



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321  
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen  
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 30.6.2023

Nur per Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Stellungnahme  
des  
Deutschen Landkreistag  
zur öffentlichen Anhörung zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des auslän-  
derrechtlichen Dokumentenwesens  
BT-Drucksache 20/6519, 20/7076**

Der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem o.g. Gesetzentwurf sowie zu den uns auf den Ausschussdrucksachen 20(4)257 bis 20(4)260 übermittelten Anträgen und die Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch. Da die Landkreise nicht unmittelbar für den Vollzug des Pass- sowie des Personalausweisgesetzes zuständig sind, konzentrieren wir uns dabei auf die vorgeschlagenen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 4 des Gesetzentwurfs, Nr. 4 des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 20(4)257) sowie auf den sich mit allgemeinen Fragen der Registermodernisierung befassenden Antrag auf Ausschussdrucksache 20(4)258.

**I. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im ausländerrechtlichen Dokumentenwesen**

*1. Ausgabe und Versand von Dokumenten (Art. 4 Nr. 3 des Gesetzesentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519 = § 99 Abs. 1 Nr. 13a Buchstabe j AufenthG-E)*

Durch den Änderungsbefehl in Art. 4 Nr. 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung auf BT-Drucksache 20/6519 soll das Aufenthaltsgesetz um eine Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Einzelheiten der Ausgabe und des Versandes von aufenthaltsrechtlichen Dokumenten nach § 78 AufenthG – gemeint sind damit die elektronischen Aufenthaltstitel (eAT) – ergänzt werden. Diese Änderung ist vor dem Hintergrund eines parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren vom Bundesministerium des Innern und für Heimat betriebenen Verfahrens zum Erlass einer Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften zu sehen, mit der erstmals die

Möglichkeit eines von bestimmten Voraussetzungen abhängigen Direktversandes von eAT an die antragstellenden Personen geregelt werden soll.

Eine solche Option des Direktversandes ist aus Sicht des Deutschen Landkreistags ausdrücklich zu begrüßen und entspricht einer langjährigen Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Auf diese Weise können sowohl die Bürger wie auch die derzeit außergewöhnlich hoch belasteten Ausländerbehörden entlastet werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die prinzipiell entlastende Wirkung des Direktversandes nicht durch neue bürokratische Erschwernisse konterkariert wird. Darauf wird seitens des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bei der Ausgestaltung der Verordnungsregelungen zum Direktversand zu achten sein.

*2. Ausgabe von Aufenthaltstiteln in Form von Klebeetiketten (Art. 4 Nr. 2 des Gesetzentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519 = § 78a Abs. 1 Satz 1 AufenthG)*

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung soll die Ausgabe von Aufenthaltstiteln in der Form von Klebeetiketten auf Fälle beschränkt werden, in denen dies zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten – und nur begrenzt auf eine Laufzeit von einem Monat – erforderlich ist. Bislang ist es möglich, Klebeetiketten zu verwenden, wenn der Aufenthaltstitel zum Zwecke der Verlängerung der Aufenthaltsdauer um einen Monat erteilt werden soll *oder* wenn eine außergewöhnliche Härte vorliegt. Die Bundesregierung begründet diese Änderung mit der Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung des Unionsrechts, die bislang noch nicht erfolgt sei.

Ungeachtet der Tatsache, dass ein eAT ein höheres Sicherheitsniveau aufweist, als ein in Form eines Klebeetiketts ausgestellter „analoger“ Aufenthaltstitel, kann die Möglichkeit, anlassbezogen und vorübergehend auf diese Form der Titelerteilung zurückzugreifen, deutlich zur Entlastung der Ausländerbehörden beitragen. Das gilt insbesondere auch in Zeiten hoher Antragszahlen. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages sollte sich die Bundesregierung daher auf europäischer Ebene für eine entsprechende Flexibilisierung der geltenden Regelungen einsetzen.

*3. Datenverarbeitung und Identitätsprüfung der Inhaber von elektronischen Aufenthaltstiteln (Art. 4 Nr. 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs auf BT-Drucksache 20/6519, Nr. 4 Buchstaben b) und c) des Antrags auf Ausschussdrucksache 20(4)257 = § 78 Abs. 6 und 7 AufenthG-E)*

Durch den auf Ausschussdrucksache 20(4)257 zu § 78 Abs. 6 AufenthG vorgeschlagenen Änderungsbefehl wird die Befugnis der Ausländerbehörden begründet, auch die im Chip des eAT gespeicherten Daten automatisiert zu verarbeiten; lediglich die biometrischen Daten sind davon ausgenommen. Bislang waren die Ausländerbehörden darauf beschränkt, die in der Zone für das automatische Lesen enthaltenen Daten zu verarbeiten.

Diese Erweiterung wird begrüßt; sie leistet einen Beitrag zur Digitalisierung des Ausländerwesens. Das gilt auch für die als § 78 Abs. 7 Satz 3 AufenthG vorgeschlagene Bestimmung über die Identitätsprüfung..

## **II. Antrag zur Registermodernisierung**

Im Hinblick auf den Antrag auf Ausschussdrucksache 20(4)258 zur Registermodernisierung ist aus Sicht des Deutschen Landkreistags zunächst zu betonen, dass Datenschutz und vor allem auch Datentransparenz fraglos wichtige Aspekte sind, die einer weiteren Verzögerung der Registermodernisierung aber nicht entgegenstehen dürfen. Deutschland ist bei der Verwaltungsdigitalisierung im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch deshalb nur im Mittelfeld platziert, weil es an einer ausreichenden Verknüpfung der Register durch ein einheitliches Identifikationsmerkmal fehlt. Hier besteht daher erheblicher Nachholbedarf.

Im Übrigen ist bei aller Sorge um die Verfassungsmäßigkeit der Verwendung der Steuer-ID auf die freiheitssichernde Wirkung einer dezentralen Datenhaltung hinzuweisen. Die bisherigen rechtlichen Regelungen über die Registermodernisierung betreffen die Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer, enthalten aber keine Entscheidung für eine zentrale oder dezentrale Datenhaltung. Aus Sicht des Deutschen Landkreistags kommt es für eine nicht zuletzt auch verfassungskonforme Ausgestaltung der Registermodernisierung entscheidend auf eine Beibehaltung der dezentralen Datenhaltung an. Dafür sprechen neben datenschutzrechtlichen Überlegungen insbesondere auch Gründe der Informationssicherheit. Die Speicherung von Daten an einem zentralen Ort begründet ein besonderes Gefahrenpotential. Hier kann eine Datenübermittlung bei dezentraler Speicherung die Verfügbarkeit der Daten wesentlich erhöhen. Die Entscheidung für eine dezentrale Datenhaltung beinhaltet zugleich, dass jede Form der Datenübertragung an eine zentrale Registermodernisierungsbehörde einen entsprechenden kostenfreien Rückkanal zu den dezentralen (kommunalen) Registern voraussetzt. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die jeweiligen für die dezentrale Datenhaltung verantwortlichen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung umfangreiche Zugriffsrechte auf den jeweiligen zentralen Datenbestand erhalten.

Darüber hinaus weisen wir zu den einzelnen Ziffern des Antrags noch auf das Folgende hin:

- In Ziffer 2 des Antrags wird vorgeschlagen „Verfahren für betroffene Personen [zu] etablieren, um über eine – beispielsweise über das Nutzerkonto Bund ansteuerbare – IT-Komponente ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung geltend zu machen.“

Dazu ist anzumerken, dass es in keinem Fall eine Exklusivität des Zugangs zum Datenschutzcockpit über das Nutzerkonto Bund geben darf. Es gibt bereits andere Authentifizierungsinstrumente. Der Zugang zum Datenschutzcockpit sollte niederschwellig und für jedermann jederzeit möglich sein. Deshalb wird vorgeschlagen, den Vorschlag offener und im Sinne eines Verfahrens, das nutzerfreundlich und interoperabel einen leichten Zugang ermöglicht, zu fassen.

Ergänzend ist zu betonen, dass die Datenübermittlung an eine zentrale Datenverwaltungsinstanz eine entsprechende IT-Sicherheitsarchitektur voraussetzt, welche beide Ebenen, sowohl die zentrale Datenverwaltung als auch die Datenhaltung bei den dezentralen Registern angemessen adressiert. Die Ausarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts sollte unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der entsprechenden kommunalen Expertise erfolgen und sich am IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik orientieren.

- Ziffer 4 sollte gestrichen werden. Verwaltungen sind an Recht und Gesetz gebunden. Die Ziffer sät daran Zweifel und könnte als generelles Misstrauensvotum gegenüber der Verwaltung verstanden werden.
- Die in Ziffer 5 erwähnten Projekte sollten zwingend unter Einbindung der kommunalen Ebene auf den Weg gebracht werden. Die Landkreise führen nicht nur selbst Register, sondern greifen in erheblichem Umfang auch auf Register zu.

Im Auftrag



Dr. Ritgen