

Material zum AZR¹

Vorläufer des AZR war die "Ausländerzentalkartei", 1938 von den Nazis eingeführt.

Das **AZR** (Ausländerzentralregister) wird ab 1953 als "**Abteilung III 5**" (Bezeichnung Stand 1998) beim **Bundesverwaltungsamt** in Köln geführt.

Im Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes von 1959 heißt es: "Das Bundesverwaltungsamt führt das Ausländerzentralregister, das der Erfassung von im Bundesgebiet wohnhaften Ausländern dient". Nach gewissen passrechtlichen Erleichterungen und ersten ausländischen Arbeitskräften in Deutschland sah das Bundesinnenministerium (BMI) die "Notwendigkeit einer verstärkten Überwachung der Ausländer im Bundesgebiet".

1965 wird die Erfassung der Ausländerinnen und Ausländer mittels exekutiver Bestimmungen über die Führung von Ausländerkarteien erstmals offiziell geregelt.

Seit dem 1.8.67 wurde die Hauptkartei des AZR auf ein automatisiertes (EDV-)Verfahren umgestellt.

1975 waren 6,6 Mio. Datensätze über Immigrantinnen und Flüchtlinge gespeichert, Ende der 80er Jahre sind es knapp 10 Mio. Datensätze im AZR.

Strukturelle und technische Probleme beim AZR und das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Volkszählung von 1983 (wonach eine solche Datenbank ohne gesetzliche Grundlage verfassungswidrig ist) führten (1994) zum Gesetz zum AZR (s.u.) und ab Ende der 80er Jahre zu einer Neukonzeption des AZR, um den Datenaustausch zwischen allen Ausländerbehörden und dem AZR, aber auch zu Asyl-, Polizei-, Arbeits- und Verfassungsschutz-Behörden zu ermöglichen.

Parallel dazu die EDV-Automation der Ausländerbehörden, die meist mit weit über die rechtlichen Bestimmungen hinausgehenden Datenerfassungssystemen arbeiten und die elektronische Kommunikation mit dem AZR sowie kommunalen und regionalen Dateien ermöglichen, so etwa das in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen eingesetzte System "LaDiVA" (Landeseinheitliches Dialogverfahren für das Ausländerwesen).

Seit ca. 1990 übernimmt der Bund hinsichtlich der Automation im Asyl-Bereich die Rolle des Vorreiters.

Im **BAFI** wird das Verfahren **ASYLON** (Asyl online) betrieben, das die Außenstellen des BAFI miteinander vernetzt und die Aktenbearbeitung der Asylverfahren automatisiert. ASYLON und AZR werden derart miteinander verknüpft, dass die Daten des jeweils anderen Systems übernommen werden können.

1998 sind ca. 11,5 Millionen Personen beim AZR verzeichnet - obwohl in der BRD nur rund 8 Millionen Ausländer leben.

Erfasst werden Grunddaten wie Geburtsdatum, Wohnort und Beruf, zudem Angaben zum Aufenthaltsstatus, Stand des Asylverfahrens, eventuellen Einbürgerungsbestrebungen oder Vorstrafen. Außerdem werden aufgrund Ausländergesetz Daten zum Vollzug der Ehe, die Wohnungsgröße, das Maß der erreichten Integration, die genaue Art und Weise des Lebensunterhalts usw. von rechtlicher Relevanz erhoben, gespeichert und ausgewertet. (Unklar, ob nur bei den Ausländerbehörden selbst, oder auch im AZR).

Zahl der Terminals, die am AZR angeschlossen sind: 21.000 (Stand 1998).

Behörden, die auf das AZR Zugriff haben und es mit Informationen füttern: Ausländerbehörden, Grenzbehörden, Bundesgrenzschutz, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, BKA, Verfassungsschutz, BND, Staatsanwaltschaften, BAW (Bundeszentralregister) Oberlandesgerichte usw.

Nach dem 11.9.01 hat auch das **FBI** aufgrund einer Regierungs- und Länderinnenministerentscheidung weitgehenden Zugriff auf das SIS und das AZR bekommen, vermutlich durch FBI-Verbindungsbeamte beim BKA, die online abfragen können.

Erfassung beim VS und BKA

Dass Nichtdeutsche für den **Verfassungsschutz** von besonderem Erfassungsinteresse sind, zeigen die offiziellen Angaben: Während das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) 1989 bundesweit 97.250 der ca. 4,6 Mio. Ausländerinnen und Ausländer als sicherheitsgefährdend oder extremistisch erfasst hatte, waren zur gleichen Zeit "nur" insgesamt 77.000 von ca. 60 Mio. Deutschen als links- oder rechtsextremistisch gespeichert - Erfassungsquote bei Nichtdeutschen also ca. 20mal höher als bei Deutschen.

In den geltenden Dateirichtlinien des **BKA** sind die Ausländerinnen und Ausländer zu speichern, bei denen dies "nach grenzpolizeilichen, ausländerrechtlichen, passrechtlichen oder sonstigen

¹ Asyl- und Ausländerrecht nicht besonders berücksichtigt, da sie eher bekannt sind, bzw. es dazu ausführliche Stellungnahmen gibt. Die Auswirkungen der neuen Sicherheitsgesetze auf das AZR sind unten beschrieben. Ansonsten siehe die Literaturliste.

Rechtsvorschriften" erforderlich ist. Während in der polizeilichen **INPOL**-Fahndung die Regellöschungsfrist bei justiziell gesuchten Kriminellen ein Jahr beträgt, werden Ausweisungen und Abschiebungen 10 Jahre lang gespeichert. Entsprechend entfielen 1982 von den ca. 200.000 Fahndungsnotierungen in der INPOL-Personenfahndung allein 115.000 auf Ausländerinnen und Ausländer.

Vor 1992 konnte nur bei "Zweifeln an der Identität von Asylsuchenden" eine (ED-)Behandlung vorgenommen werden. Das BKA sollte dem BAFI bei der Auswertung der Fingerabdrücke "Amtshilfe" leisten. In der Praxis erfolgte ausnahmslos eine ED-Behandlung, 1992 wurde aus dieser Praxis Gesetz. Seit dem sog. "**Asylkompromiss**" von **1993** zur "Aufdeckung und Verfolgung von unberechtigtem Bezug von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, von Leistungen der Kranken- und Unfallversicherungsträger oder von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe" dürfen Daten praktisch unbeschränkt ausgetauscht werden. Auch Angaben über in der Heimat begangene Straftaten, die zur Begründung des Asylantrags mitgeteilt wurden, sind den Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Auch schon an der Grenze abgewiesene Flüchtlinge werden erkennungsdienstlich erfasst. Es werden Zehnfingerabdrücke von allen Asylsuchenden erhoben, welche verformelt und seit 3.12.92 im zentralen "**Automatischen Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS)**" beim BKA gespeichert werden. Mit Hilfe von AFIS werden jährlich 400.000 Datensätze erfasst. Damit wird eine Vollerfassung aller Asylsuchenden erreicht und eine Referenzdatei für die kriminalistische Spurensuche geschaffen.

Fingerabdruck-Daten von Asylsuchenden und solche von StörerInnen, Verdächtigen, Verurteilten und Inhaftierten werden im selben AFIS-System geführt.

Seit Anfang der 90er Jahre wurden die Grenzübergänge mit sog. Grenzterminals ausgerüstet (Ende 1995 insgesamt 213), sie verfügen u.a. über Ausweislesegeräte. Daten aus nicht maschinell lesbaren Ausweisen müssen nach wie vor eingetippt werden. Abfragbar sind nicht nur die Personen- und die Sachfahndungskomponenten von INPOL. Über die Zentralrechner des BKA können auch das Ausländerzentralregister AZR sowie das Zentrale Verkehrsinformationssystem (**ZEVIS**, als "Flensburg" bekannt) angefragt werden. Hinzu kommt das **Schengener Informationssystem (SIS)**. Laut INPOL- und der SIS-Statistik sind Personenfahndungssysteme in erster Linie Systeme zur Abschiebung und Einreiseverweigerung. Fast 60% der Ausschreibungen in der INPOL-Personenfahndung und über 85% der Personendaten im SIS beziehen sich auf Nicht-EU-AusländerInnen, die aus- oder zurückgewiesen werden sollen.

Bereits seit Anfang der 80er Jahre ermöglichen mobile Datenfunkterminals die Kontrolle in fahrenden Zügen oder im Hinterland der Grenze.

Ergebnisse aller dieser Maßnahmen und Kontrollen können im AZR landen, bzw. sind Abfragen beim AZR Teil dieser Kontrollen.

Ausweitung der Erfassung auf Europa

Im sog. Schengener Zusatzübereinkommen vom 15.6.90 (**Schengen II**) vereinbarten die EU-Staaten, ihre asyl- und ausländerrechtlichen Entscheidungen, z.B. Ausweisungen oder Sichtvermerke, gegenseitig anzuerkennen und umzusetzen. Dies setzt den Austausch höchst sensibler Daten voraus. Geplant bzw. realisiert sind eine "gemeinsame Liste von zur Einreiseverweigerung ausgeschriebenen Ausländern", eine polizeiliche Meldepflicht von "Drittausländern" spätestens drei Tage nach der Einreise; eine besondere Hotelmeldepflicht für fremde Staatsangehörige; Konsultationspflichten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln an ausgeschriebene Personen; Datenaustausch über Fluchthelfer etc. Beim "**Schengener Informationssystem (SIS)**", über das neben den Polizeien auch die Ausländerbehörden Zugriff auf die Personenfahndungsbestände der anderen Mitgliedsländer nehmen können, werden unter dem Ausschreibungskriterium "Einreiseverweigerung" die auszuweisenden oder abzuschiebenden Personen gespeichert.

Das Verhältnis zwischen SIS und AZR (wer fragt wo was ab, bzw. gibt wo was ein und welche Hardware steht wo, bzw. welche wird gemeinsam genutzt) wäre noch zu recherchieren.

In allen westeuropäischen Staaten werden heute Asylsuchende sofort nach ihrer Ankunft erkennungsdienstlich behandelt, das wurde im **Dubliner Abkommens** im Juni 1990 beschlossen. Dieses Abkommen soll Doppel- und Folgeanträge eines Flüchtlings in verschiedenen EU-Staaten bekämpfen und sieht dafür vor, dass nur noch ein Asylgesuch pro Flüchtling erlaubt wird. Dieses ist im zuständigen Staat zu stellen, und das ist im Normalfall der EU-Staat, den der Flüchtling als ersten betreten hat. Alle anderen können die Betroffenen dorthin zurückschieben. Voraussetzung dieses Verfahrens ist, dass die Identität der Person festgestellt wird. Das im September 1997 in Kraft getretene Dubliner Abkommen erlaubt hierzu die Verwendung von Fingerabdrücken. In **EURODAC** selbst werden die digitalisierten Fingerabdrücke, Ort und Zeitpunkt der Erfassung, der zuständige

Staat und die von ihm verwendete Kennnummer der Person sowie deren Geschlecht erfasst, es ist also praktisch ein EU-weites AFIS. Die sonstigen Daten registriert der "Herkunftsmitgliedstaat". (In einem Zusatzprotokoll heißt es, dass auch alle illegalen Zuwanderer ED-behandelt und ihre Fingerabdrücke in EURODAC gespeichert werden.) Speicherort der "sonstigen Daten" im "Herkunftsmitgliedstaat" dürfte das AZR sein.

Die Übermittlung und der Vergleich von Fingerabdrücken sind auf zwei Wegen möglich. Die Blätter können auf konventionellem Wege an die Zentraleinheit geschickt werden, die den Vergleich vornimmt und die Ergebnisse zurückmeldet. Zugelassen ist auch ein online-Verfahren, bei dem die zuständige Behörde den Vergleich selbst direkt im System vornimmt. (In der BRD ist immer das BKA zwischen die Asylbehörden und die EURODAC-Zentraleinheit geschaltet - wo sich letztere befindet sollte recherchiert werden.) Voraussetzung für letzteres ist die Kompatibilität des jeweiligen nationalen AFIS mit EURODAC, und dafür wiederum ist die Herstellerfirma ausschlaggebend. Spanien betreibt seit Anfang der 80er Jahre ein AFIS der Firma 'NEC', die Schweiz benutzt seit 1988 ein System der Firma 'PRINTRAK', Frankreich arbeitet wie die BRD mit einem Produkt des französischen Herstellers 'MORPHO' Electronics. Diese Uneinheitlichkeit behindert den Aufbau von EURODAC. Welche Firma den Zuschlag für die Errichtung von EURODAC erhält, ist (Stand 1999) noch nicht bekannt.

Änderungen des AZR-Gesetzes 2001:

Für Polizei, BGS, Zoll, Arbeitsämter, Staatsanwaltschaften, Verfassungsschutz des Bundes und der Länder, MAD, BND, BVA wird der Zugriff auf die im AZR gespeicherten Daten – auch ohne konkrete Gefahr oder Verdacht (Änderung § 12 AZR) – erheblich erleichtert.

Den genannten Stellen wird künftig der **Zugriff auf den gesamten Datenbestand des AZR** ermöglicht, einschließlich des sofortigen onlinemäßigen Zugriffs (Änderung § 22 AZR). Dies betrifft auch zahlreiche Ausländer betreffende sog. "Gruppenauskünfte" (Änderung § 12 AZR).

Die vom Bundesjustizministerium zu Recht als Verstoß gegen die verfassungsmäßig garantierte Religionsfreiheit kritisierte Erfassung der **Religionszugehörigkeit** von Flüchtlingen und MigrantInnen im AZR ist weiterhin vorgesehen

Sind nach jetziger Rechtslage bei Ausländern und Flüchtlingen bisher nur das Bild sowie die Angaben zur Person zu speichern, sollen nach neuer Rechtslage neben Fingerabdrücken die **biometrischen Merkmale** Hand und Gesichtsform gespeichert werden. Die erhobenen Daten sollen maschinenlesbar und codiert auf den vorgesehenen Visa- und Aufenthaltsplaketten sowie in Ausweisersatzpapieren aufgenommen werden. Sie können damit von jeder öffentlichen und privaten Stelle automatisch abgelesen werden.

Auch ist bei dem oben genannten Personenkreis die Aufnahme und Speicherung von **Sprachaufzeichnungen** mit einer Speicherzeit von 10 Jahren vorgesehen. Den Sicherheitsbehörden (LKA, BKA, Verfassungsschutz, Zollkriminalamt, MAD) und den Sozialbehörden soll neben den Ausländerbehörden ein automatisierter Zugriff – online – auf die entsprechenden Dateien ermöglicht werden. Sämtlich erhobene Daten sollen auch für die gesamte Speicherzeit für polizeiliche Zwecke benutzt werden.

Zudem gibt es die Möglichkeit im Rahmen eines Konsultationsverfahrens nach dem **Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)**, die Erkenntnisse mit weiteren Daten der Mitgliedsstaaten abzugleichen. Diese Erkenntnisse können schon heute den deutschen Auslandsvertretungen übermittelt werden(...). Gab es bzw. gibt es nach der derzeitigen Rechtslage noch die Möglichkeit der Überprüfung und damit der Kontrolle derjenigen Dienste und Behörden, die auf die entsprechenden Datenbanken zurückgreifen, wird es eine solche Kontrolle nach der beabsichtigten neuen Rechtslage nicht mehr geben.

Beabsichtigt ist, durch Verordnungsermächtigung eine grundsätzliche Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden zu installieren. Es wird ein **regelmäßiger Datenabgleich mit Erkenntnissen des BKA/BfV und BND** sowie die Weiterleitung dieser Informationen erfolgen. Im Ergebnis werden die zu speichernden Daten und der Kreis der Zugriffsberechtigten auf diese Daten erweitert; Kontrollmöglichkeiten werden abgeschafft. Damit ist jeder Nichtdeutsche schutzlos.

Dies betrifft nicht nur den Ausländer, sondern auch seine in Deutschland lebenden Familienangehörigen sowie andere **Kontaktpersonen**.

Die ausländerrechtliche Überwachung und Speicherung seiner Daten für die nächsten 10 Jahre setzt für die Betroffenen bereits bei der **Visumsbeantragung** im Ausland ein, unabhängig davon, ob er nach Deutschland einreist oder nicht. Die **Einladenden** und der angegebene Aufenthaltszweck sowie die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bezugspersonen sollen von der Ausländerbehörde überprüft werden. Dies gilt nicht nur bei privaten, sondern auch bei Geschäftsreisen. Bei Fällen ohne Bezugspersonen (z.B. Reisen über das Reisebüro) sind Erkundigungen bei den Veranstaltern

vorgesehen, soweit das Visum nicht schon mangels Prüfungsmöglichkeiten versagt werden "muss" oder besser "kann". (...) Gründe für die Versagung des Visums müssen dem Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Gegen die Versagung eines **Touristenvisums** soll es im neuen Zuwanderungsgesetz sogar keinerlei Rechtsmittel geben.

Zukünftig sollen nunmehr alle durch das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz erhobenen Daten auch für polizeiliche Zwecke genutzt werden. D.h. ausdrücklich - Aufnahme der Fingerabdrücke in die **AFIS** (Automatisiertes Fingerabdrucksidentifizierungssystem) und die Ermöglichung eines generellen automatisierten Abgleichs der Fingerabdrücke von Asylbewerbern mit dem polizeilichen Tatortspurenbestand, - Polizeibehörden sollen auch zur Abwehr abstrakter Gefahren online auf alle im **AZR** gespeicherten Angaben zum Aufenthaltsstatus und zum Asylverfahren zugreifen dürfen.

Literatur

- ✂✂ Aly/Roth, Restlose Erfassung, 1984
- ✂✂ Schilys Terrorismusbekämpfungsgesetz: Der falsche Weg. Stellungnahme von Bürgerrechtsorganisationen zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001
- ✂✂ Gesetz über das Ausländerzentralregister - (AZR-Gesetz)
- ✂✂ Flüchtlingsrat Berlin, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) – vorgelegt zur Anhörung am 30. November 2001 im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Inneres
- ✂✂ Flüchtlingsrat S.-H. e.V., Presseerklärung 28.11.2001
- ✂✂ Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz: Positionspapier zum Antiterrorgesetz der Bundesregierung, Kiel, 7. Dezember 2001
- ✂✂ Heinz-Jürgen Schneider, Der neue Paragraph 129b, CILIP online 30.11.01
- ✂✂ "BigBrotherAward der Kategorie "Lebenswerk" an das Bundesverwaltungsamt in Köln für sein Ausländerzentralregister", online 26.10.2000
- ✂✂ Thilo Weichert, Ausländererfassung in der Bundesrepublik, CILIP 45 (2/1993)
- ✂✂ Heiner Busch: Hart an der Grenze - Technische Aufrüstung für die Abschottungspolitik, CILIP 60 (2/98)
- ✂✂ Dr. Hubert PIRKER, EVP-Koordinator für Innere Sicherheit: EURODAC bringt Sicherheit, Presseerklärung vom 23.09.99
- ✂✂ Datenschutzbeauftragte, 21. Tätigkeitsbericht (1999) Punkt 4.5: Ausländerüberwachung - ein gesellschaftliches Pilotprojekt?
- ✂✂ Stimme? Zeitschrift für In- und AusländerInnen im Lande Bremen (7-8/98): Migranten und Datenschutz
- ✂✂ Integrationsbüro EDA/EVD: Schengen: Häufig gestellte Fragen, Bern 2001
- ✂✂ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 169. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 7./8. November 2001
- ✂✂ Grafik der EURODAC-Mitgliedstaaten
- ✂✂ Grafik Kommunikationswege des AZR
- ✂✂ Grafik Informationstechnik des BAFI