

**Bericht
der Arbeitsgruppe „Rückführung“ zu den rechtlichen und
organisatorischen Möglichkeiten, eine dateigestützte
Passabgleichstelle einzurichten**

INHALT	SEITE
I. Ausgangslage	1-2
II. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rückführung“ zu den rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten, eine Passabgleichstelle einzurichten	
1. Zielsetzung	2
2. Geprüfte Lösungsansätze	
2.1 Einrichtung einer Zentralstelle für Pässe	2-3
2.2 Technische Unterstützung	
2.2.1 Existenz entsprechender Technik als Suchhilfe	3-4
2.2.2 Eignungsprüfung der Technik	4
3. Organisationsfragen	4-5
4. Struktur nach den Vorergebnissen	
4.1 Zentralserver für die Bestandserfassung	5-6
4.2 Einrichtung und Aufgabenbeschreibung von Landeszentralstellen	6
5. Kostenrahmen für die Umsetzung des Konzeptes	7
6. Rechtliche Grundlagen und bzw. notwendige Anpassungen für die Realisierung des Konzeptes unter Einbeziehung datenschutzrechtlicher Einschätzungen (<i>Einleitung</i>)	7
6.1 Bewertung der Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der Position des Bundesdatenschutzbeauftragten	7-8
6.2 Bewertung des Konzeptes durch die Datenschutzbeauftragten der Länder	9
6.3 Fazit	9

I. Ausgangslage:

Die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren von Bund und Ländern hat in ihrem Beschluss vom 05. Mai 2000 zu TOP 37 / hier unter Ziffer 7 – Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsbene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten – die Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Rückführung“ beauftragt, die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Einrichtung einer zentralen Sammelstelle für Pässe zu prüfen.

Nach einem ersten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rückführung“ hat die Innenministerkonferenz in ihrer Sitzung am 07./08. November 2001 unter TOP 12.2 den Bericht der AG 'Rückführung': Rechtliche und organisatorische Möglichkeiten eines Passabgleichverfahrens

Anschlussauftrag erteilt, die mit dem Zwischenbericht vorgelegte Konzeption für ein bundesweites Verfahren, das eine Zuordnung von aufgefundenen oder aufbewahrten Passdokumenten zu in Deutschland lebenden Ausländern verbessert, unter Beteiligung des Bundesdatenschutzbeauftragten abzuschließen.

Dies ist nach Erörterung der Arbeitsgruppe und einer von ihr eingesetzten Unterarbeitsgruppe erfolgt. Der nachfolgende Abschlussbericht beruht auf der Vorarbeit der Unterarbeitsgruppe, an der neben Bundes- und Landesvertretern aus den Innenressorts auch Vertreter des Bundesdatenschutzbeauftragten, des Bundeskriminalamtes, der Grenzschutzdirektion und weiterer Behörden, denen im Auftrag ihres Landes zentrale Aufgaben bei der Passersatzbeschaffung zugewiesen worden sind, teilgenommen haben.

II. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rückführung“ zu den rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten, eine Passabgleichstelle einzurichten

1. Zielsetzung:

In der Bundesrepublik Deutschland halten sich viele ausländische Staatsangehörige ohne Ausweisdokumente auf. Es kann mit Blick auf Erfahrungen der Vergangenheit als sicher angesehen werden, dass der Vortrag der Passlosigkeit in vielen Fällen nicht zutrifft. Er dient dazu, bei negativem Ausgang von ausländer- oder asylrechtlichen Verfahren eine drohende Abschiebung zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen. Zu dieser Zielsetzung gehört auch die Methodik, in ausländer- und asylrechtlichen Verfahren unzutreffende Identitäts- und/oder Staatsangehörigkeitsangaben zu machen.

In diesen Fallkonstellationen können die Vollzugsbehörden ausländische Missionen nur selten zu einer Ausstellung von Reisedokumenten bewegen. Selbst kooperationswillige Staaten verweisen zu Recht auf den Umstand, dass bei offensichtlichen Falschangaben regelmäßig keine abschließende Aufklärung beispielsweise durch die Prüfung der Einwohnerregister geleistet werden kann. Soweit die Auslandsvertretungen nicht in jedem Fall auf Nachweis durch Dokumente bestehen, bleibt den Vollzugsbehörden nur noch die aufwendige und nur bedingt erfolgversprechende Möglichkeit, die Staatsangehörigkeit beispielsweise durch persönliche Vorführungen glaubhaft zu machen.

Vor diesem Hintergrund sollten den Vollzugsbehörden weitere Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, die die Möglichkeiten der Identitätsaufklärung verbessern. Ein Beitrag dazu kann die Zuordnung der bei verschiedenen Behörden (insbesondere Bundesverwaltungsamt, Ausländerbehörden, Grenzschutz, Polizei, BAfI, Gerichte, Staatsanwaltschaften) vorliegenden Ausweisdokumente zu Personen mit Alias-Personalien sein.

Verschiedene Stichproben und Erkenntnisse rechtfertigen die Schätzung, dass sich die Zahl nicht zuzuordnender Dokumente bundesweit über 20.000 bewegt.

2. Geprüfte Lösungsansätze:

2.1 Einrichtung einer Zentralstelle für Pässe

Zuerst wurde geprüft, ob eine bundesweit agierende Zentralstelle eingerichtet werden soll, in der alle Dokumente physisch zusammen geführt werden und die einen Abgleich der Personendaten vornimmt.

Eine zentrale Erfassung der Personendaten aus Ausweisdokumenten in einer Datenbank wird nach gemeinsamer Einschätzung der an diesem Bericht beteiligten Stellen den gegenwärtigen Zuordnungsschwierigkeiten nicht abhelfen. Ein Abgleich von personenbezogenen Daten aus aufgefundenen oder aufbewahrten Pässen ist derzeit bereits ohne eine gesonderte zentrale Erfassung über eine AZR-Abfrage zu leisten. Dieser Weg war aber bisher erfolglos. Daraus muss geschlossen werden, dass die nahezu gänzlich fehlenden Zuordnungsmöglichkeiten über das AZR an veränderten Identitätsangaben liegt.

Zwischenergebnis:

Die Speicherung und der Abgleich reiner Personaldaten erfüllen nicht die Zweckbestimmung.

Bei diesem Ergebnis verbleiben nur die Passfotos als Zuordnungsmöglichkeit. Erste Voraussetzung für eine visuelle Kontrolle wäre auch hier die bundesweite Zusammenführung nicht zuzuordnender Pässe, denen ‚Suchfotos‘ gegenüber gestellt werden müssen. Im Ergebnis scheidet allerdings eine allein auf Augenscheinprüfung gestützte Kontrolle der Passbilder durch Mitarbeiter einer zentralen Passsammelstelle aus, weil jedes Suchbild faktisch mit einem unübersehbaren Bestand an Pässen verglichen werden müsste. Der abzugleichende Bestand könnte nur durch Grobkriterien wie Geschlecht und Hautfarbe eingegrenzt werden, so dass dennoch eine viel zu große Zahl von zu überprüfenden Pässen verbliebe. Aufgrund einer einzigen Anfrage wären wahrscheinlich bis zu 5.000 Pässe visuell abzuprüfen. Bei der hohen Zahl passloser Ausländer, für die entsprechende Anfragen zu stellen wären, ergäbe sich für die Zentralstelle ein unüberschaubarer Personal- und Zeitaufwand. Dieses Verfahren kann nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Rückführung“ keine realistische Lösung darstellen.

Zwischenergebnis:

Als Merkmal einer Zuordnung stehen bei veränderten Personendaten nur die Lichtbilder in den Pässen zur Verfügung. Ein visueller Abgleich kann ohne zahlenmäßige Begrenzung der zu prüfenden Passpapiere durch Suchhilfen nicht geleistet werden.

2.2 Technische Unterstützung

2.2.1 Existenz entsprechender Technik als Suchhilfe

Die beteiligten Arbeitsgruppen sehen nach ihren Vorarbeiten eine realistische Möglichkeit, die von einer Behörde zu prüfenden Papiere zahlenmäßig einzugrenzen. Es existieren automatisierte ‚Bild zu Bild‘ Abgleichungsprogramme, die es ermöglichen, Ähnlichkeiten von Bildern aus einer bundesweit bestückten Bestandsdatei (Fotos aus Dokumenten) im Vergleich zu Suchbildern (von den Ausländerbehörden zu liefernde Bilder von passlosen Ausländern) herauszusuchen.

Zu diesem Zweck müssten aus allen aufgefundenen Pässen oder sonstigen Dokumenten, die sich keinem Ausländer zuordnen lassen, jeweils das Lichtbild und - als Suchfilter - weitere in

diesem Dokument enthaltene personenbezogene Daten gespeichert werden und für einen bundesweiten Abgleich zur Verfügung stehen. Als Zuordnungsmöglichkeit hätten die Behörden dann die Möglichkeit, von Personen, deren Identität oder Herkunft nicht bekannt ist, im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung ein Lichtbild anzufertigen und dieses an eine Abgleichstelle in digitalisierter Form zu übermitteln. Dort könnte im Rahmen eines Bildabgleichs festgestellt werden, ob zu dem passlosen Ausländer ein Lichtbild mit hohen Ähnlichkeitsmerkmalen aus einem nicht zuzuordnenden Passpapier existiert. Nach einer dann immer noch erforderlichen visuellen Prüfung allerdings zahlenmäßig eingegrenzter ‚Angebote‘ des Systems können der anfragenden Stelle ggf. in Frage kommende Dokumente zur Verfügung gestellt und dort abschließend ausgewertet werden.

2.2.2 Eignungsprüfung der Technik

In Testpräsentationen, die hinsichtlich des auszuwertenden Bildmaterials von der Arbeitsgruppe bestimmt wurden (1.000 digitalisierte Bilder wurden den Firmen als simulierter Bildbestand zur Verfügung gestellt worden), haben verschiedene Anbieter solcher Programme unter Beweis gestellt, dass den Anwendern trotz deutlich unterschiedlicher Wiedergabe der dargestellten Personen (Alter, Brille, Bart) über diese Systeme in einer hohen Erfolgsquote die Bilder der identischen Personen angeboten werden konnten.

Trotz unterschiedlicher Arbeitsweise der Systeme und einer bewusst schwierigen Versuchskonstellation konnte eine Trefferquote von 72 bis 76 % unter den ersten 50 Bildern erzielt werden. In einer Quote von 64 bis 68 % befanden sich die gesuchten Personen sogar unter den ersten zehn angebotenen Bildern.

Alle Systeme machen nach bestimmten Messdaten Ähnlichkeitsberechnungen und ordnen den gesamten Bilddatenbestand nach dem Grad der übereinstimmenden Messdaten von unveränderlichen Punkten (z.B. Verhältnis von Augenabstand zu Nasenlänge). Angezeigt wird eine Rangfolge der Bilder mit den größten Übereinstimmungen dieser Messdaten, wobei die Anzahl der anzuzeigenden Bilder voreingestellt werden kann. Alle Firmen sehen im Hinblick auf die praktische Anwendung noch Optimierungsmöglichkeiten. Eine höhere Trefferquote ist zudem von dem Umstand zu erwarten, dass gegenüber der Versuchsanordnung Suchabläufe unter Realbedingungen mit qualitativ besseren Suchbildern durchgeführt würden.

Der technische Bildabgleich, unterstützt von weiteren selektiven Hilfsangaben wie Alter, Geschlecht, Hautfarbe usw., würde je nach Leistungsfähigkeit des Systems die Anzahl der in Frage kommenden Bilder soweit reduzieren, dass eine Auswertung mit relativ geringem Aufwand möglich würde.

Die Vertreter des Bundeskriminalamtes haben in der Arbeitsgruppe darauf hingewiesen, dass nach ihren Erfahrungen die Systeme bezüglich polizeilicher Aufgabenstellungen und des hier anzustrebenden möglichst eindeutigen Erfolgs nicht alle Erwartungen erfüllen. Zu verzeichnende Schwächen seien aber im Rahmen der völlig anderen Zielsetzung des Passabgleichs hinnehmbar, da die Technik letztlich nur als eingrenzende Suchhilfe durch Ausschluss ‚unähnlicher Bilder‘ eingesetzt würde.

Zwischenergebnis:

Nur IT-Unterstützung ermöglicht einen effizienten Abgleich von Dokumenten.

3. Organisationsfragen

Die Arbeitsgruppen sprechen sich auch bei einer technischen Unterstützung für eine dezentrale Struktur aus. Benötigt wird lediglich eine beliebig anzusiedelnde zentrale Datenbank, auf der bundesweit die digitalisierten Fotos aus den vorhandenen Pässen eingestellt und ergänzt werden können.

Eine zentrale Erfassung, Pflege und Recherche der Daten würde aufgrund des zu erwartenden großen Aufkommens einen hohen personellen und organisatorischen Aufwand bedingen. Bei einer dezentralen Struktur würden sich sämtliche Arbeitsschritte, insbesondere die ständige Anpassung der Bestandsdatei in der zentralen Datenbank und der visuelle Abgleich nach Recherchen arbeitsteilig und damit schneller und effektiver gestalten lassen. Auch der Bestand an nicht zuzuordnenden Pässen könnte innerhalb einer Frist dezentral gelagert werden, ohne dass bei diesem System eine Lücke im bundesweit verfügbaren Bestandsverzeichnis auftritt. Bei der sich ggf. anschließenden Prüfung eines Passdokumentes durch die anfragende Stelle muss der Pass ggf. bei der Stelle angefordert werden, die das Bestandsbild hinterlegt hat. Die Angabe dieser Behörde wird mit dem Bestandsbild verbunden. Daraus ergeben sich keine Nachteile gegenüber einer zentralen Struktur, da die ermittelnden Behörden im Ergebnis immer selbst die Abschlussprüfung vornehmen müssen und auch hier ein Postweg unvermeidlich ist.

Bei einer dezentralen Struktur kann in den Ländern der Aufwand für Personal und Technik zudem an den Bedarf angepasst werden. Vorteile werden auch insoweit gesehen, als ein solches Projekt sehr kurzfristig zu realisieren wäre, weil eine Integration in bereits bestehende Verwaltungseinheiten erfolgen kann.

Da für die Erfassungs- und Recherchestellen geschulte Mitarbeiter, Hardware und Software-Lizenzen erforderlich sind, dürfte es bei einer Realisierung allerdings unumgänglich sein, in den einzelnen Bundesländern Zentralstellen mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Bei Schaffung entsprechender Rechtsnormen für das beschriebene Verfahren des Passabgleichs kann auch eine Beteiligung von Bundesdienststellen oder auch die Einrichtung der zentralen Datenbank bei einer Bundesbehörde vorgesehen werden.

Zwischenergebnis:

Die Zuordnungsprüfungen sollten dezentral erfolgen. Benötigt wird lediglich eine IT-Unterstützung mit einem Zentralserver.

4. Struktur nach diesen Vorergebnissen:

4.1 Zentralserver für die Bestandserfassung

Es ist ein Zentralserver zu installieren, der alle Bestandsbilder aus nicht zuzuordnenden Dokumenten speichert und verwaltet. Neben einem Anfangsbestand werden von den Landeszentralstellen im Zentralserver nach Zugang von weiteren Dokumenten die neuen Bestandsbilder eingegeben, damit dort immer eine vollständige Bildsammlung zur Verfügung steht. Im Rücklauf vermittelt der Zentralserver allen Rechnern der Landeszentralstellen regelmäßig den duplizierten Bestand. Damit ist sichergestellt, dass mit einer hinnehmbaren

Zeitverzögerung in jeder Landeszentralstelle jeweils der bundesweite Bestand zum Abgleich mit Suchanfragen vorhanden ist. Der lokale Abgleich in den Landeszentralstellen ist statt eines Suchlaufes unmittelbar im Zentralserver angezeigt, weil ansonsten Probleme in der Netztechnik (mangels Standleitungen wahrscheinlich ISDN-Leitungen) unvermeidbar wären. Der mit einem Suchlauf verbundene erhebliche Informationsumfang von Bilddateien im Netz zieht nach übereinstimmender Einschätzung - abhängig von der allgemeinen Nutzung der Leitungen eines Netzbetreibers - Verarbeitungsprobleme des Netzes nach sich, die jedenfalls wegen des Zeitbedarfs kostenintensiv wären. Darüber hinaus ergäben sich aus der langen Bearbeitungszeit auch wenig effektive Arbeitsabläufe.

Zwar müsste bei Bestandsergänzungen und bei der Duplizierung der Bestandsdatei auch das Netz genutzt werden, doch könnte hierfür die wenig frequentierte Nachtzeit genutzt werden. Eine derartige Organisation begrenzt darüber hinaus die Aufwendungen, die ansonsten für die Datensicherung und die Verfügbarkeit des Systems aufgewendet werden müssen. Nur der Zentralserver ist täglich zu sichern, nachdem die neuen Bilder der Landeszentralstellen überspielt wurden. Bei den Landeszentralstellen ist ein besonderer Sicherungsaufwand nicht erforderlich, weil der Bestand ggf. beim Zentralserver abgerufen werden kann.

4.2 Einrichtung und Aufgabenbeschreibung von Landeszentralstellen

Die Landeszentralstellen sammeln Dokumente von Ausländern, die in diesem Land keiner Person zugeordnet werden können und bewahren sie vorübergehend auf. Die Arbeitsgruppen sehen einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren als angemessenen Zeitraum für eine ausländerrechtliche Prüfung an. Der vorgeschlagene Zeitraum wird auch mit Blick auf den unterschiedlichen Beweiswert von Originaldokumenten und Kopien bei der Passbeschaffung für ausreisepflichtige Ausländer für sinnvoll gehalten.

Sie stellen die Fotos mit alphanumerischen Suchkriterien aus dem Dokument in den Bestand des Zentralservers ein.

Bei Eingang von Suchbildern der jeweiligen Landesbehörden starten sie einen Suchlauf im eigenen Rechner, der den tagesaktuell duplizierten bundesweiten Bestand des Zentralrechners enthält. Nach der vom Rechner angebotenen Galerie von Bildern mit hohen Ähnlichkeitsmerkmalen überprüfen sie das Suchbild mit dem Angebot visuell. Ergeben sich Hinweise auf eine mögliche Personengleichheit, kann die über eine Kennziffer zu ermittelnde Aufbewahrungsstelle des Passes um Übersendung gebeten werden, soweit das Dokument nicht in der eigenen Landeszentralstelle aufbewahrt wird. Anhand des Dokumentes sowie der Ausländerakte prüft die Landeszentralstelle oder die ermittelnde Ausländerbehörde endgültig, ob der Pass ‚ihrer‘ passlosen Person zugeordnet werden kann. Am Ende steht also die Zuordnung des Dokumentes zu einer Person oder die Rückgabe des Dokumentes an die Aufbewahrungsstelle.

Hinweis zu datenschutzrechtlichen Erwägungen:

Die Suchbilder werden von den Landeszentralstellen nur zur lokalen Suche im System genutzt und nicht gespeichert. Suchbilder werden daher auch nicht Bestandteil des Datenaustausches zwischen den Landeszentralstellen und dem Zentralserver.

Nach der Aufbewahrungshöchstfrist leiten die Landeszentralstellen nicht zugeordnete Pässe an das Bundesverwaltungsamt weiter, damit von dort ein Dokument an die entsprechende

Auslandsvertretung zurück gegeben werden kann. Ein solches Vorgehen berücksichtigt die Eigentumsverhältnisse und erfüllt die völkerrechtliche Verpflichtung, nicht zuzuordnende Pässe, für die nach einer Prüfungsfrist keine ausländerrechtlichen Bezüge hergestellt werden können, in angemessener Frist an den Ausstellerstaat zurück zu geben. Es lässt im Übrigen die bisherigen Zuständigkeitsregelungen unberührt.

5. Kostenrahmen für die Umsetzung des Konzeptes

Bei einer Struktur des datentechnischen Aufbaus mit einem Zentralrechner und je einer Eingabe- und Recherchestelle pro Bundesland ergeben sich nach ersten unverbindlichen Planungen folgende Kosten :

Spezialsoftwarekosten für Bildabgleichsysteme

Die notwendigen Softwarekosten können bei zumindest zwei Anbietern mit insgesamt 112.000,00 bis 125.000,00 EURO (für eine Kostenverteilung unter den Ländern bietet sich die Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“ an) beziffert werden.

Hardwarekosten

Die Kosten für Standardsoftware und Hardware hängen davon ab, ob auf vorhandene Geräte und Lizenzen zurückgegriffen werden kann. Sofern Neubeschaffungen erforderlich sind, belaufen sie sich pro dezentralen Arbeitsplatz auf ca. 4.000,00 EURO. Ein bis zwei Arbeitsplätze pro Bundesland werden für ausreichend gehalten. Hinzu kommen die anteiligen Kosten für den zentralen Server, dessen Gesamtanschaffungskosten sich auf ca. 12.500,00 EURO belaufen. Alle genannten Preise sind excl. Mehrwertsteuer.

Der so geschätzte Kostenrahmen für eine Installation lässt erkennen, dass der Finanzierungsaufwand im Verhältnis zum erwarteten Nutzen gerechtfertigt erscheint. Im Übrigen könnte eine erfolgreiche Bilderkennung künftig für weitere Einsatzgebiete (z.B. Abgleich von Bildern aus Visaunterlagen) genutzt werden.

6. Rechtliche Grundlagen bzw. notwendige Anpassungen für die Realisierung des Konzeptes unter Einbeziehung datenschutzrechtlicher Einschätzungen:

Der Ansatz einer länderübergreifenden Lösung unter Beteiligung von Bundesdienststellen legte nahe, den Bundesdatenschutzbeauftragten zu beteiligen. Um ein Konzept weitgehend auf der Grundlage des geltenden Rechts zu realisieren, ist dann jedoch im Verlauf der Erörterungen die erste Konzeption mit der Einrichtung einer zentralen Bundesstelle aufgegeben worden, weil das Ziel einer länderübergreifenden Informationsgewinnung und Zusammenarbeit auch ohne eine Beteiligung von Bundesbehörden erreichbar und nach fachlicher Einschätzung bereits weitgehend von bestehenden Rechtsnormen abgesichert erschien. Mit diesem Konzeptionswandel hatte zwar der Bundesdatenschutzbeauftragte seine Zuständigkeit verloren, für die rechtliche Machbarkeit der Konzeption konnte aber seine - wenn auch letztlich unverbindliche - Bewertung ‚unbedenklich‘ sprechen.

6.1 Bewertung der Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der Position des Bundesdatenschutzbeauftragten

Nach Ansicht der Arbeitsgruppen tragen folgende Rechtsnormen das Konzept:

Zuständigkeit:

Für passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen sind nach der gegenwärtigen Rechtslage (§ 63 Abs. 1 Satz 1 AuslG) die Länder zuständig. Dies umfasst auch die Aufgabenstellung, die Zuordnung von Dokumenten zu einem ausländerrechtlichen Verfahren zu prüfen.

Landeszentralstellen:

In den einzelnen Ländern können auf der Grundlage des § 63 Abs. 1 Satz 2 AuslG bestimmte Ausländerbehörden als Landeszentralstellen mit entsprechender Aufgabenbeschreibung benannt werden.

Zentralserver:

Da für passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach der gegenwärtigen Rechtslage (vgl. Zuständigkeit) die Länder zuständig sind, befürworten die Arbeitsgruppen der Einfachheit halber (ohne Rechtsänderung!) auch die Einrichtung des Zentralservers bei der vom Land bestimmten Ausländerbehörde (Landeszentralstelle). Diese Landeszentralstelle kann im Wege einer Verwaltungsvorschrift des BMI nach § 63 Abs. 2 AuslG mit Zustimmung des Bundesrates zur zuständigen Ausländerbehörde bestimmt werden. Ein solches Verfahren ist gerechtfertigt, weil ein aufgefundenes Passdokumentes zwar eine erste örtliche Zuständigkeit vermittelt, die aber in Unkenntnis der Tatsache, in welcher ausländerrechtlichen Zuständigkeit sich der dazu gehörige Ausländer aufhält, nur als vorläufig und ungesichert gelten muss. Zudem könnte sich der Ausländer nicht mehr in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Da ausländerrechtliche Zuständigkeiten nebeneinander oder gar nicht bestehen können, dürfte die genannte Ermächtigungsnorm des § 63 Abs. 2 AuslG heranzuziehen sein.

Anmerkung: Die Einrichtung des Zentralservers bei einer Bundesbehörde bedürfte dagegen einer vorherigen Änderung des § 63 AuslG.

Für die Kommunikation zwischen Landeszentralstellen und Zentralserver gilt:

- Bei der vorgeschlagenen Lösung finden Datenübermittlungen nur zwischen Ausländerbehörden statt, so dass auf die schon bestehenden Übermittlungsbefugnisse zurück gegriffen werden kann.
- Soweit Bundesbehörden in dieses Verfahren einbezogen werden sollen, wäre dies nicht ausgeschlossen, wenn zuvor die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Rechtliche Anpassungsnotwendigkeiten zur Umsetzung des Konzeptes:

- Für das vorgeschlagene Verfahren benötigen die Landeszentralstellen Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung der notwendigen Daten (Lichtbild / Formel, gebildet aus biometrischen Merkmalen / Geburtsdatum / Größe / Geschlecht / Staatsangehörigkeit).
- Diese Befugnisse sind zwar zum Teil bereits in der bestehenden Ausländerdatei A nach der Verordnung über die Führung von Ausländerdateien durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen (AuslDatV) enthalten. Sie sollten aber nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsklarheit in einer eigenen Bestimmung der AuslDatV auf der Grundlage von § 80 I 3 AuslG geregelt werden.

- Die Arbeitsgruppen schlagen vor, in die Verordnung mit aufzunehmen, dass die Daten zu löschen sind, wenn ihre Kenntnis für die verantwortliche Stelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist (z.B. Zuordnung des Passes), spätestens 10 Jahre nach der Speicherung in der Datei.

6.2 Bewertung des Konzeptes durch die Datenschutzbeauftragten der Länder

Die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben ausdrücklich keine datenschutzrechtliche Bedenken gegen das Konzept und die hierfür als tragend angesehenen Normen (mit den dargestellten Ergänzungen) geltend gemacht.

Die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, und Sachsen sind von dem vorgesehenen Konzept unterrichtet, haben dazu allerdings keine Stellungnahme abgegeben.

Dagegen sind von den Datenschutzbeauftragten der Länder Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein grundsätzliche Bedenken angemeldet worden, die sich insbesondere darauf stützen, dass § 63 Abs. 2 AuslG als Ermächtigungsgrundlage die Errichtung eines Zentralservers für das Bundesgebiet nicht deckt. § 63 Abs. 2 Nr. 2, dessen Regelungsinhalt im Falle mehrerer zuständiger Länder die Bestimmung einer zuständigen Ausländerbehörde durch eine Verwaltungsvorschrift des BMI mit Zustimmung des Bundesrates erlaubt, sei - soweit eine ungeklärte Zuständigkeit überhaupt vorläge - eine reine Zuständigkeitsnorm. Sie räume jedenfalls keine neuen Befugnisse zur Einrichtung besonderer Verfahren, insbesondere bei dem kritisch zu beobachtenden Einsatz biometrischer Daten, ein.

Allerdings wird die Sinnhaftigkeit des Verfahrens nicht in Frage gestellt. Es wird aber dafür votiert, „zur Einrichtung eines tauglichen Verfahrens nicht lediglich eine von den Fachressorts gerade noch passend erscheinende vorhandene Norm als Rechtsgrundlage“ heranzuziehen, „sondern vielmehr sollte der Weg eines Gesetzgebungsverfahrens zur Schaffung einer konkreten Rechtsgrundlage beschritten werden“ (Zitat NRW-Datenschutzbeauftragte).

6.3 Fazit:

Der Dissens ist nicht zu beseitigen, so dass die Arbeitsgruppe ‚Rückführung‘ kein mit dem Datenschutz einvernehmlich abgestimmtes Konzept unter Hinweis auf weitgehend vorhandene Rechtsnormen abgeben kann. Es wird bei diesen gegenläufigen Einschätzungen politisch sinnvoll sein, eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm zur Speicherung von Bild- und Zusatzdaten in das geltende Recht aufzunehmen.