21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache 21(4)258 C
vom 19. November 2026

Schriftliche Stellungnahme

von Yana Gospodinova, Deutscher Caritasverband e. V., Berlin vom 18. November 2026

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zum Einsatz künstlicher Intelligenz in der Migrationsverwaltung
BT-Drucksache 21/8275

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

caritas

Deutscher
Caritasverband e.V.

Klara Ulrich Haus
Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon-Zentrale 030 284 447-6

Ihre Ansprechpartnerin:

Yana Gospodinova

Telefon 030 284 447-0
E-Mail: yana.gospodinova@caritas.de

www.caritas.de

Datum 18.11.2026

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss am 23.11.2026 zum Gesetz Einsatz künstlicher Intelligenz in der Migrationsverwaltung (KI-Migrationsverwaltungsgesetz – KIMVG) (BT-Ds 21/8275)

Der Deutsche Caritasverband (DCV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der DCV äußert sich dabei insbesondere auf Basis der Erkenntnisse aus der Praxis seiner Fachstellen zur Beratung und Begleitung von Migrant_innen.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt das Ziel, die Migrationsverwaltung effizienter und qualitativ hochwertiger zu gestalten. Angesichts hoher Fallzahlen und begrenzter personeller Ressourcen könnten KI-gestützte Anwendungen einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Sachbearbeitung leisten. Effizienz und Einheitlichkeit darf dabei nicht auf Kosten der Qualität und Sicherheit gehen. Entwicklung und Einsatz KI-gestützter Anwendungen muss den besonderen rechtsstaatlichen, datenschutzrechtlichen und grundrechtlichen Anforderungen von Asyl- und Verfahren nach dem Aufenthaltsgesetz gerecht werden.

Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen der Verarbeitung personenbezogener Daten zur Entwicklung, zum Training und zur Erprobung von KI-Systemen einerseits und ausdrücklich geregelten automatisierten Anwendungen andererseits. Während §§ 7a und 7b AsylG-E sowie §§ 90d und 90e AufenthG-E das Verfahrensmonitoring und den

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand Internationales, Migration und Katastrophenhilfe
Dr. Oliver Müller

automatisierten Internetabgleich näher regeln, beschreibt die Gesetzesbegründung darüber hinaus den beabsichtigten Einsatz KI-gestützter Systeme zur Unterstützung der Prüfung individueller Anträge. Die Entwicklungsbefugnisse nach § 7 Abs. 2a AsylG-E und § 86 Abs. 2 AufenthG-E legen jedoch nicht selbst abschließend fest, welche Funktionen solche Systeme im laufenden Verfahren übernehmen dürfen. Gerade für entscheidungserhebliche Anwendungen bedarf es einer klaren gesetzlichen Bestimmung der zulässigen Einsatzbereiche und ihrer Grenzen.

KI kann Akten erschließen, aktuelle Rechtsinformationen auffinden, Routinetätigkeiten erleichtern und strukturelle Qualitätsmängel aufzeigen. **Große Potenziale bestehen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes bei der Unterstützung der Rechtsanwendung**: Das Migrationsrecht ist komplex, ändert sich häufig und wird durch eine umfangreiche nationale und europäische Rechtsprechung geprägt. Eine speziell entwickelte, kontinuierlich aktualisierte KI könnte dazu beitragen, einschlägige Anspruchsgrundlagen, Ausnahmen und gerichtliche Entscheidungen zuverlässiger zu berücksichtigen.

Der Einsatz von KI darf allerdings nicht allein an Effizienzgewinnen gemessen werden. Die rechtliche Richtigkeit einer Entscheidung ist nicht mit einer hohen Bearbeitungsgeschwindigkeit gleichzusetzen. Auch die Übereinstimmung mit früheren Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen bürgt wegen der häufigen Änderungen der Rechtsgrundlagen und der im Fluss befindlichen Rechtsprechung nicht unbedingt für ein korrektes Ergebnis. Im Asyl- und Aufenthaltsrecht können Fehler schwerwiegende Folgen für den Schutz vor Verfolgung, Familien- und Menschenrechte sowie das Kindeswohl haben. Daher sind bei der Entwicklung und Nutzung neuer Systeme besondere Vorkehrungen notwendig.

Der Gesetzentwurf schafft weitreichende Ermächtigungen zur Verarbeitung von Daten für die KI-Entwicklung und für ein automatisiertes Verfahrensmonitoring. Er benennt Diskriminierungsfreiheit und menschliche Prüfung als Ziele, legt aber nicht hinreichend fest, wie diese überprüft, dokumentiert und bei Verstößen durchgesetzt werden.

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt daher, die zulässigen Einsatzbereiche präziser zu bestimmen, die Entwicklung spezialisierter rechtsquellenbasierter Anwendungen zu fördern, eine wissenschaftlich begleitete Pilotierung und unabhängige Qualitätskontrollen vorzusehen, Synthetisierung und Pseudonymisierung beim Training zum Regelfall zu machen sowie klare Grenzen zwischen Verfahrensmonitoring und individueller Profilbildung festzulegen. Außerdem sind Transparenz und wirksamer Rechtsschutz unbedingt sicherzustellen.

I. Zulässige KI-Anwendungen, Entwicklung und öffentliche Transparenz gesetzlich bestimmter Einsatzbereiche

Technologieoffene Ermächtigungen dürfen nicht dazu führen, dass erst die einzelne Behörde darüber entscheidet, ob ein System lediglich interne Arbeitsabläufe optimiert oder die individuellen Entscheidungen vorprägt.

Vorrangig sollten verwaltungsinterne und unterstützende Aufgaben erschlossen werden: Aktenerschließung, strukturierte Dokumentenaufbereitung, Rechtsrecherche mit Quellenbelegen, Fristenkontrolle, Übersetzungshilfen und aggregierte Analyse organisatorischer Engpässe. Hinzu kommt die in Abschnitt III näher beschriebene Unterstützung bei der Prüfung gesetzlicher Rechtsansprüche.

Davon zu unterscheiden sind Anwendungen, die personenbezogene Verdachtsbewertungen erzeugen, die Glaubhaftigkeit individueller Angaben beurteilen oder einzelne Personen für verschärfte Kontrollen auswählen. Für solche Funktionen bestehen erheblich höhere grundrechtliche Risiken. Ihre Zulässigkeit darf nicht aus einer allgemeinen Ermächtigung zur Nutzung automatisierter Anwendungen abgeleitet werden.

Die zuständigen Behörden sollten deshalb vor der Entwicklung und Beschaffung eines Systems dessen konkreten Verwendungszweck, die vorgesehenen Datenquellen, die zulässigen Ausgaben und die Grenzen ihrer Nutzung verbindlich festlegen. Eine spätere Erweiterung auf andere Zwecke muss eine erneute rechtliche und technische Prüfung auslösen.

Verantwortlichkeiten und öffentliche Systemübersicht

Öffentlich nachvollziehbar sein muss, welche Systeme von welcher Behörde entwickelt oder beschafft werden, wer Anbieter, Betreiber und verantwortliche Stelle ist, in welchen Verfahren sie eingesetzt werden und welche Version freigegeben wurde.

Eine gezielte Förderung von Entwicklung und Betrieb in Deutschland und Europa kann technische Souveränität, Datenschutz und unabhängige Kontrolle stärken. Gerade bei langfristig eingesetzten Systemen der öffentlichen Verwaltung ist es wichtig, eigene technische und fachliche Prüfkompetenz aufzubauen und Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern zu vermeiden. Der Entwicklungsstandort allein ersetzt allerdings keine Prüfung der rechtlichen und technischen Qualität.

Der Entwurf enthält für bestimmte Auftragsverarbeitungen bereits Beschränkungen auf die Europäische Union beziehungsweise Schengen-assoziierte Staaten. Diese sind zu erhalten und durch Sicherheits- und Auditpflichten zu ergänzen.

Gesetzesvorschlag – neuer § 7c Abs. 1 bis 3 AsylG; entsprechender § 90f Abs. 1 bis 3 AufenthG:
„(1) Die zuständigen Behörden führen ein öffentlich zugängliches Verzeichnis der eingesetzten KI-Systeme und automatisierten Anwendungen. Dieses enthält die verantwortliche Behörde, Anbieter und Betreiber, Bezeichnung und freigegebene Version, Verwendungszweck, betroffene Verfahrensarten, Kategorien der verwendeten Daten, die Einstufung nach der Verordnung (EU) 2024/1689 und die vorgesehenen menschlichen Kontrollverfahren.
(2) Die Behörde dokumentiert wesentliche Modelländerungen, Sicherheitsprüfungen und Freigabeentscheidungen. Sicherheitsrelevante technische Einzelheiten und personenbezogene Daten sind von der Veröffentlichung auszunehmen.
(3) Die Verarbeitung von Verfahrensdaten durch Auftragnehmer zu eigenen Zwecken, insbesondere zum Training allgemein angebotener Modelle, ist unzulässig.“

II. Rechtsansprüche unterstützen, Ermessensausübung nicht automatisiert vorprägen

Potenziale einer spezialisierten KI für die Rechtsanwendung

Der Deutsche Caritasverband sieht erhebliche Potenziale im Einsatz künstlicher Intelligenz zur Unterstützung der Prüfung gesetzlicher Rechtsansprüche. Das Migrationsrecht ist durch eine außerordentliche Komplexität gekennzeichnet. Die einschlägigen Vorschriften sind über verschiedene nationale und europäische Regelwerke verteilt, werden häufig geändert und sind nicht immer widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt. Hinzu kommt eine umfangreiche und sich fortlaufend entwickelnde Rechtsprechung. Für die Beschäftigten der Migrationsverwaltung ist es deshalb eine erhebliche Herausforderung, sämtliche rechtlich relevanten Bestimmungen und ihre Wechselwirkungen jederzeit vollständig zu überblicken.

Eine eigens für die Migrationsverwaltung entwickelte KI-Anwendung könnte hier einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Rechtsanwendung leisten. Sie könnte Sachbearbeitende bei der systematischen Prüfung gesetzlicher Anspruchsvoraussetzungen unterstützen, auf einschlägige Ausnahmeregelungen hinweisen, aktuelle Rechtsprechung erschließen und unterschiedliche Rechtsgrundlagen miteinander in Beziehung setzen.

Voraussetzung wäre, dass das System kontinuierlich mit dem geltenden nationalen Recht, dem Unionsrecht und der einschlägigen Rechtsprechung – insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, der Verwaltungsgerichte, des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – abgeglichen wird. Auch menschen- und grundrechtliche Gewährleistungen, der Schutz von Ehe und Familie,

das Kindeswohl sowie besondere Schutzbedürftigkeiten und individuelle Härtefälle müssten systematisch berücksichtigt werden.

Eine entsprechend entwickelte, sorgfältig geprüfte und ständig auf dem laufenden Stand gehaltene Anwendung könnte insbesondere dazu beitragen, dass rechtlich relevante Anspruchsgrundlagen, Ausnahmen oder aktuelle Gerichtsentscheidungen seltener übersehen werden. Dies wäre nicht nur ein Effizienzgewinn, sondern könnte auch die materielle Qualität behördlicher Entscheidungen verbessern.

Rechtliche Richtigkeit statt Optimierung bisheriger Verwaltungspraxis

Entscheidend ist, worauf das System ausgerichtet wird: **Handlungsleitend muss die rechtlich zutreffende Bewertung des konkreten Sachverhalts nach geltendem Recht sein – nicht die statistisch häufigste Entscheidung aus der bisherigen Verwaltungspraxis.**

Eine KI, die vor allem aus historischen Bescheiden lernt, könnte bestehende Rechtsanwendungsfehler und Entscheidungsmuster reproduzieren. Dringend empfohlen wäre deshalb eine transparente, speziell entwickelte, auf überprüfbare Rechtsquellen gestützte Anwendung, die einschlägige Vorschriften und Rechtsprechung mit konkreten Fundstellen nachweist, den Stand der berücksichtigten Rechtslage kenntlich macht und auf ungeklärte oder umstrittene Rechtsfragen ausdrücklich hinweist. Rechtsänderungen müssten zeitnah und kontrolliert eingepflegt werden; bei ungeklärter Rechtslage darf das System keine Scheinsicherheit erzeugen.

Die Bedeutung dieser Zielbestimmung lässt sich durch ein bekanntes Gedankenexperiment aus der KI-Sicherheitsforschung verdeutlichen. Der sogenannte *Paperclip Maximizer* beschreibt ein hypothetisches System, das auf die Maximierung einer eng definierten Zielgröße – der Produktion von Büroklammern – ausgerichtet ist und dabei andere menschliche Interessen außer Acht lässt. Das Gedankenexperiment illustriert, dass die erfolgreiche Optimierung eines vorgegebenen Messwerts nicht mit der Erreichung des eigentlich gewünschten (gesellschaftlichen) Ziels gleichzusetzen ist.

Für die Migrationsverwaltung ist dieser Unterschied unmittelbar relevant: Ein System, das möglichst viele Auffälligkeiten erkennen soll, könnte übermäßig viele, letztlich substanzlose, Verdachtsmeldungen erzeugen und so mögliche Effizienzgewinne ins Gegenteil verkehren. Ein System, das vor allem die Bearbeitungsdauer verkürzen soll, könnte komplexe Einzelfälle zu oberflächlich behandeln. Und ein System, das die Übereinstimmung mit früheren Behördenentscheidungen maximiert, könnte gerade diejenigen Rechtsanwendungsfehler reproduzieren, die durch eine bessere technische Unterstützung vermieden werden sollten.

Die Qualität einer KI-Anwendung darf deshalb nicht allein anhand von Bearbeitungsgeschwindigkeit, Trefferquoten oder Übereinstimmung mit historischen Entscheidungen bewertet werden.

Maßgeblich müssen die materielle rechtliche Richtigkeit, die Berücksichtigung der einschlägigen Grund- und Menschenrechte, die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse und die Vermeidung diskriminierender Wirkungen sein.

Grenzen bei Ermessensentscheidungen und individuellen Bewertungen

Von der Unterstützung bei der Prüfung gebundener Rechtsansprüche sind Ermessensentscheidungen, offene Verhältnismäßigkeitsabwägungen und persönliche Glaubhaftigkeitsbewertungen zu unterscheiden.
Hier besteht ein besonderes Risiko, dass eine fallbezogene maschinelle Empfehlung die menschliche Würdigung vorprägt und individuelle Umstände nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Die Sachbearbeitung – insbesondere unter Zeit- und Ergebnisdruck in einer chronisch überlasteten Ausländerbehörde - wird im Sinne des Automation Bias absehbar eher dazu neigen, eine bereits formulierte Empfehlung als Ausgangspunkt der eigenen Bewertung zu übernehmen, statt den gesetzlichen Entscheidungsspielraum eigenständig auszufüllen.

In diesen Bereichen sollte sich der KI-Einsatz deshalb auf die Bereitstellung und strukturierte Aufbereitung rechtlich relevanter Informationen beschränken. Die eigenständige Bewertung und Gewichtung des Einzelfalls muss bei den verantwortlichen Beschäftigten verbleiben.

Gesetzesvorschlag – neuer § 7c Abs. 4 AsylG; entsprechender § 90f Abs. 4 AufenthG:
„(4) KI-Systeme dürfen bei Ermessensentscheidungen und einzelfallbezogenen Abwägungen keine fallbezogene Empfehlung für eine bestimmte Rechtsfolge erzeugen. Die Unterstützung durch die Erschließung von Rechtsquellen, die Strukturierung des Sachverhalts und die Darstellung rechtlich relevanter Gesichtspunkte bleibt zulässig. Entscheidungserhebliche Rechtsauskünfte müssen mit überprüfbaren Quellen, dem Stand der berücksichtigten Rechtslage und gegebenenfalls abweichender Rechtsprechung versehen sein. Die zuständige Behörde gewährleistet die zeitnahe und kontrollierte Aktualisierung der verwendeten Rechtsgrundlagen.“

III. Wirksame menschliche Kontrolle: Pilotierung, Vier-Augen-Prinzip und Fehlerfolgen

Komplexe KI-Fehler und Automation Bias

Auch eine speziell für die Migrationsverwaltung entwickelte, auf aktuelle Rechtsquellen gestützte KI wird Fehler machen. Gerade bei komplexen Rechtsfragen besteht die Gefahr, dass diese für die menschliche Sachbearbeitung schwer zu erkennen sind, weil sie häufig kontraintuitiv sind.

Ein System kann beispielsweise die einschlägige Norm zutreffend wiedergeben, aber eine entscheidende Ausnahme übersehen, eine gerichtliche Entscheidung auf einen nicht vergleichbaren Sachverhalt übertragen bzw. die Übertragbarkeit übersehen oder eine komplexe Abwägung mit einer überzeugend klingenden, tatsächlich aber unzutreffenden Begründung versehen. **Solche Fehler erscheinen häufig nicht offensichtlich widersprüchlich.** Die Schwächen einer KI-generierten Antwort werden meistens erst durch gezielte vielfache Rückfragen, den Vergleich mehrerer Rechtsquellen oder die Prüfung der Originalentscheidungen sichtbar.

Unter hohem Zeit- und Erledigungsdruck besteht die Gefahr, dass Beschäftigte die vermeintlich fundierte Bewertung des Systems übernehmen, ohne sämtliche Voraussetzungen eigenständig zu überprüfen (*Automation Bias*).

Die Forschung zeigt, dass die Möglichkeit menschlicher Korrektur nicht automatisch zu besseren Entscheidungen führt. In einem Experiment von Sele und Chugunova[1] wurden insbesondere ungenaue algorithmische Empfehlungen nicht zuverlässig korrigiert. Eine Untersuchung der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission[2] mit 1.411 Fachkräften zeigt ebenfalls, dass menschliche Aufsicht diskriminierende KI-Empfehlungen nicht zuverlässig neutralisiert.

Diese Untersuchungen beziehen sich nicht unmittelbar auf Verfahren der Migrationsverwaltung. Sie verdeutlichen aber, weshalb die Wirksamkeit menschlicher Kontrolle unter den tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Migrationsverwaltung empirisch geprüft werden muss.

[1] Sele, Daniela/Chugunova, Marina (2024): Putting a human in the loop: Increasing uptake, but decreasing accuracy of automated decision-making, PLOS ONE 19(2), e0298037, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0298037.
[2] Gaudeul, Alexia u. a. (2025): The Impact of Human-AI Interaction on Discrimination, Europäische Kommission, Joint Research Centre, EUR 40136, JRC139127, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139127.

Der Hinweis, dass die abschließende Entscheidung von einem Menschen getroffen wird, ist daher keine hinreichende Qualitätsgarantie. Entscheidend ist, ob Beschäftigte Fehler auch tatsächlich erkennen und korrigieren können.

Eigenständige menschliche Ersteinschätzung vor der KI-Unterstützung
Um einer unkritischen Übernahme maschineller Empfehlungen entgegenzuwirken, sollte **der Arbeitsablauf so gestaltet werden, dass die zuständige sachbearbeitende Person zunächst eine eigene Einschätzung des Falls vornimmt, bevor sie eine fallbezogene KI-Bewertung erhält**.

Bei entscheidungserheblichen Anwendungen sollte die Sachbearbeitung daher zunächst die wesentlichen Tatsachen, die voraussichtlich einschlägigen Rechtsgrundlagen und eine vorläufige rechtliche Bewertung mit kurzer Begründung dokumentieren. Erst danach sollte die KI ihre eigene Analyse anzeigen und gegebenenfalls einen ausführlichen Entwurf der rechtlichen Begründung erstellen.

Die KI würde damit die eigenständige menschliche Rechtsprüfung ergänzen und ausarbeiten, statt deren Ausgangspunkt vorzugeben.

Ein solcher Arbeitsablauf hat zwei Vorteile: Zum einen werden Beschäftigte sich zunächst selbst mit den entscheidungserheblichen Fragen auseinandersetzen. Zum anderen werden Abweichungen zwischen der menschlichen Ersteinschätzung und der KI-Analyse sichtbar und können gezielt überprüft werden.

Dadurch kann die menschliche Entscheidungskompetenz auf Dauer relevant bleiben. Außerdem steigert das potenziell die Akzeptanz KI-gestützter Entscheidungen. Qualitativ bessere Entscheidungen führen heute schon zu weniger Verwaltungsaufwand und vermeiden Klageverfahren. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wird sich dieses Vorgehen sehr wahrscheinlich auszahlen: Eine höhere Entscheidungsqualität kann dazu beitragen, fehlerhafte Bescheide, aufwendige Nachbearbeitungen und verwaltungsgerichtliche Klageverfahren zu vermeiden.

Die vorläufige Einschätzung darf dabei nicht zur unveränderlichen Festlegung werden. Die Sachbearbeitung muss sie nach Prüfung neuer Tatsachen, einschlägiger Rechtsquellen oder zutreffender KI-Hinweise ggf. korrigieren. Abweichungen sollten neutral bewertet werden; entscheidend ist ihre sachliche und rechtliche Begründung.

Die Pflicht zur eigenständigen Ersteinschätzung sollte auf KI-Anwendungen beschränkt werden, die eine fallbezogene rechtliche Bewertung oder Entscheidungsempfehlung erzeugen. Für reine Such-, Übersetzungs- oder Dokumentenerschließungsfunktionen wäre sie nicht erforderlich.

Wissenschaftlich überprüfbare Qualität anhand eines Referenzfallbestands

Vor dem flächendeckenden Einsatz sollte eine unabhängige, wissenschaftlich begleitete Pilotierung mit verbindlichen und objektiv messbaren Qualitätskriterien vorgeschrieben werden.

Hierfür sollte ein gesonderter Referenzfallbestand mit komplexen, rechtlich überprüften Fällen aufgebaut werden. Dieser sollte insbesondere schwierige und seltene Fallkonstellationen enthalten, etwa die Anwendung aktueller Rechtsprechung, konkurrierende Anspruchsgrundlagen, familienrechtliche Ausnahmen, Kindeswohlbelange und Fälle mit unvollständigen oder widersprüchlichen Unterlagen.

Die Fälle sollten nach Möglichkeit aus realen, abgeschlossenen Verfahren gewonnen, sorgfältig anonymisiert oder pseudonymisiert und um gezielt konstruierte Testfälle ergänzt werden. Für jeden Fall muss eine fachlich unabhängig überprüfte Referenzbewertung vorliegen, die nicht nur das rechtliche Ergebnis, sondern auch die tragenden Tatsachen, die maßgeblichen Normen und die entscheidenden Erwägungen dokumentiert.

Dabei dürfen frühere Behördenentscheidungen nicht ungeprüft als richtige Musterlösungen übernommen werden. Die Referenzbewertungen müssen anhand der maßgeblichen Rechtslage und Rechtsprechung fachlich validiert werden. Bei rechtlich umstrittenen Fragen sind vertretbare unterschiedliche Lösungen und verbleibende Unsicherheiten kenntlich zu machen.

Mit diesem Referenzfallbestand sollte regelmäßig überprüft werden, ob das KI-System zu rechtlich tragfähigen Ergebnissen gelangt und die maßgeblichen Gründe zutreffend erfasst. Dabei sollte nicht nur das Ergebnis der KI mit der Referenzentscheidung verglichen werden, sondern auch die Vollständigkeit und Richtigkeit ihrer Begründung.

Die Tests sollten außerdem mit einer Vergleichsgruppe menschlicher Mitarbeitenden durchgeführt werden, die dieselben Fälle ohne KI-Unterstützung bearbeitet. So ließe sich feststellen, ob die KI tatsächlich einen Qualitätsgewinn erzielt, welche Fehler sie vermeidet und welche zusätzlichen Fehler durch ihren Einsatz entstehen.

Die Qualitätstests müssen vor der Inbetriebnahme, nach wesentlichen Modell- oder Rechtsänderungen sowie regelmäßig im laufenden Betrieb wiederholt werden. Hierfür ist ein von Trainingsdaten getrennter und vor unbeabsichtigter Übernahme in das Training geschützter Testbestand vorzuhalten.

Menschliche Fehlererkennung gezielt testen

Neben der technischen Qualität des Systems muss auch die tatsächliche Wirksamkeit der menschlichen Kontrolle überprüft werden. Ein KI-System kann für sich genommen eine hohe Genauigkeit erreichen und dennoch die Qualität behördlicher Entscheidungen verschlechtern, wenn seine und eigene Fehler unerkannt bleiben.

Deshalb sollten in abgeschlossenen, kontrollierten Testumgebungen realistische Fehler gezielt in KI-generierte Ausgaben eingefügt werden. **Beispielsweise könnten fünf Prozent der Testausgaben eine bewusst fehlerhafte Rechtsanwendung, eine übersehene Ausnahme oder eine unzutreffende Wiedergabe von Rechtsprechung enthalten**. Diese Quote ist lediglich ein möglicher Testparameter und keine zulässige Fehlerquote im Echtbetrieb. **Solche Tests dürfen ausschließlich außerhalb laufender Verwaltungsverfahren stattfinden. Es muss ausgeschlossen sein, dass bewusst fehlerhafte KI-Ausgaben Auswirkungen auf tatsächliche Anträge oder behördliche Entscheidungen haben.**

Anhand dieser Tests lässt sich objektiv messen, ob Beschäftigte die Fehler erkennen, die entsprechenden Textstellen beanstanden und eine rechtlich zutreffende Korrektur vornehmen. Ebenso sollte erfasst werden, wie häufig richtige KI-Ausgaben fälschlich zurückgewiesen werden.

Die Tests dürfen nicht zur Kontrolle der Mitarbeitenden genutzt werden und sind deshalb anonym durchzuführen. Fallen dabei Fehler bei der Anwendung durch Beschäftigte auf, sollten die Fehler nicht den Mitarbeitenden angelastet werden, sondern **Anlass für Schulung und Überarbeitung des Zusammenwirkens von Menschen und KI sein.**

Die Tests sollten unterschiedliche Schwierigkeitsgrade sowie realistische Arbeitsbedingungen berücksichtigen, insbesondere Zeitdruck, hohe Fallzahlen und erhöhte Produktivitätserwartungen. Zu untersuchen wäre außerdem, ob eine verpflichtende menschliche Ersteinschätzung vor Anzeige der KI-Ergebnisse die Fehlererkennung verbessert. Bewertet werden muss damit nicht nur, wie zuverlässig die KI arbeitet, sondern auch, ob das Zusammenspiel zwischen Mensch und KI zu besseren Entscheidungen führt als eine Bearbeitung ohne KI.

Unabhängige Zweitprüfung im laufenden Betrieb

Ergänzend sollte eine unabhängige, stichprobenartige Zweitprüfung KI-gestützter Bearbeitungsschritte im laufenden Betrieb vorgeschrieben werden.

Beim BAMF sollten hierfür die bereits bestehenden Qualitätssicherungsverfahren – insbesondere das Vier-Augen-Prinzip und die stichprobenartigen Prüfungen

durch die zentrale Qualitätssicherung – um KI-spezifische Prüfkriterien erweitert werden. **Für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen sollten die Länder entsprechende, organisatorisch getrennte Qualitätssicherungsstellen bestimmen.**

Die Zweitprüfung sollte durch fachlich qualifizierte Personen erfolgen, die nicht an der ursprünglichen Entscheidung beteiligt waren und die Originalunterlagen möglichst zunächst ohne Kenntnis der KI-Empfehlung prüfen. Technisch unabhängige Prüfsysteme können ergänzend auf Widersprüche oder fehlende Belege hinweisen, dürfen die menschliche Prüfung aber nicht ersetzen.

Die Ergebnisse müssen regelmäßig ausgewertet werden. Systematische Fehler müssen zur Überprüfung vergleichbarer Entscheidungen sowie gegebenenfalls zur Anpassung oder Aussetzung der KI-Anwendung führen. Die zuständigen Entscheidungsbehörden bleiben für die rechtliche Korrektur der Einzelfälle verantwortlich.

Gesetzesvorschlag – neuer § 7c Abs. 5 bis 7 AsylG; entsprechender § 90f Abs. 5 bis 7 AufenthG:
„(5) Anwendungen, deren Ausgaben die Bearbeitung individueller Verfahren beeinflussen können, dürfen erst nach einer wissenschaftlich begleiteten und dokumentierten Pilotierung im Regelbetrieb eingesetzt werden. Zu prüfen sind insbesondere die rechtliche Richtigkeit, die Fehlererkennung durch Beschäftigte, Diskriminierungsrisiken sowie die Auswirkungen auf Verfahrensdauer und Kontrollaufwand. Die Prüfung muss realistische Arbeitsbedingungen berücksichtigen.
(6) Die Behörde gewährleistet eine von der Erstbearbeitung organisatorisch getrennte, risikobasierte und stichprobenartige Zweitprüfung KI-gestützter Bearbeitungsschritte anhand der Originalquellen.
(7) Werden erhebliche systematische Fehler oder Diskriminierungsrisiken festgestellt, ist die betroffene Anwendung oder einzelne Funktionen dieser Anwendung bis zur Abhilfe einzuschränken oder auszusetzen. Die Behörde prüft, welche bereits bearbeiteten Fälle betroffen sein können, und veranlasst die nach geltendem Recht gebotenen Korrekturen.“

IV. Datenminimierung, Pseudonymisierung und Diskriminierungsfreiheit beim Training

Pseudonymisierung ohne pauschalen Qualitätsverlust

Die in § 7 Abs. 2a AsylG-E und § 86 Abs. 2 AufenthG-E vorgesehenen Trainingsbefugnisse umfassen auch personenbezogene Echtdaten. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass Namen Rückschlüsse auf Herkunft oder soziale Merkmale erlauben

und eine Pseudonymisierung die Aussagekraft bestimmter Auswertungen beeinträchtigen könne.

Auch wenn Namen Rückschlüsse erlauben sollten, rechtfertigt dies keine pauschale Nutzung von Klarnamen für das Training. Eine technisch sachgerechte Pseudonymisierung kann die für viele Prüfaufgaben relevanten Zusammenhänge erhalten: Konsistente Kennungen erlauben die Zuordnung mehrerer Dokumente zu derselben Person, strukturierte Angaben bewahren sachliche Merkmale, und synthetische oder eigens kuratierte Testdaten ermöglichen die Prüfung von Namensvarianten und Transliteration. Ob für das Training einer konkreten Aufgabe tatsächlich identifizierende Echtdaten benötigt werden, ist empirisch vergleichend zu belegen.

Die Verarbeitung im späteren Einzelfall und das Training sind zu trennen: Selbst wenn ein System zur Prüfung eines Dokuments den Namen der antragstellenden Person lesen muss, folgt daraus nicht, dass es zuvor mit Klarnamen anderer Antragstellender trainiert werden muss.

Für das Training von KI-Systemen sollten daher vorrangig synthetische Daten verwendet werden, die auch Namen und andere relevante Merkmale sowie seltene Fallkonstellationen abbilden können. Soweit dies für eine hinreichende Qualität nicht ausreicht, sollte ergänzend nur in begründeten Ausnahmefällen auf pseudonymisierte Echtdaten zurückgegriffen werden dürfen. Wird die Verwendung von personenbezogenen Daten für das Training nicht wie hier vorgeschlagen gänzlich ausgeschlossen, müssen die betroffenen Personen mindestens in Leichter Sprache darüber informiert werden und eine einfache Möglichkeit zum Widerspruch erhalten; im Falle eines Widerspruchs sind ihre Daten unverzüglich aus dem Trainingsdatensatz zu entfernen.

Auch gewöhnliche personenbezogenen Daten wie Wohnanschriften, private E-Mail-Adressen oder Telefonnummern sind grundsätzlich auszuschließen, soweit sie für den konkreten Zweck nicht erforderlich sind. Besondere Kategorien personenbezogener Daten unterliegen Art. 9 DSGVO. Die Nutzung geschützter Merkmale für gesonderte Prüfungen auf Diskriminierung ist von ihrer Nutzung zur operativen Bewertung zu unterscheiden.

Diskriminierende Ersatzmerkmale und historische Entscheidungen

Klarnamen können selbst die Ergebnisqualität beeinträchtigen: Sie fungieren unter Umständen als Ersatzmerkmale für ethnische Herkunft, Religion oder soziale Zugehörigkeit.

Werden historische Behördenbescheide als Trainingslabels verwendet, kann das System Korrelationen zwischen Namen und Entscheidungen lernen, ohne deren Ursachen oder rechtliche Tragfähigkeit zu erkennen. Frühere Entscheidungen sind keine fehlerfreien Referenzwerte. Das Problem liegt somit nicht allein im Datenschutz, sondern auch in der Gefahr, dass das System sachlich oder rechtlich unzulässige Entscheidungsmuster erlernt.

Auch nach einer Pseudonymisierung können andere Merkmale diskriminierende Stellvertreterfunktionen übernehmen. Deshalb sind zusätzliche Prüfungen auf *Proxy-Diskriminierung* erforderlich.

Die bereits im Entwurf vorgesehene Verpflichtung, diskriminierende Algorithmen weder herauszubilden noch zu verwenden, muss durch messbare Kriterien konkretisiert werden. Hierzu gehören die dokumentierte Auswahl und Eignung historischer Daten, Tests auf gruppenspezifische Fehler sowie kontrollierte Gegenproben, bei denen in ansonsten gleichen fiktiven Fällen beispielsweise nur Namen variiert werden.

Eine durchschnittlich hohe Genauigkeit genügt nicht, wenn besonders schutzbedürftige oder zahlenmäßig kleine Gruppen überdurchschnittlich häufig von Fehlern betroffen sind. Vor der Inbetriebnahme und nach wesentlichen Änderungen sind die Ergebnisse unabhängig zu prüfen. Die hierfür erforderlichen sensiblen Prüfdaten müssen besonders geschützt werden.

V. Verfahrensmonitoring: allgemeine Qualitätsverbesserung statt individuelles Profiling

Der Entwurf untersagt in § 7a Abs. 2 AsylG-E und § 90d Abs. 2 AufenthG-E die Verwendung von Monitoring-Ergebnissen für Profiling nach Art. 4 Nr. 4 DSGVO. Zugleich beschreibt die Gesetzesbegründung die Untersuchung statistischer Zusammenhänge etwa zwischen Namensmustern und Herkunft sowie eine Verwendung der Erkenntnisse für die künftige Prüfungsintensität von Einzelfällen.

Hier besteht ein klärungsbedürftiges Spannungsverhältnis zwischen dem Profiling-Verbot im Gesetzestext und dem in der Begründung beschriebenen Verwendungszweck.

Ein Beispiel verdeutlicht die möglichen Auswirkungen: Das Monitoring stellt fest, dass Anträge mit bestimmten Namensmustern in der Vergangenheit häufiger abgelehnt wurden. Wenn die Verwaltung daraus ableitet, dass neue oder laufende Anträge von Personen mit vergleichbaren Namen intensiver auf Identitätszweifel geprüft werden, hat die

statistische Auswertung bereits individuelle Folgen. Zusätzliche Nachweisanforderungen, längere Verfahrensdauern oder eine höhere Verdachtsintensität können entstehen, ohne dass eine automatische Ablehnung erfolgt.

Der statistische Zusammenhang könnte frühere Verzerrungen widerspiegeln und ist für sich genommen kein rechtlich tragfähiger Verdachtsgrund. Die Verfahrensverbesserung durch allgemeine Schulungen zum Umgang mit Transliteration oder zur Bewertung von Dokumentenqualität wäre dagegen ein legitimer, nicht individuell profilierender Einsatz.

Das KIMVG sollte deshalb ausdrücklich zwischen zulässiger allgemeiner Qualitätsverbesserung und individueller Verdachtsbildung unterscheiden. Die bloße Bezeichnung einer Anwendung als „Verfahrensmonitoring“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Ergebnisse unter Umständen die Behandlung einzelner Antragstellender beeinflussen.

Gesetzesvorschlag – Ergänzung des § 7a Abs. 2 AsylG und § 90d Abs. 2 AufenthG:
„Ergebnisse des Verfahrensmonitorings dürfen ausschließlich für allgemeine organisatorische Verbesserungen, die Qualitätssicherung, Schulungen und die Erkennung struktureller Fehler verwendet werden. Sie dürfen weder unmittelbar noch mittelbar zur Bildung personenbezogener Risikoprofile, zur automatisierten Auswahl einzelner Personen für eine intensivere Prüfung oder zur Begründung individueller Verdachtsmomente verwendet werden. Eine Verwendung statistischer Zusammenhänge zwischen personenbezogenen Merkmalen und früheren Entscheidungen als eigenständiger Anlass zusätzlicher Prüfmaßnahmen ist unzulässig.“

Keine Absenkung des Datenschutzes wegen technischer Schwierigkeiten

Der Entwurf lässt beim Verfahrensmonitoring die Weiterverarbeitung biometrischer Daten ausnahmsweise zu, wenn deren vorherige Aussonderung technisch unmöglich ist oder unverhältnismäßig hohen technischen Aufwand erfordert.

Dies kehrt die Schutzlogik um: Technische Schwierigkeiten oder ein erhöhter Aufwand bei der Aussonderung biometrischer Daten dürfen für sich genommen keine Rechtfertigung dafür bieten, besonders eingriffsintensive Daten in die Verarbeitung einzubeziehen. Wo eine datenschutzkonforme technische Lösung nicht möglich ist, muss auf alternative Verfahren ausgewichen oder auf die betreffende Verarbeitung verzichtet werden.

Gesetzesvorschlag – Streichung des § 7a Abs. 1 Satz 4 AsylG-E und des § 90d Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E:

In § 7a Abs. 1 AsylG-E und § 90d Abs. 1 AufenthG-E wird jeweils Satz 4 gestrichen.

VI. Internetabgleich und Daten aus mobilen Datenträgern

Automatisierter Internetabgleich nur bei vorbestehenden Zweifeln

Der Entwurf erlaubt einen automatisierten Abgleich öffentlich zugänglicher Internetdaten, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte begründete Zweifel an bestimmten entscheidungserheblichen Angaben bestehen. Diese Begrenzung ist zu erhalten.

Öffentlich verfügbare Informationen können veraltet, falsch zugeordnet, aus ihrem Kontext gerissen oder ohne Wissen der betroffenen Person veröffentlicht worden sein. Eine KI-generierte Auffälligkeit darf den gesetzlich vorausgesetzten Anfangsverdacht nicht selbst erzeugen. Ein maschineller Hinweis ist kein ausreichender Anhaltspunkt für Identitätstäuschung oder mangelnde Glaubhaftigkeit.

Die Ergebnisse eines automatisierten Abgleichs öffentlich zugänglicher Internetdaten müssen anhand überprüfbarer Originalquellen fachlich bewertet werden. Die betroffene Person muss Gelegenheit erhalten, entscheidungserhebliche Unstimmigkeiten zu erklären.

Daten aus mobilen Datenträgern und verständliche Information

Wenn ein Mobiltelefon nach §15a AsylG ausgelesen wurde, speichert das Bundesamt die ausgelesenen Daten bis zum Abschluss der Identitätsfeststellung. Der KIMVG-Entwurf schafft keine eigenständige neue Ermächtigung zum Auslesen von Mobiltelefonen. Dennoch darf die Existenz solcher Daten in Behördenakten nicht zu ihrer zweckfreien Verwendung für KI-Training oder Monitoring führen.

Kommunikationsdaten, Kontaktlisten, Standortdaten und Informationen über Dritte sind besonders schutzbedürftig. Betroffene müssen vor einer KI-gestützten Verwendung über Zweck, Datenkategorien, verantwortliche Stelle und ihre Rechte informiert werden.

VII. Information im Bescheid und effektiver Rechtsschutz

Betroffene müssen nachvollziehen können, ob und in welchem Umfang KI die Bearbeitung ihres individuellen Falls beeinflusst hat. Eine allgemeine Information auf einer Behördenwebseite genügt dafür nicht.

Bei entscheidungserheblichem KI-Einsatz sollte der Bescheid den betroffenen Arbeitsschritt, das eingesetzte System und die erfolgte menschliche Prüfung benennen. Die tragenden tatsächlichen Feststellungen und Quellen müssen überprüfbar bleiben. Technische Komplexität oder Geschäftsgeheimnisse dürfen die gerichtliche Kontrolle nicht vereiteln.

Dies ist gerade im Asylverfahren von besonderer Bedeutung. Dort ist regelmäßig unmittelbar der gerichtliche Rechtsschutz zu suchen; ein behördliches Widerspruchsverfahren ist nicht vorgesehen.

Die Transparenzpflicht sollte auf solche Anwendungen konzentriert werden, deren Ergebnisse tatsächlich in die individuelle Sachverhaltsbewertung oder Entscheidungsbegründung eingeflossen sind. Nicht jeder rein organisatorische KI-Einsatz muss im Bescheid aufgeführt werden.

Gesetzesvorschlag – neuer § 7c Abs. 9 AsylG; entsprechender § 90f Abs. 9 AufenthG:
„(9) Wurde eine KI-Anwendung zur Erstellung oder Bewertung entscheidungserheblicher Hinweise im konkreten Verfahren eingesetzt, ist dies in der Begründung der Entscheidung kenntlich zu machen. Anzugeben sind Bezeichnung und Version der Anwendung, der betroffene Bearbeitungsschritt, die Art der erzeugten Hinweise und die erfolgte menschliche Überprüfung.
Die entscheidungserheblichen Tatsachen und Quellen sind so zu dokumentieren, dass Betroffene und Gerichte die Entscheidung wirksam überprüfen können. Die Rechte auf Auskunft, Akteneinsicht, Stellungnahme und gerichtlichen Rechtsschutz bleiben unberührt.“

VIII. Schlussfolgerung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt eine leistungsfähige, digitale und kundenfreundliche Migrationsverwaltung. Gerade die Komplexität des Migrationsrechts eröffnet erhebliche Potenziale für spezialisierte KI-Anwendungen, die Beschäftigte bei der Prüfung gesetzlicher Rechtsansprüche unterstützen und die Berücksichtigung aktueller Rechtsnormen und Rechtsprechung verbessern.

Damit diese Potenziale tatsächlich genutzt werden können, muss der Gesetzgeber klare Anforderungen an die Entwicklung, Aktualisierung und Prüfung solcher Systeme stellen. Eine menschliche Letztentscheidung allein genügt nicht. Die rechtliche Qualität der KI-Ausgaben, die Wirksamkeit menschlicher Kontrollen, die Grenzen personenbezogener Auswertungen und die Korrektur erkannter Fehler müssen nachweisbar abgesichert sein.

Eine gute KI-Migrationsverwaltung ist nicht diejenige, die möglichst viele Fälle möglichst schnell bearbeitet, sondern diejenige, die nachweislich schneller zu rechtlich richtigen, nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Entscheidungen gelangt.

Der Deutsche Caritasverband steht mit seinen Erfahrungen aus der bundesweiten Migrationsberatung und der Digitalisierung sozialer Beratungsangebote für den weiteren Gesetzgebungsprozess zur Verfügung.

Kontakt und Rückfragen:

Yana Gospodinova
Referat Migration und Integration
yana.gospodinova@caritas.de