



**Maryam Kamil Abdulsalam**

## **Das Ausländerzentralregister kein Datenschutz für Nicht-Deutsche**

Für 13 Euro ist der Grundrechte-Report 2022 im Buchhandel zu bekommen. Die Anschaffung lohnt sich. Zahlreiche prominente Autorinnen und Autoren kümmern sich um den tatsächlichen Schutz unserer Verfassung, der mit dem gleichnamigen Bundesamt oft nicht viel zu tun hat. Maryam Kamil Abdulsalam, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, befasst sich mit dem Ausländerzentralregister.

In ihrem Beitrag nimmt sie die neuste Novelle dieses Gesetzes im „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ unter die Lupe. Es hat drei wesentliche Ziele:

- Das Ausländerzentralregister (AZR) soll sachlich erweitert werden. Insbesondere Gerichtsentscheidungen in Asylverfahren werden dadurch in einer zentralen Datenbank erfasst. In diesen Gerichtsentscheidungen werden Fluchtgründe wie z. B. sexuelle und religiöse Orientierung, Widerstandshandlungen gegen Repression in Herkunftsländern und zahlreiche zusätzliche Personaldaten der Betroffenen erfasst.
- Den Ausländerbehörden stehen diese Informationen auch heute schon zur Verfügung, und zwar in den Ausländerakten. Länder wie Hessen haben diese Akten inzwischen im pdf-Format kopiert und gespeichert. An deren oft desaströsem Zustand hat sich dadurch aber nichts geändert. Alles steht irgendwo, aber man findet es nicht. Es gibt keine einheitlichen Kriterien für die Speicherung.
- Bisher haben die zuständigen Ausländerbehörden die Akten gepflegt. Das soll sich jetzt ändern. Das BAMF wird diese Aufgabe übernehmen. Alle anderen Behörden bekommen nur noch Leserechte.

Maryam Kamil Abdulsalam argumentiert hauptsächlich verfassungsrechtlich. Sie sieht den Datenschutz und andere Grundrechte der im AZR erfassten Personen gefährdet. Zudem entsteht enormes Missbrauchspotenzial durch Behörden. Die Autorin fordert eine Stärkung der Betroffenenrechte, eine Begrenzung der Zugriffsrechte der Behörden und die Einschränkung der gespeicherten Daten auf ein erforderliches Maß. Darin ist ihr uneingeschränkt zuzustimmen.

Was wissen Behörden über Menschen ohne deutschen Pass? Was wollen sie wissen? Was dürfen sie wissen? Zur Beantwortung dieser Fragen habe ich vor einem Jahr einen kleinen Führer durch den Dschungel von Akten und Dateien bereitgestellt, der bis heute nichts von seiner Aktualität verloren hat. Akten und Dateieinsicht ist das A und O, wenn Asylsuchende in Auseinandersetzung mit Behörden verwickelt werden. Hier werden die damaligen Argumente und Handreichungen noch einmal dokumentiert.

### Das Ausländerzentralregister (AZR)

Es wird vom Bundesverwaltungsamt geführt und enthält die Daten aller Menschen ohne deutschen Pass, die mindestens drei Monate in Deutschland gelebt haben. Rund 26 Millionen Datensätze sind gespeichert, bis zu 100 Millionen Vorgänge werden jährlich automatisiert über das AZR abgewickelt. Mehr als 14.000 Partnerbehörden und Organisationen mit mehr als 100.000 Berechtigten können darauf zugreifen. Bisher sind keine personenbezogenen Details wie z. B. Entscheidungen in Asylverfahren oder Gerichtsurteile gespeichert. Entscheidungen sind nur stichwortartig hinterlegt. Nach dem Willen der Bundesregierung soll das anders werden. Sie hat ein [Gesetz zur Weiterentwicklung des AZR](#) vorgelegt, das auch die automatisierte Speicherung und Erschließung solcher Details ermöglichen soll. Der [Hessische Flüchtlingsrat](#) und viele andere Organisationen sprechen sich gegen diese Erweiterung aus. Wer wissen möchte, welche personenbezogenen Informationen gespeichert sind, kann sich an das Bundesverwaltungsamt wenden. [Hier steht, wie das geht.](#)

### Die Ausländerdatei

Sie wird von der örtlich zuständigen Ausländerbehörde geführt und existiert in den Varianten A und B. Die Variante B ist ein Archiv von Daten Eingebürgerter, Verstorbener und dauerhaft Weggezogener. Die **Ausländerdatei A** gibt es für alle Personen ohne deutschen Pass, die sich aktuell in Deutschland aufhalten. Sie ist die Quelle für alle Informationen im AZR. In den §§ 62 ff. der Aufenthaltsverordnung ist festgelegt, [was in dieser Datei stehen darf](#). Der Katalog ist umfangreich, und man kann mit Recht darüber diskutieren, ob alle diese Daten wirklich gebraucht werden. Bisher stehen in der Ausländerdatei A ebenso wie im AZR keine Details zu Gerichtsurteilen und BAMF-Entscheidungen. Das Gesetz zur Weiterentwicklung des AZR sieht aber vor, dass genau diese Details künftig erfasst werden. Die Kompetenz zur Datenerfassung soll von den örtlichen Ausländerbehörden auf die Bundesebene verlagert werden. Der Innenausschuss des Bundestages hat empfohlen, dass sensible persönliche Daten wie z. B. Asylgründe vor der Erfassung geschwärzt werden. Man kann sich nicht so recht vorstellen, wie das funktionieren soll. Niemand kann sagen, welchen Sinn Dutzende geschwärzte Seiten in Ausländerdatei A und AZR machen. Die örtliche Ausländerbehörde ist verpflichtet, Betroffenen und deren Bevollmächtigten Auskunft über die gespeicherten Daten zu erteilen.

### Die Ausländerakte

Sie ist das klassische Arbeitsinstrument der Ausländerbehörden. Wie jede hessische Behördenakte unterliegt sie den Vorschriften des [Aktenführungserlasses](#). Der zielt auf Vollständigkeit. Alles, was der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter wichtig erscheint, muss dort abgeheftet werden. Im Gegensatz zur Ausländerdatei kommt damit ein subjektiver Faktor ins Spiel. Was manche abheften, wandert bei anderen in den Papierkorb. Die einen dokumentieren neutral und wertschätzend, die anderen abwertend und gehässig. Die Ausländerakte spiegelt auf der einen Seite die Personen, für die sie angelegt worden ist, auf der anderen Seite aber auch Arbeitsweise und Vorurteilsstrukturen der aktenführenden Behörden. Man findet wirklich jedes Dokument, das jemals über eine Person verfasst worden ist. Gerichtsurteile und BAMF-Entscheidungen sind in voller Länge abgeheft-

tet. Man findet die Dokumente aber nicht sofort, sondern muss sich bei der Suche durch einen riesigen Textkorpus quälen. Eigentlich erschließen sich Ausländerakten nur Menschen, die sich darin auskennen. Für eine automatisierte Verarbeitung sind sie im Gegensatz zu den Ausländerdateien nicht geeignet. Verantwortlich für die Aktenführung sind bei Personen mit regulärem Aufenthaltstitel die örtlich zuständigen Ausländerbehörden, bei allen anderen die Zentralen Ausländerbehörden. Bei der jeweils zuständigen Behörde kann auch Akteneinsicht beantragt werden.

## **Die elektronische Ausländerakte**

Anscheinend steht also in hessische Ausländerakten alles, was der Bund künftig im Ausländerzentralregister speichern möchte, aber in einer so ungeordneten Weise, dass es nicht digital speicherfähig ist. Die hessischen Ausländerdateien sind speicherfähig und damit für eine Zentralisierung geeignet. Sie enthalten aber nicht alle Details, die übergeordnete Behörden wissen möchten. Innenminister Peter Beuth versucht derzeit, dieses Dilemma aufzulösen. Er hat das Programm „[Elektronische Ausländerakte](#)“ aufgelegt und gegenüber dem Hessischen Landtag dazu Stellung genommen. Die Inhalte der hessischen Ausländerakten sollen geordnet, digitalisiert und für andere Behörden in Echtzeit zugriffsfähig gemacht werden. Kommunikation mit dem Bund ist dabei nicht mitgedacht. Beuths Digitalisierungsprogramm macht an der Landesgrenze halt. Sein Ministerium, in der Praxis vertreten durch die drei Zentralen Ausländerbehörden, ist die Spinne im Datennetz. Für Außenstehende ist nicht erkennbar, wie es mit dem Verhältnis von Anspruch und Wirklichkeit bei der Einführung der elektronischen Ausländerakte bestellt ist. Auf jeden Fall sind inzwischen alle Akteninhalte im PDF-Format gescannt worden. Zumindest von der Zentralen Ausländerbehörde Gießen wird Akteneinsicht als Link zum Download gewährt. Freitextsuche oder andere Methoden der digitalen Erschließung von Akteninhalten sind aber bisher nicht erkennbar. Derzeit scheint Einsichtnahme in die elektronische Ausländerakte noch keinen Erkenntnisfortschritt gegenüber der klassischen papierbasierten Akte zu bringen.

## **Was sollte man tun, was kann man tun?**

1. AZR, Ausländerdatei und Ausländerakte mögen sich zwar auf dieselbe Person beziehen, enthalten aber unterschiedliche und teilweise einander widersprechende Inhalte. Man sollte also Einsicht in alle drei Speichersysteme nehmen.
2. Das Recht zur Einsichtnahme ergibt sich aus der [Datenschutzgrundverordnung \(DSGVO\)](#) der EU. Artikel 15 regelt das persönliche Auskunftsrecht, Artikel 16 das Recht auf Berichtigung und Artikel 17 das Recht auf Löschung.
3. Der Hessische Flüchtlingsrat kritisiert zu recht, dass mit der geplanten Erweiterung des AZR Persönlichkeitsrechte von Menschen ohne deutschen Pass verletzt werden. Diese Kritik muss in die Öffentlichkeit und in die Parlamente getragen werden.
4. Politisch Verantwortliche für die Führung von Ausländerakten in Regierungspräsidien, Kreisausschüssen und Magistraten sollten sich kritisch ansehen, ob sie den jetzigen Zustand dieser Dokumente wirklich verantworten können. Runde Tische mit Betroffenen, Ausländerbeiräten, Organisationen der Flüchtlingshilfe und betroffenen Behörden sind dringend nötig.

19.06.2021

Kurt Bunke

## Vergleich von Ausländerakte und Ausländerdatei A

	<b>Ausländerakte</b>	<b>Ausländerdatei A</b>
<b>Verantwortlich</b>	In der Regel örtlich zuständige Ausländerbehörde, im Asylverfahren und bei Duldung ZAB	Örtlich zuständige Ausländerbehörde
<b>Rechtsgrundlage</b>	Aktenführungserlass des Landes Hessen <a href="https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bsh/document/VVHE-VVHE000017539">https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bsh/document/VVHE-VVHE000017539</a>	Aufenthaltsverordnung, §§ 62 ff. <a href="http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/">http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/</a>
<b>Inhalt</b>	Alle relevanten Vorgänge, kein normierter Katalog von Inhalten, Entscheidungsprozesse nachvollziehbar, vertrauliche Informationen dokumentiert	Normierter Katalog von Inhalten (festgelegt in §§ 64 und 65 Aufenthaltsverordnung), nur Fakten und Entscheidungen, keine personenbezogenen Details
<b>Zustand</b>	kein erkennbarer Qualitätsstandard, abhängig von örtlichen Verhältnissen, Willkür nicht auszuschließen, Vorgänge schwer zu finden	geordnet, falsche Zuordnung von Vorgängen nur im Einzelfall nicht auszuschließen, Vorgänge gut sortiert und leicht zu finden
<b>Quellen</b>	Alle verfügbaren Quellen ohne Beurteilung von Relevanz und Glaubwürdigkeit	Definierte Quellen (Entscheidungen der Ausländerbehörde, Meldungen anderer Behörden über die Betroffenen)
<b>Grad der Digitalisierung</b>	unbekannt und von örtlichen Verhältnissen abhängig, Vollständigkeit angestrebt aber nicht zu erreichen	vollständig
<b>Verknüpfung</b>	Gemeinsames Dokumentenmanagement aller hessischen Ausländerbehörden (Elektronische Ausländerakte) auf unbekannter Rechtsgrundlage	Ausländerzentralregister (AZR), Verlagerung der Verantwortung für die Datei auf AZR und BAMF geplant
<b>Systemvergleich in Stichworten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte nicht aggregiert und statistisch schwer auswertbar</li> <li>• hoher subjektiver Faktor bei Datenerfassung und -auswertung</li> <li>• eröffnet individuelle Handlungsspielräume bei anstehenden Entscheidungen</li> <li>• Korrekturmöglichkeiten für Betroffene kaum gegeben</li> <li>• Instrument der Exekutive auf Ebene des Landes und der Kommunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte hoch aggregiert und auf statistische Auswertung angelegt</li> <li>• subjektiver Faktor weitgehend ausgeschlossen</li> <li>• definiert den sachlichen und rechtlichen Rahmen des Falls</li> <li>• Korrekturmöglichkeiten in DSGVO definiert</li> <li>• Planungsinstrument des Bundes für Entscheidungen in der Asyl- und Migrationspolitik</li> </ul>

Ausländerakte und Ausländerdatei bestehen in Hessen unabhängig von einander. Die Inhalte sind nicht deckungsgleich. Funktionen und Potenziale sind unterschiedlich. Entscheidungen über Abschiebung, Duldung, Ausweisung etc. werden eher auf Grundlage der Ausländerakte getroffen. Der verbindliche rechtliche und faktische Rahmen eines Falls ist eher in der Ausländerdatei zu finden. Anwält\*innen und Betroffene sollten künftig grundsätzlich bei Auseinandersetzungen Einsicht in beide Systeme nehmen. Verstärkte zivilgesellschaftliche und parlamentarische Kontrolle ist bei beiden Systemen nötig. Auf keinen Fall dürfen die Systeme vereinheitlicht und zusammengeführt werden. Ausweitung und Vereinheitlichung liegt im staatlichen Interesse, Kontrolle und Reduzierung der gespeicherten Informationen im Interesse der Betroffenen.

Cölbe, den 16.05.2021  
Kurt Bunke