



Ausschussdrucksache 21(4)167 D
vom 30. April 2026

Schriftliche Stellungnahme

von Dr. Philipp Wittmann, Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim vom 30. April 2026

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung

BT-Drucksache 21/4080

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung

(Migrationsverwaltungsdigitalisierungsweiterentwicklungsgesetz – MDWG) –
BT-Drucksache 21/4080

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages der 21. Wahlperiode
am 4. Mai 2026

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2026. Sie beruht auf dem am 27. April 2026 übermittelten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung (Migrationsverwaltungsdigitalisierungsweiterentwicklungsgesetz – MDWG) vom 11. Februar 2026² mit Stellungnahme des Bundesrates vom 30. Januar 2026³ und Gegenäußerung der Bundesregierung⁴.

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Komplexität der Sachmaterie, des außerordentlichen Umfangs und Detailgrads des Gesetzentwurfs und des eng gesetzten Zeitrahmens⁵ – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Die Bearbeitung konzentriert sich vielmehr aus Kapazitätsgründen auf die auch in der Gesetzesbegründung als wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs bezeichneten Regelungen.⁶ Im Übrigen wurde der Gesetzentwurf (einschließlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der

¹ Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Herausgeber der Fachzeitschrift „Informationsbrief Ausländerrecht“ und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, des Ministeriums der Justiz und für Migration Baden-Württemberg, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

² BT-Drs. 21/4080.

³ BT-Drs. 21/4080, Anlage 3.

⁴ BT-Drs. 21/4080, Anlage 4.

⁵ Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 27. April 2026; der Entwurf war jedoch vorab veröffentlicht.

⁶ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 45.

Bundesregierung) gesichtet, könnte aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit aber nicht in die schriftliche Begutachtung einbezogen werden. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

Der Aufbau des Gutachtens folgt nicht der formalen Gliederung des Gesetzentwurfs, sondern orientiert sich im Interesse einer koordinierten Darstellung an den in der Gesetzesbegründung bezeichneten Themenschwerpunkten. Eine thesenartige Zusammenfassung findet sich am Ende des Gutachtens.

Hinweis: In Art. 14 formuliert der Gesetzentwurf insgesamt zehn unterschiedliche Inkrafttretenszeitpunkte – darunter zwei rückwirkende Inkrafttretenszeitpunkte,⁷ drei (voraussichtlich) im Jahr 2026 liegende Inkrafttretenszeitpunkte,⁸ zwei im Jahr 2027 liegende Inkrafttretenszeitpunkte⁹ und drei unterschiedliche variable Inkrafttretenszeitpunkte, die maßgeblich vom Zeitpunkt der Schaffung der jeweiligen technischen Voraussetzungen für die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen abhängen.¹⁰ Zur Vereinfachung der Darstellung werden die jeweiligen Normfassungen nachgehend unter Angabe des jeweiligen Fachgesetzes und des Jahrs des jeweiligen Inkrafttretens bezeichnet (z.B. AZRG-E 2025, AufenthV-E 2026 oder AZRG-E 2027); die Kennzeichnung mit 2027+ bezeichnet Normen mit variablen Inkrafttretenszeitpunkten, die voraussichtlich erst im Jahr 2027 oder später in Kraft treten werden. Auf eine weitergehende Binnendifferenzierung wurde im Interesse der Lesbarkeit verzichtet. Der Gesetzentwurf selbst wird nachfolgend unter Angabe des jeweiligen Artikels als GesE zitiert.

⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 2 und 3 GesE: 1. Mai 2025 und 1. November 2025.

⁸ Vgl. Art. 14 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 1 GesE: 13. Juni 2026, 1. November 2026 und am Tag nach der Verkündung des Gesetzes.

⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 6 und 7 GesE: 1. Mai 2027 und 1. November 2027.

¹⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 8, Abs. 9 und Abs. 10 GesE. Vgl. zur hiermit verbundenen verfassungsrechtlichen Problematik unten C. I. 2. b) bb) ddd) C. V. 2. b).

A. Gliederung

A. Gliederung.....	3
B. Hauptziele des Gesetzentwurfs.....	5
C. Umsetzung durch den Gesetzentwurf.....	6
I. Speicherung biometrischer Angaben zum Zweck der erneuten Verwendung in zukünftigen Titelerteilungs- oder Verlängerungsverfahren.....	6
1. Phase 1: Speicherung von biometrischen Daten durch die Ausländerbehörde	7
a) Gesetzentwurf.....	7
b) Stellungnahme.....	7
aa) Grundsätzliche Bewertung.....	7
bb) Einzelaspekte	10
aaa) Keine Erstreckung auf die Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel	10
bbb) Unklarheiten hinsichtlich der Speicherungs-ermächtigung.....	11
ccc) Fehlen ausdrücklicher Zweckänderungs- und Übermittlungsbeschränkungen	12
ddd) Zum Teil unzureichende Lösungsregelungen	13
eee) Detailschwächen der zeitlichen Lösungsregelungen und Verwendungs-beschränkungen	15
2. Phase 2: Speicherung von biometrischen Daten im Ausländerzentralregister	16
a) Gesetzentwurf.....	16
b) Stellungnahme.....	17
aa) Grundsätzliche Bewertung.....	17
bb) Einzelaspekte	18
aaa) Transparenzmängel der Regelungstechnik.....	18
bbb) Insbesondere: Mangelnde Klarheit und Transparenz der Zweckänderungsbeschränkungen	19
ccc) Unzureichende Lösungsregelungen.....	21
ddd) Bestimmtheitsmängel der Inkrafttretens-regelungen.....	21
3. Übergangsphase zwischen Phase 1 und 2	25
a) Regelungsintention	25
b) Defizite der Umsetzung	25
II. Möglichkeit der Nachnutzung von Angaben aus dem Visaverfahren in Folgeverfahren und ausländerrechtlichen Verfahren	26
1. Gesetzentwurf.....	27
2. Stellungnahme	27

III.	Speicherung von Angaben und Dokumenten zur Klärung der Identität ausländischer Personen.....	28
1.	Gesetzentwurf	28
2.	Stellungnahme	29
IV.	Speicherung von Angaben zu asylbewerberleistungsrechtlichen Leistungskürzungen und -ausschlüssen; Übermittlungsbefugnisse an Leistungsbehörden	32
1.	Gesetzentwurf	33
2.	Stellungnahme	33
a)	Speicherung von Angaben über Leistungsausschlüsse oder -einschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.....	34
b)	Automatisierte Datenübermittlung an die Bundesagentur für Arbeit, die Grundsicherungsträger und die Träger der Sozialhilfe.....	35
V.	Erfassungen von Mitteilungen in Strafsachen im Ausländerzentralregister ...	35
1.	Gesetzentwurf	36
2.	Stellungnahme	36
a)	Regelungsanlass und -funktionsweise.....	36
b)	Inkrafttreten.....	38
D.	Zusammenfassung	38

B. Hauptziele des Gesetzentwurfs

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs verfolgt dieser die nachstehenden fünf Hauptziele:

- Mit der fünf- bzw. siebenjährigen Speicherung der im Zuge der Beantragung elektronischer Aufenthaltstitel erhobenen biometrischen Angaben (Lichtbild, Fingerabdrücke sowie die Unterschrift) soll deren erneute Verwendung in einem zukünftigen Titelerteilungs- oder Verlängerungsverfahren ermöglicht werden, um die Betroffenen und die zuständigen Behörden um die Notwendigkeit einer erneuten persönlichen Vorsprache und einer erneuten Datenerhebung zu entlasten (vgl. hierzu sogleich C. I.).¹¹
- Weiterhin soll allen im Visumverfahren beteiligten Behörden der Zugriff auf die für die Visaerteilung maßgebenden antragsbegründenden Dokumente erleichtert und auch im Kontext der Visaverfahren eine Nachnutzung bereits erhobener biometrischer Daten ermöglicht werden (unten C. II.).¹²
- Die Speicherung von „Angaben zur Klärung der Identität ausländischer Personen“ dient dem weiteren Ausbau des Ausländerzentralregisters zu einem „zentralen Ausländerdateisystem“, um Mehrfacherhebungen zu vermeiden und behördliche Prüfungen zu erleichtern bzw. zu beschleunigen (unten C. III.).¹³
- Mit der Speicherung von Angaben zu Leistungskürzungen und Leistungsausschlüssen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sollen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Ausländerbehörden in die Lage versetzt werden, einen Überblick zu erhalten, ob die von ihnen übermittelten Informationen zu Leistungskürzungen oder Leistungsausschlüssen geführt haben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll zudem in die Lage versetzt werden, die Leistungsbehörden über die etwaige Nachholung von Mitwirkungshandlungen zu informieren, um diesen die Aufhebung hieran anknüpfender Leistungskürzungen zu ermöglichen. Die unverzügliche Mitteilung von Änderungen des aufenthaltsrechtlichen Status sowie eines Leistungsbezugs gegenüber anderen örtlichen Trägern sollen die

¹¹ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

¹² BT-Drs. 21/4080, S. 45, 65.

¹³ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

zuständigen Leistungsbehörden in die Lage versetzen, die Voraussetzungen für den weiteren Leistungsbezug zeitnah zu überprüfen und Doppelleistungen zu vermeiden (vgl. hierzu unten C. IV.).¹⁴

- Die unmittelbare Erfassung von Mitteilungen über Ausländerinnen und Ausländer nach Nummer 42 der Anordnung des Bundesministeriums der Justiz und der Landesjustizverwaltungen über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) im Ausländerzentralregister soll die zu entsprechenden Mitteilungen verpflichteten Staatsanwaltschaften und Gerichte um die Aufgabe einer bilateralen Übermittlung der Daten an die örtlich zuständige Ausländerbehörde entlasten. Hierdurch soll insbesondere ein medienbruchfreier, automatisierter Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden an die Stelle der bisherigen – aufgrund des unterschiedlichen Fortschritts der Digitalisierungsbehörden von Landes- und Kommunalbehörden und durch den Einsatz unterschiedlicher Aktenführungssysteme bedingter Inkompatibilitäten oftmals noch postalisch durchgeführten – Einzelübermittlungen treten und die fehleranfällige Bestimmung der örtlich zuständigen Ausländerbehörde vermieden werden (vgl. hierzu unten C. V.).¹⁵

C. Umsetzung durch den Gesetzentwurf

I. Speicherung biometrischer Angaben zum Zweck der erneuten Verwendung in zukünftigen Titelerteilungs- oder Verlängerungsverfahren

Mit der fünf- bzw. siebenjährigen Speicherung der im Zuge der Beantragung elektronischer Aufenthaltstitel bei der Ausländerbehörde erhobenen biometrischen Angaben (Lichtbild, Fingerabdrücke und Unterschrift) soll deren erneute Verwendung in einem zukünftigen Titelerteilungs- oder Verlängerungsverfahren ermöglicht werden, um die Betroffenen und die zuständigen Behörden um die Notwendigkeit einer erneuten persönlichen Vorsprache und einer erneuten Datenerhebung zu entlasten.¹⁶ Aufgrund der sehr ausdifferenziert geregelten Inkrafttretensbestimmungen sind insoweit zwischen insgesamt drei zeitlichen Phasen zu unterscheiden.

¹⁴ BT-Drs. 21/4080, S. 2.

¹⁵ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

¹⁶ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

1. Phase 1: Speicherung von biometrischen Daten durch die Ausländerbehörde

a) Gesetzentwurf

In einer ersten Phase sieht Art. 4 Nr. 2 GesE zunächst die Schaffung eines § 61a Abs. 3 AufenthV-E 2026 vor, der unmittelbar am Tag der Gesetzesverkündung in Kraft treten soll.¹⁷ Nach dessen Satz 1 sind die im Zusammenhang mit der Beantragung eines in der Norm genannten Aufenthaltstitels erhobenen Fingerabdruckdaten nicht – wie in § 61a Abs. 2 Satz 2 AufenthV bislang vorgesehen – spätestens nach Aushändigung des beantragten Dokuments zu löschen, sondern – ebenso wie das gespeicherte Lichtbild und die Unterschrift des Betroffenen – auch zukünftig für die Ausstellung eines „Dokuments mit Chip“ für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, einer Blauen Karte EU oder einer (mobilen) ICT-Karte zu verwenden. Ergänzend hierzu sieht § 61a Abs. 3 Satz 2 AufenthV-E 2026 eine von § 61a Abs. 2 Satz 2 AufenthV abweichende Löschfrist für die bei der Ausländerbehörde gespeicherten Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Unterschrift nach fünf (bei Minderjährigen) bzw. sieben Jahren (bei Volljährigen) nach erstmaliger Erhebung der Daten vor. § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV-E 2026 begrenzt die Nutzungsdauer der gespeicherten Fingerabdrücke, des Lichtbildes und der Unterschrift im Chip des Dokuments auf höchstens zehn Jahre nach erstmaliger Erhebung der Daten, wobei die Gültigkeitsdauer neu ausgestellter Dokumente entsprechend zu begrenzen ist.

b) Stellungnahme

aa) Grundsätzliche Bewertung

Die Speicherung biometrischer Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person begründet einen dem Grunde nach schwerwiegenden Eingriff in das auch für Ausländer geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung,¹⁸ der auch nach der Datenschutz-Grundverordnung¹⁹ bzw. – im Fall einer möglichen Zweckänderung – der Datenschutzrichtlinie für Justiz und Inneres²⁰ erhöhten

¹⁷ Art. 14 Abs. 1 GesE.

¹⁸ Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art 1 Abs. 1 GG.

¹⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

²⁰ Vgl. Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von

Rechtfertigungs- und Schutzanforderungen unterliegt. Anders als bei anderen Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung (wie z.B. der Speicherung von Angaben über politische Meinungen oder die sexuelle Orientierung der Betroffenen) ergibt sich die Schwere der Eingriffscharakters der Speicherung biometrischer Daten wie der Unterschrift, des Lichtbilds oder der Fingerabdrücke aber nicht in erster Linie aus dem Inhalt der gespeicherten Datensätze, sondern nahezu ausschließlich aus den jeweiligen Verwendungspotentialen: Denn erst die Verknüpfung mit anderen Datensätzen (wie z.B. ein Abgleich von Fingerabdrücken oder Lichtbildern mit polizeilichen Datenbanken) oder eine Verwendung des Lichtbilds gegen den Willen des Betroffenen (z.B. zur Identitätstäuschung) bewirkt – abhängig vom jeweiligen Kontext der Maßnahme – eine schwere Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts, während die Daten für sich genommen lediglich offenkundiges – wie etwa das äußerliche Erscheinungsbild des Betroffenen – betreffen oder – wie die Fingerabdruck oder Unterschrift des Betroffenen – für sich genommen keinen Aussagegehalt aufweisen.

Der im Gesetz ausdrückliche vorgesehene Verwendungszweck der biometrischen Daten erschöpft sich dabei in der Bevorratung für die gesetzlich ohnehin vorgesehene Verwendung als Identifikationsmerkmale in elektronischen Aufenthaltstiteln, die für sich genommen keine besondere Eingriffsschwere aufweist und durch das Anliegen des Gesetzesvorhabens – die Vereinfachung des Ausstellungs- und Verlängerungsvorgangs für die Ausländerbehörden und den Betroffenen – ohne Weiteres gerechtfertigt werden kann. Dies gilt jedenfalls insoweit, als eine zweckändernde Datenverwendung nicht vorgesehen und eine missbräuchliche Datenverwendung durch technische und rechtliche Vorkehrungen weitgehend ausgeschlossen ist. Die vorgesehene Datenspeicherung setzt daher ausreichende (und ausreichend normenklare) Zweckänderungsbeschränkungen sowie Auskunfts-, Datensicherheits- und Löschungsregelung ebenso voraus wie Maßnahmen zur technischen Zugriffssicherung.²¹ Unter diesen Bedingungen begegnet die

Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (JI-Richtlinie).

²¹ Vgl. nach Art. 9 Abs. 2 lit. g) DS-GVO gilt das Verbot der Verarbeitung biometrischer Daten zur eindeutigen Identifizierung nicht, soweit die Verarbeitung auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und **angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht**, aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist (Hervorhebung durch den Verfasser).

vorgesehene Regelung keinen grundlegenden verfassungs- oder unionsrechtlichen Bedenken, da die beabsichtigte Verwaltungsvereinfachung – jedenfalls in Verbindung mit den zusätzlichen Vorteilen auch für die Betroffenen – einem erheblichen öffentlichen Interesse dient.

Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass von einer wirksamen Einwilligung der Betroffenen nicht ausgegangen werden kann, da die Speicherung als rechtliche Voraussetzung für die Erteilung eines elektronischen Aufenthaltstitels – und damit den fortgesetzten Aufenthalt im Bundesgebiet – ausgestaltet ist.²² Auch kann das Interesse an einer Aufwandsvereinfachung *für den betroffenen Ausländer* den vorgesehenen Eingriff für sich betrachtet schon deswegen nicht rechtfertigen, weil insoweit eine von der Zustimmung des Betroffenen abhängige Speicherungsmöglichkeit (Opt-in bzw. Opt-out) genügen würde. Die mit dem Gesetzentwurf ebenfalls verfolgten Vereinfachungseffekte für die Ausländerbehörden können auf diese Weise allerdings nicht in vergleichbarer Weise erreicht werden. Diese Entlastungseffekte dürften angesichts des insgesamt – unter den o.g. Voraussetzungen – überschaubaren Eingriffsgewichts der Speicherung auch geeignet sein, den zweifellos vorliegenden Grundrechtseingriff zu rechtfertigen, obwohl der Gesetzgeber im Hinblick auf deutsche Staatsangehörige bislang keine vergleichbaren Speicherungs- und Vereinfachungsregelungen vorsieht. Denn der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet unterliegt bereits durch das Erfordernis eines Aufenthaltstitels strengeren Anforderungen als der nicht in vergleichbarer Weise regulierte Aufenthalt deutscher Staatsangehöriger, so dass auch die mit einer Vereinfachung des behördlichen Verwaltungsaufwands einhergehenden Entlastungseffekte stärker ausfallen als vergleichbare Entlastungseffekte z.B. im Personalausweis- und Passwesen.²³ Insoweit obliegt es im vorliegenden Kontext – bei Wahrung der allgemeinen datenschutzrechtlichen Anforderungen z.B. an Zweckbindung und Datensicherheit – weitgehend der Entscheidung des Gesetzgebers, in welchem Umfang er der Verwaltungsvereinfachung den Vorrang vor dem Grundsatz der Datenvermeidung geben will.

In der Praxis fraglich sein könnte allerdings, ob der in der Gesetzesbegründung wiederholt betonte Verzicht auf eine persönliche Vorsprache bei der

²² Vgl. Art. 7 Abs. 4 DS-GVO.

²³ Vgl. (zutreffend) BT-Drs. 21/4080S, S. 58, 80.

Ausländerbehörde im Verlängerungs- oder Neuerteilungsfall²⁴ tatsächlich erreicht werden kann. Denn in der Praxis kann die persönliche Vorsprache – insbesondere bei erheblichen Zeiträumen zwischen Titelerteilung und -verlängerung – oftmals unentbehrlich sein, um Änderungen des Sachverhalts zu erkennen und aufzuklären, die bei einem rein schriftlichen oder digitalen Verfahren nicht erkannt werden könnten.²⁵ Ob die (gute) fachliche Praxis der Ausländerbehörden daher einen regelhaften Verzicht auf die persönliche Vorsprache im Verlängerungsfall erlaubt, entzieht sich der Kenntnis des (richterlichen) Sachverständigen. Soweit dies nicht der Fall sein sollte, wäre mit der Neuregelung zwar ebenfalls eine Verwaltungsvereinfachung (in Form eines Verzichts auf die Neuerhebung biometrischer Daten im Zusammenhang mit der persönlichen Vorsprache) verbunden, die aber geringer als intendiert ausfiele.

bb) Einzelaspekte

Hinzuweisen ist allerdings auf die nachfolgenden Einzelaspekte:

aaa) Keine Erstreckung auf die Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel

In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat nachvollziehbar darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf eine Nutzung gespeicherter biometrischer Daten nur bei Erteilung *befristeter* Aufenthaltstitel vorsieht, so dass die erstmalige Erteilung einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis oder einer (unbefristeten) Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU jeweils die persönliche Vorsprache zum Zweck der Erhebung biometrischer Daten auch dann erfordert, wenn dieselben Daten der Ausländerbehörde bereits vorliegen.²⁶ Hierdurch werde der Entlastungseffekt des Gesetzes deutlich geschmälert und das Potenzial zur Verfahrensbeschleunigung und zum Bürokratieabbau nicht voll ausgeschöpft.²⁷

Diesbezüglich hat die Bundesregierung jedoch – ebenso nachvollziehbar – darauf hingewiesen, dass das mit der in § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV-E 2026 vorgesehene maximale Nutzungsdauer von zehn Jahren verfolgte Anliegen, eine hinreichende Datenaktualität sicherzustellen, bei der Anwendung auch auf unbefristete

²⁴ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 58.

²⁵ Vgl. BT-Drs.(A)21(4)167 B, S. 5.

²⁶ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 108 (Stellungnahme des Bundesrates).

²⁷ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 108 (Stellungnahme des Bundesrates).

Aufenthaltstitel kaum verwirklicht werden könnte.²⁸ Denn auch unbefristete Aufenthaltstitel unterliegen bei einer Ausstellung als elektronischer Aufenthaltstitel einer Beschränkung der technischen Kartennutzungsdauer,²⁹ die eine hinreichende Datenaktualität sicherstellen soll. Bei Anwendung des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2026 auch auf unbefristete Aufenthaltstitel müsste die spätere Neuausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels daher entweder wesentlich früher als bisher erfolgen (was ggf. mit einem vergleichbaren Verwaltungsaufwand verbunden wäre) oder ggf. Einbußen bei der Datenaktualität in Kauf genommen werden, die mit der Nutzung von im Extremfall bis zu 17 Jahre³⁰ alten biometrischen Daten in elektronischen Aufenthaltstiteln notwendigerweise verbunden wären. Letztlich spricht zwar dennoch einiges dafür, dass auch mit einer Erstreckung der Neuregelung auf die Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel gewisse Vereinfachungen bewirkt werden könnten, da in vielen Fällen dennoch zunächst die Notwendigkeit einer persönlichen Vorsprache bzw. einer erneuten Datenerhebung entfiel; bei der Bewertung des Vorschlags wären allerdings die o.g. Umstände und Besonderheiten zu berücksichtigen. Ein zwingendes Bedürfnis für eine Erstreckung der Regelung auch auf die Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel besteht jedenfalls nicht.

bbb) Unklarheiten hinsichtlich der Speicherungs-ermächtigung

Die Regelung des § 61a Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthV-E 2026 sind teilweise missverständlich, da sie eine von § 61a Abs. 2 Satz 2 AufenthV abweichende Lösungsregelung für Fingerabdrücke, Unterschriften und Lichtbilder vorsehen, obwohl § 61a Abs. 2 Satz 2 AufenthV eine Lösungsregelung lediglich für bei der Ausländerbehörde gespeicherte Fingerabdrücke vorsieht. Für die Speicherung der genannten Daten durch die Ausländerbehörde zu Zwecken der Vorsorge für zukünftige Verwaltungsverfahren fehlt es zudem an einer ausdrücklichen Speicherungsermächtigung in der Aufenthaltsverordnung, so dass wohl § 82 Abs. 5 Satz 2 AufenthG-E 2026 als Ermächtigungsgrundlage für die fortgesetzte Speicherung

²⁸ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 114 (Gegenäußerung der Bundesregierung).

²⁹ Vgl. § 78 Abs. 2 Nr. 6 Alt. 2 AufenthG.

³⁰ Bei Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels kurz vor Ablauf der gesetzlichen Lösungsfristen für Erwachsene und einer technischen Kartennutzungsdauer von (bisher) zehn Jahren ergäbe sich ein Gesamtalter von ca. 17 Jahren am Ende der technischen Geltungsdauer des elektronischen Aufenthaltstitels. Dieses wird durch die zeitliche Beschränkung des § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV-E 2026 jedoch ausgeschlossen, die eine Neuausstellung ggf. schon deutlich vor Ablauf der bisherigen Zehnjahresfrist gebieten würde.

fungiert. Aus Gründen der Normklarheit und -verständlichkeit könnte es sich jedoch ggf. anbieten, die Speicherungs- und Lösungsregelungen im Zusammenhang zu regeln oder in der Speicherungsermächtigung unmittelbar auf die Geltung der Lösungsregelungen zu verweisen.

ccc) Fehlen ausdrücklicher Zweckänderungs- und Übermittlungsbeschränkungen

Soweit ersichtlich fehlt es für die nach § 61a Abs. 3 AufenthV-E 2026 durch die Ausländerbehörde zu speichernden Daten an einer klaren Regelung, die eine Zweckänderung oder eine zweckändernde Übermittlung an andere Behörden beschränkt. Denn die in Art. 11 Ges-E vorgesehene Regelung des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+, nach der die gespeicherten Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Unterschrift nur zum Zweck der erneuten Ausstellung eines Dokuments mit Chip für die Erteilung von Aufenthaltstiteln verwendet werden sollen, betrifft lediglich die zukünftig im Ausländerzentralregister zu speichernden Daten und tritt selbst erst mit Schaffung der hierfür erforderlichen Voraussetzungen in Kraft.³¹ Die bisherige Aufenthaltsverordnung enthielt – soweit ersichtlich – ebenfalls keine ausdrücklichen Zweckänderungs- oder Übermittlungsbeschränkungen, da § 61a Abs. 2 Satz 2 AufenthV derzeit eine ausnahmslose Löschung der jeweiligen Daten spätestens nach Aushändigung des Dokuments vorsieht. Als Zweckänderungs- oder Übermittlungsverbot könnte daher wohl allenfalls die Regelung des § 82 Abs. 5 Satz 2 AufenthG-E 2026³² verstanden werden, nach der das Lichtbild, die Fingerabdrücke und die Unterschrift in elektronische Aufenthaltstitel eingebracht und von den zuständigen Behörden zur erneuten Ausstellung der Dokumente für elektronische Aufenthaltstitel sowie zur Sicherung und zu einer späteren Feststellung der Identität verarbeitet werden dürfen.

Diese Regelung ist jedoch nicht (ausdrücklich) abschließend formuliert. Sie lässt zudem offen, ob die Nutzung „zu einer späteren Feststellung der Identität“ z.B. auch den Datenabgleich mit polizeilichen Datenbanken umfasst. Zwar dürfte die Gesetzesbegründung, nach der die zukünftige Speicherung biometrischer Daten im Ausländerzentralregister „ausschließlich zur erneuten Ausstellung eines befristeten elektronischen Aufenthaltstitels“ erfolgt und „eine weitergehende Nutzung [...]“

³¹ Vgl. Art 14 Abs. 9 GesE.

³² Art. 3 Nr. 9 b) GesE.

ausgeschlossen [ist]“,³³ als Hinweis darauf verstanden werden, dass auch die durch die Ausländerbehörde gespeicherten Daten entsprechenden Zweckänderungs- und Übermittlungsverboten unterliegen sollen; hier erscheint jedoch – zumal angesichts des Fehlens einer Regelung unmittelbar in der Aufenthaltsverordnung und des nicht eindeutig formulierten abschließenden Charakters des § 82 Abs. 5 Satz 2 AufenthG-E 2026 eine gesetzliche Klarstellung eines Zweckänderungs- und Übermittlungsverbots geboten. Denn ohne eine solche Regelung läge in der dauerhaften Speicherung von biometrischen Daten wie z.B. Fingerabdrücken nicht lediglich ein in erster Linie aufgrund abstrakter Missbrauchsrisiken erheblicher Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, der durch das in der Gesetzesbegründung betonte Vereinfachungsinteresse für Betroffene und Behörden gerechtfertigt werden kann, sondern ein gerade in der konkreten Möglichkeit einer zweckändernden und identifizierenden Weiterverwendung u.a. durch Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden liegender, schwerwiegender Grundrechtseingriff. Nicht zuletzt deswegen sehen etwa das Passgesetz³⁴ und das Personalausweisgesetz³⁵ ein Verbot der Errichtung einer (bundesweiten) Datenbank für zur Ausweiserstellung erhobene biometrische Daten vor, denen die Fachliteratur schon aus verfassungs- und unionsrechtlichen Gründen auch umfassende Zweckänderungsverbote entnimmt.³⁶ Da auch der Gesetzentwurf einen entsprechenden Paradigmenwechsel für die Übergangsphase bis zur zentralen Speicherung im Ausländerzentralregister nicht intendiert,³⁷ sollte eine mit § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ vergleichbare Regelung³⁸ auch in § 61a Abs. 3 AufenthV-E 2026 aufgenommen werden.

ddd) Zum Teil unzureichende Lösungsregelungen

§ 61a Abs. 3 Satz 2 AufenthV-E 2026 sieht an sich ausreichend normenklare Lösungsfristen von fünf (bei Minderjährigen) bzw. sieben Jahren (bei Volljährigen) vor.

³³ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 59.

³⁴ § 4 Abs. 3 Satz 3 PassG.

³⁵ § 26 Abs. 4 PersAuswG.

³⁶ Vgl. *Hornung*, in: *Hornung/Möller, PassG, PAuswG, 2011*, § 4 PaßG Rn. 68 ff.; *Beimowski/Gawron*, in: *dies., Passgesetz Personalausweisgesetz, 2018*, § 4 PaßG Rn. 58.

³⁷ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 59: „**Die Regelung tritt unter der Bedingung des Vorliegens der technischen Voraussetzungen zur zentralen Speicherung im AZR in Kraft. Aus diesem Grund erfolgt bis zu diesem Zeitpunkt eine ausschließlich lokale Speicherung der zur Erstellung eines befristeten elektronischen Aufenthaltstitels erforderlichen Daten bei den Ausländerbehörden.**“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

³⁸ Vgl. hierzu allerdings unten C. I. 2. b) bb) bbb).

Die reduzierte Speicherdauer bei Minderjährigen ist dabei dem Umstand geschuldet, dass sich körperliche Merkmale bei Minderjährigen stärker entwickeln und eine erneute Datenerfassung daher bereits nach fünf Jahren erfolgen soll.³⁹ Nicht ausreichend klar wird aus der Entwurfsfassung allerdings, ob die Lösungsregelung an die Minderjährigkeit im Zeitpunkt der Erfassung oder im Zeitpunkt der Anwendung der Lösungsregelung anknüpft. Während der Normzweck und der systematische Zusammenhang mit der Lösungsregelung ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Normanwendung nahelegen, zeigt ein Vergleich mit der – nach der Entwurfsfassung allerdings nur für die zukünftige Speicherung im Ausländerzentralregister geltenden – Regelung des § 18 Abs. 3 Nr. 2 AZRG-DV-E 2027+, dass der Zeitpunkt der Datenerhebung auch dauerhaft maßgeblich sein soll.⁴⁰ Insoweit erscheint eine Klarstellung auch im Kontext der für die Speicherung durch die Ausländerbehörden geltenden Lösungsregelungen sinnvoll.

Aus dem Wortlaut des Normentwurfs geht ausreichend klar hervor, dass es sich bei den genannten Fristen um Höchstfristen handelt, die eine Löschung vor Ablauf der genannten Fristen nicht ausschließen („höchstens“). Auch die Gesetzesbegründung führt aus, dass eine Löschung z.B. dann erfolgen muss, wenn die Notwendigkeit zukünftiger Neuerteilungen entfällt, weil dem Betroffenen ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt wird, er eingebürgert wird, er dauerhaft ausreist oder des Wegfalls der ausländerrechtlichen Dokumentationspflicht.⁴¹ Eine klare gesetzliche Lösungsverpflichtung enthält der Gesetzentwurf insoweit jedoch nicht, zumal auch die Lösungsregelungen der AZRG-Durchführungsverordnung keine Anwendung auf die Speicherung unmittelbar durch die Ausländerbehörden finden. Sie kann daher allenfalls mittelbar dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz entnommen werden, der vorliegend jedoch der gesetzlichen Konkretisierung bedarf: Denn abgesehen von den (nur) in der Entwurfsbegründung genannten Fallgruppen entfällt die Erforderlichkeit einer Speicherung zum (alleinigen) Zweck der Erleichterung einer späteren Titelerteilung bzw. -verlängerung z.B. auch

³⁹ BT-Drs. 21/4080, S. 80. Diese Regelungstechnik ist datenschutzrechtlich unbedenklich. Im Interesse einer Sicherung der Verlässlichkeit der Daten könnte allerdings erwogen werden, auch die zulässige Nutzungsdauer von Daten Minderjähriger auf unter zehn Jahren zu beschränken.

⁴⁰ Vgl. § 18 Abs. 3 AZRG-DV-E 2027+: Die Registerbehörde löscht folgende Daten: [...] 2. nach sieben Jahren Daten nach § 3 Absatz 1 Nummer 11 des AZR-Gesetzes bei Personen, die **zum Zeitpunkt der Speicherung** das 18. Lebensjahr vollendet haben, [...]“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 59, 80.

dann, wenn der Betroffene aufgrund einer Ausweisung einer (über die maximale Speicherdauer hinauswirkenden) gesetzlichen Titelerteilungssperre unterliegt. Auch die Frage, ob im Fall eines Zuständigkeitswechsels der Ausländerbehörde eine Löschung oder eine Datenübergabe an die zuständige Ausländerbehörde erfolgt, scheint nicht eindeutig geregelt. Insoweit erscheint es daher geboten, einen ausdrücklichen Hinweis auf den Erforderlichkeitsgrundsatz in den Normwortlaut aufzunehmen und – zusätzlich – vom Ablauf der jeweiligen Höchstspeicherungsfristen unabhängige Löschungstatbestände vorzusehen. Diesen Zweck kann die bloße Erwähnung in der Gesetzesbegründung ohne normativen Rückhalt im Gesetzestext nämlich nach ständiger Rechtsprechung nicht zuverlässig erfüllen.⁴²

**eee) Detailschwächen der zeitlichen
Löschungsregelungen und Verwendungs-
beschränkungen**

Die in § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV-E 2026 getroffene Regelung zur Nutzungsdauer von bis zu zehn Jahren steht nicht im Widerspruch zu den in § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV-E 2026 geregelten kürzeren Lösungsfristen von fünf bzw. sieben Jahren, weil die hier angesprochene Nutzung ersichtlich die Nutzung als Identifikationsmerkmal in bereits erstellten Ausweisdokumenten betrifft⁴³ – ein unmittelbar vor Ablauf der jeweiligen Lösungsfrist erstelltes Dokument kann daher auch nach Löschung der entsprechenden Daten bei der Ausländerbehörde bzw. aus dem Ausländerzentralregister über einen Zeitraum von weiteren drei bzw. fünf Jahren als elektronischer Aufenthaltstitel verwendet werden; ist aber in seiner Geltungsdauer auf den verbleibenden Restzeitraum zu begrenzen.

Im Einzelfall können sich hieraus jedoch praktische Probleme ergeben, da z.B. Aufenthaltstitel zu Zwecken der Fachkräfteeinwanderung nach § 18a, § 18b, § 18g und § 19c AufenthG grundsätzlich für eine Dauer von vier Jahren auszustellen sind.⁴⁴ Bei Ausstellung eines entsprechenden elektronischen Aufenthaltstitels an Erwachsene kurz vor Ablauf der gesetzlichen Lösungsfrist könnte dieser nach § 61a Abs. 3

⁴² Vgl. zuletzt Hess. VGH, Beschl. v. 23.12.2025 – 3 B 2782/25 –, juris Rn. 84 und VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22.10.2025 – 11 S 1799/25 –, juris Rn. 17.

⁴³ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 80.

⁴⁴ Vgl. § 18 Abs. 4 AufenthG.

Satz 3 AufenthG 2026 aber lediglich für eine Restlaufzeit von knapp drei Jahren ausgestellt werden.

Dies wirft sowohl rechtstechnische als auch praktische Probleme auf: Denn die Aufenthaltsverordnung kann als – ungeachtet ihres Erlasses bzw. ihrer Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber⁴⁵ – nur-materielles Gesetz im Rang einer Rechtsverordnung keine Abweichung von der parlamentsgesetzlichen Regelung des § 18 Abs. 4 AufenthG rechtfertigen. Für den Betroffenen wandelt sich der Vorteil, im Fall der Verlängerung einer bestehenden Aufenthaltserlaubnis zunächst nicht erneut biometrische Daten abgeben zu müssen, zudem ggf. in den Nachteil, sich gerade aufgrund dieses (aufgezwungenen) Verzichts schon früher erneut um eine Verlängerung des Aufenthaltstitels bemühen (und dabei letztlich doch erneut biometrische Daten abgeben) zu müssen. Es bietet sich daher an, die Fristenregelung des § 61a Abs. 3 Satz 3 AufenthV mit § 18 Abs. 4 AufenthG zu harmonisieren bzw. – unabhängig davon, welche Form des Aufenthaltstitels der Betroffene begehrt – auch den Betroffenen ein Optionsrecht einzuräumen, im Zusammenhang mit dem Verlängerungsantrag freiwillig erneut biometrische Daten (mit einer erneuten Verwendungsdauer von bis zu zehn Jahren) abzugeben.

2. Phase 2: Speicherung von biometrischen Daten im Ausländerzentralregister

a) Gesetzentwurf

Langfristig sieht der Gesetzentwurf vor, die nach § 61a Abs. 3 AufenthV-E 2026 zunächst von den Ausländerbehörden lokal zu speichernden biometrischen Daten in das Ausländerzentralregister zu überführen (§ 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+).⁴⁶ § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ sieht sodann vor, dass die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ im Ausländerzentralregister gespeicherten Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Unterschrift nur zum Zweck der erneuten Ausstellung eines Dokuments mit Chip für die Erteilung von befristeten Aufenthaltstiteln verwendet werden „sollen“ (Verwendungsbeschränkung); die Nutzungsdauer der genannten Daten bleibt auf zehn Jahre nach der erstmaligen Erfassung beschränkt (§ 61a Abs. 3

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 13.09.2005 – 2 BvF 2/03 –, Rn. 210.

⁴⁶ Art. 1 Nr. 4 a) ee) GesE. Diese Regelung betrifft nur Fingerabdruckdaten und Unterschrift, da Lichtbilder bereits nach § 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG im Ausländerzentralregister zu speichern sind.

Satz 3 AufenthV-E 2027+).⁴⁷ Die in § 61a Abs. 3 Satz 2 AZRG-E 2026 enthaltene Lösungsregelungen wird durch die Lösungsregelungen des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 g)⁴⁸ und Nr. 2⁴⁹ AZRG-DV-E 2027+ ersetzt, die – parallel zum wegfallenden § 61a Abs. 3 Satz 2 AufenthV-E 2026 – eine Speicherung für maximal fünf (bei Minderjährigen) bzw. sieben Jahren (bei Volljährigen) vorsehen. Die Regelungen sollen in Kraft treten, wenn die technischen Voraussetzungen zur Speicherung der biometrischen Daten im Ausländerzentralregister vorliegen.⁵⁰ Das Bundesministerium des Innern gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.⁵¹

b) Stellungnahme

aa) Grundsätzliche Bewertung

Die Überführung der zum Zwecke der Ausstellung elektronischer Aufenthaltstitel bei der Ausländerbehörde gespeicherten biometrischen Daten in das Ausländerzentralregister bekräftigt den zunehmenden Charakterwandel des Ausländerzentralregisters von einer bloßen Index- bzw. Registerdatei hin zu einem Zentralen Ausländerdateisystem des Bundes.⁵² Er ist auch hier mit einer – durch die jedenfalls tatsächlich und ggf. auch rechtlich ausgeweiteten Zugriffsmöglichkeiten bedingten – nicht unerheblichen Intensivierung des Eingriffsgewichts gegenüber dem Betroffenen verbunden, dem nur vergleichbar geringe Effizienzgewinne gegenüberstehen. Vorteile birgt die Neuregelung zwar insbesondere bei einem Wechsel der örtlich zuständigen Ausländerbehörden, die so unmittelbaren Zugriff auf den (biometrischen) Datensatz des Betroffenen erhalten; insoweit spricht jedoch nur wenig dafür, dass die nunmehr zuständige Ausländerbehörde in der Praxis bereit sein wird, einer ihr bis dato vollständig unbekannt Person einen Aufenthaltstitel ohne persönliche Vorsprache zu erteilen oder zu verlängern. Mögliche Entlastungswirkungen der Neuregelung ergeben sich daher in erster Linie aus der Entbehrlichkeit einer erneuten Datenerhebung im Rahmen einer ggf. ohnehin stattfindenden persönlichen Vorsprache.

⁴⁷ Vgl. Art. 11 Ges-E.

⁴⁸ Art. 2 Nr. 4 a) aa) ccc) GesE.

⁴⁹ Art. 8 Nr. 3 a) aa) GesE.

⁵⁰ Art. 14 Abs. 8 Satz 1 GesE.

⁵¹ Art. 14 Abs. 8 Satz 2 GesE.

⁵² Vgl. zur Problematik dieser Entwicklung bereits *Wittmann*, BT-Drs.(A)19(4)820 D, S. 7 ff.

Angesichts des insgesamt überschaubaren Aussagegehalts der gespeicherten Daten und der eng begrenzten zulässigen Verwendungszwecke ist die vorgesehene Regelung dennoch nicht unverhältnismäßig. Es muss jedoch durch geeignete – und insbesondere hinreichend normenklare – Zweckänderungsverbote und Lösungsregelungen sichergestellt werden, dass sich der Eingriff auf das notwendige Maß beschränkt und sich das Eingriffsgewicht nicht durch zweckändernde Datenverwendungen merklich erhöht. Schließlich muss auch in technischer Hinsicht sichergestellt werden, dass keine missbräuchliche Datenverwendung stattfindet. Ob das Ausländerzentralregister als (bislang) in erster Linie Registerdatei diesen Anforderungen genügt,⁵³ entzieht sich – zumal angesichts der kurzen Einarbeitungszeit – der fachlichen Sachkunde des Sachverständigen.

bb) Einzelaspekte

Vor dem o.g. rechtlichen Hintergrund ist auf die nachfolgenden Einzelaspekte besonders hinzuweisen:

aaa) Transparenzmängel der Regelungstechnik

Der Gesetzentwurf ist für den praktischen Rechtsanwender nur sehr schwer verständlich, da sich der Gesamtzusammenhang der Regelungen über die Verwendung der im Ausländerzentralregister gespeicherten biometrischen Daten nur aus einer Gesamtschau einer Vielzahl von Regelwerken ergibt: Die eigentliche Ermächtigung zur Verwendung der im Ausländerzentralregister gespeicherten biometrischen Merkmale ergibt sich nach dem Wegfall von § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2026 nur noch aus § 82 Abs. 5 Satz 2 AufenthG-E 2026, obwohl die (gegenüber § 61a AufenthV-E 2026 unveränderte) Überschrift des § 61a AufenthV-E 2027+ eine Pflicht zur (erneuten) Datenerfassung bei der Beantragung von Dokumenten mit Chip nahelegt. Lediglich aus dem Gesamtzusammenhang ergibt sich, dass die in § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ normierte Verwendungsbeschränkung nach dem Willen des Gesetzentwurfs wohl auch eine Regelverpflichtung enthalten soll, stattdessen auf die im Ausländerzentralregister gespeicherten biometrischen Daten zurückzugreifen. Die Verpflichtung zur Löschung

⁵³ Vgl. zur Kritik z.B. *Weichert*, BT-Drs.(A)21(4)167 C, S. 3; *Lincoln*, Das Ausländerzentralregister – eine Datensammlung außer Kontrolle, S. 9 ff.

der biometrischen Daten ergeben sich wiederum aus § 18 Abs. 3 AZRG-DV-E 2027+, während hiervon abweichende Nutzungsbeschränkungen unmittelbar durch § 61a Abs. 3 Satz 2 AufenthV-E 2027+ begründet werden. Insgesamt erfordert die korrekte Normanwendung daher einen Rückgriff auf zwei förmliche Parliamentsgesetze (AufenthG und AZRG) und zwei nur-materielle Gesetze im Rang einer Rechtsverordnung (AZRG-DV und AufenthV), die ggf. durch unmittelbare Anwendung der DS-GVO (als EU-Verordnung im Sinne des europäischen Sekundärrechts) ergänzt werden. Einer effektiven (und richtigen) Rechtsanwendung ist diese Regelungstechnik kaum zuträglich, zumal für zukünftige Änderungen von AufenthG und AZRG (als Parliamentsgesetze) einerseits bzw. AZRG-DV und AufenthV (als im Kern exekutive Rechtsverordnungen) andererseits unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten.⁵⁴

bbb) Insbesondere: Mangelnde Klarheit und Transparenz der Zweckänderungsbeschränkungen

Mit der Regelung des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ vermengt der Gesetzentwurf die Ermächtigung bzw. Regelverpflichtung zur Verwendung gespeicherter biometrischer Daten mit einer Regelung zur Beschränkung der Verwendung zu anderen Zwecken.⁵⁵ Dies wird schon daran deutlich, dass § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ zwar zur Verwendung der „gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ im Ausländerzentralregister gespeicherten Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Unterschrift“ anhält, die hier in Bezug genommene Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ aber keine Ermächtigung zur Speicherung von Lichtbildern enthält. Diese sind vielmehr schon nach bisheriger Rechtslage – gestützt auf § 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG – im Ausländerzentralregister zu speichern.

Bei verständiger Würdigung des Gesetzentwurfs muss dieser daher wohl so verstanden werden, dass die Ausländerbehörde bei der Ausstellung elektronischer Aufenthaltstitel sowohl zum Rückgriff auf die nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ spezifisch zum Zweck der Vereinfachung des Ausstellungsverfahrens gespeicherten Daten (Fingerabdrücke und Unterschrift) als auch zum Rückgriff auf die nach § 3

⁵⁴ BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 13.09.2005 – 2 BvF 2/03 –, Rn. 205 ff.

⁵⁵ Vgl. § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+:

Die gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 11 des AZR-Gesetzes im Ausländerzentralregister gespeicherten Fingerabdrücke, das Lichtbild und die Unterschrift sollen nur zum Zweck der erneuten Ausstellung eines Dokuments mit Chip für die Erteilung von Aufenthaltstiteln gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 bis 2c des Aufenthaltsgesetzes verwendet werden.

Abs. 1 Nr. 5a AZRG ohnehin gespeicherten Lichtbilder angehalten wird, die in § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ ebenfalls enthaltene Verwendungsbeschränkung aber nur für die nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ zu speichernden Daten (Fingerabdrücke und Unterschrift) gelten soll.

Die Vermengung von Ermächtigungsgrundlage und Verwendungsbeschränkung lädt auch zu weiteren Missverständnissen ein: So könnte die Formulierung, dass die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten nur zum Zweck einer erneuten Dokumentausstellung verwendet werden „sollen“, nach allgemeinen Auslegungsmaßstäben dahingehend verstanden werden, dass in atypischen Fällen auch eine Verwendung zu anderen Zwecken in Betracht kommt. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich jedoch eindeutig, dass der Gesetzentwurf insoweit – datenschutzrechtlich folgerichtig – eine abschließende Nutzungsregelung treffen will.⁵⁶ Die gegenwärtige Ausgestaltung des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ muss daher richtigerweise dahingehend verstanden werden, dass die Ausländerbehörde zwar – anknüpfend an die entsprechende Soll-Formulierung des § 61a Abs. 3 Satz 1 AZRG-E 2026 – nur im Regelfall auf die zum Zweck der Dokumenterstellung gespeicherten biometrischen Daten zugreifen „soll“, eine zweckändernde Datenverwendung oder gar -übermittlung aber ohne Ausnahme ausgeschlossen ist („darf nicht“). Aus Klarstellungsgründen sollte dies jedoch unmittelbar im Gesetz klargestellt werden, da eine auch nur ausnahmsweise bestehende (und nach der Gesetzesbegründung nicht beabsichtigte) Möglichkeit einer zweckändernden Datenverwendung das Eingriffsgewicht der Speicherung erheblich erhöhen würde.

Aus Klarstellungsgründen sollte zudem erwogen werden, das entsprechende Zweckänderungs- und Übermittlungsverbot nicht in § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+, sondern unmittelbar in § 3 Abs. 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+ aufzunehmen, da der mit Fragen der Datenübermittlung oder der zweckändernden Verwendung befasste Sachbearbeiter ggf. keinen Anlass hat, mögliche Beschränkungen der Datenverwendung in der – nur für die titelausstellende Behörde relevanten –

⁵⁶ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 59: „Die Speicherung der biometrischen Daten erfolgt zudem ausschließlich zur erneuten Ausstellung eines befristeten elektronischen Aufenthaltstitels. Eine weitergehende Nutzung ist ausgeschlossen.“

Spezialnorm des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ zu suchen. Sie könnte in der behördlichen Praxis daher ggf. leicht übersehen werden.

ccc) Unzureichende Lösungsregelungen

Ähnlich wie bei der Regelung zur Speicherung biometrischer Daten durch die Ausländerbehörde⁵⁷ kommt im Gesetzentwurf nicht ausreichend zum Ausdruck, dass auch die Speicherung biometrischer Daten im Ausländerzentralregister nach der Gesetzesbegründung auch dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz unterliegen soll.⁵⁸ Es fehlt insbesondere an einer klaren Regelung, nach der entsprechende Datensätze dann zu löschen sind, wenn dem Betroffenen ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt wird, er eingebürgert wird, er dauerhaft ausreist, die ausländerrechtliche Dokumentationspflicht wegfällt oder eine Titelerteilung innerhalb der Speicherfrist schon aufgrund der Anordnung einer behördlichen Titelerteilungssperre ausscheidet.⁵⁹ Dies ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil das Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde die Erforderlichkeit der weiteren Speicherung nicht beurteilen kann, so dass der Impuls für die Datenlöschung notwendigerweise von der zuständigen Ausländerbehörde ausgehen muss. Insoweit sollte jedoch durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, dass eine anlass- oder fristenbezogene Prüfung durch die Ausländerbehörde (ggf. unter Mitteilung an das Ausländerzentralregister) zuverlässig stattfindet.

ddd) Bestimmtheitsmängel der Inkrafttretensregelungen

Nach Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 GesE treten die Regelungen über die Speicherung biometrischer Daten im Ausländerzentralregister und über deren Verwendung zur Erstellung elektronischer Aufenthaltstitel an dem Tag in Kraft, an dem die technischen Voraussetzungen zur Speicherung der Daten im Ausländerzentralregister bzw. zur Übermittlung und zum Abruf durch die Ausländerbehörden vorliegen. Das Bundesministerium des Innern gibt den Tag des Inkrafttretens jeweils im Bundesgesetzblatt bekannt.⁶⁰

⁵⁷ Oben C. I. 1. b) bb) ddd).

⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 21/4040, S. 59, 80.

⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 80.

⁶⁰ Art. 14 Abs. 8 Satz 2, Abs. 9 Satz 2 GesE.

Diese Regelungstechnik ist dem Umstand geschuldet, dass der Gesetzentwurf die Speicherung und Verwendung von biometrischen Daten zum Zweck der Erstellung elektronischer Aufenthaltstitel zum frühesten Zeitpunkt ermöglichen will, die Voraussetzungen für eine Speicherung und den Abruf der Daten aus dem Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde und bei den Ausländerbehörden der Länder – und damit zum großen Teil den Kommunen – aber erst geschaffen werden müssen. Die Speicherung soll daher erst lokal bei den jeweiligen Ausländerbehörden und sodann – sobald die technischen Voraussetzungen bundeseinheitlich geschaffen wurden – zentral im Ausländerzentralregister vorgenommen werden, ohne dass der Zeitpunkt für eine bundesweite Herstellung der technischen Voraussetzungen konkret absehbar wäre.⁶¹ Das mit der Inkrafttretensregelung verfolgte Anliegen eines möglichst flexiblen Übergangs ist daher ohne weiteres nachvollziehbar.

Dessen ungeachtet begegnet die praktische Umsetzung dieses Anliegens erheblichen rechtstechnischen Bedenken: Zum einen gebieten das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) in Verbindung mit Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens gesetzlicher Handlungsanforderungen für die Normunterworfenen und Normanwender rechtssicher erkennbar wird. Die Regelung des Art. 14 Abs. 8 Satz 2 und des Art. 14 Abs. 9 Satz 2 GesE, die jeweils eine Bekanntgabe des Inkrafttretenszeitpunkts durch das Bundesministerium des Innern im Bundesgesetzblatt vorsehen, könnten diesen Anforderungen genügen, wenn man dieses als materielle Inkrafttretensvoraussetzung – d.h. als konstitutiven Rechtsakt – ansähe, der das Inkrafttreten der Gesetzesänderung erst auslöst. Aus der Gegenäußerung der Bundesregierung ergibt sich jedoch, dass diese die Bekanntgabe des Tags des Inkrafttretens durch das Bundesministerium des Innern als lediglich deklaratorischen Rechtsakt ansieht,⁶² so dass das Inkrafttreten der Normen in der Sache alleine vom Vorliegen der in Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE bezeichneten Voraussetzungen abhinge. Für diese Deutung spricht auch, dass die Bekanntgabe nach Art. 14 Abs. 8 Satz 2 und Art. 14 Abs. 9 Satz 2 GesE nicht auf das Vorliegen der in Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE genannten

⁶¹ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 94 f. sowie S. 114 (Gegenäußerung der Bundesregierung).

⁶² Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 114 (Gegenäußerung der Bundesregierung).

technischen Voraussetzungen, sondern den (hierdurch ausgelösten) „Tag des Inkrafttretens“ bezieht.

Diese Ausgestaltung genügt den Anforderungen an die Vorhersehbarkeit gesetzlicher Handlungsbefehle jedoch offensichtlich nicht. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht erst in jüngerer Zeit ausdrücklich gefordert, dass eine Bedingung für das Inkrafttreten gesetzlicher Normen so klar formuliert sein muss, dass über deren Bedeutung keine Unsicherheit besteht, sondern für alle Beteiligten über den Zeitpunkt der Normverbindlichkeit Klarheit herrscht.⁶³ Dies setzt neben der sprachlichen Klarheit der jeweiligen Regelungen zusätzlich voraus, dass Normadressaten, Exekutive und Rechtsprechung den Beginn ihres Berechtig- oder Verpflichtetseins auf möglichst einfache Weise feststellen können.⁶⁴

Ausgehend hiervon genügen Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und Art. 14 Abs. 9 Satz 2 GesE zwar möglicherweise dem Bestimmtheitsgebot im engeren Sinne, weil die gesetzlichen Anforderungen sprachlich klar verständlich sind,⁶⁵ keinesfalls aber dem parallel hierzu geltenden Vorhersehbarkeits- bzw. Erkennbarkeitsgebot.⁶⁶ Denn weder Normunterworfenen noch Normanwender können vorliegend verlässlich beurteilen, zu welchem Zeitpunkt das Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde die nach Art. 14 Abs. 8 Satz 1 GesE maßgeblichen technischen Voraussetzungen erfüllt. Erst recht gilt dies für die Inkrafttretensregelung des Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE, die an die Erfüllung spezifischer technischer Voraussetzungen durch sämtliche der über 500 deutschen Ausländerbehörden anknüpft. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs wird der Zeitpunkt des Geltungsbeginns der jeweiligen Normen somit jedoch selbst für Spezialisten in keinsten Weise erkennbar (oder auch nur vorhersehbar), da die Inkrafttretensnormen an reine Verwaltungsinterna anknüpfen, deren Vorliegen zudem in sehr weitgehendem Umfang an technische Bewertungsfragen anknüpft.⁶⁷ Die in Art. 14 Abs. 8 Satz 2 und Art. 14 Abs. 9 Satz 2

⁶³ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19 [16. AtG-Novelle] –, Rn. 38, 68.

⁶⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19 [16. AtG-Novelle] –, Rn. 38.

⁶⁵ So wohl BT-Drs. 21/4080, S. 114 (Gegenäußerung der Bundesregierung).

⁶⁶ Dies verkennt BT-Drs. 21/4080, S. 114 (Gegenäußerung der Bundesregierung), die alleine auf die sprachliche Bestimmtheit der Inkrafttretensnormen eingeht.

⁶⁷ Zurecht skeptisch insoweit BT-Drs. 21/4080, S. 108 f. (Stellungnahme des Bundesrats).

GesE normierten (deklaratorischen) Bekanntgabeanordnungen ändern hieran nichts, weil das Inkrafttreten der Regelung nicht von deren Erfüllung abhängt.⁶⁸

Diesen Bedenken könnte durch Ausgestaltung der vorgesehenen Bekanntgabeanordnungen als konstitutive Inkrafttretensvoraussetzungen grundsätzlich Rechnung getragen werden, da der Zeitpunkt des Inkrafttretens für die Betroffenen so klar erkennbar würde. Allerdings folgt aus Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG weiterhin, dass der Gesetzgeber das Inkrafttreten eines Gesetzes nur unter besonders gelagerten Umständen von dem Eintritt einer Bedingung abhängig machen darf; keinesfalls darf die Bestimmung des Tags des Inkrafttretens delegiert bzw. Dritten überlassen werden.⁶⁹ Insoweit dürfte die Schaffung eines konstitutiven Vorbehalts der Bekanntgabe durch das Bundesinnenministerium des Inneren unter Berücksichtigung der in der Gesetzesbegründung angeführten technischen Rahmenbedingungen und Anpassungsbedarfe noch mit Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar sein, wenn das Gesetz bei Vorliegen der technischen Inkrafttretensvoraussetzungen eine (im Übrigen) unbedingte Verpflichtung des Bundesinnenministeriums zur unverzüglichen Bekanntgabe begründet und die Entscheidung über das Inkrafttreten der Normen somit nicht in dessen Belieben stellt.⁷⁰ Vorgesehen werden müsste insoweit jedoch nicht die Bekanntgabe eines (konstitutiv festzuschreibenden) Zeitpunkts des Inkrafttretens, sondern die Bekanntgabe des Vorliegens der jeweiligen materiellen Inkrafttretensvoraussetzungen, die – kumulativ mit ihrer Bekanntgabe im Bundesgesetzblatt – das Inkrafttreten der Normen konstitutiv auslösen.

Auch bei einer derartigen Ausgestaltung läge es jedoch weiterhin im Belieben der zuständigen Verwaltungsbehörden – d.h. des Bundesverwaltungsamts bzw. der zuständigen Ausländerbehörden –, den Eintritt der materiellen Inkrafttretensvoraussetzungen herbeizuführen bzw. – durch eigene Zögerlichkeit oder Untätigkeit – zu verhindern. Insoweit bedürfte es jedenfalls einer für die jeweiligen Behörden verbindlichen Zielvorgabe, diese Voraussetzungen in angemessener Zeit herbeizuführen. Ob eine solche Zielvorgabe unter Berücksichtigung der durch die

⁶⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19 [16. AtG-Novelle] –, Rn. 69.

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19 [16. AtG-Novelle] –, Rn. 38.

⁷⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 29.09.2020 – 1 BvR 1550/19 [16. AtG-Novelle] –, Rn. 42 zum Inkrafttreten in Abhängigkeit von einer unionsrechtlich „vorgezeichneten“ Entscheidung der Europäischen Kommission. Ob diese Rechtsprechung auf Bundesministerium übertragen werden kann, hat das BVerfG allerdings nicht entschieden (vgl. a.a.O., Rn. 43).

Kompetenzverteilung des Grundgesetzes geschützten Verwaltungsautonomie der Länder auch für die Ausländerbehörden der Länder rechtssicher formuliert werden könnte,⁷¹ kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht beantwortet werden; jedenfalls fehlt es derzeit an entsprechenden Regelungen.

Vor diesem Hintergrund begegnet die gegenwärtige Ausgestaltung der Inkrafttretensregelungen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, die nicht ohne Weiteres ausgeräumt werden könnten. Zur Ermöglichung eines rechtssicheren Inkrafttretens könnte es sich möglicherweise anbieten, ein zeitlich gestaffeltes Inkrafttreten der Neuregelungen vorzusehen und die im Gesetz datumsmäßig angeführten Inkrafttretenszeitpunkte ggf. – d.h. im Fall einer absehbaren Unmöglichkeit der behördlichen Umsetzung – im Rahmen zukünftiger Gesetzgebungsverfahren anzupassen.

3. Übergangsphase zwischen Phase 1 und 2

a) Regelungsintention

Aus einer Zusammenschau der gestuften Inkrafttretensregelungen des Art. 14 Abs. 8 Satz 1 GesE (Speicherung biometrischer Daten im Ausländerzentralregister) und Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE (Abruf und Verwendung der gespeicherten Daten durch die Ausländerbehörden) wird ersichtlich, dass der Gesetzentwurf eine Übergangsphase vorsieht, in der die Ausländerbehörden – soweit auf ihrer Seite technisch möglich – bereits zur Speicherung biometrischer Daten im Ausländerzentralregister verpflichtet sind, sobald das Bundesverwaltungsamt die technischen Voraussetzungen hierfür geschaffen hat, die Regelungen über den Abruf und die Verwendung der Daten durch die Ausländerbehörden aber noch nicht in Kraft sind, weil noch nicht alle Ausländerbehörden die technischen Voraussetzungen hierfür erfüllen. Soweit bei einzelnen Ausländerbehörden bereits die Möglichkeit eines Abrufs entsprechender Daten aus dem Ausländerzentralregister besteht, soll hiervon im Sinne eines sukzessiven Übergangs Gebrauch gemacht werden.⁷²

b) Defizite der Umsetzung

Diese Regelungsabsicht setzt der Gesetzentwurf jedoch nur unzureichend um: Denn vor dem Inkrafttreten des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+, das nach Art. 14

⁷¹ Vgl. insbesondere Art. 84 Abs. 1 GG.

⁷² Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 81.

Abs. 9 Satz 1 GesE die Erfüllung der technischen Voraussetzung durch sämtliche in Betracht kommende Ausländerbehörden voraussetzt, fehlt es sowohl an einer klaren Zugriffsermächtigung als auch an einer gesetzlichen Zweckänderungsbeschränkung für die im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten. Auch die zur Verwendung der im Ausländerzentralregister gespeicherten biometrischen Daten technisch bereiten Ausländerbehörden sind nach Art. 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2026 vielmehr weiterhin verpflichtet, die „bei der Ausländerbehörde gespeicherten“ biometrischen Daten zur Dokumenterstellung zu verwenden. Der in der Gesetzesbegründung vorgesehene sukzessive Verzicht auf die lokale Speicherung biometrischer Daten durch einzelne Ausländerbehörden⁷³ erscheint nach der gegenwärtigen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs daher nicht möglich. Zudem fehlt es gerade aufgrund der fehlenden Zugriffs- und Verwendungsberechtigung der Ausländerbehörden an der datenschutzrechtlichen Erforderlichkeit für die nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 AufenthV-E 2027+ vorzunehmende Speicherung im Ausländerzentralregister, so dass auch diese vor Inkrafttreten des § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2027+ nicht gerechtfertigt werden kann.⁷⁴

Die gestufte Inkrafttretensregelung des Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und des Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE kann den nach der Gesetzesbegründung intendierten Zweck daher nicht erfüllen und ist daher auch unter diesem Gesichtspunkt überarbeitungsbedürftig. Dies gilt um so mehr, als rechtlich nicht sichergestellt ist,⁷⁵ dass die in Art. 14 Abs. 9 Satz 1 GesE formulierte Bedingung nicht vor der in Art. 14 Abs. 8 Satz 1 GesE formulierten Bedingung eintritt, so dass Ausländerbehörden rechtlich zwingend zur Verwendung von Datensätzen des Ausländerzentralregisters verpflichtet wären, die das Ausländerzentralregister weder rechtlich noch technisch zur Verfügung stellen kann.

II. Möglichkeit der Nachnutzung von Angaben aus dem Visaverfahren in Folgeverfahren und ausländerrechtlichen Verfahren

⁷³ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 81.

⁷⁴ Denkbar wäre alleine, den in § 3 Abs. 1 Nr. 11 AufenthV-E 2027+ enthaltenen Verweis auf § 61a Abs. 3 AufenthV-E, der sich im hier maßgeblichen Zeitpunkt noch auf § 61a Abs. 3 AufenthV-E 2026 beziehen muss, die hier enthaltene Verpflichtung nur Nutzung der „bei der Ausländerbehörde“ gespeicherten Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 11 AufenthV-E 2027+ umzudeuten. Dies genügt den Anforderungen der Normenklarheit jedoch nicht, zumal es die auch nach der Gesetzesbegründung zu vermeidenden Doppelspeicherungen bei Ausländerbehörden und im AZR nicht zuverlässig vermeidet.

⁷⁵ Angesichts der unterschiedlichen Komplexität der jeweiligen Anpassungsanforderung spricht nur wenig dafür, dass diese Fallkonstellation tatsächlich eintritt. Die Möglichkeit ist jedoch ein Beleg dafür, dass die gegenwärtige Ausgestaltung der jeweiligen Bedingungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen auch im Übrigen nicht genügt (vgl. oben C. I. 2. b) bb) ddd).

Der Gesetzentwurf verfolgt weiterhin das Ziel, allen im Visumverfahren beteiligten Behörden den Zugriff auf die für Visaerteilung maßgebenden antragsbegründenden Dokumente zu erleichtern und eine Nachnutzung bereits erhobener biometrischer Daten zu ermöglichen.⁷⁶

1. Gesetzentwurf

Zu diesem Zweck ermöglicht § 49 Abs. 6a Satz 2 AufenthG-E 2027+⁷⁷ den deutschen Auslandsvertretungen, die im Rahmen eines früheren Visumantrags erhobenen Lichtbilder und Fingerabdrücke auch im Rahmen späterer Visafolgeantragsverfahren zu nutzen, wenn der Antrag innerhalb von fünf Jahren nach erstmaliger Datenerhebung gestellt wurde. Die Daten sind nach § 29 Nr. 4 AZRG-E 2027+ in der Visadatei zu speichern.⁷⁸ In diesem Zusammenhang werden erstmals auch die der Erteilung eines nationalen Visums zugrundeliegenden Unterlagen in der Visadatei gespeichert, um den Ausländerbehörden eine Nachnutzung im sich anschließenden Titelerteilungsverfahren im Inland zu ermöglichen (§ 29 Nr. 4a AZRG-E 2026)⁷⁹. Mit der Änderung, die auf eine technisch möglichst komplikationslose Übernahme der visumantragsbegründenden Unterlagen in das Inlandsverfahren abzielt, ist keine über etabliertes Verwaltungshandeln hinausgehende Erweiterung der bisherigen Verarbeitungszwecke intendiert.⁸⁰

2. Stellungnahme

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Erleichterung der Nachnutzung einmal erhobener biometrischer Daten und sonstiger Unterlagen in visa- und ausländerrechtlichen Verfahren dienen auch der Verwaltungsvereinfachung für die Betroffenen. Sie können allein hiermit aber nicht gerechtfertigt werden, weil insoweit eine Opt-In- oder Opt-Out-Lösung vorzugswürdig wäre.⁸¹ Sie dienen aber zugleich oder vorrangig der Verwaltungsvereinfachung für die zuständigen Visa- und Ausländerbehörden, die – jedenfalls bei Vorliegen entsprechender rechtlicher und technischer Sicherungen – die mit der Speicherung bzw. der Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten verbundenen Grundrechtseingriffe aufwiegen können. Insoweit

⁷⁶ BT-Drs. 21/4080, S. 45, 65.

⁷⁷ Art. 3 Nr. 4 i.V.m. Art. 14 Abs. 8 GesE.

⁷⁸ Art. 1 Nr. 19 a) cc) i.V.m. Art. 14 Abs. 8 GesE.

⁷⁹ Art. 1 Nr. 19 a) dd) i.V.m. Art. 14 Abs. 5 GesE.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 66.

⁸¹ Vgl. schon oben C. I. 1. b) aa).

geht die Gesetzesbegründung nachvollziehbar davon aus, dass entsprechende Vereinfachungseffekte insbesondere im Kontext des Visaverfahrens und des sich anschließenden Übergangs in das inländische Titelerteilungsverfahren erzielt werden können.⁸² Vor diesem Hintergrund begegnet der Gesetzentwurf keinen durchgreifenden Bedenken und erscheint sachgerecht.

Soweit ersichtlich sieht der Gesetzentwurf allerdings keine Regelung vor, die eine Nachnutzung der durch die deutschen Ausländerbehörden erhobenen und in der Visadatei gespeicherten biometrischen Daten auch im Rahmen der Ausstellung eines elektronischen Aufenthaltstitels im Inland ermöglicht, da § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV-E 2026 bzw. § 61a Abs. 3 Satz 1 AufenthV 2027+ hier lediglich die Verwendung der „bei der Ausländerbehörde“ bzw. „im Ausländerzentralregister“ gespeicherten Daten vorsehen. Ggf. könnte es zweckmäßig sein, eine entsprechende Weiterverwendungsmöglichkeit zu schaffen, auch wenn ein Verzicht auf die persönliche Vorsprache bei der Ersterteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Inland regelmäßig nicht in Betracht kommen dürfte.

III. Speicherung von Angaben und Dokumenten zur Klärung der Identität ausländischer Personen

Mit der Speicherung von „Angaben zur Klärung der Identität ausländischer Personen“ verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel eines weiteren Ausbaus des Ausländerzentralregisters zu einem „zentralen Ausländerdateisystem“. In der Sache sollen hierdurch Mehrfacherhebungen vermieden und behördliche Prüfungen erleichtert bzw. beschleunigt werden.⁸³

1. Gesetzentwurf

Zur Umsetzung der genannten Ziele sieht § 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG-E 2027,⁸⁴ der zum 1. Mai 2027 in Kraft treten soll,⁸⁵ die zusätzliche Speicherung von „Angaben zur Identitätsklärung“ im Ausländerzentralregister vor. Die Neuregelung findet keine Anwendung auf Unionsbürger.⁸⁶ Die so bezeichneten Daten unterliegen sodann als Teil der sog. Grundpersonalien⁸⁷ den allgemeinen, denkbar weit gefassten

⁸² Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 65 ff.

⁸³ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

⁸⁴ Art. 1 Nr. 4 a) aa) GesE.

⁸⁵ Art. 14 Abs. 6 GesE.

⁸⁶ Vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 4 AZRG-E 2027.

⁸⁷ Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 4 AZRG-E 2027: Der Begriff der Grundpersonalien soll demnach Familienname, Geburtsname, Vornamen, Familienname Schreibweise der Namen nach deutschem Recht,

Übermittlungsvorschriften des Ausländerzentralregisters, da dieses eine Einschränkung der allgemeinen Übermittlungsbefugnisse und -verpflichtungen lediglich für den Sonderfall der Datenübermittlung durch die Meldebehörden vorsieht.⁸⁸ Die Angaben der Identitätsklärung können daher u.a. auch für die Erstellung eines Suchvermerks,⁸⁹ für allgemeine Ersuchen zur Datenübermittlung an öffentliche Stellen,⁹⁰ zur Identitätsfeststellung durch die Registerbehörde,⁹¹ für Gruppenauskünfte⁹² und im Rahmen der Automatisierten Datenübermittlung⁹³ verarbeitet werden. Daneben tritt die in § 6 Abs. 5 Nr. 7 AZRG-E 2007⁹⁴ vorgesehene Regelung zur Speicherung „sonstiger amtlicher oder nichtamtlicher zur Klärung der Identität geeigneter Dokumente“ im Volltext, die unter den in § 10 Abs. 6 AZRG genannten Voraussetzungen übermittelt werden können.

2. Stellungnahme

Eine Legaldefinition des Begriffs der „Angaben zur Identitätsklärung“ enthält der Gesetzentwurf – ebenso wie die Gesetzesbegründung – soweit ersichtlich nicht. Ebenso fehlt es dem Gesetzentwurf an klaren Angaben dazu, unter welchen Voraussetzungen derartige Zusatzangaben erhoben und im AZR eingespeichert werden sollen. Die Gesetzesbegründung spricht insoweit von einer „strukturierten Abbildung“, unterscheidet in diesem Zusammenhang aber nicht klar zwischen „Informationen“ und „Nachweisen“, d.h. konkreten Dokumenten.⁹⁵ Nichts Wesentlich anderes ergibt sich aus der vorgesehenen Änderung der Nr. 3 der Anlage zur AZRG-DV-E 2027,⁹⁶ die die Eintragungen zwar grundsätzlich auf Angaben zu „zur Identitätsklärung oder Feststellung der Staatenlosigkeit vorgelegten Nachweisen“ beschränkt, daneben aber auch – wohl als Freitext – die Aufnahme von „eigenen Angaben der Person“ sowie von „Ergebnis und Anlass der Identitätsprüfung oder Feststellung der Staatenlosigkeit“ vorsieht.

Geburtsdatum, Geburtsort, -land und -bezirk, Geschlechtseintrag, Doktorgrad, Staatsangehörigkeiten, und – nunmehr auch – Angaben zur Identitätsklärung umfassen.

⁸⁸ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 7 i.V.m. Abs. 1 Nr. 9 AZRG-E 2027.

⁸⁹ § 6 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 5 AZRG.

⁹⁰ § 10 Abs. 2 Satz 1 AZRG.

⁹¹ § 10 Abs. 3 Satz 1 AZRG.

⁹² § 12 Abs. 1 Satz 1 AZRG.

⁹³ § 22a AZRG-E 2027 bzw. § 15a AZRG.

⁹⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 5 c) bb) i.V.m. Art. 14 Abs. 7 GesE.

⁹⁵ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 56 f.

⁹⁶ Vgl. Art. 2 Nr. 6 a) aa) aaa) i.V.m. Art. 14 Abs. 6 GesE.

Diese begriffliche Unschärfe setzt sich in weiteren Teilen des Gesetzentwurfs fort: So sieht § 6 Abs. 5 Nr. 7 AZRG-E 2026⁹⁷ die Speicherung „sonstiger amtlicher oder nichtamtlicher zur Klärung der Identität geeigneter Dokumente“ im Volltext immer dann vor, wenn „die Speicherung“ derartige Dokumente betrifft; derartige Dokumente wären demnach – ohne individuelle Erforderlichkeitsprüfung oder spezifische Verarbeitungsschranken – regelmäßig im Zusammenhang mit der Datenübermittlung an die Registerbehörde zu übermitteln. Hier findet sich lediglich die Einschränkung, dass derartige Identifikationsdokumente nur dann zu speichern sind, wenn keine „ausländischen Ausweisdokumente“ vorliegen. Diese nur in § 6 Abs. 5 Nr. 7 AZRG-E 2026 vorgesehene Einschränkung gilt für die bloße Speicherung strukturierter Informationen als Teil der Grundpersonalien jedoch nicht, so dass sich Ausländerbehörden ggf. auch im Fall einer (letztlich) geklärten Identität veranlasst sehen könnten, entsprechenden Informationen im Ausländerzentralregister zu speichern. Dies dürfte jedenfalls dann gelten, wenn eine Ausländerbehörde die Identität zunächst (z.B. in Fällen einer verspäteten Passvorlage) nicht als geklärt angesehen hat, da eindeutige Lösungsregelungen fehlen. Dies gilt um so mehr, als die Neufassung der AZRG-DV auch die Tatsache einer behördlichen Annahme der hinreichenden Identitätsklärung als einzuspeichernden Sachverhalt ansieht, der ggf. unter Angabe einer Rechtsgrundlage, des Anlasses der Prüfung und der vom Betroffenen vorgelegten Dokumente zu hinterlegen ist.⁹⁸

Zwar unterliegt die Übermittlung der nach § 6 Abs. 5 AZRG gespeicherten Dokumente – nicht aber gespeicherter Informationen – u.a. den in § 10 Abs. 6 Satz 1 AZRG und in Nummer 37 der Anlage zur AZRG-DV vorgesehenen Restriktionen, die neben einer gesteigerten Erforderlichkeitsprüfung („unerlässlich“) u.a. voraussetzen, dass weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich jedoch mit hinreichender Deutlichkeit, dass auch diese Dokumentenanlage dem Ausbau des Ausländerzentralregisters zu einem „zentralen Ausländerdateisystem“ dient⁹⁹ und der Dokumentenaustausch über das AZR im Hinblick auf Identitätsdokumente allgemein – d.h. ggf. auch im Fall eines Zuständigkeitswechsels – an die Stelle der Dokumentenvorlage durch den Betroffenen

⁹⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 5 c) bb) i.V.m. Art. 14 Abs. 5 GesE.

⁹⁸ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 56 f.

⁹⁹ BT-Drs. 21/4080, S. 2.

bzw. der Aktenübersendung durch die bislang zuständige Behörde treten soll.¹⁰⁰ Auch die Gesetzesfolgenabschätzung geht davon aus, dass die Einspeicherung entsprechender Dokumente in immerhin 10 % der Fälle auch zur tatsächlichen Übermittlung an Stelle der Ausländerakte führt.¹⁰¹ Erwähnt werden dabei ausdrücklich auch Fälle der Identitätsklärung im Rahmen der Prüfung der allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels,¹⁰² bei denen die gesetzlichen Übermittlungsvoraussetzungen des § 10 Abs. 6 Satz 1 AZRG – insbesondere im Hinblick auf die Subsidiarität gegenüber einer Aktenübermittlung durch die (bislang) aktenführende Behörde – rechtlich in keinem Fall vorliegen dürften.

Insgesamt fehlt es der Neuregelung im Hinblick auf die Speicherung von Angaben und Dokumenten zur Klärung der Identität daher sehr weitgehend an den notwendigen Konturen zu Speicherungsumfang- und -anlass. Durch die Möglichkeit der freien Texteingabe in Verbindung mit der Speicherung von nahezu beliebigen identitätsbezogenen Einzeldokumenten ergeben sich vielmehr neue Nutzungsmöglichkeiten, die hinsichtlich ihrer datenschutzrechtlichen Eingriffstiefe weit über das bisherige Maß hinaus gehen (können) und in keinem angemessenen Verhältnis zu den im AZRG – also bloße Registerdatei – bislang vorgesehenen Speicherungs- und Übermittlungsschwellen stehen.

Als besonders problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass der Betroffene keinerlei Einfluss auf die Vollständigkeit und die Darstellung der gespeicherten Informationen und Dokumente in einem zutreffenden Gesamtkontext¹⁰³ hat, da sich Lösungsansprüche stets nur auf nicht erforderliche oder nachweislich unrichtige Angaben beziehen. So kann zum Beispiel die (kontextlose) Angabe, dass die Identität des Betroffenen nach Auffassung einer Ausländerbehörde nicht geklärt sei, für den Betroffenen erhebliche Nachteile auslösen, auch wenn die jeweils zuständige Ausländerbehörde jeweils zur eigenständigen Sachverhaltsermittlung verpflichtet bleibt. Umgekehrt betont der Bundesrat zurecht, dass auch die einmalige Angabe einer „geklärten“ Identität erhebliche Folgewirkungen haben kann, obwohl andere Behörden an entsprechende Feststellungen formal nicht gebunden sind.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S: 61.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 47, 52.

¹⁰² Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 52.

¹⁰³ Vgl. zur Problematik der Dekontextualisierung zutreffend *Weichert*, BT-Drs.(A)21(4)167 C, S. 5.

¹⁰⁴ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S: 102 (Stellungnahme des Bundesrates).

Auch z.B. der selektiven Einspeicherung einzelner Dokumente kann der Betroffene letztlich nichts entgegenhalten, während im Kontext der ausländerbehördlichen Aktenführung stets die Möglichkeit bestünde, Einzelangaben (z.B. durch zur Akte gereichte Anwaltsschreiben etc.) zu konkretisieren, richtigzustellen oder zu erläutern. Auch das Textfeld „eigene Angaben der Person“ lädt allenfalls zu verkürzenden Darstellungen ein und bietet jedenfalls nicht zuverlässig Raum für eine differenzierte Sachverhaltsdarstellung durch den Betroffenen.

Der mit dem Gesetzentwurf ersichtlich verfolgte Versuch, das hierfür weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht geeignete Ausländerzentralregister weiter zu einem zentralen Ausländerdateisystem auszubauen, begegnet daher auch bei einer Beschränkung auf Personen mit ungeklärter Identität schwersten datenschutzrechtlichen Bedenken.

Im Hinblick auf den nicht legaldefinierten Begriff der „Angaben zur Identitätsklärung“ bedürfte es daher jedenfalls einer gesetzlichen Konkretisierung und Einschränkung, in welchem Umfang und mit welchem Inhalt hier Freitexteingaben zulässig sein sollen. Im Hinblick auf die Ausweitung der Zentralen Datenablage bedarf es jedenfalls einer stärkeren Einhegung von Speicher- und Übermittlungsanlässen, um den Ausnahmecharakter entsprechender Volltextspeicherungen zu betonen und die hiermit verbundene Eingriffsintensivierung zu kompensieren. Das in der Gesetzesbegründung angesprochene Ziel eines „Zentralen Ausländerdateisystems“ kann ohne grundlegende Umgestaltung der Rechtsgrundlagen des Ausländerzentralregisters hingegen nicht datenschutzkonform – und nach derzeitigem Stand auch nicht gesetzeskonform – verwirklicht werden.

IV. Speicherung von Angaben zu asylbewerberleistungsrechtlichen Leistungskürzungen und -ausschlüssen; Übermittlungsbefugnisse an Leistungsbehörden

Mit der Speicherung von Angaben zu Leistungskürzungen und Leistungsausschlüssen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sollen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörden in die Lage versetzt werden, einen Überblick zu erhalten, ob die von ihnen übermittelten Informationen zu Leistungskürzungen oder -ausschlüssen geführt haben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll zudem in die Lage versetzt werden, die Leistungsbehörden über die etwaige Nachholung von Mitwirkungshandlungen zu informieren, um diesen die

Aufhebung hieran anknüpfender Leistungskürzungen zu ermöglichen. Die unverzügliche Mitteilung von Änderungen des aufenthaltsrechtlichen Status sowie eines Leistungsbezugs gegenüber anderen örtlichen Trägern sollen die zuständigen Leistungsbehörden in die Lage versetzen, die Voraussetzungen für den weiteren Leistungsbezug zeitnah zu überprüfen und Doppelleistungen zu vermeiden.¹⁰⁵

1. Gesetzentwurf

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 6a AZRG-E 2027¹⁰⁶ sollen nicht nur – wie bisher – Angaben zu „Beginn und Ende“ von existenzsichernden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz oder nach SGB II, VIII oder XII im Ausländerzentralregister gespeichert werden, sondern allgemein „Angaben zum Bezug“ entsprechender Leistungen. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich insoweit, dass sich diese Ausweitung ausschließlich auf Angaben zu bestehenden Leistungseinschränkungen oder Leistungsausschlüssen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen soll, die ggf. aufenthaltsrechtliche Rückschlüsse – z.B. auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten – ermöglichen. Dies soll die ausländerrechtliche Entscheidung nicht vorwegnehmen, sondern lediglich Anknüpfungspunkte für eine weitere Sachverhaltsermittlung – i.d.R. durch unmittelbare Kontaktaufnahme mit der jeweiligen Behörde – vermitteln.¹⁰⁷

Daneben sehen verschiedene Änderungen der Nummern 7 und 8 der Anlage 2 zur AZRG-DV vor,¹⁰⁸ die Bundesagentur für Arbeit, die Grundsicherungsträger und die Träger der Sozialhilfe in Fällen des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII im Wege der automatisierten Datenübermittlung über den Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz oder nach SGB II, VIII oder XII bzw. über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände zu informieren, die Leistungsaufhebungen oder -kürzungen rechtfertigen können.

2. Stellungnahme

¹⁰⁵ BT-Drs. 21/4080, S. 2.

¹⁰⁶ Art. 1 Nr. 4 a) cc) i.V.m. Art. 14 Abs. 6 GesE.

¹⁰⁷ BT-Drs. 21/4080, S. 57 f.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 8 Nr. 8 GesE bzw. Nr. 7.1 – 8.2 der Anlage 2 zur AZRG-DV-E 2027.

a) Speicherung von Angaben über Leistungsausschlüsse oder -einschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die nach der Gesetzesbegründung alleine intendierte Aufnahme zusätzlicher Angaben über Leistungsausschlüsse oder -einschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz begegnet keinen grundlegenden datenschutzrechtlichen Bedenken: Zwar weisen Angaben über den Bezug existenzsichernder Leistungen generell einen gesteigerten Persönlichkeitsbezug auf und unterliegen grundsätzlich dem Sozialdatenschutz; sie dienen im vorliegenden Fall aber lediglich der Information der zuständigen Stellen über mögliche Anknüpfungspunkte für die weitere Sachverhaltsermittlung, die dann nach den Maßstäben des jeweiligen Fach(datenschutz)rechts erfolgen kann. Sie sollen den Austausch mit den fachlich zuständigen Behörden insbesondere – anders als etwa eine Speicherung in der Volltextablage nach § 6 Abs. 5 AZRG – nicht vorwegnehmen oder ersetzen und bergen daher nicht die zuvor beschriebenen datenschutzrechtlichen Risiken. Soweit entsprechenden Angaben daher tatsächliche ausländerrechtliche Relevanz zukommt, begegnet die Neuregelung keinen durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

Schwer nachvollziehbar erscheint allerdings die zusätzliche Absicht der Gesetzesbegründung, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bzw. den Ausländerbehörden einen Überblick zu vermitteln, ob die von ihnen übermittelten Informationen zu einer Leistungseinschränkung oder einem Leistungsausschluss geführt haben,¹⁰⁹ da den Ausländer- und Asylbehörden insoweit keine Kontrollbefugnis gegenüber den Leistungsbehörden zukommt. Ob von der ebenfalls angesprochenen Möglichkeit, die Leistungsbehörden über die Nachholung von Mitwirkungshandlungen zu informieren, um diesen eine Aufhebung entsprechender Sanktionen zu ermöglichen,¹¹⁰ in der Praxis regelmäßig Gebrauch gemacht wird, erscheint ebenfalls nicht sichergestellt.

Als problematisch erscheint weiterhin, dass sich die Stoßrichtung der Intention des Gesetzesentwurfs in erster Linie aus der Gesetzesbegründung ergibt, die eigentliche Änderung des § 3 Abs. 1 Nr. 6a AZRG aber weder Einschränkungen auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz noch auf Leistungsausschlüsse oder -

¹⁰⁹ BT-Drs. 21/4080, S. 72.

¹¹⁰ BT-Drs. 21/4080, S. 73.

einschränkungen vorsieht. Eine entsprechende Einschränkung ergibt sich lediglich aus der ebenfalls vorgesehenen Änderung der Nummer 7a der Anlage zur AZRG-DV, die als bloße Rechtsverordnung aber jederzeit auch ohne parlamentarische Mitwirkung geändert werden könnte.

Diese Regelungstechnik ist vor allem deswegen problematisch, weil die Einspeicherungsverpflichtung der jeweiligen Behörden keine Erforderlichkeitsprüfung vorsieht und diesen eine Bewertung der ausländerrechtlichen Relevanz entsprechender Angaben auch fachlich nicht möglich wäre. Die Übermittlung sonstiger Angaben über den Leistungsbezug nach den in der Norm angeführten Gesetzen ist für die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Zwecke jedoch nicht erforderlich und wäre zudem geeignet, das Ausländerzentralregister mit objektiv sinnlosen Zusatzangaben über letztlich allein sozialrechtlich relevante Sachverhalte zu überfrachten. Zu empfehlen ist daher, die Beschränkung auf Leistungsausschlüsse oder -einschränkungen unmittelbar auch in den Gesetzestext des Ausländerzentralregistergesetzes aufzunehmen.

b) Automatisierte Datenübermittlung an die Bundesagentur für Arbeit, die Grundsicherungsträger und die Träger der Sozialhilfe

Auch die Ausweitung der Regelungen über die automatisierte Datenübermittlung an die Bundesagentur für Arbeit, die Grundsicherungsträger und die Träger der Sozialhilfe begegnet keinen grundlegenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Zwar weisen die zu übermittelnden ausländer- bzw. leistungsrechtlichen Angaben eine nicht unerhebliche Persönlichkeitsrelevanz auf; ihre Übermittlung an die zuständigen Behörden ist jedoch geeignet, zur ordnungsgemäßen Leistungsgewährung an die betroffenen Personengruppen beizutragen und insbesondere Doppelleistungen zu vermeiden. Die Datenübermittlung beschränkt sich auf die hierfür erforderlichen Basisinformationen, soll lediglich als Anregung für die nach fachrechtlichen Maßstäben durchzuführende Sachverhaltsermittlung dienen und entfaltet insbesondere keine Bindungswirkung für die jeweiligen Fachbehörden.

V. Erfassungen von Mitteilungen in Strafsachen im Ausländerzentralregister

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin die unmittelbare Erfassung von Mitteilungen über Ausländerinnen und Ausländer nach Nr. 42 der Anordnung des Bundesministeriums der Justiz und der Landesjustizverwaltungen über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

im Ausländerzentralregister vor, um die zu entsprechenden Mitteilungen verpflichteten Staatsanwaltschaften und Gerichte um die Aufgabe einer bilateralen Übermittlung der Daten an die örtlich zuständige Ausländerbehörde zu entlasten, einen medienbruchfreien, automatisierten Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden an die Stelle der bisher oftmals noch postalisch durchgeführten Einzelübermittlungen treten lassen und die fehleranfällige Bestimmung der örtlich zuständigen Ausländerbehörde vermeiden.¹¹¹

1. Gesetzentwurf

Zu diesem Zweck sieht der Gesetzentwurf eine Übermittlung von Mitteilungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte in Strafsachen zum Zweck der Einleitung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen auf Grundlage von § 87 Abs. 4 AufenthG und § 74 Abs. 1 AufenthV unmittelbar in das Ausländerzentralregister vor, sobald die technischen Voraussetzungen hierfür bundesweit vorliegen (§ 3 Abs. 1 Nr. 12 AZRG-E 2027+).¹¹² Diese Mitteilungen sind nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 11 AZRG-E 2027+¹¹³ auch als Volltextdokumente in das Ausländerzentralregister zu übernehmen; eine Übermittlung im Rahmen der automatisierten Datenübermittlung wird durch § 22a AZRG-E 2027 ermöglicht. Eine Löschung der Datensätze und Dokumente erfolgt nach sechs Monaten (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 AZRG-DV-E 2027+ i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 4 AZRG)¹¹⁴ bzw. unmittelbar nach Abruf durch die zuständige Ausländerbehörde (§ 87 Abs. 4 Satz 2 AufenthG-E 2027+)¹¹⁵.

2. Stellungnahme

a) Regelungsanlass und -funktionsweise

Die Verpflichtung zur Speicherung von Mitteilungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte in Strafsachen im Ausländerzentralregister begründet in der Sache keine neuen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, sondern verlagert lediglich bestehende Mitteilungspflichten, die derzeit überwiegend noch postalisch erfüllt werden, auf einen neuen Übermittlungsweg. Hiermit ist aufgrund der Digitalisierung des Übermittlungswegs und der damit verbundenen Steigerung der praktischen Verfügbarkeit der jeweiligen Informationen zwar eine gewisse

¹¹¹ BT-Drs. 21/4080, S. 1 f.

¹¹² Art. 6 Nr. 4 a) dd) i.V.m. Art. 14 Abs. 10 GesE.

¹¹³ Art. 6 Nr. 5 c) cc) i.V.m. Art. 14 Abs. 10 GesE.

¹¹⁴ Art. 2 Nr. 4 a) bb) GesE.

¹¹⁵ Art. 3 Nr. 10 b) i.V.m. Art. 14 Abs. 10 GesE.

Verschärfung des Eingriffsgewichts verbunden, das durch die Stärkung der behördlichen Informationsflüsse und die Vermeidung der mit der bisher erforderlichen Ermittlung der zuständigen Ausländerbehörde durch die übermittelnden Behörden oftmals verbundenen Verzögerungen und (datenschutzrechtlich relevanten) Fehlleitungen aber aufgewogen wird. Sichergestellt sein muss allerdings, dass das Ausländerzentralregister auch im Hinblick auf die genannten Informationen datenschutzrechtlichen Anforderungen an Datensicherheit und die Vermeidung unerlaubter Zugriffe genügt, da mit der Digitalisierung der entsprechenden Übermittlungsvorgänge auch das Interesse an einem unerlaubten Massenzugriff durch Dritte (wie z.B. ausländischer Dienste oder Sicherheitsbehörden) auf entsprechende Mitteilungen steigt, der bislang nur durch das flächendeckende – und damit kaum praktikable – Abfangen einzelner Postsendungen hätte verwirklicht werden können. Auch unionsrechtlich unterliegt die Verarbeitung von personenbezogenen Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten zum Teil strikteren Anforderungen.¹¹⁶

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass die Nutzung des Ausländerzentralregisters für derartige Datenübermittlungen schon aus Gründen der Datensicherheit nur eine Behelfslösung darstellen kann, bis die Teilnahme aller Gerichte, Staatsanwaltschaften und Ausländerbehörden am elektronischen Rechtsverkehr im Rahmen spezialisierter Fachverfahren sichergestellt ist. Denn das Ausländerzentralregister fungiert bei seiner durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgestaltung in erster Linie als eine Art „digitaler toter Briefkasten“, in den entsprechende Mitteilungen durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte eingelegt und von der zuständigen Ausländerbehörde nachträglich entnommen werden. Für eine solche Nutzung ist das Ausländerzentralregister jedoch weder technisch noch rechtlich ausgelegt, so dass die hier entworfene Lösung lediglich eine Überbrückungslösung bis zur bundesweiten Schaffung geeigneter Strukturen darstellen kann.¹¹⁷ Jedenfalls bei geeigneter rechtlicher und technischer Absicherung der bestehenden Strukturen kann das Ausländerzentralregister diese Überbrückungsfunktion jedoch durchaus erfüllen, ohne durchgreifenden rechtlichen Bedenken zu begegnen. Demgegenüber erscheint die seitens des Bundesrats angeregte dauerhafte Speicherung von Mitteilungen in Strafsachen im Ausländerzentralregister¹¹⁸ angesichts der nicht unerheblichen

¹¹⁶ Art. 10 DS-GVO.

¹¹⁷ In diese Richtung wohl auch BT-Drs. 21/4080, S. 101, 105 f. (Stellungnahme des Bundesrats).

¹¹⁸ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 106 (Stellungnahme des Bundesrats).

Persönlichkeitsrelevanz entsprechender Informationen, der Verfügbarkeit u.a. des Bundeszentralregisters und v.a. der Zuständigkeit (nur) der zuständigen Ausländerbehörden für die ausländerrechtliche Bewertung strafrechtlich relevanter Sachverhalte weder sachgerecht noch geboten.

b) Inkrafttreten

Art. 14 Abs. 10 Satz 1 GesE sieht ein Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen in mit Art. 14 Abs. 8 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 GesE vergleichbarer Form erst dann vor, wenn die technischen Voraussetzungen zur Übermittlung und Speicherung der Daten nach § 3 Abs. 1 Nr. 12 und § 3 Abs. 4 Nr. 9 AZRG-E 2027+ vorliegen; der Tag des Inkrafttretens ist nach Art. 14 Abs. 10 Satz 2 GesE durch das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Bundesgesetzblatt – wohl ebenfalls deklaratorisch – bekanntzugeben. Diese Regelungstechnik begegnet auch im vorliegenden Kontext den bereits im Hinblick auf Art. 14 Abs. 8 und Art. 14 Abs. 9 GesE formulierten Bedenken, so dass Anpassungen des Gesetzentwurfs auch insoweit geboten sind.¹¹⁹ Dies gilt um so mehr, als die technische Umsetzbarkeit der gesetzlichen Neuregelung auch von der Anpassung justizinterner Fachverfahren abhängt.¹²⁰

D. Zusammenfassung

Die vorgesehene **Speicherung biometrischer Daten durch die Ausländerbehörde bzw. – langfristig – im Ausländerzentralregister zum Zweck der Erleichterung der Neuerteilung oder Verlängerung elektronischer Aufenthaltstitel** kann durch die im Gesetzentwurf betonten Interessen an der Vereinfachung des Titelerteilungs- bzw. Ausstellungsverfahrens gerechtfertigt werden.¹²¹ Sie setzt jedoch insbesondere bei der Speicherung im Ausländerzentralregister normenklare Lösungsregelungen und Zweckänderungsverbote voraus, die nach der Gesetzesbegründung zwar vorgesehen sind, im aktuellen Gesetzesentwurf aber nicht eindeutig (genug) zum Ausdruck kommen.¹²² Ob die nach der Gesetzesbegründung zu erwartende Vereinfachungswirkung – insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit eines

¹¹⁹ Zutreffend Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 108 (Stellungnahme des Bundesrats).

¹²⁰ Vgl. BT-Drs. 21/4080, S. 109 (Stellungnahme des Bundesrats) sowie S. 115 (Gegenäußerung der Bundesregierung).

¹²¹ Vgl. oben C. I. 1. b) aa), 2. b) aa) (S. 7 ff., 17 ff.).

¹²² Vgl. oben C. I. 1. b) bb) ccc) – ddd) (S. 12 ff.).

regelhaften Verzichts auf eine persönliche Vorsprache bei der Ausländerbehörde – in vollem Umfang zum Tragen kommt, könnte überdies fraglich sein.¹²³ Im Einzelnen bestehen weitere Detailmängel des Gesetzentwurfs, die jedoch ohne Weiteres behoben werden könnten.¹²⁴ Erhebliche Defizite weisen allerdings die Inkrafttretensregelungen des Art. 14 Abs. 8 und des Art. 14 Abs. 9 des Gesetzesentwurfs auf, die den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Anforderungen an die Vorhersehbarkeit und Nichtdisponibilität des Inkrafttretens gesetzlicher Vorschriften nicht genügen.¹²⁵ Sie sollten auch im Übrigen überdacht werden.¹²⁶

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen **Regelungen zur Erleichterung der Nachnutzung von im Visumverfahren erhobenen Daten** begegnen keinen durchgreifenden Bedenken; sie könnten ggf. jedoch durch eine Regelung zur Nachnutzung auch biometrischer Daten im inländischen Titelerteilungsverfahren ergänzt werden.¹²⁷

Die Regelung zur **Speicherung von Angaben und Dokumenten zur Identitätsklärung im Ausländerzentralregister** weist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung erhebliche Bestimmtheitsmängel auf, die durch eine klare Legaldefinition, eine klare Unterscheidung von (stichwortartigen) Informationen und Dokumenten, einen weitgehenden Verzicht auf Freitextfelder und Regelungen zum Speicherungsumfang und -anlass behoben werden sollten.¹²⁸ Hierbei sollten grundlegende Entscheidungen einem formellen Gesetz im Range eines Parlamentsgesetzes vorbehalten bleiben und nicht z.B. in Bestimmungen einer Durchführungsverordnung ausgelagert werden, die auch durch exekutive Normsetzung geändert werden kann. Soweit die Regelungen zur Speicherung von Angaben und Dokumenten zur Identitätsklärung als Ausdruck einer weiteren Vertiefung des Wandels des Ausländerzentralregisters von einer Register- zu einer Volltextdatei im Stile eines zentralen Ausländerdateisystems verstanden werden sollten, begegnete dies grundlegenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

¹²³ Vgl. oben C. I. 1. b) aa), C. I. 2. b) aa) (S. 7 ff., 17 ff.).

¹²⁴ Vgl. oben C. I. 1. b) bb), C. I. 2. b) bb) (S. 10 ff., 18 ff.).

¹²⁵ Vgl. oben C. I. 2. b) bb) ddd) (S. 21 ff.).

¹²⁶ Vgl. oben C. I. 3 (S. 25 f.).

¹²⁷ Vgl. oben C. II. 2 (S. 27 ff.).

¹²⁸ Vgl. – auch zum Nachfolgenden – oben C. III. 2 (S. 29 ff.).

Die im Gesetzentwurf vorgesehene **Speicherung von Angaben zu asylbewerberleistungsrechtlichen Leistungskürzungen und -ausschlüssen** sowie die **Erweiterung von Übermittlungsbefugnissen an Leistungsbehörden** begegnet keinen durchgreifenden Bedenken, da sie den Austausch mit den jeweils fachlich zuständigen Behörden nach Maßgabe des einschlägigen Fach(datenschutz)rechts nicht vorwegnehmen oder ersetzen, sondern lediglich vorbereiten sollen.¹²⁹ Konkrete Voraussetzungen und Einschränkungen der Übermittlungsbefugnisse sollten allerdings unmittelbar in einem formellen Gesetz im Range eines Parlamentsgesetzes normiert werden und nicht der Regelung in einer Durchführungsverordnung überlassen bleiben, die auch im Wege der exekutiven Rechtssetzung geändert werden könnte.

Bei der vorgesehenen **Übermittlung von Mitteilungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Strafsachen mit Hilfe des Ausländerzentralregisters** handelt es sich um eine Behelfslösung, die eine Digitalisierung des strafrechtlichen Mitteilungswesens in Ausländerangelegenheiten bereits vor Fertigstellung entsprechend spezialisierter Fachverfahren ermöglichen kann.¹³⁰ Jedenfalls bei geeigneter rechtlicher und technischer Absicherung der bestehenden Strukturen kann das Ausländerzentralregister diese Funktion durchaus erfüllen, die jedoch nicht verstetigt oder vertieft werden sollte. Datenschutzrechtlich problematisch wäre insbesondere eine dauerhafte Speicherung entsprechender Mitteilungen im Ausländerzentralregister, die der Gesetzentwurf indes auch nicht vorsieht. Die in Art. 14 Abs. 10 des Gesetzentwurfs vorgesehene dynamische Inkrafttretensregelung begegnet allerdings durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.¹³¹

Römerberg / Mannheim, den 29. April 2026

RaVGH Dr. Philipp Wittmann

¹²⁹ Vgl. – auch zum Nachfolgenden – oben C. IV. 2 (S. 33 ff.).

¹³⁰ Vgl. – auch zum Nachfolgenden – oben C. V. 2. a) (S. 36 ff.).

¹³¹ Vgl. oben C. V. 2. b) (S. 38).