abs. 2 Eurodac-VO in dieser Verordnung die Bedingungen festgelegt werden, unter denen von den Mitgliedstaaten benannte (Sicherheits-) Behörden

¹⁷ S.o. Fn. 5.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABI. L 180/31 v. 29.6.2013, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=DE> (zuletzt abgefragt am 11.01.16); im Folgenden Dublin III-VO.

und das Europäische Polizeiamt (Europol) den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit den im Zentralsystem¹⁹ gespeicherten Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beantragen können. Nach Art. 1 Abs. 3 Eurodac-VO dürfen die im Zentralsystem gespeicherten Fingerabdruckdaten und anderen personenbezogenen Daten nur für die Zwecke der Eurodac-VO sowie für die in Art. 34 Abs. 1 der Dublin III-VO genannten Zwecke verarbeitet werden. Allerdings bleibt die Verarbeitung der für Eurodac bestimmten Daten durch den übermittelnden Mitgliedstaat in nach seinem nationalen Recht eingerichteten Datenbanken vorbehalten.

Die Dublin III-VO legt fest, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Es handelt sich dabei gem. Art. 3 Abs. 1 S. 2 Dublin-VO um eine ausschließliche Zuständigkeit eines einzelnen Mitgliedstaates. Die Zuständigkeitsprüfung wird nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 Dublin-VO eingeleitet, sobald im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird. Die Verordnung garantiert, dass ein Asylverfahren durchgeführt, aber jeder Asylantrag nur von einem Mitgliedstaat inhaltlich geprüft wird. Verhindert werden soll, dass ein Asylbewerber gleichzeitig oder nacheinander Asylanträge in mehreren Mitgliedstaaten stellt (sog. Asylshopping).²⁰

Die Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates sind nach Art. 7 Abs. 1 Dublin III-VO in der Rangfolge anzuwenden, wie sie in Kapitel III der Verordnung genannt sind. Diese Kriterien beruhen im Wesentlichen auf dem sog. "Verursacherprinzip", d.h. entscheidend ist, welcher Mitgliedstaat für die Einreise bzw. den Aufenthalt im Anwendungsbereich der Verordnung verantwortlich ist. Das richtet sich nach den Art. 12 ff. der Verordnung. Nach Art. 7 Abs. 2 Dublin III-VO ist für die Anwendung jener Kriterien die Situation am Tag der Stellung des ersten Asylantrags in einem Mitgliedstaat maßgeblich. Die Zuständigkeit bestimmt sich also nach objektiven Kriterien. Die Feststellung dieser objektiven Kriterien soll durch die Erhebung und den Abgleich von Fingerabdrücken durch Eurodac unterstützt werden.

Nach Art. 9 Eurodac-VO nimmt jeder Mitgliedstaat jeder Person, die internationalen Schutz beantragt und mindestens 14 Jahre alt ist, umgehend den Abdruck aller Finger ab und übermittelt diese Fingerabdruckdaten zusammen mit den in Art. 11 Buchst. b bis g Eurodac-VO aufgeführten weiteren persönlichen

¹⁹ Das ist nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a Eurodac-VO die rechnergestützte zentrale Fingerabdruck-Datenbank.

²⁰ http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Glossar/functions/glossar.html?nn=105094&lv2=5222_758 (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

Daten der antragstellenden Person so bald wie möglich, grundsätzlich aber spätestens nach 72 Stunden, an das Eurodac-Zentralsystem. Auf diese Weise übermittelte Fingerabdruckdaten werden automatisch mit den Fingerabdruckdaten abgeglichen, die aufgrund der Übermittlung durch andere Mitgliedstaaten bereits im Zentralsystem gespeichert sind. Das Ergebnis wird dem übermittelnden Mitgliedstaat automatisch mitgeteilt.

Nach Art. 14 Eurodac-VO nimmt jeder Mitgliedstaat in gleicher Weise auch denjenigen mindestens 14 Jahre alten Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die – aus einem Drittstaat kommend – beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen und nicht zurückgewiesen wurden, unverzüglich den Abdruck aller Finger ab und übermittelt diese Daten zusammen mit den in Art. 14 Abs. 2 Buchst. b bis g Eurodac-VO aufgelisteten Daten so bald wie möglich, spätestens aber 72 Stunden nach dem Aufgreifen, an das Zentralsystem. Diese werden dort nach näherer Maßgabe des Art. 15 Eurodac-VO gespeichert und abgeglichen und nach näherer Maßgabe des Art. 16 Eurodac-VO aufbewahrt.

Hält ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser sich illegal in einem Mitgliedstaat auf, so kann dieser nach Maßgabe des Art. 17 Eurodac-VO dessen Fingerabdruckdaten an das Zentralsystem übermitteln, um zu überprüfen, ob die betreffende Person zu einem früheren Zeitpunkt einen Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat gestellt hat.

Der die Daten an Eurodac übermittelnde Mitgliedstaat (sog. Herkunftsmitgliedstaat) ist nach Art. 23 Abs. 1 Eurodac-VO u.a. verantwortlich für die Rechtmäßigkeit der Abnahme der Fingerabdrücke, der Übermittlung der Fingerabdruckdateien an das Zentralsystem, die Rechtmäßigkeit der Speicherung, Aufbewahrung, Berichtigung und Löschung der Daten im Zentralsystem sowie die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der vom Zentralsystem übermittelten Ergebnisse des Abgleichs der Fingerabdruckdaten.

Für die Abnahme von Fingerabdrücken der Asylbewerber in Deutschland ist diejenige Behörde zuständig, der nach den Ausführungen oben im Abschnitt II die erkennungsdienstliche Behandlung nach § 16 Abs. 1 AsylG obliegt. Alle in Deutschland abgenommenen Fingerabdrücke werden an das Bundeskriminalamt (BKA) übermittelt, wo sie dupliziert und der nationalen Datenbank (AFIS, siehe hierzu oben unter B.I, D.I.2. zugeführt sowie parallel an die Eurodac-Zentraleinheit in Luxemburg weitergeleitet werden. Ergibt sich ein Trefferfall, werden die in Eurodac gespeicherten Daten aus Luxemburg an das BKA

übermittelt. Seit dem Beginn der Geltungsdauer der Eurodac-VO am 20.07.2015²¹ haben auch Sicherheitsbehörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten die Möglichkeit des Abgleichs von Fingerabdruckdaten mit dem Datenbestand von Eurodac.²² Dieser Abgleich erfolgt nach Maßgabe von Art. 5 Abs. 2, 6 und 19 Eurodac-VO über das BKA als nationale Zugangsstelle.²³

Die Einbeziehung des BKA in die Verwaltung der Fingerabdruckdaten von Flüchtlingen beruht auf § 16 Abs. 3 und 4 AsylG. Danach leistet das BKA Amtshilfe bei der Auswertung der vom BAMF oder den anderen zuständigen Behörden im Rahmen ihrer erkennungsdienstlichen Maßnahmen erhobenen Daten zum Zwecke der Identitätsfeststellung. Das BKA darf hierfür auch von ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben gespeicherte erkennungsdienstliche Daten verwenden, den anderen Behörden aber den Grund der Speicherung dieser Daten nicht mitteilen, soweit dies nicht nach anderen Rechtsvorschriften zulässig ist. Die Fingerabdruckdaten von Flüchtlingen werden vom BKA getrennt von anderen erkennungsdienstlichen Daten gespeichert.

E. Datenschutzrechtliche Fragen

I. Nationale Ebene

Die Belange des Datenschutzes werden durch Einhaltung der jeweils maßgeblichen bereichsspezifischen und allgemeinen Vorschriften über den Datenschutz gewährleistet. Nach den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes und der Landesdatenschutzgesetze haben die öffentlichen Stellen die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um den Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden²⁴.

Insofern finden, wie bereits dargelegt, unterschiedliche Datenschutzgesetze Anwendung, je nachdem, auf welcher Ebene – Bund oder Land – die betr.

²¹ Siehe Art. 46 Abs. 2 Eurodac-VO.

²² http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Glossar/functions/glossar.html;jsessionid=C FD62EDF53_F4622400655EA60473B794.2cid295?lv2=5222760&lv3=152174 (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

²³ Siehe unten E.II.

²⁴ Antwort der Bundesregierung (Fn. 16), S. 9.

Behörde agiert. Vor allem in §§ 7, 8 und 16 AsylG finden sich spezifische Vorschriften zur Zulässigkeit der Erhebung und Übermittlung von Daten.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die von der Bundesagentur für Arbeit erhobenen, verarbeiteten und übermittelten sog. Sozialdaten im Sinne von § 67 SGB X nach § 35 SGB I dem Sozialgeheimnis unterliegen und deshalb besonderen Schutz genießen. Dazu gibt es sehr eingehende Regelungen im Zweiten Kapitel (§§ 67 ff.) des SGB X.

II. Unionsebene

Auch die Eurodac-VO enthält spezifische datenschutzrechtliche Bestimmungen. Nach der Begründungserwägung 43 der Eurodac-VO ist der Datenschutz von entscheidender Bedeutung für den erfolgreichen Betrieb von Eurodac. Daher sind u.a. die Datensicherheit und die Rechtmäßigkeit der Datenabfrage wesentlich, um das ordnungsgemäße Funktionieren von Eurodac zu gewährleisten und die Anwendung der Dublin III-VO zu erleichtern. Auch der Erwägungsgrund 45 betrifft den Datenschutz: Danach sollten nationale Kontrollbehörden die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten überwachen und der Europäische Datenschutzbeauftragte die Tätigkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen der Union in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der Eurodac-VO kontrollieren. Die Zuständigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten ergibt sich aus Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.²⁵

Welche Daten von Flüchtlingen im Eurodac-Zentralsystem ausschließlich gespeichert werden, legt Art. 11 Eurodac-VO fest. Diese Daten werden nach Art. 12 Abs. 1 Eurodac-VO in der Regel zehn Jahre im Zentralsystem aufbewahrt und danach gemäß Art. 12 Abs. 2 der VO automatisch gelöscht.²⁶ Jeder Mitgliedstaat hat nur eine einzige nationale Zugangsstelle, die er benennt und die allein mit dem Zentralsystem Daten austauscht (Art. 3 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 Buchst. e

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vom 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 8/1.

²⁶ Vgl. auch die teilweise abweichenden Regelungen in Art. 14 ff. und Art. 17 Eurodac-VO in Bezug auf Personen, die illegal die Grenze überschreiten bzw. sich illegal im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.

Eurodac-VO). Die deutsche nationale Zugangsstelle ist das Bundeskriminalamt (BKA).²⁷

Nach Art. 27 Abs. 1 UAbs. 1 Eurodac-VO hat der Herkunftsmitgliedstaat Zugriff auf die von ihm übermittelten Daten, die im Zentralsystem gespeichert sind. Jedoch darf gemäß UAbs. 2 kein Mitgliedstaat von anderen Mitgliedstaaten übermittelte Daten abfragen oder solche Daten erhalten, mit Ausnahme der Daten, die das Ergebnis des Abgleichs nach Art. 9 Abs. 5 Eurodac-VO sind.

Zugriffsberechtigt sind nach Art. 27 Abs. 2 Eurodac-VO diejenigen nationalen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat für die in Art. 1 Abs. 1 Eurodac-VO festgelegten Zwecke (d.h. für Zwecke der Durchführung der Dublin III-VO) benannt und genau konkretisiert worden sind. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Europäischen Kommission und der für den praktischen Betrieb von Eurodac nach Art. 4 Eurodac-VO zuständigen Agentur ein Verzeichnis dieser Dienststellen. Die konsolidierte Fassung der Liste wird von der Agentur im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Deutschland hat das BAMF und eine ganze Reihe seiner Dienst- und Außenstellen (darunter die Außenstelle Lebach) benannt.²⁸

Darüber hinaus benennen die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 2 Eurodac-VO für die Zwecke gemäß Art. 1 Abs. 2 Eurodac-VO (d.h. für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung) Behörden, die gemäß der Eurodac-VO berechtigt sind, einen Abgleich mit Eurodac-Daten zu beantragen. Es muss sich dabei um nationale Behörden handeln, die für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständig sind, darf sich aber nicht um Behörden oder Einheiten handeln, die im Bereich der nationalen Sicherheit ausschließlich nachrichtendienstlich tätig sind.

Weiterhin benennt jeder Mitgliedstaat nach Art. 6 Eurodac-VO i.d.R. eine Prüfstelle, nach Maßgabe seiner Rechts- oder Verfassungsordnung ggf. aber auch mehrere Prüfstellen, die Anträge der vorgenannten Sicherheitsbehörden auf Zugang zu Eurodac nach Maßgabe des Art. 19 Eurodac-VO entgegennehmen und

²⁷ BAMF (Hrsg.), Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, S. 9 (abrufbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?blob=publicationFile> [zuletzt abgefragt am 11.01.16]).

²⁸ ABI. EU 2015 Nr. C 237/1, 3 ff., abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XX0720\(01\)&qid=1448439375591&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XX0720(01)&qid=1448439375591&from=DE) (abgefragt am 11.01.16).

allein berechtigt ist/sind, diese an die nationale Zugangsstelle zu übermitteln.²⁹ Aufgabe der Prüfstellen ist es zu gewährleisten, dass die Bedingungen für die Beantragung eines Abgleichs von Fingerabdruckdaten mit Eurodac-Daten erfüllt sind. Dementsprechend müssen die Prüfstellen von den operativen Stellen getrennt sein und dürfen insbesondere nicht den Weisungen der letzteren unterworfen sein. Prüfstellen sollten ihre Aufgaben nach der Eurodac-VO unabhängig wahrnehmen.

Das Verfahren für den Abgleich und die Übertragung von Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke ist in Art. 19 – 22 Eurodac-VO geregelt. Art. 21 Eurodac-VO regelt die Bedingungen für den Zugang von Europol zu Eurodac und bleibt hier deshalb außer Betracht. Gleiches gilt für Art. 22 Eurodac-VO über technische Details. Art. 19 Eurodac-VO legt das Verfahren für den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit Eurodac-Daten fest. Es ist/sind die nationale Prüfstelle/n, die einen sicherheitsbehördlichen Antrag auf Abgleich der nationalen Zugangsstelle übermitteln. Diese ist allein befugt ist, den Antrag zwecks Abgleichs in das Zentralsystem zu übertragen. Die Prüfstelle/n hat/haben in aller Regel vorab (und nur in dringenden Ausnahmefällen nachträglich) zu überprüfen, ob die nachstehend erläuterten engen Antragsvoraussetzungen nach Art. 20 Eurodac-VO vorliegen.

Nach Art. 20 Eurodac-VO ist der Abgleich mit dem Zentralsystem erstens subsidiär, d.h. nur dann zulässig, wenn der Abgleich mit anderen (nationalen) Datenbanken nicht zur Feststellung der Identität der betreffenden Person geführt hat. Weiterhin müssen die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: „a) [D]er Abgleich ist für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erforderlich, das heißt, es besteht ein überwiegendes Sicherheitsinteresse, aufgrund dessen die Abfrage der Datenbank verhältnismäßig ist; b) der Abgleich ist im Einzelfall erforderlich (d.h., es findet kein systematischer Abgleich statt) und c) es liegen hinreichende Gründe zu der Annahme vor, dass der Abgleich wesentlich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung einer der fraglichen Straftaten beitragen wird ...“ Art. 21 Abs. 2 Eurodac-VO bestimmt außerdem, dass Anträge auf Abgleich mit Eurodac-Daten auf Abfragen anhand von Fingerabdruckdaten beschränkt sind.

Die Kontrolle über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Eurodac erfolgt gemäß Art. 31 Eurodac-VO durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten.

²⁹ Wir konnten nicht ermitteln, ob Deutschland antragsberechtigte Behörden und eine oder mehrere Prüfstellen benannt hat.

Die vorgelagerte mitgliedstaatliche Datenverarbeitung wird durch die jeweiligen nationalen Datenschutzbehörden überwacht (Art. 30 Eurodac-VO). Art. 32 Eurodac-VO schreibt eine aktive Zusammenarbeit zwischen den nationalen Kontrollbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten vor, um eine koordinierte Überwachung von Eurodac sicherzustellen.

F. Ist eine Vernetzung der verschiedenen Datenbanken möglich?

Die Staatskanzlei fragt, ob eine Vernetzung der vorgenannten Datenbanken möglich wäre. Gemeint ist damit offenbar ein Zustand, in dem alle beteiligten Bundes- und Landesbehörden auf den gesamten Datenbestand aller Datenbanken in automatisierter Form zugreifen können. Aus datenschutzrechtlicher Perspektive wäre das salopp gesagt ein „Super-GAU“.

Da die Erhebung, Verarbeitung (z.B. durch Speicherung, Abfrage oder Weitergabe) und Nutzung von personenbezogenen Daten aus verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und einfachgesetzlichen Gründen hinsichtlich Zweck und Ausmaß jeweils eingehend geregelt sein muss, ist diese Zielvorstellung ohne tiefgreifende Änderungen der gesetzlichen Grundlagen aller vorgenannten Datenbanken ausgeschlossen. Sämtliche einschlägigen Gesetze müssten identifiziert und entsprechend angepasst werden. Selbst wenn die politische Bereitschaft dazu bestehen sollte, wäre fraglich, ob die Vereinbarkeit einer derartigen Vernetzung mit dem Grundrecht der betroffenen Personen auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zu gewährleisten wäre, denn sie könnte unverhältnismäßig sein. Das gilt vor allem für Daten, die als besonders schützenswert angesehen werden, wie etwa biometrische Daten und Sozialdaten. Es wären sehr gewichtige Gründe des Allgemeinwohls notwendig, um den freien Zugriff so vieler Stellen auf so viele teils hochsensible personenbezogene Daten zu rechtfertigen. Dies dürfte kaum gelingen. Wahrscheinlich muss es bei einer teilweisen Vernetzung bleiben und jeweils ganz konkret festgelegt werden, welche Behörden aus welchen Gründen auf welche Daten zugreifen dürfen. Je sensibler diese Daten sind, desto geringer muss die Zahl der Zugriffsberechtigten bleiben und desto gewichtiger müssen die Zugriffsgründe sein.

Es gibt bereits heute gesetzliche Vorschriften, die eine Übermittlung von Asylbewerberdaten zulassen. Unter Übermittlung wird dabei neben der aktiven Weitergabe auch das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener personenbezogener Daten in der Weise verstanden, dass Dritte zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsehen oder abrufen.³⁰ Für die Datenübermittlung einschlägig ist insbesondere § 8 Abs. 3 AsylG, der folgenden Wortlaut hat:

„Die nach diesem Gesetz erhobenen Daten dürfen auch zum Zwecke der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und der gesundheitlichen Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern sowie für Maßnahmen der Strafverfolgung und auf Ersuchen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten den damit betrauten öffentlichen Stellen, soweit es zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben erforderlich ist, übermittelt und von diesen dafür verarbeitet und genutzt werden. Sie dürfen an eine in § 35 Abs. 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch genannte Stelle übermittelt und von dieser verarbeitet und genutzt werden, soweit dies für die Aufdeckung und Verfolgung von unberechtigtem Bezug von Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, von Leistungen der Kranken- und Unfallversicherungsträger oder von Arbeitslosengeld oder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erforderlich ist und wenn tatsächliche Anhaltspunkte für einen unberechtigten Bezug vorliegen. Die nach diesem Gesetz erhobenen Daten dürfen der Bundesagentur für Arbeit übermittelt und von dieser verarbeitet und genutzt werden, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch erforderlich ist. § 88 Abs. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes findet entsprechende Anwendung.“

Zu beachten ist insoweit allerdings, dass § 16 AsylG für die durch erkennungsdienstliche Maßnahmen gewonnenen besonders sensiblen Daten von Flüchtlingen in Abs. 4a und Abs. 5 restriktivere Spezialbestimmungen enthält. Diese dürfen nur für bestimmte Zwecke an bestimmte Stellen übermittelt werden. Dies zieht der Vernetzung der vom BKA geführten Datenbank für digitalisierte Fingerabdrücke (AFIS-A) enge Grenzen, wie unten noch näher dargelegt wird.³¹

Weiterhin müssen europarechtliche Datenschutzstandards eingehalten werden, welche die Zulässigkeitschwelle für ein solches Vernetzungsprojekt weiter anheben. Diese Standards ergeben sich aus Art 16 AEUV und vor allem derzeit

³⁰ Vgl. die Definition in § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 Buchst. b BDSG.

³¹ S.u. S. 22.

noch aus der Richtlinie 95/46/EG vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.³² Die Datenschutzrichtlinie erlegt in Art. 1 Abs. 1 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten. Da Deutschland bei der Entscheidung über Asylanträge EU-Recht durchführt, muss es darüber hinaus außer den Grundrechten des Grundgesetzes und den in der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Protokollen gewährleisteten Rechten (vor allem Art. 8 EMRK) insbesondere auch die Grundrechtecharta der EU (vor allem deren Art. 8) beachten.³³

Was speziell die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Fingerabdruckdaten betrifft, so ist die Möglichkeit ihrer Abfrage durch mitgliedstaatliche Stellen, wie bereits dargelegt, sehr eng begrenzt und mit vielfachen Sicherungen versehen.³⁴ Insbesondere der Umstand, dass es in jedem Mitgliedstaat nur eine einzige nationale Zugangsstelle geben darf (Art. 3 Abs. 2 Eurodac-VO), gehört zu den Essentialia des Eurodac-Systems. Es erscheint kaum vorstellbar, dass die Eurodac-VO dergestalt geändert wird, dass zukünftig alle mit Flüchtlingen in irgendeiner Weise befassten mitgliedstaatlichen Behörden auf allen Verwaltungsebenen direkten Zugang zur Eurodac-Datenbank erhalten. Dem dürfte im Übrigen auch Art. 8 der Grundrechtecharta der EU entgegenstehen.

Demgegenüber ist es sicherlich sowohl nötig als auch möglich, die datenmäßige Vernetzung des BAMF mit den betroffenen Bundes- und Landesbehörden zu verbessern. Hierzu ein Beispiel:³⁵ Das oben bereits beschriebene MARIS-System wird von dem BAMF geführt. Die Bundespolizei kann die von ihr erfassten Daten nicht direkt in das MARIS-System einspeisen. Der Grund hierfür ist allein, dass bislang keine Schnittstellen programmiert wurden. Laut Bundesinnenministerium wird hierzu momentan eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, welche im November 2015 abgeschlossen werden sollte. Mit Hilfe solcher Schnittstellen könnte dann zumindest das BAMF die von den anderen Behörden bereits

³² ABl. Nr. L 281/31. Diese RL soll alsbald durch eine neue Datenschutzgrundverordnung ersetzt werden.

³³ Art. 51 Abs. 1 GRCh.

³⁴ Siehe oben E.II.

³⁵ Deutschlandfunk v. 03.11.15, Registrierung von Asylsuchenden: Probleme beim Datenaustausch zwischen BAMF und Bundespolizei, abrufbar unter http://www.deutschlandfunk.de/registrierung-von-asylsuchenden-probleme-beim.676.de.html?dram:article_id=332393 (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

erfassten Daten nutzen, ohne diese nochmals selbst erheben zu müssen, und sie dann auch in die Eurodac-Datenbank einspeisen.

Diese Schnittstellen müssen natürlich den vorhandenen Datenschutzvorschriften entsprechen. In § 16 Abs. 4a AsylG ist bisher nur eine Befugnis zur Übermittlung der von Asylsuchenden angefertigten Lichtbilder und Fingerabdrücke zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit an das Bundesverwaltungsamt vorgesehen, um sie mit den Daten nach § 49b des Aufenthaltsgesetzes abzugleichen. Eine Verarbeitung und Nutzung der Lichtbilder und Fingerabdrücke zur Feststellung der Identität oder Zuordnung von Beweismitteln für Zwecke des Strafverfahrens oder zur Gefahrenabwehr sowie ihre Verwendung für die Identifizierung unbekannter oder vermisster Personen wird von § 16 Abs. 5 AsylG gestattet. Ihre automatische Weitergabe über eine Schnittstelle an andere Behörden und für andere Zwecke ist derzeit rechtlich nicht zulässig. Dazu müsste vielmehr zuvor das AsylG geändert werden. Das gilt auch insoweit, als die anderen Behörden die jeweiligen Daten selbst erheben könnten. Denn die Datenweitergabe stellt gegenüber der Datenerhebung einen eigenständigen Grundrechtseingriff dar. Etwas Anderes gilt nur, wenn der betreffende Ausländer mit der Datenweitergabe ausdrücklich einverstanden ist.

Zu beachten ist, dass es in verschiedenen Ländern und Behörden auch Arbeitsschritte gibt, die „händisch“, also in Papierform erledigt werden. So wird zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes in Papierform ausgestellt und erst im Nachgang in das landeseigene Programm eingegeben.³⁶ Mit solchen „papierhaften Arbeitsschritten“ geht zwangsläufig ein Mehraufwand einher. Des Weiteren wird eine Vernetzung dadurch insoweit unmöglich gemacht, als keine spätere Eingabe der Daten in Datenbanken erfolgt. Ob und inwieweit auch im Saarland „papierhafte Arbeitsschritte“ vorkommen, wissen wir nicht. Sollte dies der Fall sein, gäbe es hier eine Rationalisierungsmöglichkeit.

³⁶ Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalens (s.o. Fn. 6).

G. Derzeitige Überlegungen zu einem einheitlichen Flüchtlingsausweis und einer Flüchtlingsdatenbank

Auf dem Koalitionstreffen am 5.11.2015 haben die Bundeskanzlerin als CDU-Vorsitzende sowie die Vorsitzenden von SPD und CSU ein weiteres „Asylpaket“ beschlossen und sich auf eine gemeinsame Linie in der Flüchtlingspolitik geeinigt. Dazu gehört auch die Einführung eines einheitlichen Ausweises und einer Datenbank für Asylbewerber und Flüchtlinge zur Verbesserung und Beschleunigung des Asylverfahrens insgesamt. Die relevante Passage des Beschlusses der drei Parteivorsitzenden lautet:

„Wir schaffen einen einheitlichen Ausweis und eine Datenbank für Asylbewerber und Flüchtlinge mit den für die Durchführung der Verfahren in Deutschland erforderlichen Daten der Flüchtlinge. Dadurch soll eine jederzeitige, sichere und rasche Identifizierung der Flüchtlinge gewährleistet sein. Das notwendige Gesetz mit klaren Festlegungen des zu speichernden Datenkranzes und der Zugriffsrechte der betroffenen Behörden werden wir noch in diesem Jahr im Bundestag einbringen und zügig verabschieden. Registrierung und Ausstellung des Ausweises sind Voraussetzung für die Stellung eines Asylantrages und für die Beantragung und Gewährung von Leistungen.“³⁷

Der notwendige Gesetzesvorschlag wird nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern vom 25.11.2015 an die Verfasser derzeit von der Bundesregierung erarbeitet, liegt aber noch nicht vor.

Vorstellbar ist, dass der geplante Flüchtlingsausweis bestimmte biometrische Daten in einem elektronischen Speichermedium speichert, wie dies derzeit bereits für den deutschen Reisepass und Personalausweis gilt. Das müsste in dem geplanten Gesetz ausdrücklich angeordnet werden. § 4 Abs. 3 Paßgesetz sieht in Ausführung einer EG-Verordnung³⁸ beispielsweise die Speicherung (nur) des Lichtbildes und der Fingerabdrücke auf dem elektronischen Speichermedium jedes Reisepasses vor. Nach § 5 Abs. 5 Personalausweisgesetz gilt Entsprechendes für den Personalausweis, allerdings mit der Maßgabe, dass

³⁷ Abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/ergebnis_pv5_11_.pdf (abgefragt am 11.01.16).

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. EU Nr. L 385/1.

Fingerabdrücke nur auf Antrag der antragstellenden Person gespeichert werden.³⁹ Daran könnte sich ein Flüchtlingsausweis orientieren.

Das Flüchtlingsrecht der EU stünde der Einführung eines solchen Flüchtlingsausweises nicht entgegen. Denn Art. 6 der Richtlinie 2013/33/EU⁴⁰ verlangt lediglich, dass die Mitgliedstaaten Asylbewerbern innerhalb von drei Tagen nach dem gestellten Antrag auf internationalen Schutz eine Bescheinigung aushändigen, die auf ihren Namen ausgestellt ist und ihren Rechtsstatus als Antragsteller bestätigt oder bescheinigt, dass sich die betreffende Person im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten darf, solange ihr Antrag zur Entscheidung anhängig ist oder geprüft wird. Mit diesem Dokument wird nicht notwendigerweise die Identität des Antragstellers bescheinigt. Das bedeutet aber, dass es den Mitgliedstaaten freigestellt wird, ein solches Identitätsdokument auszustellen. Auch die Eurodac-VO verlangt von den Mitgliedstaaten nur, dass sie die Fingerabdruckdaten von mehr als 14 Jahre alten Flüchtlingen abnehmen und schnellstmöglich an das Zentralsystem übermitteln. Dass sie diese Daten (und evtl. weitere Daten) nach Maßgabe des nationalen Rechts auch auf dem Speichermedium eines nationalen Flüchtlingsausweises speichern, wird dadurch nicht ausgeschlossen.

Die Aufnahme weiterer biometrischer Daten in das Speichermedium eines zukünftigen Flüchtlingsausweises über das Lichtbild und die Fingerabdrücke hinaus wäre gegenüber den Flüchtlingen allerdings diskriminierend, weil damit stärker in ihr Grundrecht auf Datenschutz eingegriffen würde als bei Deutschen, die einen Personalausweis oder Reisepass beantragen. Eine solche Diskriminierung ließe sich im Hinblick auf die deutschen und europäischen Grundrechte auf Datenschutz und Gleichbehandlung⁴¹ nicht rechtfertigen. Denn es wäre kaum zu erklären, warum diejenigen biometrischen Merkmale, die bei Personalausweisen und Reisepässen offenbar zur sicheren Identifikation des deutschen Inhabers genügen, bei Flüchtlingen unzureichend sein sollen. Die Eigenschaft als Asylbewerber erlaubt als solche keine derartige Ungleichbehandlung.

§ 4 Abs. 3 S. 3 Paßgesetz bestimmt in seinem letzten Satz übrigens ausdrücklich, dass eine bundesweite Datenbank der biometrischen Daten, die

³⁹ § 5 Abs. 9 PAuswG.

⁴⁰ Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. Nr. L 180/96.

⁴¹ Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 8 i.V.m. Art. 20, 21 GRCh; Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK.

auf den elektronischen Speichermedien der Reisepässe zu speichern sind, nicht errichtet wird. Sollte das für Flüchtlinge abweichend geregelt werden, würden diese hinsichtlich ihrer Datenschutzrechte schlechter behandelt. Das Diskriminierungsproblem würde sich erneut stellen und zumindest einen erhöhten Rechtfertigungsaufwand erzeugen. Die relevante Frage würde lauten: Gibt es hinreichend gewichtige Gründe für die Errichtung einer solchen Datenbank für Flüchtlinge, die man für Deutsche gerade nicht haben will? Dies wäre im Einzelnen darzulegen.

H. Zusammenfassung der Ergebnisse

- I. Die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe personenbezogener Daten (einschließlich der besonders sensiblen biometrischen Daten und Sozialdaten) von Flüchtlingen darf nur in den Grenzen der deutschen Gesetze und unionsrechtlichen Vorschriften (insbesondere datenschutzrechtlicher Art) erfolgen. Die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen wird durch die nationalen Datenschutzbehörden und den Europäischen Datenschutzbeauftragten zusätzlich überwacht.
- II. Alle diese Maßnahmen stellen zugleich unterschiedlich weitgehende Eingriffe in das Grundrecht der betroffenen Personen auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz dar, das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 8 EMRK und Art. 8 GRCh gewährleistet ist. Sie sind daher nur auf einer parlamentsgesetzlichen Grundlage zulässig, die Zweck und Ausmaß eingehend regelt, und müssen im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip stehen.
- III. Wegen der höheren Eingriffsintensität in Bezug auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz bedarf die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe biometrischer Daten einer ausdrücklichen parlamentsgesetzlichen Grundlage und unterliegt einer intensiveren Verhältnismäßigkeitsprüfung. Insbesondere deren Erforderlichkeit und Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) muss gesteigerte verfassungsrechtliche Anforderungen erfüllen.
- IV. § 16 AsylG ermächtigt verschiedene Stellen zur erkennungsdienstlichen Behandlung von in Deutschland ankommenden Flüchtlingen, wobei die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe der diesbezüglichen

Daten hinsichtlich ihres Umfangs und Zwecks abschließend festgelegt ist. Zulässig ist derzeit überhaupt nur die (auf unterschiedliche Zwecke festgelegte und begrenzte) Benutzung von Lichtbildern, Fingerabdrücken, Aufnahmen des gesprochenen Wortes und Irisbildern. Der Zugriff auf weitere biometrische Daten sowie die Verwendung der bereits jetzt zugelassenen Daten für weitere Zwecke setzt eine vorherige Änderung von § 16 AsylG voraus.

- V. Das für die Identifizierung von Drittausländern und Staatenlosen auf EU-Ebene verwendete Eurodac-System sieht vor, dass an persönlichen Daten nur Fingerabdruckdaten sowie das Geschlecht zentral gespeichert werden. Jede Erweiterung dieses Datenkranzes würde eine Änderung der Eurodac-VO voraussetzen, die nach Maßgabe der einschlägigen vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV zu erfolgen hätte.
- VI. Eine vollständige Vernetzung der deutschen und europäischen Datenbanken, in denen personenbezogene Daten von Flüchtlingen gespeichert sind, setzt tiefgreifende Änderungen der deutschen und europäischen gesetzlichen Grundlagen aller einbezogenen Datenbanken voraus. Ob diese Änderungen mit dem deutschen und europäischen Grundrecht der betroffenen Personen auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz vereinbar, insbesondere verhältnismäßig wären, ist sehr fraglich. Wahrscheinlich muss es bei einer teilweisen Vernetzung bleiben und jeweils ganz konkret festgelegt werden, welche Behörden aus welchen Gründen auf welche Daten zugreifen dürfen. Je sensibler diese Daten sind, desto geringer muss die Zahl der Zugriffsberechtigten bleiben und desto gewichtiger müssen die Zugriffsgründe sein. Demgegenüber ist es sowohl nötig als auch möglich, die datenmäßige Vernetzung des BAMF mit den betroffenen Bundes- und Landesbehörden zu verbessern.
- VII. Die derzeit diskutierte Einführung eines einheitlichen Ausweises und einer Datenbank für Flüchtlinge zur Verbesserung und Beschleunigung des Asylverfahrens bedarf einer bundesgesetzlichen Grundlage. Das Flüchtlingsrecht der EU steht ihr nicht entgegen. Allerdings muss darauf geachtet werden, Flüchtlinge gegenüber den Inhabern deutscher Reisepässe und Personalausweise nicht zu diskriminieren. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Erhebung und Speicherung biometrischen Daten im

elektronischen Speichermedium des zukünftigen Flüchtlingsausweises als auch im Hinblick auf den Inhalt und die Verwendung der geplanten Datenbank.

Literaturverzeichnis

Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage v. 06.03.12, BT-Drs. 17/8887, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708887.pdf> (zuletzt abgefragt am 11.01.16).

Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalens auf eine Kleine Anfrage v. 02.09.15, Drs. 16/9674, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMD16/9674&quelle=alle> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

BAMF, Glossar, EASY, abrufbar unter <https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/function/glossar.html?lv3=1504436&lv2=1364170> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

BAMF, Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, abrufbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?blob=publicationFile> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

BAMF, Verteilung der Asylbewerber, abrufbar unter <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD, 05.11.15, abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/ergebnis_pv5_11_.pdf (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

BMI, Glossar, Dublin-Verordnung, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Glossar/functions/glossar.html?nn=105094&lv2=5222758> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

BMI, Glossar, Eurodac, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Glossar/functions/glossar.html;jsessionid=C FD62EDF53F4622400655EA60473B794.2cid295?lv2=5222760&lv3=152174> (zuletzt abgefragt am 11.01.16)

Peter Welchering im Gespräch mit Uli Blumenthal, Registrierung von Asylsuchenden: Probleme beim Datenaustausch zwischen BAMF und Bundespolizei, Deutschlandfunk v. 03.11.15, abrufbar unter http://www.deutschlandfunk.de/registrierung-von-asylsuchenden-probleme-beim.676.de.html?dram:article_id=332393 (zuletzt abgefragt am 11.01.16)