

EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

An den Innenausschuss
des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Matthias Friehe
Qualifikationsprofessur für Staats-
und Verwaltungsrecht

EBS Law School
T +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

12. Januar 2024

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht
(BT-Drs. 20/9470)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum vorgenannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

I. Vorbemerkung zur gesetzgeberischen Aufgabe im Spannungsfeld von Datenschutz und Verwaltungsdigitalisierung

Der Gesetzentwurf dient der Digitalisierung in migrationsrechtlichen Verwaltungsverfahren, insbesondere der digitalen Vernetzung von Ausländer-, Staatsangehörigkeits- und Sozialbehörden. Nach einhelliger Ansicht aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft soll die Digitalisierung der Verwaltung weiter vorangetrieben werden, um Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten und so die Servicequalität der Verwaltung gegenüber den Betroffenen zu erhöhen. Nach verbreitetem Eindruck ist Deutschland bei der Digitalisierung seiner Verwaltung nicht Vorreiter, sondern Nachzügler. Dies unterstreicht die Dringlichkeit, die Digitalisierungsbemühungen voranzubringen.

Zugleich müssen dabei die datenschutzrechtlichen Belange der Betroffenen berücksichtigt werden. Da die Digitalisierung der Verwaltung notwendig mit der Erhebung, Speicherung und Weiterverarbeitung von Daten verbunden ist, stehen Datenschutz und Digitalisierung in einem Spannungsverhältnis. Im Grundsatz herrscht Einigkeit darüber, mit welchen Instrumenten dieses Spannungsverhältnis in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden kann. Anerkannt sind beispielsweise die Grundsätze der Datensparsamkeit, der Datensicherheit und allgemein der Verhältnismäßigkeit.



Die Meinungen und Rechtsauffassungen gehen aber schnell auseinander, sobald es um konkrete Datenverarbeitungen geht. Während die Verwaltung ein nachvollziehbares Interesse daran hat, bei der Digitalisierung nicht durch den Datenschutz ausgebremst zu werden, betonen zivilgesellschaftliche Lobbyorganisationen wie die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) stärker den Aspekt, dass dies nicht zulasten der Grundrechte gehen dürfe (konkret zum Ausländerzentralregister sogleich unter II.).

Der Gesetzgeber hat dabei nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Dogmatik keine dankbare Rolle: Zum einen muss er den Zielkonflikt zwischen Datenschutz und Digitalisierung in sehr detaillierten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen auflösen, die eher den Charakter einer technischen Betriebsanweisung haben und selbst für Experten in Gänze nur schwer zu durchschauen sind. Wie der Verlauf der ersten Lesung zum vorliegenden Reformvorhaben zeigt, lassen sich diese Fragen im Detail im Plenum kaum sinnvoll verhandeln – stattdessen wurde dort eine allgemeine Debatte über Migrationspolitik geführt. Für die Formulierung der Vorschriften im Einzelnen ist der Gesetzgeber auf die Fachexpertise des Beamtenapparats der Regierung angewiesen, die sich auch durch Instrumente wie Sachverständigenanhörungen oder den Wissenschaftlichen Dienst nicht ersetzen lässt. Zum anderen ist der Gesetzgeber in das Korsett der ihrerseits detailverliebten datenschutzrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingebunden, sodass kaum politische Entscheidungsspielräume verbleiben. Solange das Bundesverfassungsgericht seine Dogmatik diesbezüglich nicht grundlegend überdenkt, bleibt dem Bundestag deswegen kaum etwas anderes übrig, als im Ping-Pong mit Karlsruhe und in faktischer Abhängigkeit vom Beamtenapparat der Regierung für jedes einzelne Datum gesetzgeberische Doppeltüren zwischen Behörden zu zimmern, die digital verbunden werden sollen.

II. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Reformvorhabens

Für meine Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des Gesetzentwurfs konzentriere ich mich auf die Übermittlung von Daten über Sozialleistungsbezug (zum genauen Regelungsinhalt unter 1.).

Das Ausländerzentralregister wird von der GFF bereits in seiner jetzigen Form als „außer Kontrolle geratene Datensammlung“ (<https://freiheitsrechte.org/themen/soziale-teilhabe/azr>) bezeichnet. Im Rahmen der von ihr betriebenen strategischen Prozessführung unterstützt die GFF eine von Professor Matthias Bäcker vertretene Verfassungsbeschwerde, die sich hauptsächlich gegen die Datenübermittlungen aus dem Ausländerzentralregister an die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie die Nachrichtendienste richtet (die Beschwerdeschrift ist abrufbar unter <https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Soziale-Teilhabe/2023-10-28-Verfassungsbeschwerde-gegen-erweitertes-Auslaender-zentralregister.pdf>). Ausweislich seines für die GFF angefertigten Gutachtens hält Bäcker auch die schon bestehenden Datenübermittlungsvorschriften an Leistungsbehörden (§§ 18a, 18b AZRG) für teilweise verfassungswidrig (Bäcker, Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters, <https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Digital/Gutachten-AZRG-Gesellschaft-fuer-Freiheitsrechte-2022-Auslaenderzentralregister-Freiheit-im-Digitalen.pdf>, S. 45 f.). Die Kritik der GFF am Ausländerzentralregister ist insgesamt überzogen (dazu unter 2.). Allerdings besteht ein erhebliches Risiko, dass das Bundesverfassungsgericht zumindest einzelne Datenübermittlungsbefugnisse beanstanden wird (dazu unter 3.).



1. Überblick über die geplanten Regelungen zur Erfassung und Übermittlung von Daten über Sozialleistungsbezug

Derzeit regeln §§ 18a, 18b AZRG nur die Datenübermittlung an die Sozialhilfeträger in bestimmten Fällen. In Zukunft sollen auch Daten über Sozialleistungsbezug im Ausländerzentralregister gespeichert werden, damit diese an die Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden übermittelt werden können. Dazu finden sich im Gesetzentwurf im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3a E-AZRG (Anlass der Speicherung) und § 3 Abs. 1 Nr. 6a E-AZRG (Allgemeiner Inhalt) sollen künftig Daten über den Bezug existenzsichernder Leistungen nach dem AsylbLG, dem UhVorschG und dem SGB II, VIII und XII im Register gespeichert werden.
- Diese Daten können künftig – wie grundsätzlich alle Daten aus dem Ausländerzentralregister – an die Ausländerbehörden, an das BAMF, sowie an die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden übermittelt werden (§ 15 AZRG).
- Die Daten zu existenzsichernden Leistungen sollen überdies übermittelt werden können an:
 - die Sozialhilfeträger (§ 18a S. 1 Nr. 9a E-AZRG),
 - die Bundesagentur für Arbeit (§ 18b Abs. 1 Nr. 13 E-AZRG),
 - die Jugendämter (§ 18d Abs. 1 Nr. 9 sowie Abs. 2 Nr. 4 E-AZRG) und
 - die Staatsangehörigkeitsbehörden (§ 19 S. 2 E-AZRG).
- Gemäß § 15a Abs. 1 S. 3 E-AZRG sollen die Leistungsbehörden künftig im Rahmen der automatisierten Datenübermittlung über den Fortzug eines Ausländers informiert werden („Push-Nachricht“).

2. Grundsätzliche Zulässigkeit der Aufnahme von Daten zum Sozialleistungsbezug in das Ausländerzentralregister

Die geplanten Änderungen sind im Grundsatz datenschutzrechtlich zulässig. Die damit verbundenen weiteren Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 7, 8 GRCh) sind gerechtfertigt, weil die Digitalisierung der migrationsrechtlichen Verwaltungsverfahren ein hinreichend gewichtiges Gemeinwohlziel ist. Es liegt auch kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor. Die unterschiedliche Behandlung von Deutschen und Ausländern rechtfertigt sich daraus, dass Deutsche keinen migrationsrechtlichen Verwaltungsverfahren – Aufenthaltsgewährung, Einbürgerung – unterworfen sind, in denen die Daten über Sozialleistungsbezug benötigt würden.

3. Nachbesserungsvorschläge zur Sicherstellung von Normklarheit und Bestimmtheit

Angesichts der hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die gesetzestechnische Ausgestaltung der Datenverarbeitungsvorschriften erscheint es ratsam, den Entwurf an zwei Stellen zu konkretisieren. Dabei geht es um gesetzestechnische Klarstellungen, ohne dass dadurch das Gesetzesvorhaben in der Sache eingeschränkt würde.

Zunächst sollte § 3 Abs. 1 Nr. 6a E-AZRG konkreter formulieren, welche Daten zu existenzsichernden Leistungen gespeichert werden. Dies ergibt sich bisher nur aus der Gesetzesbegründung (S. 53 ff.) sowie aus der geplanten Änderung der AZRG-DVO (neue Nr. 7a im Abschnitt I). Danach sollen gespeichert werden: zuständige Behörde, für den Leistungsbezug einschlägiges Gesetz, Beginn und Ende des Leistungsbezugs. Diese Einschränkung macht deutlich, dass es sich nur um die maßgeblichen Eckdaten eines



entsprechenden Leistungsbezugs handelt. Die Daten sind damit weniger umfangreich und sensibel, als wenn beispielsweise die konkreten Umstände des Leistungsbezugs in Form von Leistungsbescheiden gespeichert würden. Dies unterstreicht noch einmal, dass gegen die Speicherung im Ausländerzentralregister keine materiellen Bedenken bestehen. Zur Verbesserung der Normenklarheit bietet sich als Formulierung für § 3 Abs. 1 Nr. 6a E-AZRG an:

„6a. Angaben zu Beginn und Ende von existenzsichernden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz, dem Zweiten, dem Achten oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch einschließlich der zuständigen Behörde“.

Die Ausweitung des Registers auf die Daten zum Sozialleistungsbezug verschärft überdies eine Problematik, die schon jetzt Gegenstand der anhängigen GFF-Verfassungsbeschwerde gegen das AZRG ist. *Bäcker* kritisiert in seinem Gutachten, dass gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AZRG eine Übermittlung sämtlicher im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten an die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zulässig ist (a. a. O., S. 40 ff.). In der Tat gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Übermittlungen an die Sicherheitsbehörden allgemein das Kriterium der hypothetischen Neuerhebung. Danach ist eine Übermittlung nur zulässig, wenn die entsprechenden Daten auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften. Dies muss in der Übermittlungsermächtigung mit einer entsprechenden Übermittlungsschwelle geregelt werden (BVerfGE 162, 1 [Rn. 231]). Die Übermittlung an Polizeibehörden wiegt nach der Rechtsprechung deswegen besonders schwer, weil diese über operative Anschlussbefugnisse verfügen und die damit einhergehende Gefahr möglicher Folgemaßnahmen das Eingriffsgewicht erhöht (BVerfGE 162, 1 [Rn. 234]).

Diesen hohen Anforderungen dürfte § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 AZRG schon jetzt nicht gerecht werden, da die Übermittlungsschwelle unspezifisch ist und die gesamte Tätigkeit der Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden umfasst. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass künftig auch die im Register erfassten Sozialdaten übermittelt werden können. Denn damit unterläuft das Ausländerzentralregister die differenzierten Regelungen der §§ 68, 72, 73 SGB X. Diese sehen teils erheblich höhere Übermittlungsschwellen für die Übermittlung von Sozialdaten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vor. Die Übermittlung von Sozialdaten zum Zwecke der Strafverfolgung beispielsweise ist bisher nur zur Durchführung eines Strafverfahrens wegen eines Verbrechens oder einer sonstigen Straftat von erheblicher Bedeutung zulässig (§ 73 Abs. 1 SGB X) und bedarf einer richterlichen Anordnung (§ 73 Abs. 3 SGB X).

Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber prüfen, ob die Übermittlung an die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden nicht ähnlich wie die Übermittlung an die Gerichte und an andere Behörden (vgl. §§ 16 ff. AZRG) in eine eigene Vorschrift ausgelagert werden soll. Dies würde Gelegenheit geben, die Übermittlungsschwellen entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu konkretisieren. Insbesondere könnte die Übermittlung von Sozialdaten an die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden über das Ausländerzentralregister an entsprechende Übermittlungsschwellen geknüpft werden.



III. Zusammenfassung

Die vom Gesetzentwurf angestrebte weitere Digitalisierung migrationsrechtlicher Verwaltungsverfahren ist zu begrüßen. Gegen das Ausländerzentralregister und speziell gegen die Ausweitung auch auf Sozialdaten bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Im Sinne der Normklarheit sollte nicht nur in der AZRG-DVO, sondern im AZRG selbst konkretisiert werden, um welche Daten zum Leistungsbezug es sich handelt. Die allgemein gehaltene Übermittlungsbefugnis an die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden in § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 AZRG verfehlen womöglich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung und dafür erforderlicher Übermittlungsschwellen. Dieses Problem ist bereits Gegenstand eines Verfahrens in Karlsruhe und wird durch die Erweiterung des Datenbestandes weiter verschärft. Der Gesetzgeber steht vor der Wahl, ob er zunächst die Entscheidung aus Karlsruhe abwartet, oder ob er proaktiv die Datenübermittlung an die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden in einer eigenen Vorschrift regelt und dabei die Übermittlungsschwellen nachschärft.

Mit freundlichen Grüßen

(gez.) Matthias Friehe