

## **Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG)**

**- Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27. November 2023 (BT-Drs. 20/9470) -**

### Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2024<sup>2</sup>

Die legitimen Regelungsziele des Gesetzes, insbesondere die Ausländer- und Leistungsbehörden von zahlreichen standardmäßigen manuellen Anfragen zu entlasten und Behördenentscheidungen auf Grundlage aktueller und konsistenter Informationen zu verbessern,<sup>3</sup> sollen nach dem Gesetzentwurf mittels einer verstärkten Nutzung des Ausländerzentralregisters erreicht werden. Da in diesem Kontext personenbezogene Daten verarbeitet werden, müssen die entsprechenden Regelungen unions- und verfassungsrechtlichen Anforderungen des Datenschutzes genügen. Angesichts der Vielzahl der vorgeschlagenen Änderungen, der Komplexität der Sachmaterien (u.a. Datenschutzrecht, Ausländerrecht, Sozialrecht, Strafrecht) und der begrenzten Zeit gehe ich nicht auf alle Aspekte des Gesetzentwurfs ein und beschränke mich dabei auf die Punkte, zu denen ich mit meiner Sachkunde Stellung nehmen kann.

Im Hinblick auf die vorgesehene Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Verpflichtungsgebern und Beförderungsunternehmern dürften die vorgeschlagenen Änderungen datenschutzrechtlichen Anforderungen des höherrangigen Rechts weitgehend entsprechen. Hinsichtlich der Verarbeitung von Angaben zu „existenzsichernden Leistungen“ bestehen Zweifel, ob den Grundsätzen der Bestimmtheit und Erforderlichkeit beim Speicheranlass ausreichend genüge getan ist. Die Zulässigkeit der vorgesehenen Speicherung der Angabe „frühere Geschlechter“, die einen starken Persönlichkeitsbezug aufweist, steht in Zweifel. Der Gesetzentwurf stärkt des Weiteren die datenschutzrechtliche Rechenschaftspflicht der Registerbehörde bei der Übermittlung von Grunddaten und führt zu einer klareren Löschregelung bei Daten, welche von öffentlichen Stellen nicht mehr benötigt werden. Bei der vorgesehenen verpflichtenden Einbindung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht und ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht.

<sup>2</sup> Die Stellungnahme spiegelt allein die persönliche Ansicht des Verfassers und nicht die Auffassung der Dienststelle oder einer früheren Dienststelle des Verfassers wider.

<sup>3</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 2.

automatisierten Datenabruf ist zu erwägen, ob es nicht ausreicht, dem jeweiligen Gericht die Entscheidung darüber zu überlassen, ob es für diese Übermittlungsform angesichts der damit einhergehenden Verwaltungsaufgaben Bedarf sieht.

Diese Aussagen beruhen auf folgenden Überlegungen:

Für die datenschutzrechtliche Einordnung der vorgeschlagenen Änderungen sind auf **unionsrechtlicher Ebene** die Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in den Blick zu nehmen. Diese sind insbesondere vor dem Hintergrund des in Art. 8 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und in Art. 16 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten Rechts auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten auszulegen. Der Regelungsansatz der Datenschutzgrundverordnung basiert auf den in Art. 5 Abs. 1 DSGVO aufgeführten Grundsätzen für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Für Datenverarbeitungen durch öffentliche Stellen, wie sie Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind, kommt grundsätzlich eine Rechtfertigung nach Art. 6 Abs. 1 lit. c) DSGVO („die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;“) oder nach Art. 6 Abs. 1 lit. e) DSGVO („die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde“) in Betracht. Dies setzt voraus, dass eine Rechtsgrundlage im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen ist, welche die in Art. 6 Abs. 3 DSGVO aufgestellten Anforderungen erfüllt.

Auf Ebene des **nationalen Rechts** sind auf einfachgesetzlicher Ebene insbesondere die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) sowie der Landesdatenschutzgesetze sowie im Hinblick auf Sozialdaten (§ 67 Abs. 2 Satz 1 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs – SGB X) die Regelungen des Sozialgesetzbuchs relevant. Der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG). Aufbauend auf diesem insbesondere im Urteil zum Volkszählungsgesetz im Jahr 1983<sup>4</sup> herausgearbeiteten Grundrecht hat das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Entscheidungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen getroffen. Allgemein stellt danach jede Form der staatlichen Verarbeitung personenbezogener Daten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen dar, der verfassungsrechtlichen Maßstäben nur genügen kann, wenn hierzu eine Rechtfertigung besteht, welche insbesondere die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit wahrt.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, bverfg.de.

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 -, Rn. 109 ff., bverfg.de.

Im Hinblick auf Datenverarbeitungen mittels des Ausländerzentralregisters hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) unter Heranziehung der damals geltenden EU-Datenschutzrichtlinie<sup>6</sup> für Unionsbürger entschieden, dass der Gebrauch eines Registers wie des Ausländerzentralregisters zur Unterstützung der mit der Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften betrauter Behörden grundsätzlich legitim sein kann, selbst wenn die Daten bereits allesamt in dezentralen Registern gespeichert sind.<sup>7</sup> Es entspricht nach dieser Rechtsprechung jedoch nicht dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgebot, wenn personenbezogene Daten im Ausländerzentralregister nur zu statistischen Zwecken erhoben oder aufbewahrt werden.<sup>8</sup> Der an einigen Stellen der Gesetzesbegründung vorzufindende Hinweis auf die Möglichkeit oder die Pflicht, statistische Daten erheben und liefern zu können,<sup>9</sup> dürfte angesichts dessen die Datenverarbeitung mittels des Ausländerzentralregisters nicht rechtfertigen können.

### **1. Verarbeitung personenbezogener Daten des Verpflichtungsgebers<sup>10</sup>**

Der Gesetzentwurf sieht vor, personenbezogene Daten von Verpflichtungsgebern i.S.d. § 66 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) oder i.S.d. § 68 Abs. 1 AufenthG und von Beförderungsunternehmern, die nach § 64 Abs. 2 AufenthG zur Rückbeförderung eines Ausländers verpflichtet sind, im Ausländerzentralregister zu speichern.

Im Hinblick auf die **Speicherung** dieser Daten im Ausländerzentralregister bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken, soweit der Verpflichtungsgeber oder der Beförderungsunternehmer eine juristische Person ist. Denn Daten juristischer Personen sind vom Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung nicht erfasst, da diese nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO nur die Verarbeitung von Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, erfasst.<sup>11</sup> Soweit Verpflichtungsgeber oder Beförderungsunternehmer eine natürliche Person ist, sieht der Gesetzentwurf in § 2 Abs. 4 AZRG-E<sup>12</sup> einen hinreichend begrenzten Speicheranlass vor. Sowohl bei Verpflichtungsgebern als auch bei Beförderungsunternehmern dient der Zweck der Speicherung ihrer Daten der Erfüllung von spezifischen Aufgaben der Migrationsverwaltung. Der Umfang der gespeicherten Daten ist auf das Erforderliche begrenzt (vgl. § 3 Abs. 6 AZRG-E<sup>13</sup>). Die Angabe, dass ein Verpflichtungsgeber erfolglos nach Aufwendung öffentlicher Mittel in Anspruch genommen wurde, stellt dabei

---

<sup>6</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31–50.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, EU:C:2008:724, Rs. C-524/06, Rn. 58 und 61, curia.europa.eu – Huber.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008, EU:C:2008:724, Rs. C-524/06, Rn. 65 und 68, curia.europa.eu – Huber.

<sup>9</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 55 ff.

<sup>10</sup> Soweit Normen in der Version des Gesetzentwurfs angegeben werden, erfolgt die Kennzeichnung durch die Hinzufügung des Buchstabens „E“ für Entwurf.

<sup>11</sup> Siehe auch Erwgr. (14) Satz 2 DSGVO.

<sup>12</sup> Art. 1 Nr. 3 lit. c) DÜV-AnpassG.

<sup>13</sup> Art. 1 Nr. 4 lit. g) DÜV-AnpassG.

eine Information dar, die einer Behörde zur operativen Aufgabenerfüllung dienen kann und somit nicht lediglich Index-Charakter hat, weshalb ihr ein höheres Eingriffsgewicht zukommt.<sup>14</sup> Dies dürfte jedoch vor dem Hintergrund des gewichtigen öffentlichen Ziels gerechtfertigt sein. Der Angabe, dass ein Verpflichtungsgeber bereits einmal erfolglos in Anspruch genommen wurde und die Kosten somit aus öffentlichen Mitteln bestritten werden mussten, kann insbesondere bei der Prüfung der Bonität eines Verpflichtungsgebers im Fall der Abgabe einer erneuten Verpflichtungserklärung gewichtige Bedeutung beizumessen sein.

Bedenken bestehen aus datenschutzrechtlicher Sicht im Hinblick auf die ebenfalls vorgesehene **Speicherung der Verpflichtungserklärung** in der sogenannten „zentralen Dokumentenablage“ des Ausländerzentralregisters: Nach § 6 Abs. 5 Satz 1 Nr. 8 AZRG-E<sup>15</sup> sollen im Fall einer Verpflichtungserklärung auch die der Speicherung zugrundeliegenden Dokumente eingespeichert werden. Behördliche Formulare für Verpflichtungserklärungen enthalten in der Regel eine Reihe weiterer, über die in § 3 Abs. 6 AZRG-E aufgeführten Angaben hinausgehende Daten zum Verpflichtungsgeber, unter anderem Identitätsdokument/Aufenthaltstitel (teilweise mit Ausweisnummer), Beruf, ggf. Verwandtschaftsverhältnis zum Ausländer, für den die Verpflichtungserklärung abgegeben wird, Angaben zum Arbeitgeber und Unterschriften. Die Speicherung dieser Daten stellt aufgrund der Art der enthaltenen Informationen in der Regel nicht einen vergleichbar starken Grundrechtseingriff wie beispielsweise im Fall der in § 6 Abs. 5 AZRG bereits vorgesehenen Speicherung von Dokumenten asylrechtlicher Entscheidungen dar,<sup>16</sup> gleichwohl dürfte dieser Eingriff datenschutzrechtlich nicht allein mit der Reduzierung arbeits- und zeitaufwändiger Verwaltungsaufwände<sup>17</sup> zu rechtfertigen sein. Es dürfte ferner in der behördlichen Praxis in der Regel nicht zur Übermittlung dieses Dokuments an die ersuchende Stelle kommen, da § 10 Abs. 6 AZRG hierfür unter anderem vorschreibt, dass weitere Informationen nicht rechtzeitig von der aktenführenden Behörde zu erlangen sind. Eine derartige Eilbedürftigkeit dürfte bei der Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen in der Regel nicht bestehen. Die jeweilige Leistungsbehörde dürfte ferner in der Lage sein, das Dokument der Verpflichtungserklärung mittels direkter elektronischer Datenübermittlung von der aktenführenden Behörde zu erhalten.

Bei der **Übermittlung von Daten** zu Verpflichtungsgebern i.S.d. § 3 Abs. 6 AZRG-E dürfte der Gesetzentwurf im Hinblick auf Ausländer- und Leistungsbehörden verhältnismäßig ausgestaltet sein. Zwar können nach § 10 Abs. 1 AZRG grundsätzlich an alle öffentlichen Stellen Daten übermittelt werden, allerdings nur, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben

---

<sup>14</sup> Vgl. zu diesem Kriterium BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 -, Rn. 124, bverfg.de.

<sup>15</sup> Art. 1 Nr. 5 lit. c) cc) DÜV-AnpassG.

<sup>16</sup> Siehe hierzu Wittmann, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, 30. April 2021, Ausschussdrucksache 19(4)820 D, S. 28 ff.

<sup>17</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 62.

erforderlich ist. Dies dürfte so zu verstehen sein, dass die jeweils ersuchende Behörde einen konkreten einzelfallbezogenen Anlass haben muss. Hinzu tritt, dass öffentliche Stellen grundsätzlich kein Ersuchen anhand der AZR-Nummer oder der Personalien des Verpflichtungsgebers bzw. Beförderungsunternehmers stellen können. Denn diesen Personen soll zum einen keine AZR-Nummer zugeordnet werden, da ihre Daten zum Datensatz eines Ausländers hinzugespeichert werden sollen, zum anderen – so verstehe ich den Aufbau der Speicherung – sind die Informationen zum Verpflichtungsgeber nicht mit dem persönlichen Datensatz eines Ausländers verknüpft, falls ein ausländischer Verpflichtungsgeber im Ausländerzentralregister bereits aus anderen Gründen gespeichert ist. Um dennoch eine Abfrage der Daten des Verpflichtungsgebers aus dem Ausländerzentralregister zu ermöglichen, kann ein Ersuchen um Datenauskunft nach § 10 Abs. 3a AZRG-E<sup>18</sup> auch nur anhand der Personalien eines Verpflichtungsgebers gestellt werden. Dies soll nur der Ausländerbehörde möglich sein. Die Ausländerbehörde benötigt die Angaben zu Verpflichtungsgebern auch zur Erfüllung ihrer Aufgaben, da sie im Fall von Verpflichtungserklärungen i.S.d. § 66 Abs. 2 AufenthG die davon erfassten Kosten, die durch die Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung, die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung (Ausreisekosten) entstehen (§ 66 Abs. 1 AufenthG), durch Leistungsbescheid in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten erhebt (§ 67 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Bei Verpflichtungserklärungen nach § 68 Abs. 1 AufenthG sind die Informationen relevant, wenn sie die Bonität des Verpflichtungsgebers bei der Abgabe einer erneuten Verpflichtungserklärung prüft.

Daten zu Verpflichtungsgebern sollen nach dem Gesetzentwurf auch an Leistungsbehörden übermittelt werden können. Dies soll zweistufig gegliedert sein: So sieht § 18a Abs. 1 Nr. 2 AZRG-E<sup>19</sup> vor, dass an die Träger der Sozialhilfe und die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen zunächst nur das Datum der Verpflichtungserklärung nach § 68 Abs. 1 AufenthG und die Stelle, bei der sie vorliegt übermittelt werden. Zu diesem Zeitpunkt werden folglich personenbezogene Daten des Verpflichtungsgebers noch nicht übermittelt. Erst auf besonderes Ersuchen erfolgt die Übermittlung von Familienname, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort sowie die gegenwärtige Anschrift im Bundesgebiet des Verpflichtungsgebers. Dies soll nach § 18b Abs. 2 AZRG-E<sup>20</sup> auch für Übermittlungen an die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen gelten. Die Übermittlung der personenbezogenen Daten eines Verpflichtungsgebers kann somit erst erfolgen, wenn die ersuchende Behörde feststellt, dass für einen Ausländer, für den Leistungen erbracht wurden, überhaupt eine Verpflichtungserklärung vorliegt. Die auf der zweiten Stufe

---

<sup>18</sup> Art. 1 Nr. 7 lit. d) DÜV-AnpassG.

<sup>19</sup> Art. 1 Nr. 14 lit. a) aa) DÜV-AnpassG.

<sup>20</sup> Art. 1 Nr. 15 lit. b) DÜV-AnpassG.

erfolgende Übermittlung der auf das Wesentliche begrenzten personenbezogenen Daten des Verpflichtungsgebers dürfte datenschutzrechtlich gerechtfertigt sein, soweit eine Leistungsbehörde diese Informationen benötigt, um Rückforderungsansprüche gegenüber dem Verpflichtungsgeber durchzusetzen.

Nicht kohärent dürfte jedoch sein, dass der in § 18a Abs. 1 Satz 1 AZRG vorgesehene **Übermittlungszweck** („zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von Leistungen vorliegen“) nicht (mehr) zu dem Zweck der Übermittlung, Rückforderungsansprüche gegen Verpflichtungsgeber durchzusetzen, passt. Eine zum Zweck der Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen passende Zweckbestimmung soll hingegen bei § 18b Abs. 2 AZRG-E vorgesehen sein.

## **2. Verarbeitung von Angaben zum Bezug „existenzsichernder Leistungen“**

Nach dem Gesetzentwurf sollen zukünftig bestimmte Angaben zum Bezug „existenzsichernder Leistungen“ im Ausländerzentralregister gespeichert und abgerufen werden können. Dazu enthält der Gesetzentwurf entsprechende Änderungen entlang der gesamten Datenverarbeitungskette.

Zunächst soll ein neuer Speicheranlass in § 2 Abs. 2 Nr. 3a AZRG-E<sup>21</sup> eingeführt werden: Demnach soll die Speicherung zulässig sein bei Ausländern, „die existenzsichernde Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz oder dem Zweiten, Achten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch beziehen“. Dazu sollen nach § 3 Abs. 1 Nr. 6a AZRG-E<sup>22</sup> Angaben zu existenzsichernden Leistungen gespeichert werden, die nach dem Vorschlag zur Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung<sup>23</sup> folgende Daten erfasst:

- für die Erbringung von existenzsichernden Leistungen zuständige Behörde
- Leistungen nach dem AsylbLG, SGB II, SGB VIII, SGB XII, UhVorschG
- Leistungsbezug: Beginn und Ende

Die Speicherung dieser Informationen ist von nicht unerheblicher **Eingriffsintensität**. Sie erfassen unter anderem Kinder und Jugendliche, die Unterhaltsleistungen erhalten, da sie nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1a des Unterhaltsvorschussgesetzes (UhVorschG) bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen Anspruchsinhaber sind. Die Angaben dürften zudem dem Begriff der Sozialdaten nach § 67 Abs. 2 Satz 1 SGB X unterfallen. Die Angaben zu „existenzsichernden Leistungen“ sollen für einen erheblichen Zeitraum gespeichert werden, da die Löschung der Daten von Amts wegen nach dem Gesetzentwurf nach fünf Jahren erfolgen soll (§ 18 Abs. 3

---

<sup>21</sup> Art. 1 Nr. 3 lit. a) cc) DÜV-AnpassG.

<sup>22</sup> Art. 1 Nr. 4 lit. a) bb) DÜV-AnpassG.

<sup>23</sup> Art. 2 Nr. 4 lit. i) DÜV-AnpassG.

Satz 1 Nr. 1 lit. d) AZRG-DV-E<sup>24</sup>), wobei maßgeblich für den Fristbeginn das Datum zum Ende des Leistungsbezugs sein soll (§ 18 Abs. 3 Satz 3 AZRG-DV-E<sup>25</sup>). Hier könnten bei entsprechend langen Zeiträumen des Leistungsbezugs über viele Jahre oder Jahrzehnte entsprechende Informationen gespeichert werden. Dies führt aus datenschutzrechtlicher Sicht zu der Frage, ob die Gesamtheit dieser Informationen erforderlich ist. Hinzu tritt, dass diese Daten den ersuchenden Stellen ermöglichen, operative Maßnahmen vorzunehmen, was für ein erhöhtes Eingriffsgewicht spricht.

Im Grundsatz besteht für **Maßnahmen der Migrationsverwaltung** ein legitimer Zweck, um Angaben zum Bezug von Sozialleistungen von Ausländern zentral zu speichern. Denn die Ausländerbehörde hat nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu prüfen, ob der Lebensunterhalt gesichert ist. Legaldefiniert ist der Begriff in § 2 Abs. 3 AufenthG: Der Lebensunterhalt eines Ausländers ist gesichert, wenn er ihn einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Dabei gilt der Bezug von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 7 AufenthG). Insoweit ist im Hinblick auf die Speicherung von Angaben zum Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen im Ausländerzentralregister zu migrationsverwaltungsrechtlichen Zwecken ein legitimer Zweck zunächst nicht ersichtlich.

Hinsichtlich der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Fassung des Speicheranlasses bestehen Unsicherheiten. Denn der Begriff der „existenzsichernden Leistungen“ wird im Ausländerzentralregistergesetz nicht legaldefiniert. Die Begrifflichkeit findet sich in dieser Form in keinem der in § 2 Abs. 2 Nr. 3a AZRG-E aufgeführten Gesetze. Zur Auslegung des Begriffs könnte Rückgriff auf die Bezeichnung „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (Kapitel 3 Abschnitt 2 SGB II) genommen werden, allerdings nutzen nicht alle aufgeführten Sozialgesetze diesen Begriff. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die (ggf. gerichtliche) Auslegung des Begriffs der „existenzsichernden Leistungen“ dazu führt, dass ein eindeutiger Kanon hiervon erfasster Leistungen ermittelt werden kann. Es wäre vor dem Hintergrund des datenschutzrechtlichen **Bestimmtheitsgebots**, aber auch für die praktische Umsetzung gleichwohl von Vorteil, wenn der genaue Umfang der erfassten Leistungen eine Klarstellung erfährt. Klar ist der Speicheranlass hingegen in zeitlicher Hinsicht geregelt: Da § 2 Abs. 2 Nr. 3a AZRG-E voraussetzt, dass Ausländer existenzsichernde Leistungen „beziehen“, ist der Speicheranlass auf Ausländer begrenzt, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung (1. November 2025<sup>26</sup>) existenzsichernde Leistungen erhalten.

---

<sup>24</sup> Art. 2 Nr. 3 lit. a) aa) DÜV-AnpassG.

<sup>25</sup> Art. 2 Nr. 3 lit. c) DÜV-AnpassG.

<sup>26</sup> Art. 13 Abs. 4 DÜV-AnpassG.

Soweit Angaben zu „existenzsichernden Leistungen“ nach dem Gesetzentwurf an Leistungsbehörden **übermittelt** werden können, dürfte es für die Kenntnis dieser Angaben in vielen Fällen einen legitimen Zweck geben. Für Sozialdaten legt § 67a Abs. 2 Satz 1 SGB X gleichwohl den Grundsatz der Direkterhebung bei der betroffenen Person fest. Datenerhebungen bei anderen Stellen sind nur unter eingeschränkten Voraussetzungen nach § 67a Abs. 2 Satz 2 SGB X zulässig.

Anzumerken ist ferner, dass bei der Einbeziehung von Daten, die nicht regelhaft mit dem Merkmal „Ausländer“ verknüpft sind, bereits argumentiert worden ist, dass hierin ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG liege.<sup>27</sup> Eine höchstgerichtliche Klarstellung liegt – soweit ersichtlich – bislang nicht vor.<sup>28</sup> Im Hinblick auf die vorgeschlagene Verarbeitung von Daten zu bestimmten Sozialleistungen (bspw. SGB II-Leistungen) besteht insoweit eine verfassungsrechtliche Unsicherheit.

### 3. Speicherung der „früheren Geschlechter“

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zukünftig in § 3 Abs. 1 Nr. 5 AZRG-E<sup>29</sup> der Umfang der gespeicherten Daten um die Angabe „frühere Geschlechter (frühere Personalien)“ erweitert werden soll. Auch für Unionsbürger soll zukünftig nach § 3 Abs. 4 Nr. 5 AZRG-E<sup>30</sup> das Datum „frühere Geschlechter“ gespeichert werden. Die Notwendigkeit, diese Angabe, die einen **starken Persönlichkeitsbezug** hat und damit eine erhöhte Eingriffsintensität aufweist, im Ausländerzentralregister zu speichern, ist datenschutzrechtlich zu hinterfragen. Ihre Verarbeitung unterliegt ggf. sogar erhöhten Rechtfertigungsanforderungen nach Art. 9 DSGVO. Soweit diese Angabe erforderlich sein sollte, um einen Ausländer sicher zu identifizieren, könnte auf die Daten anderer Register zurückgegriffen werden.<sup>31</sup> Eine Übermittlung dieser Angabe ist nach § 10 Abs. 3 Satz 1 AZRG-E<sup>32</sup> nur auf besonderes Ersuchen der ersuchenden Stelle zulässig. Für die datenschutzrechtlich separat zu bewertende Speicherung dürfte dies keine Relevanz haben. Ferner soll ein besonderes Ersuchen nach § 10 Abs. 3 Satz 2 AZRG-E<sup>33</sup> für Ausländerbehörden und Aufnahmeeinrichtungen nicht bestehen.

---

<sup>27</sup> Siehe bspw. Kamil Abdulsalam, ZAR 2022, S. 108 (112); Bäcker, Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters, 2022, S. 36 f.

<sup>28</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde gegen Bestimmungen des Ausländerzentralregistergesetzes im Jahr 2001 nicht zur Entscheidung anzunehmen, vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. Oktober 2001 - 1 BvR 1970/95 -, bverfg.de.

<sup>29</sup> Art. 1 Nr. 4 lit. a) aa) DÜV-AnpassG.

<sup>30</sup> Art. 1 Nr. 4 lit. f) DÜV-AnpassG.

<sup>31</sup> Diese Argumentation findet sich in Bezug auf andere Speichersachverhalte unter anderem auch bei Petri, Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters; Stellungnahme, Ausschussdrucksache 19(4)820 A, S. 6.

<sup>32</sup> Art. 1 Nr. 7 lit. c) aa) DÜV-AnpassG.

<sup>33</sup> Art. 1 Nr. 7 lit. c) bb) DÜV-AnpassG.

#### **4. Zweckangabe bei der Übermittlung von Grunddaten**

Es ist im Sinne datenschutzrechtlicher Grundsätze, dass der Gesetzentwurf dafür sorgen will, dass zukünftig auch bei der Übermittlung von Grunddaten nach § 14 Abs. 1 AZRG ein Zweck anzugeben ist.<sup>34</sup> Auf diese Weise sorgt der Gesetzentwurf dafür, die Rechenschaftspflicht der Registerbehörde i.S.d. Art. 5 Abs. 2 DSGVO zu sichern.

#### **5. Datenlöschung**

Hilfreich ist auch, dass nach dem Gesetzentwurf eine Datenlöschung erfolgen muss, wenn die Registerbehörde von der verantwortlichen Behörde die Mitteilung erhält, dass Daten zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden (§ 36 Abs. 1 Satz 2 AZRG-E<sup>35</sup>). Konsequenz ist es, dass § 36 Abs. 2 der Satz 3 dann aufgehoben werden soll.<sup>36</sup> Es ist der Registerbehörde unter der geltenden Rechtslage – wie die Gesetzesbegründung deutlich macht<sup>37</sup> – in tatsächlicher Hinsicht unmöglich, zu beurteilen, ob andere öffentliche Stellen die Daten für ihre Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigen.

#### **6. Verstärkte Nutzung des Ausländerzentralregisters durch Ausländerbehörden**

Dass die in § 87 Abs. 1 Satz 1 AufenthG enthaltene Befugnis der Ausländerbehörden, andere öffentliche Stellen um Übermittlung ihnen bekannt gewordener Umstände zu ersuchen, dahingehend eingeschränkt werden soll, dass ein solches Ersuchen nur zulässig ist, sofern nicht ein Abruf von Daten aus dem Ausländerzentralregister für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe ausreichend ist (§ 87 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E<sup>38</sup>), dürfte datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden sein, soweit der Abruf von Daten aus dem Ausländerzentralregister auf den für das konkrete Tätigwerden der Ausländerbehörde erforderlichen Umfang begrenzt wird. Dass damit das in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Ziel, Behörden von überflüssigen Anfragen zu entlasten,<sup>39</sup> erreicht werden kann, ist plausibel.

#### **7. Einbeziehung des § 60 Abs. 7 AufenthG in die Speicheranlässe**

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 13 AZRG-E<sup>40</sup> vorgesehene Erweiterung des Speicheranlasses ist konsequent. Bislang greift der Speicheranlass bei Ausländern, die ohne den erforderlichen Pass oder Passersatz oder den erforderlichen Aufenthaltstitel in das Bundesgebiet befördert und bei der

---

<sup>34</sup> Art. 1 Nr. 7 lit. a) DÜV-AnpassG.

<sup>35</sup> Art. 1 Nr. 31 lit. a) DÜV-AnpassG.

<sup>36</sup> Art. 1 Nr. 31 lit. b) cc) DÜV-AnpassG.

<sup>37</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 70.

<sup>38</sup> Art. 3 Nr. 4 lit. a) DÜV-AnpassG.

<sup>39</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 76.

<sup>40</sup> Art. 1 Nr. 3 lit. a) dd) DÜV-AnpassG.

Einreise nicht zurückgewiesen werden, unter anderem weil sie sich auf die in § 60 Abs. 2, 3 oder 5 AufenthG bezeichneten Umstände berufen. In Zukunft soll an dieser Stelle auch § 60 Abs. 7 AufenthG aufgenommen werden. Nach dieser Norm soll von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Dies ist ein regelmäßig vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüfter Grund für die Feststellung eines Abschiebungsverbots im Rahmen von Asylverfahren. Der in der Begründung des Gesetzesentwurfs angeführte Gleichlauf mit § 64 Abs. 2 AufenthG<sup>41</sup> überzeugt.

## **8. Teilnahme der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit am automatisierten Verfahren**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass nach § 22 Abs. 1 Nr. 5a AZRG-E<sup>42</sup> die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit verpflichtet sein sollen, am automatisierten Verfahren teilzunehmen. Hierdurch können im Wege der Direkteingabe Daten im Ausländerzentralregister eingetragen oder gespeicherte Daten geändert werden (vgl. § 7 Satz 1 AZRG) sowie unmittelbar in die Datenbank des Ausländerzentralregisters Einsicht genommen werden.

Angesichts des Umfangs der Daten, die von Gerichten nach § 16 Abs. 1 und 2 AZRG im automatisierten Verfahren abgerufen werden dürfen, könnte es hierfür an der praktischen Notwendigkeit fehlen. Entsprechende Informationen kann das Gericht von den Beteiligten unter Nutzung der bereits zur Verfügung stehenden elektronischen Kommunikationsmittel (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach) oder aus anderen Registern (insbesondere dem Melderegister) erhalten.<sup>43</sup> Sofern weitere Daten benötigt werden, ist deren Übermittlung an Gerichte im automatisierten Verfahren nicht zulässig (§ 16 Abs. 3 Sätze 1 und 3 AZRG).

Zugleich geht die Teilnahme am automatisierten Verfahren mit einem Verwaltungsaufwand einher: So sieht der Gesetzentwurf in § 22 Abs. 2 Satz 3 AZRG-E<sup>44</sup> vor, dass die Behörden bis zum 1. August 2026 die notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen und die Zulassung bei der Registerbehörde zu beantragen haben. Des Weiteren müsste nach § 22 Abs. 3 Satz 3 AZRG ein Berechtigungskonzept erarbeitet werden, welches mit dem jeweiligen Datenschutzbeauftragten abzustimmen ist. Zudem entstehen nach § 22 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 AZRG Dokumentationspflichten, die außerhalb der Gerichtsakte zu erfolgen haben.

---

<sup>41</sup> BT-Drs. 20/9470, S. 53.

<sup>42</sup> Art. 1 Nr. 21 lit. a) aa) bbb) DÜV-AnpassG.

<sup>43</sup> Vgl. § 34 Abs. 1 und 2 BMG.

<sup>44</sup> Art. 1 Nr. 21 lit. a) bb) DÜV-AnpassG.

Angesichts dessen ist zu erwägen, Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Möglichkeit einzuräumen, zum Abruf im automatisierten Verfahren – wie für alle in § 22 Abs. 1 Satz 1 AZRG-E nicht vorgesehenen öffentlichen Stellen – zugelassen zu werden (§ 22 Abs. 1 Satz 3 AZRG-E<sup>45</sup>), von einer verpflichtenden Teilnahme jedoch abzusehen.

Dr. Malte Kröger

---

<sup>45</sup> Art. 1 Nr. 21 lit. a) bb) DÜV-AnpassG.