



## Wortprotokoll der 67. Sitzung

### Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 15. Januar 2024, 14:00 Uhr

10557

Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Paul-Löbe-Haus, Raum E 200

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 20/9470

#### Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### Mitberatend:

Rechtsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

#### Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

#### Berichterstatter/in:

Abg. Gülistan Yüksel [SPD]

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Misbah Khan [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Steffen Janich [AfD]



### Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	30

### Stellungnahmen der Sachverständigen

<b>Prof. Ulrich Kelber</b> , Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Information (BfDI), Bonn	Informationsfrei- 20(4)375 A 30
<b>Prof. Dr. Dennis Kipker</b> , Universität Bremen	20(4)375 B 35
<b>Dr. Martin Lenz</b> , Stadt Karlsruhe - Dezernat 3 - Bürgermeister	20(4)375 C neu 43
<b>Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz</b> , Julius-Maximilians-Universität, Würzburg	20(4)375 D 47
<b>Dr. Thilo Weichert</b> , Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel	20(4)375 E 50
<b>Dr. Kay Ruge</b> , Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Berlin	20(4)375 F 58
<b>Dr. Malte Kröger</b> , Richter am Verwaltungsgericht, Stade	20(4)375 G 63
<b>Prof. Dr. Matthias Friehe</b> , EBS Universität, Wiesbaden	20(4)375 H 74
<b>Sarah Lincoln</b> , RAin, Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. (GFF), Berlin	20(4)375 I 79



**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

<b>Fraktionen</b>	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Wegge, Carmen Yüksel, Gülistan	
CDU/CSU	Oster, Josef Seif, Detlef Wittmann, Mechthilde	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Khan, Misbah	Steffen, Dr. Till
FDP	Thomae, Stephan	
AfD		Benkstein, Barbara
fraktionslos		



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 15. Januar 2024, 14.00 Uhr  
„Datenübermittlungsvorschriftenanpassungsgesetz“

---

**Prof. Dr. Matthias Friehe<sup>2)</sup>**

Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht  
EBS Universität für Wirtschaft und Recht gGmbH, Wiesbaden

**Prof. Ulrich Kelber<sup>6)</sup>**

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

**Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker<sup>4)</sup>**

Universität Bremen

**Dr. Malte Kröger<sup>1)</sup>**

Richter am Verwaltungsgericht, Stade

**Dr. Martin Lenz<sup>1)</sup>**

Bürgermeister der Stadt Karlsruhe

**Sarah Lincoln<sup>3)</sup>**

Rechtsanwältin und Verfahrenskoordinatorin der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., Berlin

**Dr. Kay Ruge<sup>2)</sup>**

Deutscher Landkreistag, Berlin

**Andre Schuster<sup>5)</sup>**

Deutscher Städtetag, Berlin

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz<sup>2)</sup>**

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht - Julius-Maximilians-Universität Würzburg

**Dr. Thilo Weichert<sup>3)</sup>**

Netzwerk Datenschutzexpertise, Kiel

---

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Gemäß § 69a Abs. 2 GO-BT

6) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



## **Einziger Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

#### **BT-Drucksache 20/9470**

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich eröffne die Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat, heute wieder als öffentliche Anhörung zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht. Ich begrüße insbesondere die anwesenden und zugeschalteten Expertinnen und Experten, die uns zur Verfügung stehen mit ihrem Sachverstand und uns auch schon schriftlich informiert haben, und die anwesenden Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss. Wir haben wie üblich etwa zwei Stunden Zeit. In diesen zwei Stunden wollen wir nach Möglichkeit zwei Fraktionsrunden vollständig durchführen. Deswegen sind wir sehr streng und müssen stark darauf achten, dass die Redezeiten, die vereinbart sind, so auch eingehalten werden. Wir haben dafür auch eine Uhr, die sichtbar herunterläuft. Den Sachverständigen, soweit sie nicht regelmäßig hier teilnehmen, kann ich sagen, dass sie sich das eine oder andere möglicherweise auch aufheben für ein Statement, wenn dann eine Frage seitens der Fraktionen kommt. Aber nur so ist gewährleistet, dass die Fraktionen hier auch zu ihrem Recht kommen.

Jetzt begrüße ich Sie in der Reihenfolge Herrn Professor Friehe, Herrn Professor Kipker, Herrn Dr. Kröger, Herrn Dr. Lenz, Frau Lincoln, Herrn Dr. Ruge, Herrn Dr. Weichert und Herrn Schuster vom Deutschen Städtetag. Professor Kelber ist uns digital zugeschaltet und zu Herrn Professor Schwarz versuchen wir noch eine Verbindung herzustellen und ich hoffe, dass das funktionieren wird. Das Bundesinnenministerium ist mit Herrn Weinbrenner, zu meiner Linken, vertreten, vielen Dank. Wir sind wie üblich live im Parlamentsfernsehen und anschließend in der Mediathek abrufbar. Es wird ein Protokoll geben, das den Sachverständigen

nochmal zur Kontrolle zugehen wird. Davon können Sie entsprechend Gebrauch machen, aber am Ende wird das wörtlich auch nachzulesen und nachzuvollziehen sein für diejenigen, die sich dafür interessieren und sich die entsprechenden Dateien herunterladen. Zum Ablauf der Fraktionsrunden sage ich etwas, sobald wir mit der ersten Runde, den Kurzpräsentationen der Sachverständigen durch sind. Die Sachverständigen haben jetzt in der Reihenfolge des Alphabets jeweils drei Minuten Zeit und ich würde ohne eine weitere inhaltliche Einführung aufgrund der Zeit entsprechend direkt starten. Ich sehe keine anderen Hinweise. Herr Professor Friehe ist der Erste. Bitte sehr, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Matthias Friehe** (EBS): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf. Die Reform des Ausländerzentralregisters bewegt sich im Spannungsfeld von Verwaltungsdigitalisierung und Datenschutz. Der Bundestag hat dabei nicht unbedingt eine dankbare Aufgabe, denn statt politischer Grundsatzentscheidung geht es darum, technische, saubere Vorschriften zu beschließen. Das Risiko, sich dabei im Dschungel der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu verheddern, ist hoch. Sie kennen ja bereits aus einer früheren Anhörung meine Auffassung, dass die Herleitung allzu detaillierter Vorgaben zu Übermittlungsschwellen oder Kontrollmechanismen allein aus der Verhältnismäßigkeit methodisch fragwürdig ist und den Gesetzgeber zu weit einschränkt. Ungeachtet dieser Kritik ist der Gesetzgeber an die Karlsruher Vorgaben gebunden – auch politisch ist es keine Option, sehenden Auges Gesetze zu beschließen, die den Karlsruher Vorgaben ersichtlich nicht standhalten werden. Davon ausgehend fokussiere ich mich auf die geplante Aufnahme von Daten über Sozialleistungsbezug ins Ausländerzentralregister. Dies ist auch nach den Karlsruher Vorgaben grundsätzlich gerechtfertigt. Die Daten werden zur digitalen Durchführung migrationsrechtlicher Verwaltungsverfahren benötigt. Dagegen dürfte die Weitergabe von Daten aus dem Ausländerzentralregister an die Polizei und Strafverfolgungsbehörden schon jetzt den Karlsruher Vorga-



ben widersprechen. Das Gericht hat mehrfach ausgesprochen, dass die Datenweitergabe an Polizei und Strafverfolgungsbehörden an erhöhte Übermittlungsschwellen zu knüpfen ist. Entsprechende Vorkehrungen fehlen in § 15 Absatz 1 Nummer 4 und 5 Ausländerzentralregister. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte hat deswegen eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz initiiert, die zumindest in diesem Punkt erfolgreich sein dürfte. Das Problem wird durch die Aufnahme von Sozialdaten in das Register verschärft, da auch diese Daten von der allgemeinen Übermittlungsnorm des § 15 umfasst sind. Für mich sieht das wie ein handwerklicher Fehler im Regierungsentwurf aus, denn für die im Gesetz genannten Zwecke müssen die Sozialdaten nicht an Polizei und Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden. Zudem verhält sich die Begründung nicht dazu, in welchem Verhältnis die Übermittlung zu den strengeren Regeln aus dem SGB X stehen sollte.

Deshalb empfehle ich, den Gesetzentwurf zu überarbeiten: Die Übermittlung an die Polizei und Strafverfolgungsbehörden sollte generell aus dem § 15 Ausländerzentralregister herausgenommen werden, separat geregelt und dabei an die Karlsruher Vorgaben angepasst werden. Das wäre aus meiner Sicht politisch klug, um der von der Gesellschaft für Freiheitsrechte organisierten Verfassungsbeschwerde den Wind aus den Segeln zu nehmen. Denn der von der GFF erhobene Vorwurf, das Ausländerzentralregister sei eine „Datensammlung außer Kontrolle“, halte ich für völlig überzogen. Bei allem Verständnis für berechnete Anliegen des Datenschutzes gehört zum Rechtsstaat zunächst einmal, dass die Verwaltung materiell richtige Entscheidungen trifft und dass Gesetze effektiv vollzogen werden. Hierfür sind die verschiedenen Verwaltungsbehörden auf den Datenaustausch über das Ausländerzentralregister angewiesen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Herr Kelber, digital.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung zur Anhörung, auch dafür, dass es digital möglich war. Wir haben als die Digitalbehörden des Bundes

heute Morgen in Bonn einen digitalen Cluster gegründet. Deswegen war es nicht mehr möglich, rechtzeitig nach Berlin zu kommen. Ich freue mich über die Einladung deswegen besonders, weil das Bundesministerium des Innern und für Heimat von der bisherigen Praxis einer umfassenden Einbindung im Rahmen der Ressortberatung jetzt absieht, weswegen die Einbringung von datenschutzrechtlicher Expertise in die Vorbereitung von Gesetzentwürfen schwieriger geworden ist.

Zum eigentlichen Gegenstand der Anhörung: Ich begrüße grundsätzlich die Digitalisierung bei den Ausländer- und Leistungsbehörden. Das sollte es ermöglichen, an zentraler Stelle Daten sichtbar zu machen, eine einheitliche Protokollierung, eine einheitliche Löschung zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen, damit sollte eine höhere Aktualität und Richtigkeit der Daten im Ausländerzentralregister erreichbar sein. Es bleibt allerdings zu hoffen, dass diese datenschutzrechtlichen Erwartungen auch erfüllt werden. Die waren auch in der Vergangenheit schon Begründung für einen Ausbau des Ausländerzentralregisters. Der durchschlagende Erfolg dieser Maßnahmen ist noch nicht belegt worden – hier bedarf es mehr Sorgfalt.

Natürlich muss ein solcher Ausbau des Ausländerzentralregisters auch dazu führen, dass zu befürchtende doppelte Datenbestände abgebaut werden. Es sollte deswegen auf allen staatlichen Ebenen Anstrengungen geben, ausländerrechtliche Dateien und Register im Rahmen einer Evaluation zu betrachten und auf den Prüfstand zu stellen. Das gilt auch für ausländerasylrechtliche Vorschriften im Allgemeinen. So sollte insbesondere nicht über den stetigen Ausbau der Datenspeicherung im Ausländerzentralregister, sondern auch über die Sinnhaftigkeit einer fortdauernden Erhebung und Speicherung bestimmter Daten nachgedacht werden.

Keine grundsätzliche Kritik am vorliegenden Gesetzentwurf, Punkte sind ja auch schon vom Vorredner genannt worden, aber zwei Punkte nochmal zu bedenken: Es findet erneut eine Ausweitung der zu speichernden Daten statt, also Daten für Verpflichtungsgeber im Aufenthaltsrecht, frühere Geschlechtsanträge oder eben auch die Optionsnummer jetzt an dieser Stelle. Dabei hatte der Deutsche



Bundestag beschlossen, keine inhaltliche Erhebung des Registers vor dem Abschluss der Evaluation des zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes vorzunehmen. Die ist allerdings erst für Ende 2024 vorgesehen. Also man hat die Wirksamkeit bisheriger gesetzgeberischer Maßnahmen nicht nachweisen können, geht aber den gleichen Weg weiter. Insbesondere werden jetzt nicht nur die Daten auch betroffener ausländischer Personen gespeichert, sondern auch von Verpflichtungsgeberinnen und Verpflichtungsgebern.

Zur Frage der früheren Geschlechtseinträge haben wir auch schon bei der Debatte über das Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag gesprochen. Die Erforderlichkeit einer zentralen Speicherung ist nicht ersichtlich und bedürfte einer entsprechenden Begründung. Vielen Dank bis hier hin, ich freue mich auf Nachfragen.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Besten Dank. Herr Professor Kipker im Raum.

**SV Prof. Dr. Dennis Kipker (Universität Bremen):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, sehr geehrte Damen und Herren, erst einmal von meiner Seite herzlichen Dank, zum Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Generell ist das Thema Registermodernisierung etwas, über das wir im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung schon lange gesprochen haben, das ist auch schon mehrfach angeklungen. Das Ausländer- und Sozialrecht ist hier natürlich kein Einzelfall, sondern ein wirklich treffendes Beispiel der Komplexität behördlicher Zuständigkeiten einerseits, aber andererseits auch ein gutes Beispiel dafür, wie bislang einheitlich technisch-organisatorische Anforderungen an Datenübermittlung und Datenverarbeitung gefehlt haben. Es geht somit, wenn man sich jetzt auch diesen Entwurf in einer Gesamtbeachtung anschaut, nicht allein darum, dass wir hier über Datenschutz reden, sondern wir reden natürlich auch über Datensicherheit, weil viele Daten, teils auch sensible, personenbezogene Daten verarbeitet werden. Wir reden andererseits aber auch über Effektivität und Effizienz behördlichen Verwaltungshandelns. Hier gibt es ganz besondere

Herausforderungen. Es werden teils sensible, personenbezogene Daten verarbeitet, aber es haben eben auch die Betroffenen in Ausländer- und sozialrechtlichen Verfahren durchaus ein ganz eigenes Interesse daran, dass auf validen Tatsachengrundlagen basierend möglichst zügige Exekutiventscheidungen richtiger Art getroffen werden. Meiner Meinung nach kann man hier diesen Entwurf auch nicht mit klassischen staatlichen Überwachungsmaßnahmen vergleichen, bei denen sich für den einzelnen Betroffenen zunächst bis auf die Verkürzung seiner Grundrechtsposition keine unmittelbaren Vorteile erst einmal ergeben. Einige Kritik wurde auch schon geäußert, meiner Meinung nach folgt dieser Gesetzentwurf aber unter Gesichtspunkten des Datenschutzes und der Datensicherheit erstmal legitime Ziele und ist grundsätzlich auch in einer Gesamtbewertung angemessen. Das lässt sich darauf zurückführen, dass wir einerseits natürlich zahlreiche Anpassungsbedarfe an Datenabruf und Datenübermittlungsverfahren haben, die auch in der Fachpraxis bereits erwiesen und vorhanden sind – und natürlich muss man jede Art von Datenzentralisierung erst einmal kritisch hinterfragen – aber hier ist es tatsächlich auch so, dass gemessen an eben jenem praktischen Bedarf hinreichend enge Kriterien festgelegt werden, indem die Zulassung beispielsweise antragsgebunden ist und sich auch Abruflimitierung aus der Anknüpfung an die Erhebungsbefugnis der abrufenden Stellen ergeben. Wir haben zusätzlich verschiedene Maßnahmen wie aufsichtsbehördlich flankierende Stichprobenüberprüfungen und außerdem ist es letzten Endes auch so, dass wir über die Regelung des automatisierten Abrufverfahrens hinaus auch eine gewisse Sinnhaftigkeit haben, da keine eigenständigen neuen Register beispielsweise ausschließlich für Verpflichtungserklärungen geschaffen werden, die hier eine ganz zentrale Rolle spielen.

Ich möchte abschließend noch mal ganz kurz auf das Thema Datenminimierung und Speicherbegrenzung eingehen: Hier werden durchaus auch sinnvolle Regelungen getroffen. Es werden Höchstspeicherfristen für personenbezogene Daten festgesetzt. Und wenn das nicht der Fall ist, sind zumindest hinreichend konkrete tatbestandliche Anga-



ben vorhanden, aus denen sich diese Höchstspeicherfristen für den konkreten Fall ermitteln lassen. Und ebenfalls wird durch diese Höchstspeicherfristen rechtlich unzulässige Vorratsdatenspeicherung vermieden. Ich komme jetzt auch zum Ende, zur Gesamtbewertung: Zwar Zentralisierung, ja, aber berechnete Interessen andererseits und zahlreiche flankierende Regelungen. Deswegen aus meiner Sicht grundsätzlich hier ein verfassungskonformes Interesse, das gewahrt wird. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Kröger, bitte.

SV **Dr. Malte Kröger** (VG Stade): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, auch ich bedanke mich für die Möglichkeit, hier zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen. Auf den Gesetzentwurf schaue ich durch eine datenschutzrechtliche Brille und versuche, Bedürfnisse der Praxis mit einzubeziehen. Mit dem Gesetzentwurf soll unter anderem der Umfang der Daten sowie die Anzahl der abrufberechtigten Stellen erweitert werden. Diesbezüglich möchte ich auf zwei Punkte eingehen:

Erstens ist ausgehend vom Grundsatz der Datenminimierung hervorzuheben, dass die Speicherung personenbezogener Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein muss. Bei der Speicherung weiterer Daten im Ausländerzentralregister sollte deshalb berücksichtigt werden, ob die zentrale Speicherung datenschutzrechtlich erforderlich und für die behördliche Praxis nutzbar ist. Bei den Angaben zu den Verpflichtungsgebern dürfte dies gelungen sein. Bei der Speicherung der Verpflichtungserklärung als Dokument ist dies zumindest zweifelhaft, insbesondere weil das Dokument nach geltender Rechtslage nur übermittelt werden darf, wenn eine besondere Eilbedürftigkeit vorliegt – dies dürfte in der Regel nicht der Fall sein.

Zweitens dürfte hinsichtlich der vorgesehenen Verarbeitung von Angaben zu existenzsichernden Leistungen eine stärkere Differenzierung zwischen den verschiedenen Leistungen und den abrufberechtigten Stellen angebracht sein. Das gilt insbe-

sondere vor dem Hintergrund, dass mit dieser Angabe ein intensiver Grundrechtseingriff verbunden sein kann. Das zeigt sich beispielsweise an der Angabe, dass eine Person Unterhaltsvorschussleistungen erhält, mit dieser Information weiß man, die Person ist minderjährig, die Eltern leben nicht zusammen und der Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, zahlt auch keinen Unterhalt. Diese Angabe soll erst fünf Jahre nach dem Ende des Leistungsbezugs gelöscht werden. Zugleich sollen diese Daten unter anderem an Ausländerbehörden und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt werden. Wofür das Bundesamt diese Information benötigt, ist mir bislang nicht klar. Ausländerbehörden können zwar Angaben zu Sozialleistungen benötigen, beispielsweise wenn sie die Erteilung eines Aufenthaltstitels prüfen, Unterhaltsvorschussleistungen spielen dabei aber keine Rolle.

Abschließend möchte ich noch auf einen dritten Punkt hinweisen: Hinsichtlich der Einbindung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in das automatisierte Abrufverfahren ist zu erwägen, ob es womöglich sinnvoller ist, den Gerichten nur die Möglichkeit zu eröffnen, an diesem Verfahren teilzunehmen, von einer Verpflichtung aber abzusehen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Und Herr Dr. Lenz.

SV **Dr. Martin Lenz** (Stadt Karlsruhe): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, verehrte Abgeordnete, Anwesende, herzlichen Dank für die Einladung. Ich setze auf meine Stellungnahme auf, gestatten Sie mir zu meiner Stadt eine kurze Vorbemerkung: Meine Kulissee, vor der ich agiere, ist die Stadt Karlsruhe, jahrzehntelange alleinige Erstaufnahmestadt in Baden-Württemberg, was jahrzehntelange Erfahrung mit großen Anzahlen von Geflüchteten im Stadtbild bedeutet und bis auf wenige Ausnahmen dann tatsächlich verpflichtet zur Anschlussunterbringung, Stichwort Kontingentflüchtlinge, eben zum Beispiel Juden aus der ehemaligen Sowjetunion. Keine Verpflichtung zur Anschlussunterbringung bis dahin. Das hat sich schlagartig geändert mit dem Angriffskrieg von Russland, in Bezug auf ukrainische Geflüchtete



waren wir dann tatsächlich zur Anschlussunterbringung aufgefordert und fast 5 000 Geflüchtete im angespannten Wohnungs- und Immobilienmarkt von heute auf morgen zu versorgen, ohne auf Sport oder Fabrikhallen zurückzugreifen. Die Existenzsicherung gewährleisten mittels Asyl-BLG und später SGB II, war salopp formuliert kein Pappentitel. Aber Sozial- und Jugendbehörde und Ausländerbehörde vor Ort Hand in Hand waren und sind ein Schlüssel zur Bewältigung der Herausforderungen in diesem Feld.

Zum Gesetzentwurf: Der Gesetzentwurf ist aus unserer Sicht aus der Praxis zu begrüßen, da er einige wesentliche Erleichterungen für die Kolleginnen und Kollegen auf der Arbeitsebene in den Behörden mit sich bringt. Hierzu gehört beispielsweise, dass zukünftig die Staatsangehörigkeitsbehörden und die Unterhaltsvorschusskasse des Jugendamtes zu den zugangsberechtigten Behörden gehören werden. Die schnelle Einsicht in Daten ohne aufwendige Ermittlungen durch Anfragen sowie die Verbesserung beim Erkennen des Doppelbezugs von Sozialleistungen, sei es Asyl-BLG, SGB II oder SGB XII. Auch durch die Aufnahme der Verpflichtungserklärung, einschließlich des Verpflichtungsgebers ins AZR (Ausländerzentralregister), ist positiv zu bewerten. Durch die Abfrage im AZR wird erkennbar, ob eine VE die Grundlage für den Aufenthaltstitel war. Bedauerlich ist, dass eine wesentliche Ausländergruppe, die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, von der Novellierung ausgeschlossen werden, denn deren Leistungsbezug wird regelmäßig durch die Ausländerbehörden nachgefragt. Gerade in dieser Gruppe wäre eine automatische Meldung des Leistungsbezugs aus der Praxis gesehen enorm wichtig. Beispiel: Die Freizügigkeitsberechtigung hängt unter anderem von der Frage ab, ob auch Sozialleistungen bezogen werden. Voraussetzung, um die im Gesetz beabsichtigten Ziele zu erreichen, ist eine klare technische Umsetzung ohne Medienbrüche. Und summa summarum komme ich zum Schluss: Das Gesetz ist ein wichtiger Schritt für die kommunale Praxis vor Ort. Eine Fortentwicklung liegt bereits heute auf der Hand. Dafür bedarf es aber einer Grundlage, die eben mit diesem Entwurf vorliegt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Lincoln, Sie schließen bitte an.

SV **Sarah Lincoln** (GFF): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, auch von mir vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Das Ausländerzentralregister ist in den letzten Jahren wiederholt ausgeweitet worden und verstößt bereits jetzt in mehrfacher Hinsicht gegen verfassungs- und europarechtliche Datenschutzstandards, insbesondere gegen den Grundsatz der Zweckbindung von Daten. Gerade über Geflüchtete sind im Register enorm viele Daten gespeichert. Neben biometrischen Daten auch Angaben zu Bildung, Beruf, Gesundheit, Sprachen, Integration und über die neue Volltech-Speicherung eben auch zur Fluchtgeschichte und zu Fluchtgründen. Diese enorme Datensammlung dient nicht etwa nur der Migrationsverwaltung, sondern auf diese Daten können nahezu alle deutschen Behörden zugreifen, unter anderem, wir haben es heute schon gehört, sämtliche Sicherheitsbehörden. Die GFF hat daher gemeinsam mit Betroffenen gegen die letzte Ausweitung des Ausländerzentralregistergesetzes bereits Verfassungsbeschwerde eingereicht. Wir haben gehofft, dass die aktuelle Regierung das AZRG wieder auf den Boden des Grundgesetzes zurückholt. Stattdessen verschärft der Entwurf die bereits bestehenden Probleme. Der Datenkranz wird erneut ausgeweitet mit der Speicherung von Sozialdaten unter anderem und Verpflichtungserklärungen. Der Leistungsbezug ist ein enorm sensibles, unter Umständen auch stigmatisierendes Datum, das unter das Sozialgeheimnis des § 35 SGB I fällt. Begründet wird die Speicherung dieser Daten im Wesentlichen damit, dass sie die Arbeit der Ausländerbehörden erleichtern. Insofern wäre aber anzuregen, dass dann wenigstens eine strenge Zweckbindung geregelt wird, etwa indem nur Ausländer- und Sozialbehörden auf diese Daten zugreifen können, eben zu Zwecken der Migrations- und Sozialverwaltung – und nicht etwa sämtliche Sicherheitsbehörden.

Neben der Ausweitung des Datenkranzes sollen künftig auch etwa 3 000 zusätzliche Behörden auf das Register zugreifen können und zwar Behörden, die weder besonders häufig noch besonders schnell Daten aus dem Register benötigen. Diese



Voraussetzung soll nämlich gestrichen werden. Das ist aus datenschutzrechtlicher Perspektive auch hochbedenklich, denn je mehr Behörden automatisiert auf das Register zugreifen, desto höher ist das jetzt schon erhebliche Missbrauchsrisiko.

Und dann noch zuletzt der Hinweis: Im DIV-Anpassungsgesetz wird auch der § 87 Aufenthaltsgesetz geändert. Allerdings nicht so, wie im Koalitionsvertrag versprochen. Dort steht, dass die Pflicht der Sozialbehörden, Menschen ohne Papiere zu melden, überarbeitet wird, damit kranke Menschen nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen. Das DIV-Anpassungsgesetz sollte daher genutzt werden, um dieses Vorhaben umzusetzen und den Gesundheitsbereich endlich von der Meldepflicht auszunehmen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Frau Lincoln. Herr Dr. Ruge ist der Nächste.

SV **Dr. Kay Ruge** (Dt. Landkreistag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu können. Die Kommunalen Spitzenverbände begrüßen den vorgelegten Gesetzentwurf dem Grunde nach, insbesondere wegen des automatisierten, verstärkten Datenabrufs zwischen Ausländerbehörden und Leistungsbehörden über das AZR. Wir unterstützen die Zielsetzung des Gesetzentwurfes, mehr Zugriffe auf weitere Tatbestände automatisiert zu ermöglichen. Wir sehen in der Stärkung des AZR einen Schritt in die richtige Richtung, zu einer zentralen Plattform auf diesem Wege zu gelangen. Die Ausländerbehörden und die Leistungsbehörden werden durch den Gesetzentwurf in Ermittlungs- und Abfrageprozessen entlastet.

Ausgangspunkt der Digitalisierung im Ausländerwesen aus Sicht der Ausländerbehörden und der Leistungsverwaltung ist die digitale Biografie des Ausländers, soweit Bezüge zur Migrations- und Sozialverwaltung bestehen. Die muss medienbruchfrei und durchgängig stattfinden und auf diesem Weg hilft der Gesetzentwurf und ist ein richtiger Schritt. Deshalb sind die erweiterten Übermittlungsbefugnisse, vor allem die automatisierte Datenübermittlung, die weiteren Datenbestände richtig, die Einbeziehung der Verpflichtungserklärung

und die Ablage dieser Dokumente und des Dokuments im AZR selbst ebenfalls richtig.

Wir hätten uns das ein- oder andere zusätzlich gewünscht: Für die digitale Biografie und die behördlichen Arbeitsprozesse sind weitere leistungsbehördliche Beziehungen relevant, unter anderem Krankenversorgungsdaten, unter anderem integrationsrelevante Dinge. Der Bundesrat ist der gleichen Auffassung gewesen. Insofern teilen wir, dass der Bundesrat diesbezüglich unser Petition aufgegriffen hat. Wir hätten uns auch weitere Ausländergruppen, Herr Dr. Lenz hat bereits auf die EU-Ausländer abgestellt, wir hätten uns auch die Einbeziehung derjenigen nach § 24 Aufenthaltsgesetz gewünscht. Und last but not least eine Einbeziehung des Identitätsmanagements auch in diesem Gesetzentwurf, eine durchgängige und stärkere Nutzung bereits einmal erhobener biometrischer Daten für weitere behördliche Prozesse, die längere Vorhaltung und Nutzbarmachung im Sinne von once only wäre aus unserer Sicht sinnvoll gewesen.

Die technische Umsetzung wird nicht trivial sein. Wir wollen die Erweiterung und Ertüchtigung des Ausländerzentralregisters, brauchen aber weiter funktionierende und funktionsfähige örtliche Register. Deshalb muss der Hin- und Rückkanal ohne Funktionsbeeinträchtigung bestehen bleiben. Die Umsetzung der Übermittlungsbefugnisse durch technische Schnittstellen an der Stelle muss durch die Erweiterung des X-Ausländerstandards und weiterer Standards schnell und konsistent in der kommunalen Ebene und den Fachverfahrensherstellern erfolgen. Wir brauchen mit Blick auf die Finanzierung, Städte und Kreise und Gemeinden machen das nicht aus Selbstverwaltungsgründen, sondern weil wir staatliche Aufgaben erfüllen, wir brauchen bei der Finanzierung die klare Ausfinanzierung durch die Länder und die Unterstützung durch den Bund in diesen Fragestellungen. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Schuster, bitte.

SV **Andre Schuster** (Dt. Städtetag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren



Abgeordnete. Der Städtetag dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf. Eine schriftliche Stellungnahme ist gemeinsam mit dem Landkreistag und dem Städte- und Gemeindebund erfolgt. Dennoch möchte ich die Gelegenheit nutzen, um nochmal die Ausführung von Herrn Ruge ein bisschen weiter um den Blick der Städte zu schärfen. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um auf die Situation in den Ausländerbehörden generell und mit dem Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf aufmerksam zu machen: Die Ausländerbehörden befinden sich im fortwährenden Krisenmodus. Im ganzen Bundesgebiet arbeiten die Behörden dauerhaft an ihrer Belastungsgrenze. Das ist mir ganz wichtig zu sagen, die Leidtragenden sind die Menschen, die auf ihre Dienste angewiesen sind, aber auch die Mitarbeitenden in den Ausländerbehörden selbst. Die Ausländerbehörden nehmen ein vielfältiges Aufgabenspektrum wahr. Dies reicht von der Erteilung von Aufenthaltstitel und Duldung über die Vollziehung von Abschiebungen bis zu der Ausstellung von Reisepapieren, der Durchführung von Namensänderungen sowie der Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen zur Visa-Erteilung. Und das alles bei einer viel zu knappen Personalsituation, die sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiter zuspitzen wird. Aber auch technisch sehen sich viele Behörden überfordert. Der Digitalisierungsstand ist hier sehr unterschiedlich. Dies führt in der Regel zu einem Übermaß an Vorsprachen und Mehrfachüberprüfungen, oftmals langen Sachstandsabfragen bei anderen Behörden. Es fehlt bislang an flächendeckenden Online-Zugangswegen, automatisierte Arbeitsabläufe aller beteiligten Behörden und einem Datenaustausch mit angepassten Schnittstellen sowie den nötigen Standards für die Speicherung und Weiterverarbeitung dieser Daten. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden aus Sicht des Städtetags flankierend zum Digitalisierungsprozess die Grundsteine für den Datenaustausch und eine Anpassung der Datenvorschriften gelegt. Dies begrüßt der Deutsche Städtetag ausdrücklich.

Zu den einzelnen Inhalten hat mein Vorredner Dr. Ruge auch schon einiges gesagt, ich möchte mich an der Stelle nicht wiederholen. Nur mit den Ver-

besserungen des Datenaustauschs des Gesetzentwurfes ist es nicht getan. Es braucht dringend mehr Geschwindigkeit bei den Digitalisierungsprozessen. Die Kommunen sind intensiv im Austausch mit dem Bund und den Ländern und tragen so zum Digitalisierungsprozess aktiv bei. Die Eruiierung und Abstimmung passender Systeme auf Bundes- und Landesebene auch im Wege einer möglichen Nachnutzung etablierter Plattformen und Systeme ist aber sehr zeit- und arbeitsintensiv. Damit sich durch die Digitalisierung bei den Migrationsbehörden auch Entlastungseffekte ergeben können, das ist ja auch ein klares Ziel, ist hier eine Priorisierung zwingend erforderlich. Die im vorliegenden Gesetz angedachten Änderungen sind als notwendige Voraussetzung zu werten, mit Blick auf das Ziel einer Entlastung und mit Blick auf die Gesamtherausforderung in diesem Bereich, aber auch nur ein erster Schritt. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Weiter geht es digital mit Herrn Professor Schwarz.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Universität Würzburg): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, auch von meiner Seite aus zunächst einmal ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier im Rahmen der Anhörung eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Auch ich gehe davon aus, dass Sie die schriftliche Stellungnahme natürlich vorliegen haben und will mich daher auf einige weitere Punkte hier zunächst beschränken:

Ausgangspunkt sollte vielleicht doch noch einmal eine Erinnerung daran sein, dass wir jedenfalls auch einfache gesetzliche Regelungen im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts haben, aber das gilt insoweit natürlich auch für spezifische Verwaltungsverfahrensbereiche – in § 10 Absatz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz eine zentrale Aussage, die auch für diesen Bereich hier gilt, nämlich dass Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchgeführt werden sollen. Damit greift der Gesetzgeber auch verfassungsrechtliche Vorgaben auf, die allerdings, und das ist ja auch bereits hier deutlich geworden, in einem Spannungsver-



hältnis zu individuellen Freiheitsrechten, hier insbesondere auch zum Bereich des Datenschutzrechts stehen. Verwaltungsdigitalisierung und Datenschutz können aufeinandertreffen oder treffen aufeinander und führen naturgemäß zu entsprechenden Beschränkungen des Gesetzgebers. Allerdings, und ich glaube, das kann man an einem Beispiel, das, wenn ich es richtig erinnere, Herr Kelber auch in seiner Stellungnahme bereits herangezogen hat, deutlich machen: Das ist eine extrem schwierige Aufgabe, die den Gesetzgeber hier trifft. Wenn es um die Frage geht, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Daten abgerufen werden können, dann ist jetzt eine Formulierung, dass das Ganze der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Leistungserbringung dienen soll. Die bisherige Formulierung war, dass das Ganze der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs dienen soll. Ob da nun ein gradueller Unterschied besteht oder ob man nicht vielleicht auch der Auffassung sein kann, das eine ist nur eine positive Formulierung, die jedenfalls auch die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch umfasst, aber insoweit charmanter ist, weil sie nicht von einem Generalverdacht des Leistungsmissbrauchs ausgeht, das zeigt eigentlich, in welchem Korsett sich mittlerweile der Gesetzgeber mit Blick auf Karlsruhe Vorgaben befindet. Und da ist tatsächlich, wie auch Herr Kollege Friehe gesagt hat, die Aufgabe des Gesetzgebers keine sehr leichte. Was aber denkbar ist, und das mag man sich auch für die Zukunft überlegen, ob man nicht vergleichbar dem Sicherheitsrecht, ohne damit das Ausländerrecht und das Sicherheitsrecht auf eine Stufe stellen zu wollen, wir mit Blick auf Erhebungsbefugnisse und Abrufbefugnisse nicht auch einer Art Doppeltür-Modell folgen wollen, wie wir es aus dem Sicherheitsrecht kennen, dass nämlich für beides, sowohl für die Datenerhebung als auch den Datenabruf, jeweils spezifische, einzelne, fachgesetzliche Ermächtigungen möglich und erforderlich sein sollen.

Zuletzt sei mir der Hinweis gestattet, dass der Gesetzgeber hier sozusagen das Untermaß dessen getroffen hat, was regelungstechnisch und inhaltlich möglich wäre. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzgebungsverfahren hat auch deutlich gemacht, dass auch ein Mehr möglich wäre. Ganz herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Die Runde schließt Herr Dr. Weichert.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Die Digitalisierung des Ausländerwesens ist mit der Schaffung der elektronischen AZR-Hauptdatei im Jahr 1967 eine von den ersten im staatlichen Verwaltungsbereich gewesen und angesichts der Aufgaben des AZR war das auch absolut richtig und notwendig, die Digitalisierung weiter voranzutreiben, und ist es auch heute. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Integration und der Gewährung von staatlichen Leistungen.

Mit dem AZR werden viele unterschiedliche Zwecke verfolgt und dies stellt die Gestaltung des AZR, das wurde schon ein paar Mal auch betont, und damit auch den Gesetzgeber vor besondere Herausforderungen. Gemäß dem seit 1983 anerkannten Grundrecht auf Datenschutz und seit 2009 geltenden Artikel 8 der Grundrechtecharta muss jeder informationelle Eingriff verhältnismäßig sein und auf das unabdingbar Notwendige beschränkt bleiben. Zum Grundrechtsschutz gehören zusätzlich technische, organisatorische, prozedurale Vorkehrungen und unvereinbare Zwecke sind nach der Verfassung nicht erlaubt. Diesen Anforderungen genügt das Ausländerzentralregister seit ihrem Bestehen, seit dem Jahr 1994, nicht. Frau Lincoln hat schon darauf hingewiesen. Dies gilt insbesondere, soweit im AZR sensitive Daten übermittelt werden, das gilt für die politische Verfolgung, das gilt für Religionszugehörigkeit, für Daten über die Gesundheit und mit dem aktuellen Gesetzentwurf neu hinzugekommen, die Daten zur sexuellen Orientierung. Herr Kelber hat darauf hingewiesen, und nun sehr umfassend Daten zum Sozialgeheimnis, hat Herr Friehe das zum Schwerpunkt seiner Darstellung gemacht. Durch das digitale Verfügbarmachen von Dokumenten können höchstpersönliche Daten abgerufen werden. Bei Dokumenten insbesondere für die Begründung von Einzelentscheidungen vielleicht Informationen notwendig, die niemand darüber hinaus interessieren dürfen. Diese Daten können aus dem AZR von allen Sicherheitsbehörden



unbeschränkt abgerufen werden und wirksame Schutzrechte für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer fehlen. Gemäß der Datenschutzgrundverordnung müssen die Betroffenen über Zweck und Datenempfänger informiert werden – das ist nicht gewährleistet. Die bisherigen Stichprobenkontrollen sind inhaltlich und quantitativ absolut ungenügend, doch schon die wenigen Stichprobenkontrollen zeigen, dass mit dem Ausländerzentralregister in gewaltigem Umfang Datenmissbrauch passiert. Deswegen mache ich eine ganze Menge von Vorschlägen in meiner Stellungnahme. Ich glaube, wichtig wäre es insbesondere die Transparenz für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zu erhöhen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank, Herr Weichert. Danke für die Disziplin. Wir kommen zu der ersten Fraktionsrunde. Es sind praktischerweise vollständig Kolleginnen und Kollegen da, die das schon sehr häufig bewerkstelligt haben, deswegen nur noch als kurze Erinnerung: Jede Fragestellerin, jeder Fragesteller hat entweder zwei Fragen für einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige, das Ganze bitte in zwei Minuten. Die Antwortrunde erfolgt dann unmittelbar. Ihnen als Sachverständigen stehen dann pro Frage, die an Sie gerichtet wurde, auch jeweils wieder zwei Minuten zur Verfügung. Und wir beginnen mit der SPD, die Kollegin Yüksel.

Abg. **Gülistan Yüksel** (SPD): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, von unserer Seite, im Namen meiner Fraktion. Ganz herzlichen Dank für die vielen Stellungnahmen, die Sie uns zur Verfügung gestellt haben. Und auch danke, dass Sie heute hier sind, um zu unseren Fragen zu Stellung zu nehmen. Ich würde meine erste Frage gerne an Sie, Dr. Lenz, richten. Und zwar sagten Sie, dass Sie das aus der Praxis begrüßen. Und deswegen wäre meine erste Frage an Sie, welche verfahrenstechnischen Herausforderungen der Rechtskreiswechsel der ukrainischen Geflüchteten aus dem Asylbewerber-Leistungsgesetz hin zu Leistungen aus dem SGB II mit sich gebracht haben. Können Sie uns vielleicht den Kontakt zwischen der Ausländerbehörde und den Sozialbehörden für diese Fallkonstellation kurz erläutern?

Und meine zweite Frage würde an Sie gehen, Herr Schuster. Das hat leider nicht direkt mit dem Gesetz zu tun, aber dieser Themenkomplex passt da rein und ich hoffe, dass Sie mir dazu auch eine Antwort geben können. Und zwar würden wir gerne wissen, worin die Möglichkeiten mit der Einführung einer Bezahlkarte im Leistungssystem des Asylbewerber-Leistungsgesetzes liegen und auch der Verwaltungsaufwand der Leistungsbehörden, um den zu reduzieren. Das wären meine zwei Fragen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Also, Herr Dr. Lenz und Herr Schuster, je zwei Minuten.

SV **Dr. Martin Lenz** (Stadt Karlsruhe): Frau Abgeordnete, vielen Dank für die Frage. Ich glaube, das entscheidende Wort ist schon gefallen, nicht nur in meiner Stellungnahme: Es kam zum Medienbruch. Das hat natürlich nicht nur meine Stadt, sondern in ganz Deutschland, denke ich, alle Städte und Gemeinden dann auch betroffen. Aber das zweite Schlüsselwort hatte ich ja schon in meiner Stellungnahme gesagt. Ausländerbehörde, Sozialbehörde Hand in Hand. Jetzt kommen wir schon zu etwas Organisationalem, was einfach wichtig ist auf kommunaler Ebene, dass die wirklich Hand in Hand arbeiten. Ich will nur darauf heraus: Es ist eine große Herausforderung mit der Weiterentwicklung des Gesetzes, wie ich es am Schluss sagte, alles noch einmal eine ganze große Herausforderung, es dann auch zum Laufen und zur Reibungslosigkeit zu bringen. Da kann man nicht nur nach dem Bund, nach dem Land rufen, da haben wir auch vor Ort natürlich gewaltige Herausforderungen. Das hat bei uns sehr gut geklappt, deswegen, weil auch der Jobcenter bei mir im Dezernat ist – jetzt ahnen Sie schon, worauf ich hinaus will. Da wurden aus zwei drei, aber es kam zum Medienbruch, verehrte Anwesende, und es kam tatsächlich dazu, dass die Jobcenter händisch alles noch einmal eingeben mussten, das nur zur Situationsbeschreibung, aber auch, Herr Schuster hat darauf hingewiesen, die Ausländerbehörden in Deutschland und auch bei uns haben natürlich sehr viel zu tun. Und deswegen war es ganz, ganz schwierig, hier zeitnah die Fiktionsbescheinigung auf den Weg zu bringen. Ich gehe von dem technischen



Problem der sogenannten Pikgeräte einmal weg, das haben wir gelöst bekommen in Karlsruhe, aber wir bekommen natürlich nicht gelöst: Achtseitige Anträge, die wir schon vorher einmal auf zwei Seiten reduziert haben, um eben möglichst schnell für existenzsichernde Maßnahmen sorgen zu können. Und das beschreibt in der zur Verfügung stehenden Zeit einmal ganz grob: Das war schon zum Ärmelhochkrepeln. Aber ich möchte auch sagen, dass wir mit dem Konzept, wo man das Wohnen nicht in Hallen und nicht in Schulsporthallen abbilden möchte, die Existenzsicherung schnell gehen soll, die Kinder und Jugendlichen in die Schulen noch dann kommen mit VKL und dann auch noch Bildungsanstrengung plus Sprachkurse – das war schon eine große Herausforderung. Deswegen würde natürlich im Fortgang des Gesetzes der Weiterentwicklung die Verringerung der Medienbrüche, ich sage es noch einmal so deutlich, uns an der Stelle weiterhelfen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Schuster, bitte.

SV **Andre Schuster** (Dt. Städtetag): Ich danke erst einmal für die Frage, auf die ich natürlich nicht vorbereitet bin. Ich versuche das trotzdem einmal kurz zu ordnen. Der Städtetag ist durchaus überzeugt davon, dass eine Bezahlkarte gewissermaßen eine Erleichterung darstellen kann. Wir weisen aber auch darauf hin, dass vieles noch gar nicht geklärt ist. Es ist zwar viel im Gespräch, gerade im Bund, Ländern, Arbeitsgruppen. Die Frage ist tatsächlich, wie viel Aufwand entsteht durch die Einführung der Karte und vor allem der Arbeit mit dieser Karte, vor allem was soll die Karte eigentlich alles abbilden? Wenn es einfach eine Karte ist, wo Geld draufgeladen wird, möglichst verwaltungsarm, möglichst einfach, dann kann das durchaus eine Entlastung für die Kommunen oder auch im Umgang darstellen. Wenn man damit aber noch andere Sachen verbinden will, beispielsweise wenn es darum geht, irgendwelche Leistungen oder Sachen, die man davon kaufen kann, einzuschränken, dann wird es schon wieder komplizierter, vor allem auch im Einzelhandel: Dann müssen sie irgendwie der Person an der Kasse erklären, warum sie das nicht kaufen dürfen und umgekehrt.

Das sind alles solche Sachen, die man da mitbedenken muss, das heißt, da ist auch noch ein bisschen Abstimmungsarbeit gefragt.

Die andere Frage ist auch für die Kommunen als solches: Ist jetzt diese Bezahlkarte eine verpflichtende Sache? Das heißt, soll es verpflichtend für alle eingeführt werden oder bleibt ein gewisser Spielraum für die Kommunen? Das heißt, muss die Kommune die Bezahlkarte einführen? Ja oder nein? Das sind so Fragen, die sich stellen.

Und die anderen zwei Fragen, die sich auch noch stellen, sind die Fragen der Zeitschiene, das heißt, das muss ausgeschrieben werden. Wir sind davon überzeugt, dass vor 2025 niemand mit einer Bezahlkarte hier in Deutschland sein wird, der sie benötigen soll. Was als zweites noch ganz zentral ist, das würde ich vielleicht auch einmal in den Vordergrund stellen wollen, ist tatsächlich, dass wir einen Bestandsschutz brauchen. Wir brauchen einen Bestandsschutz von den Leuten, die schon in Leistungsbezug sind, die auch schon im Analogleistungsbezug sind, aber aufgrund der gesetzlichen Änderungen dann eigentlich faktisch zurückfallen würden. Das würde einen erhöhten Verwaltungsaufwand darstellen. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Kollege Seif, bitte für die Union.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Dame, meine Herren, zunächst vielen Dank für die sehr ausführlichen und detaillierten Darstellungen, ich glaube, die haben uns jetzt allen in wesentlichen Punkten geholfen. So eine öffentliche Anhörung hat immer das Problem mit zwei Fragen an einen oder einer an zwei. Das heißt, wir können uns nicht wirklich dem Thema nähern, wenn ich alleine die Vorschläge des Bundesrates sehe.

Also werde ich mich auf zwei Fragen beschränken, die ich an Herrn Dr. Ruge stelle: Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es sinnvoll wäre, dass die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit direkten, automatisierten Zugriff erhalten sollten auf sämtliche in § 16 AZRG enthaltenen Daten. Zurzeit muss hier ein besonderes Ersuchen erfolgen. Das kann gerade in Eilverfahren



Probleme herbeiführen, zu Problemen führen. Wie bewerten Sie das?

Dann hat der Herr Schuster vorhin den Finger, meine ich, sehr gut in die Wunde gelegt. Sie haben davon gesprochen, dass sich der Digitalisierungsprozess noch nicht auf einem guten Weg befindet. Sie haben etwas untertrieben. Wenn ich überlege, im Jahr 6 nach Anis Amri, jemandem, der mehrfach und falsch erfasst war, ist das auch bis heute nicht ausgeschlossen. Können Sie aus der Praxis vielleicht einmal schildern, wie im Moment die Speicherung/der Austausch stattfindet, ob aus Ihrer Sicht überwiegend oder nur ein Teil, auch der Ausländerbehörden – wir reden nicht nur von Ausländerleistungsbehörden, dass die in diesem Bereich fit gemacht werden müssen, sondern ich sehe das auch bei Ausländerbehörden – dass hier nachgerüstet werden muss, um medienbruchfreien Austausch herbeizuführen, um gleiche Standards zu haben. Es wäre sehr hilfreich, wenn Sie hierzu aus der Praxis ein paar Ausführungen machen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Ruge, bitte, vier Minuten.

SV **Dr. Kay Ruge** (Dt. Landkreistag): Herzlichen Dank, Herr Abgeordneter. Die erste Frage ist ganz einfach zu beantworten: Das teilen wir. Die Anregung des Bundesrates, auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit einzubeziehen, unterstützen wir vollumfänglich, auch wenn wir das in der Stellungnahme nicht schriftlich gemacht haben. Wir haben immer wieder einen regen Austausch zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung und transportieren da nach wie vor, trotz aller Digitalisierungsschritte, immer noch Akten hin und her. Das ist allemal einfacher und richtiger.

Die zweite Frage ist schwieriger. Wir haben auch bei den Ausländerbehörden, das ist richtig, keine einheitlichen digitalen Datensätze, die die volle Nutzung ermöglichen. Der Fall Anis Amri ist nur die Spitze des Eisbergs. Wir fragen in dem parallel stattfindenden Digitalisierungsvorhaben von Bund, Ländern und Kommunen, gerade in einer flächendeckenden Umfrage aller Ausländerbehörden, den Aufwand, nur den Aufwand ab, Datenabgleiche durchzuführen. Das ist generell das Problem der

Registermodernisierung. Und wir haben aus ersten Zwischenergebnissen, die bis jetzt vorliegen, ermitteln können: Das können wir nicht nebenbei, das wird ein riesiger personeller Aufwand sein, angesichts der von Herrn Schuster zurecht geschilderten Belastungssituation, angesichts der eingeschränkten Mittel für Registermodernisierung insgesamt, werden wir an der Stelle mit bloßem händischen Abgleich, wie wir ihn derzeit durchführen, werden wir Doppelerfassungen haben, Namensnennungen, dann kommen immer irgendwelche arabischen Namen, die entweder, weil keine Dokumente da sind, weil falsche Angaben da sind, weil falsche Angaben eingegeben worden sind, weil wir eben auch Fehler gemacht haben, findet der Prozess bis jetzt in Teilen händisch statt und in Einzelfallüberprüfung. Das würde ein jahrelanger Prozess sein. Deshalb sprechen sich die kommunalen Spitzenverbände, die kommunale Praxis und auch die Länder auch für technische, stärkere Plausibilisierungsmechanismen aus, um flächendeckend schneller voranzukommen. Das gesamte Registermodernisierungswerk ist auf 2028 ausgelegt. Wir müssen da viel schneller mit technischem Know-how, mit Plausibilisierungsinstrumenten technisch dafür sorgen, dass wir Dubletten viel weniger als jetzt haben. Momentan liegt an der Stelle ein echtes Problem, dass wir ansonsten nur mit sehr viel mehr Geld und mit sehr viel höherem personellem Aufwand über einen langen Zeitraum überhaupt abarbeiten könnten – das werden wir angesichts der jetzigen Belastungssituation der Ausländerbehörden nicht gewährleisten können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Dann kommen wir zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kollegin Khan, bitte.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, liebe Sachverständige für Ihre Vorstellung. Meine erste Frage richtet sich an Dr. Weichert. Sie haben vom Thema Transparenz gesprochen und dazu ist auch gleich meine erste Frage. Sie schreiben in Ihrem Gutachten, dass Personen, deren Daten im AZR erfasst werden, jetzt zitiere ich: „in verstärktem Maße einem zentralisierten, bürokratischen Informationssystem mit zwangsweise Erfassung und Kom-



munikation ausgesetzt werden, ohne einen wesentlichen, eigenbestimmten Einfluss nehmen zu können.“. Jetzt haben wir im Regierungsentwurf aber die Situation, dass wir in § 34 Absatz 6 des AZR vorgesehen haben, dass die Registerbehörden verpflichtet sind, den betroffenen Personen die Übermittlung ihrer Daten unter Nutzung der Identifikationsnummer nach dem Identifikationsnummerngesetz digital über das Datenschutz-Cockpit transparent zu machen. Gleichzeitig haben wir auch einen Entschließungsantrag im letzten Sommer gehabt, wo die Ampelfraktionen sich geeinigt haben, wie sie in Sachen Registermodernisierung weiter verfahren möchten und eine Ausweitung des Datenschutz-Cockpits auf weitere Datenübermittlung beschlossen. Die konkrete Frage, die sich jetzt stellt: Können Sie bitte einmal darstellen, welche gesetzgeberischen und technischen Maßnahmen aus Ihrer Sicht notwendig sind, damit das Datenschutz-Cockpit im Fall des Ausländerzentralregisters effektiv umgesetzt werden kann?

Und weil Sie in Ihrer Stellungnahme auch sprechen über das Potenzial des Datenmissbrauchs: Bitte können Sie einmal erläutern, welche konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen aus Ihrer Sicht sinnvoll wären, um einen potenziellen Datenmissbrauch effektiv zu verhindern? Und ist dabei die Verschärfung der strafrechtlichen Sanktionierbarkeit auch ein Punkt? – das aber nur als Unterpunkt zu der Frage.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Weichert, bitte, vier Minuten.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise): Die Möglichkeiten der Einflussnahme für die Betroffenen sind in den Regelungen im Artikel 12 ff. Datenschutz-Grundverordnung vorgesehen: Dazu heißt es im AZR erst einmal: Information, die erhalten die Betroffenen nicht, dann die Möglichkeit der Auskunftserteilung, die wird administrativ ganz massiv eingeschränkt. Und dann auch die Möglichkeit der Berichtigung und der Löschung von Daten, die zum Beispiel falsch sind oder die berichtet werden müssen – alles das ist derzeit nicht gewährleistet, weil die Betroffenen keine Kenntnisse über die Daten, die gespeichert sind, erlangen. Da ist das Datenschutz-Cockpit eigentlich

eine Möglichkeit, wo man im Prinzip die Übermittlung zwischen dem AZR und irgendwelchen Empfängern nachvollziehen kann. Nur das Datenschutz-Cockpit ist in 2028 oder vielleicht noch später irgendwann einmal Realität. Das hilft überhaupt nichts. Deswegen ist mein Vorschlag für das Ausländerzentralregister, dass wir das Cockpit sozusagen erproben anhand der Ausländerzentralregisternummer, das ist auch eine Art Identifizierungsnummer und da kann man das im Kleinen sozusagen erproben, um das dann im Großen auch tatsächlich effektiv umzusetzen.

Die Frage, wie man Missbrauch verhindern kann, ist absolut schwierig. Ich glaube, das Wichtigste sind Stichprobenkontrollen. Die finden heute in unzureichendem Maße statt. Von einer unabhängigen Stelle müssen die durchgeführt werden. Am besten sind es die Aufsichtsbehörden, die zuständig sein sollten und denen auch die technischen Möglichkeiten für Stichprobenkontrollen gegeben werden und nicht so, wie das bisher ist, dass es eine verwaltungsinterne Prozedur ist. Dann wird bestimmt rauskommen, dass es nicht nur ein Promille oder ein Prozent an Missbrauch, 1,8% sind es, glaube ich, die vor kurzem rausgekommen sind, an Missbrauch stattfindet, sondern dass das im einstelligen, vielleicht sogar im zweistelligen Bereich liegt. Dann kann man natürlich gegenhalten durch Information und durch Aufsichtsbehörden, aber auch durch strafrechtliche oder sonstige Verfahren.

Was das Strafrecht angeht: Im Gesetz steht drin, es bedürfe eines Antrags für die Strafverfolgung – es ist aber für die Betroffenen absolut unmöglich, einen Antrag zu stellen, wenn sie keine Kenntnis erlangen von den jeweiligen Straftaten, dem Datenmissbrauch. Deswegen muss als erstes die Antragserfordernis gestrichen werden und dann müssen weitere effektive Maßnahmen erfolgen – also wir brauchen ein Officialprinzip für dieses Delikt und dann brauchen wir zusätzliche, technisch-organisatorische oder administrative Maßnahmen, um tatsächlich auch die Missbräuche verfolgen und ahnden zu können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zur Kollegin Benkstein für die AfD.



Abg. **Barbara Benkstein** (AfD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank für das Wort. Als Mitglied des Digitalausschusses begrüße ich natürlich auch eine weitere Digitalisierung der Verwaltung. Deutschland ist da ja eher noch Nachzügler als Vorreiter. Daher ist die vom Gesetzgeber angestrebte Digitalisierung migrationsrechtlicher Verwaltungsaufgaben begrüßenswert. Aus der Stellungnahme von Herrn Ruge geht eindringlich hervor, dass Kommunen als faktische Umsetzer die vorgeschlagenen Modifikationen als wünschenswert erachten. Die vorgeschlagenen Veränderungen im Ausländerzentralregister würden unzweifelhaft zu einer höheren Aktualität der gespeicherten Daten führen. Dies würde auch einem potenziellen Leistungsmissbrauch vorbeugen und auch der Antragsteller selbst hat ja ein Interesse an einer schnelleren Entscheidung seitens der Verwaltung.

Meine beiden Fragen richten sich an Herrn Dr. Ruge. Erstens: Wo sehen Sie grundsätzlich die Vorteile und Risiken dieses Entwurfs und insbesondere teilen Sie die datenschutzrechtlichen Bedenken? Und zweitens: Sie hatten in Ihrem Vortrag kurz die finanzielle Unterstützung des Bundes angesprochen. In welcher Größenordnung wäre denn eine Summe für Sie hilfreich, um die Aufgabe und auch Umsetzung angemessen durchführen zu können?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Ruge, bitte.

SV **Dr. Kay Ruge** (Dt. Landkreistag): Herzlichen Dank. Die Vorteile sind beschrieben worden: Wir haben zwischen den Ausländerbehörden und zwischen den Leistungsbehörden auf diese Weise insbesondere einen schnelleren Zugriff auf mehr Daten, die gespeichert werden, auf einen größeren Datenkranz und vor allen Dingen automatisiert, also im Sinne von Push-Mitteilungen. Das erleichtert die Arbeitsprozesse in vielfältiger Weise. Deshalb sind die Änderungen dem Grunde nach auch praktikabel. Ob das Einzelbeispiele sind, wie die Überwachung von Ausreisen, ob das die Erhöhung der Aktualität ist, ob das die Feststellung von Gebührenfreiheit ist, all das wird auf diese Weise leichter. Wir ermitteln auch leichter mögliche Schwarz-

arbeitstatbestände – wer keine Beschäftigungsnachweise im AZR hinterlegt hat und wer keine Leistung empfängt, da fragt man sich, wie Leistungen gewährt werden oder wovon derjenige lebt. Also wir können auch Doppelbezug leichter ermitteln. Insofern sehen wir erhebliche praktische Vorteile. Viele der durch den Gesetzgeber hier umzusetzenden Dinge sind ja auch hervorgegangen aus einem Cluster-Prozess in Nachfolge des zweiten Flüchtlingsgipfels und sind kommunale Vorschläge gewesen, die aufgegriffen worden sind.

Wir hätten uns, das habe ich versucht deutlich zu machen, eine noch umfänglichere Digitalisierung erwünscht. Das sind weitere Aspekte mit Blick auf das, was der Bundesrat gesagt hat, weitere Behörden im Bereich der Integration, weitere Behörden im Bereich des Gesundheitsmanagements, wir hätten uns weiter gewünscht, dass weitere Tatbestände einbezogen werden. Und wir halten das deshalb insgesamt für gut.

Der Glaube, wir ändern ein Gesetz und haben damit den Vollzug auf diese Weise schnell verbessert, ist irrig. Wir müssen erst einmal die ganzen neuen Übermittlungstatbestände, die neuen Schnittstellen schaffen, umsetzen. Dazu bedarf es eines erheblichen technischen Aufwandes, dazu bedarf es auch einer verbindlichen Erklärung der neuen Änderungen. Wir haben andere Änderungen gesehen, auch das AZR hat in der Vergangenheit nicht immer mit Datenaktualität und mit aktuellen Modifikationen geblüht. Insofern sehen wir Umsetzungsrisiken, die es zu adressieren gilt, im Vollzug gemeinsam mit Bund und Ländern. Das Bundesverwaltungsamt als dasjenige, das im Auftrag des BAMF das AZR führt, muss schneller, besser und gemeinsam auch mit den Fachverfahrensherstellern arbeiten. Anders als in anderen Prozessen beim OZG ist das Bund-Länder-Vorhaben mit den Kommunen im Bereich des Ausländer- und Migrationswesens von vornherein auch unter Einbeziehung der Fachverfahrenshersteller, auch kommunaler Akteure im Bereich der Fachverfahrenshersteller und Dienstleister gestartet. Das halten wir für richtig.

Finanziell könnte ich jetzt sagen, wenn ich Herrn Weinbrenner angucke, uns helfen immer Milliardenbeträge. Wir wissen, dass jedenfalls ein sehr



hoher Aufwand besteht. Wir wissen, und das will ich nicht verheimlichen, dass das im Kern eine Länderaufgabe ist, der Vollzug, dass im Wesentlichen die Länder gefragt sind, hier für die finanzielle Ausstattung und die Ausfinanzierung der hier fraglichen gesetzlichen Aufgabe, die der Bundesgesetzgeber bestimmen kann, verantwortlich ist. Ich kann jetzt keine Summe benennen. Wir fragen auch den Aufwand in diesem Vorhaben gemeinsam ab. Es ist jedenfalls kein Kinkerlitzchen. Wir wissen, dass alleine für die Registermodernisierung zwischendurch einmal 300 Millionen € nicht gereicht haben, als wir das Konjunkturpaket hatten. Wir wissen, dass die drei Milliarden €, die im Konjunkturpaket OZG für Digitalisierung aufgewandt sind, quasi verpufft sind an der Stelle. Wir wissen, dass das ein erhöhter und hoher, auch personeller und finanzieller Aufwand ist, den wir – und das vielleicht an den Bund gerichtet – nur gemeinsam auch mit finanzieller Unterstützung des Bundes werden überhaupt stemmen können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dann kommen wir zur FDP, Kollege Thomae.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Dame und Herren Sachverständigen, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen. Ich hätte in meiner ersten Frageunde zwei Fragen an Professor Kipker zu stellen. Die erste betrifft das Thema Datenspeicherung. Die zweite das Thema Datenaustausch, was ja ein zweiter Erhebungsvorgang ist. Und beide Fragen betreffen das Thema Verhältnismäßigkeit. Zum ersten Thema, Datenspeicherung: Da geht es mir um die Volltextspeicherung von Asylentscheidungen und von Verpflichtungsermächtigungen, die im vollen Umfang gespeichert werden sollen nach dem Gesetzentwurf. Das bleibt nicht ganz ohne Kritik. Und deswegen ist meine Frage an Sie, ob Sie die Volltextspeicherung dieser Texte, Verpflichtungsermächtigungen, Verpflichtungserklärungen und Asylentscheidungen als geeignet erachten, um einen legitimen Zweck zu erzielen, als notwendig, um diesen Zweck zu erreichen und ob Datenschutz und Datenspeicherung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen?

Die zweite Frage betrifft den automatisierten Austauschvorgang. Da werden jedoch unter vielen Behörden viele Daten automatisiert ausgetauscht. Und so wie bei der Speicherung gilt, je mehr gespeichert ist, desto mehr muss man schützen, so wie beim Austausch, je mehr automatisiert ausgetauscht wird, desto weniger soll gespeichert werden. Und deswegen ist auch hier meine Frage an Sie, ob in diesem automatisierten Austauschvorgang Sie der Auffassung sind, dass diese Austauschvorgänge wirklich auch geeignet sind, um legitime Zwecke zu erreichen, ob sie erforderlich sind, um diese Zwecke zu erreichen und ob Austauschvorgang und Speicherung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Kipker, bitte.

SV **Prof. Dr. Dennis Kipker** (Universität Bremen): Ja, das sind natürlich die Fragen, um die sich das Ganze im Rahmen der ganzen Interessenabwägung dreht. Und wir haben das Problem generell in diesem Gesetzentwurf, je mehr personenbezogene Daten gespeichert werden, umso schwieriger stellt sich natürlich die Frage, wie das Ganze zu rechtfertigen ist. Der Gesetzentwurf sieht insgesamt, bezogen sowohl auf Frage 1 als auch auf Frage 2, verschiedene flankierende Regelungen vor. Die habe ich mir auch en Detail angeschaut. Und wir haben einerseits die Frage: Wann darf gespeichert werden? Das ist der erste Punkt. Der zweite Punkt ist eben bezogen auf Ihre erste Frage: Wie stellen sich die Zugriffsbefugnisse dar? Dass legitime Zwecke damit erfüllt werden, ich glaube, da sind wir uns alle im Wesentlichen einig und ich glaube, die Notwendigkeit der Speicherung und auch die Notwendigkeit für schnelle Entscheidungen, für valide, verlässliche Entscheidungen wurde bereits mehrfach dargelegt. Das heißt, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten werde ich jetzt nicht sagen, dass die legitimen Zwecke in Frage zu stellen sind. Was die Geeignetheit des Ganzen angeht, da geht es nur darum: Haben wir ein Mittel, was die bisherige Situation verbessert? Und auch hier würde ich sagen, das ist ohne Probleme der Fall. Die Probleme, die sich wirklich stellen in der verfassungsrechtlichen Abwägung, betreffen dann die Erforderlichkeit und die Angemessenheit, also die



Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Da gibt es nicht die eine Lösung beim Datenschutz, und das ist, glaube ich, auch schon deutlich geworden, dass flankierende Maßnahmen, technisch-organisatorische Maßnahmen vielgestaltig sein können. Grundsätzlich ist es so, soweit detaillierte Daten gespeichert werden, und das betrifft hier beispielsweise aufenthaltsrechtliche Bescheide, Gerichtsentscheidungen, darf so etwas natürlich nicht unlimitiert möglich sein. Und was ich eben angesprochen hatte, diese Zweigestalt des Ganzen, das heißt, dass wir einerseits hinterfragen müssen, wann die Speicherung erfolgen darf und im zweiten Schritt, wann der Abruf erfolgen darf, das wird eben im Rahmen dieses Gesetzentwurfs sehr deutlich dargestellt. Wir haben eben die Anforderungen, ganz konkret, dass eine Speicherung nur dann erfolgen darf, wenn eben besondere gesetzliche Verarbeitungsregeln oder überwiegende Interessen der betroffenen Personen nicht überwiegen sollten. Und zusätzlich eine weitere einschränkende Regelung, wo dann gesagt wird: Auch wenn die Daten gespeichert sind, ist eben der Abruf nicht sofort ohne weiteres zulässig, sondern nur dann, sofern die Kenntnis des Dokuments für die abrufende Stelle unerlässlich ist, zum einen, und weitere Informationen von der jeweils zuständigen Behörde nicht rechtzeitig hätten erreicht werden können. Das ist ja die ganz zentrale Fragestellung, um die sich letzten Endes auch dieser Gesetzentwurf dreht. So viel würde ich erst einmal zu der ersten Frage sagen.

Und was jetzt die zweite Frage angeht: Ich habe mich im Rahmen meiner Stellungnahme recht detailliert mit dem Thema automatisierte Abrufverfahren beschäftigt. Und auch da haben wir natürlich den Punkt, wo automatisierte Abrufverfahren eingesetzt werden, da ist die Eingriffsintensität deutlich höher. Automatisierte Abrufverfahren gibt es nicht nur im Ausländersozialrecht, sondern ganz vielen administrativen Bereichen in Deutschland. Deswegen muss eine Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens auch meiner Meinung nach immer besonders gerechtfertigt sein. Über die Situation im Ausländer- und Sozialrecht haben wir gesprochen. Darauf möchte ich jetzt auch nicht nochmals in Detail eingehen, aber auch hier haben wir zahlreiche flankierende verfahrensrechtliche

Regelungen. Es muss eben beim BVA ein entsprechender Antrag vorgelegt worden sein. Es wird hier explizit auf die technisch-organisatorischen Schutzmaßnahmen aus der DSGVO nach Artikel 32 verwiesen. Und auch hier finden wir explizite Bezugnahmen auf klare datenschutzrechtliche Verarbeitungsgrundsätze, also insbesondere Datensparsamkeit, Zweckbindungsgrundsatz. Außerdem haben wir noch eine zusätzliche Zulassungsvoraussetzung, auf die ich in meiner Stellungnahme auch eingegangen bin, dass eben die Anforderungen für den automatisierten Datenabruf in jedem Einzelfall jederzeit vorliegen müssen. Und last but not least möchte ich noch einen kurzen Punkt anbringen: Datensicherheit. Wenn wir keine Medienbrüche haben, ist es natürlich so, dass Daten sicherer übermittelt werden können, dass eine Zugriffskontrolle und Protokollierung da ist. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Das war die erste Runde. Ich schaue, es gibt einen weiteren Bedarf. Wir sind gut in der Zeit und starten mit Frau Wegge, bitte für die SPD.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen Dank. Ich habe eine Frage, die ich gern an den BfDI, also an Herrn Professor Ulrich Kelber und an Herrn Dr. Malte Krüger stellen würde. Wir im Parlament versuchen natürlich immer die Grundsätze des Datenschutzes, also Datensparsamkeit zum Beispiel und natürlich auch die Effizienz, die es für so etwas braucht, einzuhalten. Aber wir wollen natürlich auch den Vollzug erleichtern von den Behörden, die auf die Informationen aus dem Ausländerzentralregistergesetz angewiesen sind. Deswegen wäre meine Frage, wie Sie die neuen Speichersachverhalte und Abruf- beziehungsweise Übermittlungsmöglichkeiten aus der datenschutzrechtlichen Perspektive bewerten, insbesondere auch natürlich, wir haben es gerade gehört, da der Bundesrat noch mehr Informationen haben möchte, die dort aufgenommen werden sollen, wie zum Beispiel die Krankenversicherung und die Krankenvorsorge. Da es hier ein sehr großer Datensatz ist, der hier entsteht, ist der Wunsch nach noch mehr Ausweitung, würden wir gern wissen, wie Sie das unter diesen datenschutzrechtlichen Aspekten bewerten.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kelber, bitte.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank. Genau in diesem Spannungsverhältnis, das ich vorhin angedeutet habe, auf der einen Seite wäre es gut, wenn bestimmte Daten natürlich dann auch geschützt vor unberechtigten Zugriff an einer Stelle zentral vorliegen, dort auch aktuell gehalten werden und es auch gesichert ist, dass sie nur dann vorhanden sind, wenn sie benötigt werden. Auf der anderen Seite erleben wir die immer weitere Ausweitung ohne einen Nachweis der tatsächlichen Notwendigkeit eines solchen automatischen Abgleichs. Der Deutsche Bundestag hat zu Recht damals gesagt, er möchte erst eine Evaluierung bekommen. Sie haben sie nicht bekommen, sondern die nächste Ausweitung wurde Ihnen vorgelegt – also entgegen Ihrer Vorgabe als Parlament.

Und als Beispiel der Daten, die der Bundesrat noch fordert, da geht es um weitere Sozialdaten: Sie haben in dem Sozialgesetzbuch einen Grundsatz der Direkterhebung, der ist abgeleitet aus Urteilen des Verfassungsgerichts. Diese Grundsätze gelten natürlich nicht absolut und können modifiziert werden, wenn der Bedarf dafür vorhanden ist. Das ist aber nicht nachgewiesen, dass das notwendig ist, dass alles in einem automatischen Abgleich soll. Und insbesondere Daten, die nicht an anderer Stelle gelöscht würden, also eine neue Aufbewahrung, sondern sie hätten hier doppelte Vorhaltungen. Das heißt erstens nicht direkt erhoben beim Betroffenen, obwohl sie vielleicht nur in einem Bruchsatz dessen benötigen würden und zweitens doppelte Datenhaltung. Das können wir nicht empfehlen. Die Linie des Deutschen Bundestages zu sagen, es muss jetzt erst einmal ein Nachweis erfolgen, ein quantitativer und qualitativer Nachweis für diese Ausweitung des Datenkranzes ist eine gute Position, die jetzt umso wichtiger wird, wenn tatsächlich der Datenkranz noch einmal erweitert wird.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Kröger, bitte.

SV **Dr. Malte Kröger** (VG Stade): Vielen Dank. Ich bin auch noch einmal gefragt worden zu den Speicheranlässen, zum Umfang der Speicherung sowie

den Übermittlungsmöglichkeiten. Ich halte die neuen Speicheranlässe, die hier vorgesehen sind, für richtig begrenzt. Im Sinne der Normenklarheit und der Bestimmtheit ist der Speicheranlass hier beispielsweise zu den Verpflichtungsgebern oder zu den „existenzsichernden Leistungen“, glaube ich, weitgehend gewahrt. Bei den „existenzsichernden Leistungen“ wäre es vielleicht noch einmal angebracht, zu hinterfragen, was soll damit eigentlich alles erfasst sein? Aber ich glaube, das ist im Grundsatz möglich. Was den Umfang der Daten, die dort gespeichert werden, angeht, scheint mir das auch hier im Datenschutz-Sinne beschränkt zu sein, also beim Verpflichtungsgeber auf die wesentlichen Angaben zur Person und zur Verpflichtungserklärung an sich und bei den „existenzsichernden Leistungen“ auf die Frage: Bekommt eine Person überhaupt diese Leistung.

Ich würde, das habe ich in meinem Eingangsstatement schon erwähnt, anregen, was die Übermittlung dieser Informationen an verschiedene Behörden angeht, vielleicht etwas differenziertere Regelungen zu treffen. Momentan sind alle unter einer Datenkategorie gefasst als „existenzsichernde Leistungen“ nach den verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen. Da könnte es sich anbieten, um jeweils auch die legitimen Zwecke richtig zuzuordnen, das auf der Seite der Übermittlung auch zu bedenken.

Vielleicht noch ganz kurz zu dem Aspekt der Krankenkassendaten: Darauf muss ein Jurist, glaube ich, antworten: Es kommt darauf an. Denn zum einen stellt sich die Frage: Sind das gesundheitsbezogene Daten oder nicht? Das ändert schon die Rechtfertigungsebene. Der Umstand, dass jemand bei einer Krankenversicherung versichert ist, wäre kein gesundheitsbezogenes Datum, hätte also eine niedrigere Rechtfertigungsschwelle. Aber die anderen Fragen müssten eben höher gerechtfertigt werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Jetzt der Kollege Seif.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Meine erste Frage geht an Professor Friehe und zwar bezieht die sich auf die Übermittlungsbefugnis an Strafverfolgungsbehörden und Polizeibehörden. Da haben Sie auch sehr dezidiert ausgeführt, dass möglicherweise die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts verletzt



sind. Sie kommen zum Schluss, dass wir als Gesetzgeber die Wahl haben, ob einerseits die Entscheidung aus Karlsruhe abgewartet wird oder wir proaktiv eine Regelung treffen in der eigenen Vorschrift und dabei auch die Übermittlungsschwellen nachschärfen. Meine Frage ist, ob Sie sich da schon Vorstellungen gemacht haben, wie diese Nachschärfung aussehen kann?

Die zweite Frage geht an den Herrn Dr. Ruge: Wieder einmal eine Empfehlung des Bundesrates. Der hat vorgeschlagen, Daten zur Krankenversicherung, Krankenversorgung auch ins AZR einzutragen, zu speichern und abzurufen. Einmal abgesehen von dieser besonderen Ausführung, ob es sich um gesundheitsbezogene Daten handelt, begrüßen Sie das grundsätzlich?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön, Herr Friehe, Sie beginnen.

SV **Prof. Dr. Matthias Friehe** (EBS): Vielen Dank, Herr Abgeordneter, für die Nachfrage. Bei der Frage, ob ich jetzt eine Entscheidung aus Karlsruhe abwarte oder ob ich proaktiv tätig werde, spielt ein bisschen eine Rolle, wie sicher ist, was Karlsruhe zu dieser Frage sagen wird. Der Gesetzgeber muss jetzt sicherlich nicht im vorausseilenden Gehorsam direkt in allen möglichen Bereichen, wenn jemand sagt, eine Norm ist verfassungswidrig, hier Abhilfe schaffen. Aber im Bereich der Übermittlung an die Polizei und an die Strafverfolgungsbehörden sind die Vorgaben aus Karlsruhe nach meiner Lesart inzwischen relativ klar. Aufgrund der Tatsache, dass diese über besonders intensive Anschlussbefugnisse verfügen, müssen die Übermittlungsschwellen entsprechend hochgesetzt werden. Das hatten wir jetzt bei der Übermittlung von den Nachrichtendiensten an die Polizeibehörden beim bayerischen Verfassungsschutzgesetz. Aber diese Ausführungen sind doch zu verallgemeinern und beziehen sich dann auch auf andere Sachverhalte. Insofern wäre es aus meiner Sicht gut möglich, hier nachzuschärfen – nicht indem diese Übermittlung nicht mehr möglich gemacht wird, sondern indem man jetzt einfach eine technisch saubere Vorschrift macht, die diese spezielle Frage „Übermittlung an die Sicherheitsbehörden“ auslagert und dann an

die Übermittlungsschwellen bindet, die von Karlsruhe gefordert werden, also insbesondere die konkretisierte Gefahr und auch die entsprechende Erheblichkeit der Straftaten, um die es bei der Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden geht. Und es hätte doch den Vorteil, dass man Karlsruhe nicht dadurch provoziert, dass man diese Vorschrift bestehen lässt und mit weiteren Daten auflädt, obwohl die Rechtsprechung klar ist. Denn die Erfahrung lehrt: Wenn man sehenden Auges in so eine Situation reingeht, kommt zusätzlich zu dem, was sowieso schon bekannt ist, was folgen würde, noch ein weiteres Paket aus Karlsruhe an noch neuen Ideen dazu – und diese Situation sollte man vermeiden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Ruge, bitte.

SV **Dr. Kay Ruge** (Dt. Landkreistag): Wir begrüßen die Ausweitung, die der Bundesrat an der Stelle fordert. Auch die Gesundheitsversorgung und die Krankenleistungen sind existenzsichernde Leistungen. Wir brauchen nicht die Gesundheitsdaten, wir brauchen nicht die Behandlungsergebnisse oder Krankheitsbilder, sondern wir brauchen die Angabe, wer was, in welchem Umfang, mit welchen möglichen Erstattungsansprüchen, die wir geltend machen können über die Jobcenter, gewährt. Insofern halten wir auch da eine Einbeziehung in das Ausländerzentralregister als Arbeitserleichterung und zur Vermeidung von zusätzlichen Ausgaben, die wir ansonsten gerade auch im ausdifferenzierten Gesundheitswesen immer wieder gesehen haben, für sinnvoll und richtig.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Khan, bitte.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an die Sachverständige Lincoln. Die erste Frage bezieht sich auf das, was Sie schon angesprochen haben, nämlich die Streichung im § 22 Absatz 2 Satz 1, da geht es um die Absenkung der Voraussetzung für den automatischen Datenabruf. Sie haben dazu schon ein bisschen was gesagt. Ich würde Sie bitten, noch einmal ausführlicher darzustellen, welche Gefahren Sie sehen in der Streichung, vor allem in Bezug auf die Praxis. Und Sie



sprechen sich in der Praxis für die Abschaffung der Volltextspeicherung von aufenthaltsrechtlichen Bescheiden und Gerichtsentscheidungen aus. Bitte erläutern Sie auch einmal, aus welchen Gründen Sie glauben, dass die Schutzmaßnahmen, die wir haben, konkret im § 10 Absatz 6 Satz 5, warum Sie glauben, dass diese vorgesehenen Schutzmaßnahmen nicht ausreichend sind, um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen hinreichend zu wahren. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte sehr, Frau Lincoln.

**SV Sarah Lincoln** (GFF): Vielen Dank für die Frage. Je mehr Behörden automatisiert auf das Register zugreifen, desto höher ist das Missbrauchsrisiko. Die Hemmschwelle, Daten abzurufen, ist natürlich deutlich geringer, wenn dazu nur ein paar Klicks erforderlich sind und man nicht erst ein manuelles Ersuchen schicken muss. Das heißt, wir haben einfach dadurch, dass jetzt weitere Behörden angeschlossen werden an dieses Verfahren, ein erhöhtes Missbrauchsrisiko. Was das bedeuten kann, zeigt zum Beispiel ein Fall eines ägyptischen Asylsuchenden: Der informierte sich auf Facebook über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und erhielt dann von einer ihm unbekannt Person Drohungen und einen Auszug, also seinen persönlichen Auszug aus dem Ausländerzentralregister. Nach Recherchen fand man heraus, dass diese Daten durch einen Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit abgerufen wurden. Und das ist kein Einzelfall. Wir kennen solche Geschichten beispielsweise aus dem NSU 2.0-Komplex, wo Drohbriefe an Ausländer geschickt wurden, für die Daten aus Polizeibehörden abgerufen wurden. Ein Zentralregister, in dem enorm viele Daten gespeichert sind und auf das enorm viele Behörden zugreifen können, erhöht dieses Missbrauchsrisiko. Um das wieder ein bisschen zu minimieren, ist es unserer Ansicht nach erforderlich, dass man wirklich nur diejenigen Behörden an dieses Verfahren, also an das automatisierte Abrufverfahren anschließt, die es wirklich alltäglich benötigen und nicht, wie jetzt vorgesehen, auch solche Behörden, die eben nur selten und auch nicht eilig Daten aus dem Register brauchen und genauso gut eben manuelles Ersu-

chen stellen könnten. Außerdem braucht es natürlich wirksame Schutz- und Kontrollmechanismen. Wir haben im Moment ja diese Stichprobenkontrolle. Da wird aber nur circa einer von 10 000 Abrufen überprüft und das auch nur auf der Basis einer Selbstauskunft der Behörde. Und ja, es ist ziemlich erschreckend, dass trotzdem 1,8 % der überprüften Datenabrufe rechtswidrig waren. Das zeigt auch noch mal, wie anfällig eigentlich dieses Register für Datenschutzverstöße ist.

Und ja, zur Volltextspeicherung: Wir plädieren dafür, sie komplett abzuschaffen, weil sie datenschutzrechtlich hochproblematisch ist. Asylbescheide und Gerichtsentscheidungen können hochsensible Daten enthalten. Fluchtgründe, Verfolgung, sexuelle Orientierung, Gesundheitszustand et cetera, auch aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen übrigens, da sie potenziell alle persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen aufzeigen, wenn es zum Beispiel um eine Ausweisungsentscheidung geht. Und die angesprochenen Schutzmechanismen sind aus unserer Sicht nicht ausreichend. Zum einen ist es so, dass aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen gar keinen Schutzmechanismen unterfallen. Sie können ohne jegliche Einschränkung gespeichert werden, weil sie nicht erfasst sind von diesen angesprochenen Schutzmechanismen. Und bezüglich der asylrechtlichen Entscheidungen ist es so, dass diese Mechanismen eigentlich keinen wirksamen Schutz gewährleisten. Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensführung sollen geschwärzt werden. Es ist schon mal nicht wirklich klar, was damit gemeint ist. Das Bundesverfassungsgericht fasst es sehr eng, versteht darunter eigentlich bisher intime Daten, die im Rahmen einer verdeckten staatlichen Überwachung erhoben werden. Ob jetzt Angaben gegenüber Behörden erfasst sein sollen, ist zweifelhaft. Praktisch bedeutet das auch, dass solche Dokumente händisch geschwärzt werden müssten. Insofern wäre es für unserer Sicht sinnvoll, das zu streichen. Und die Erforderlichkeit ist auch nicht ersichtlich. Behörden, wenn sie wirklich einmal mehr als den Tenor brauchen, können diese Texte auch anfragen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Frau Benkstein, haben Sie noch Fragen?



Abg. **Barbara Benkstein** (AfD): Ja. Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Einige datenschutzrechtlichen Bedenken zu dem Thema entstehen durch eine unklare Formulierung im Gesetzentwurf, insbesondere was die Übertragung von Daten des Sozialleistungsbezugs in das Ausländerzentralregister betrifft. Herr Kröger hat in seiner Stellungnahme auf das datenschutzrechtliche Bestimmtheitsgebot hingewiesen. Auch Herr Professor Friehe geht darauf ein und schlägt auch Konkretisierung vor.

Daher richten sich meine beiden Fragen an Herrn Professor Friehe. Erstens: Unter welcher Voraussetzung der Bestimmtheit würde Ihrer Meinung nach der Entwurf die datenschutzrechtlichen Bedenken berücksichtigen? Und zweite Frage: Wie müssten diese Konkretisierungen konkret formuliert sein und könnte das beispielsweise auch in Form einer Legaldefinition geschehen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Matthias Friehe** (EBS): Frau Abgeordnete, was die Fragen angeht, welche Daten jetzt ins Ausländerzentralregister kommen, so war meine Anmerkung die, dass die Formulierung hier in dem Artikel, der das Ausländerzentralregistergesetz ändern soll, recht offen formuliert ist und man eine Konkretisierung erst in dem Artikel hat, der die entsprechende Durchführungsverordnung ändert. Hier würde ich auf meine schriftliche Stellungnahme, wo sich ein konkreter Formulierungsentwurf zu dieser Frage findet, verweisen. Das scheint mir an der Stelle zu mehr Rechtssicherheit und Klarheit beizutragen, was ich dort vorgeschlagen habe.

Wenn ich die Frage richtig verstehe, bezieht sie sich ansonsten auch noch einmal auf die Frage, was die Konkretisierung der Übermittlungsschwellen angeht. Hier ist es, glaube ich, so, dass man tatsächlich die Übermittlungen an die Polizei und Strafverfolgungsbehörden auslagern sollte in eine eigene Vorschrift, weil man das jetzt durch eine Änderung von dem § 15, der allgemein die Übermittlung an verschiedene Behörden regelt, nicht gelöst bekommt – hier wäre eine eigene Vorschrift erforderlich. Da kann ich jetzt in der Sitzung mir keinen konkreten Formulierungsvorschlag aus dem Ärmel schütteln. Aber da die entsprechenden

Übermittlungsschwellen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinlänglich bekannt sind, wäre es durchaus möglich, das auch im Gesetzgebungsverfahren noch durchzuführen, eine entsprechende Vorschrift zu formulieren und dafür zu sorgen, dass die Übermittlungsschwellenformulierungen den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Thomae, bitte.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank. Ich möchte gern auch in der zweiten Runde zwei Fragen an Herrn Kipker stellen, und zwar zum einen nochmal zum Thema Datenaustausch, Datenübermittlung. Herr Professor Schwarz ist es vorher gewesen, der das Modell der Doppeltür ins Spiel brachte. Also zum einen eine ermächtigende Grundlage für die Weitergabe von Daten, das ist das Einstellen auf die erste Tür in einen Zwischenraum sozusagen. Und dann eine weitere für das Entgegennehmen, für die Herausnahme von Innovationen aus diesem Zwischenraum, was im Nachrichtendienstrecht eine große Rolle spielt. Aber auch hier haben wir es mit Sicherheitsbehörden zu tun. Deswegen meine Frage an Sie, ob Sie dem Gedanken des Herrn Professor Schwarz folgen würden, zu sagen, wir bräuchten eher zwei Ermächtigungsgrundlagen, oder ob Sie sagen würden, das ist hier nicht erforderlich? Gegebenenfalls, warum braucht man zwei Ermächtigungsgrundlagen? Warum braucht man es hier aber nicht? Vielleicht können Sie dazu einen Gedanken äußern?

Der zweite Punkt ist, was Herr Dr. Weichert vorher auch ein bisschen spöttisch ansagte: Wenn es zum Datenschutz-Cockpit kommt, ist auch das Ende des Jahrzehnts gekommen. Ich hoffe, wir sind da schneller, an mir soll es nicht scheitern. Aber auch hier eine Frage, eine allgemeine Frage an Sie, Herr Professor Kipker: Was vermag ein Datenschutz-Cockpit aus Ihrer Sicht zu leisten? Wozu braucht man es? Wozu ist es gut? Was ist vielleicht auch eine überzogene Erwartung an das Datenschutz-Cockpit im Allgemeinen? Und im Besonderen: Was könnte es hier bewirken?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte sehr, Herr Kipker.



**SV Prof. Dr. Dennis Kipker** (Universität Bremen): Ich hatte es in meiner Stellungnahme auch schon anklingen lassen: Wir müssen eindeutig differenzieren zwischen Speicherbefugnis und Abrufbefugnis. Ich kann mich generell auch den Ausführungen deswegen anschließen, die jetzt im Hinblick auf dieses Doppeltürmodell gelten. Dieses Doppeltürmodell ist ja etwas, was nicht erst seit gestern existiert. Es ist durchaus anerkannt. Deswegen macht es Sinn, im vorliegenden Entwurf an dieses Doppeltürmodell zu denken, weil hier auch in verschiedenen Stellungnahmen bereits deutlich geworden ist: Es werden nicht nur sehr, sehr viele Daten gespeichert, sondern es werden natürlich auch teils sensible personenbezogene Daten gespeichert. Das heißt von mir an dieser Stelle im Hinblick auf die erste Frage ein klares Votum: Ja.

Was natürlich jetzt das Onlinezugangsgesetz angeht und was letzten Endes auch das Datenschutz-Cockpit angeht: Wir können natürlich immer sagen, wir verzögern bestimmte Dinge, weil wir glauben, sie werden erst in einigen Jahren erfolgreich sein. In meinen Augen ist ein ganz essentielles Element von Datenschutz eben die informationelle Selbstbestimmung. Und informationelle Selbstbestimmung bedeutet eben, dass ich weiß, wer welche Daten zu welchem Zeitpunkt über mich verarbeitet, wie lange die Daten verarbeitet werden, zu welchen Zwecken, wann diese Daten gegebenenfalls gelöscht werden. Im Rahmen des OZG ist natürlich das Datenschutz-Cockpit ein ganz zentraler Ansatz, um eben auch für den Bürger und für die Bürgerin diese Datenschutztransparenz, die auch durch die Europäische Grundrechte-Charta, aber letzten Endes auch aus der informationellen Selbstbestimmung in Deutschland gefordert wird, umzusetzen. Das heißt, ich erachte es durchaus für sinnvoll, dass hier explizit auch auf das Datenschutz-Cockpit verwiesen wird. Ich würde vielleicht sogar noch einen Schritt weiter gehen und sagen, man kann hier sehr gut die Probe aufs Exempel statuieren. Es ist bereits deutlich geworden, wir haben sehr viele Daten, die verarbeitet werden, hochkomplexe Datenbestände zu unterschiedlichsten Zwecken. Es sind viele Leistungsträger, Behörden an den Entscheidungen letzten Endes beteiligt. Und dieses automatisierte Abrufverfahren beispielsweise wird ja auch nicht ohne

Grund eingesetzt. Das heißt, es besteht in fachlicher und praktischer Hinsicht auch der Bedarf für ein solches Datenschutz-Cockpit. Natürlich wird man jetzt nicht in kurzer Zeit eine Volllösung oder so etwas implementieren können. Ich glaube, dessen sind sich alle bewusst. Aber ich glaube, es ist zumindest ein guter Ansatz, um im Sinne von technisch-organisatorischen Maßnahmen digitalen Bürgerrechtsschutz zu befördern, wenn wir schon sagen, es werden mehr und mehr personenbezogene Daten hier zu Zwecken dieser Entscheidung in Ausländer- und sozialbehördlichen Verfahren verarbeitet.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut, vielen Dank. Ich schaue in die Runde. Dann nutzen wir jetzt die Zeit noch für eine weitere Frage von der Kollegin Wegge. Gibt es weitere Wortmeldungen? Gut, dann schließen wir nochmal eine Fraktionsrunde an, soweit die Zeit reicht. Frau Wegge, bitte.

**Abg. Carmen Wegge** (SPD): Ich habe eine Frage wieder an zwei Sachverständige, einmal wieder an Herrn Professor Ulrich Kelber und eine an Herrn Kipker. Und zwar ist das Datenschutz-Cockpit schon ein paarmal hier angesprochen worden. Wir wissen ja alle, dass, so wie es bei der Registermodernisierung vorgesehen ist, soll das über die Steuer-ID laufen. Jetzt haben wir hier im Ausländerzentralregister die AZR-Nummer. Und deswegen würde mich Ihre Meinung dazu interessieren, ob man quasi ein Datenschutz-Cockpit auch über die AZR-Nummer laufen lassen sollte oder ob es hier nicht zu Doppelstrukturen führen könnte, die quasi insgesamt die Prozesse verlangsamen? Dazu würde mich einfach Ihre Meinung interessieren.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut. Herr Kelber, bitte.

**SV Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Die AZR-Nummer ist ja darauf beschränkt, was der Austausch zwischen den Behörden ist. Aus unserer Sicht ist die Nutzung, wie sie im Identitätsnummerngesetz für das Datenschutz-Cockpit vorgesehen ist, auch ausschlaggebend hier. Dementsprechend wird das Datenschutz-Cockpit notwendig sein, zumindest für alle nicht von der Transparenz ausgenommenen Datenzugriffe, die gibt es ja auch, also die, die



nicht auftauchen, um zum Beispiel nicht Rückschluss zu geben auf bestimmte Formen staatlichen Handelns an dem Punkt. Wichtig wäre natürlich, hier wäre es aus unserer Sicht gegeben, dass keine Umgehungen der Festlegung des Identitätsnummerngesetzes im Datenschutz-Cockpit vorhanden sind und dass ab einem bestimmten Zeitpunkt, da würde ich auf das zurückkommen, was Herr Weichert gesagt hat, ist natürlich die Ausweitung des Datenschutz-Cockpits auch dahingehend, dass es auch eine Ansicht über den Bestand der Daten und nicht nur über abgeglichene Daten im Austausch zwischen verschiedenen registerhaltenden Behörden gibt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Kipker, bitte.

SV **Prof. Dr. Dennis Kipker** (Universität Bremen): Ich würde mich weitestgehend der Auffassung von Ulrich Kelber anschließen. Wir haben jetzt bereits das Datenschutz-Cockpit, was eben auf Nutzung der Identifikationsnummer nach dem Identifikationsnummerngesetz aufbaut. Und die Regelung soll ja auch gerade erleichterten Zugriff schaffen, verbesserte Zugriffsmöglichkeiten auf Daten und jetzt hier wieder einen Medienbruch letzten Endes herbeizuführen, indem eine weitere Nummer verwendet wird, erschließt sich nicht ohne weiteres und wäre meiner Meinung nach auch im Rahmen der Registermodernisierung nicht unbedingt förderlich. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Kollege Seif, bitte.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/GSU): Vielen Dank. Ich habe wiederum Fragen bezogen auf die Empfehlungen des Bundesrates, diesmal an Professor Schwarz. Die erste Frage bezieht sich auf die Verordnung ECRIS-TCN (Europäisches Strafregisterinformationssystem – Drittstaatsangehörige). Da ist ja bei verurteilten Straftätern, Drittstaatsangehörigen, ein Datensatz zu erheben mit einer entsprechenden Fingerabdruckdatei. Und der Bundesrat schlägt vor, dass man hier aus dem AZR vorhandene Fingerabdruckdateien übernimmt und der Bundesrat sagt zunächst, wir bitten, das zu prüfen. Deshalb ist das eine rechtliche Frage. Und das wäre die erste Frage.

Frage 2: Bezogen auf den Vorfall Brokstedt ist hier eine Regelung im Gesetzentwurf enthalten, die vorsieht, dass Vollzugseinrichtungen zum Strafvollzug ebenfalls Informationen, Daten aus dem AZR erhalten sollen. Der Bundesrat weist aber darauf hin, dass gerade im Fall Brokstedt es sich nicht um Strafvollzug, sondern um Untersuchungshaft gehandelt habe und schlägt deshalb vor, die Einschränkungen des Vollzugszwecks ganz wegzulassen und stattdessen von „Vollzugseinrichtungen“ zu sprechen. Wie bewerten Sie das rechtlich?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann kommen wir zur Beantwortung, digital. Herr Schwarz, bitte.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Universität Würzburg): Herzlichen Dank für die mir gestellten Fragen. Zunächst mit Blick auf die Übernahme von Fingerabdruckdateien, die der Bundesrat hier vorschlägt: Da gilt es meines Erachtens ganz klar zu überprüfen, also die bloße Übernahme von bereits vorhandenen Datensätzen, die als solche bedarf, und das entspricht auch dem, was ich hier mit dem Doppeltürmodell noch einmal gesagt habe, schon einer eigenständigen Ermittlungs- oder einer eigenständigen Rechtsgrundlage. Das heißt, die bloße Übernahme von vorhandenen Daten ohne weiteren sachlichen Grund dafür trägt, glaube ich, nicht dem Gedanken Rechnung, dass die Übernahme der Daten selbst einen eigenständigen Grundrechtseingriff darstellt.

Was den zweiten Punkt Ihrer Fragestellung betrifft, so kann man natürlich in der Tat die Frage aufwerfen, so wie es auch die Stellungnahme des Bundesrates nahelegt und so wie ich das auch in meiner Stellungnahme noch einmal kurz mit aufgegriffen habe, die insoweit in Anlehnung an die Empfehlung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren verfasst worden ist: Untersuchungshaftanstalten oder Untersuchungsanstalten sind eben keine Vollzugseinrichtungen im klassischen Sinne für den Strafvollzug, sondern sie haben eine verfahrenssichernde Funktion. Vor dem Hintergrund dieser verfahrenssichernden Funktion kann man natürlich auf der einen Seite der Auffassung sein, das ist eben etwas gänzlich anderes als die normalen Haftanstalten. Wenn man aber auf der anderen Seite



sagt, hier geht es um eine gleichgerichtete Interessenlage, nämlich des Datenabgleichs mit Personen, die aus einem sachlichen Grund gesehen sich jedenfalls in entsprechenden Einrichtungen befinden, so hätte ich weniger Bedenken gegen eine Ausweitung der entsprechenden Abrufbefugnisse. Ganz herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Khan, bitte.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Weil das gerade Thema war: Wie funktioniert das Datenschutz-Cockpit? Wie möchten wir das in irgendeiner Form integrieren? Herr Weichert, Sie haben sich für die AZR-Nummer ausgesprochen. Vielleicht können Sie einmal darstellen, wieso Sie glauben, dass das eine sinnvolle Idee ist. Und eine Frage an Herrn Kelber, auch anschließend daran. Wir haben ja mit dem Entschließungsantrag an die Registermodernisierung auch eine Erweiterung vorgesehen, um mehr Transparenz zu haben und auch, um mehr Möglichkeit zu geben, an der Stelle auch das Datenschutz-Cockpit zu stärken. Jetzt ist es aber so, dass der Besitz der Steuer-ID nur beschränkt möglich ist für jeden, der im Ausländerzentralregister wäre, das heißt die Frage: Wie würde es gelingen, wenn man sich nur auf die Steuer-ID konzentriert und nicht auf die AZR-Nummer, zu schaffen, dass der bereichsinterne Datenaustausch funktioniert oder die technische Protokollierung? Vielleicht können Sie dazu einmal Stellung nehmen und das nochmal erklären. Das würde mir, glaube ich, noch mal sehr helfen, zu verstehen, wieso Sie sich gegen die AZR-Nummer aussprechen, die aus unserer Sicht eine größere Transparenz gewährleisten würde. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Weichert beginnt.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise): Vielen Dank für die Frage. Vorher scheint offensichtlich der Eindruck entstanden zu sein, dass AZR-Nummer und Steuer-ID in Konkurrenz zueinander stehen. Wenn das irgendwie so herübergekommen sein sollte, ist es absolut falsch. Es sind beides IDs. Entweder man nutzt die eine ID oder die andere. Beide sind eineindeutig, das heißt,

es reicht eine. Und Datensparsamkeit würde bedeuten, in dem Augenblick, wo wirklich die AZR-Nummer nicht mehr benötigt wird, weil alles über die Steuer-ID läuft, dann könnte man auch vollständig auf die AZR-Nummer verzichten. Aber die Steuer-ID, wann die kommt, ist absolut unklar. Das kann in zehn Jahren sein, das kann auch in 20 Jahren sein. Ich mache seit 35 Jahren Datenschutz und gerade im SGB-Bereich erlebe ich es, dass Planungen von Frau Schmidt im SGB V nach 30 Jahren immer noch nicht umgesetzt worden sind. Insofern ist es sinnvoll, um die Grundrechte auf Datenschutz und auf informationelle Selbstbestimmung umzusetzen, jetzt mit dem Instrumentarium, was wir haben, und das ist die AZR-Nummer, diese zu nutzen, um das zunächst einmal zu erproben. Gleichzeitig zu erproben und gleichzeitig auch zu praktizieren, um Grundrechtsschutz für die Ausländerinnen und Ausländer zu gewährleisten. In dem Augenblick, wo wir die Steuer-ID haben und die vollständig die AZR-Nummer ersetzt, können wir natürlich eins zu eins das übernehmen, aber dann bitte schön auch mit den entsprechenden technischen, organisatorischen Vorkehrungen. Die Steuer-ID ist nur vorgesehen im Registermodernisierungsgesetz für das Nachvollziehen von Übermittlungen. Das heißt, der Betroffene erfährt nur, dass eine andere Stelle eine Übermittlung vorgenommen hat, zum Beispiel vom AZR oder von irgendeinem anderen Register. Das heißt, der Betroffene muss zusätzlich noch einen Auskunftsantrag vornehmen, um zu wissen, welche Daten tatsächlich übermittelt wurden. Auch dafür wäre das Portal für den Betroffenen geeignet, um wirklich an diese Daten heranzukommen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Kelber, bitte.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Der Deutsche Bundestag hatte ja genau diese Erweiterung des Datenschutzcockpits über die reine Meldung, dass eine Übermittlung stattgefunden hat, auf den Inhalt der Übermittlung bis hin zum Inhalt des jeweiligen Registers angeregt, zumindest dort, wo es möglich ist aus Sicht des Gesetzgebers. Und das ist der größte Teil. Die Steuer-ID wird aus unserer Sicht fälschlicherweise verwendet, aber ist ja angelehnt an die Identitätsnummer. Welchen Weg man jetzt exakt



geht, da können wir Ihnen gerne auch noch mal einen Vorschlag von unserer Seite aus unterbreiten. Inwieweit setzen Sie auf einer festen Nummer an, die woanders eingesetzt wird? Wo setzen Sie auf einen bereichsspezifischen Identifier, der nur angelehnt oder ableitbar ist, auch mit Geheimwissen ableitbar ist? Ziel ist ja insbesondere die Transparenz für die Betroffenen. Die kann man auf unterschiedlichen technischen Weg herstellen. Wir schlagen vor, manchmal einen extra Kilometer zu gehen, und die Technik von vornherein möglichst datenschonend, aber funktionsgleich abzubilden. Wenn das Interesse besteht, sind wir kurzfristig in der Lage, Ihnen dazu einen Vorschlag vorzulegen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut. Vielen Dank. Frau Benkstein.

Abg. **Barbara Benkstein** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine erste Frage geht an Herrn Schuster: Wie lange könnte es aus Ihrer Sicht dauern, den Umsetzungsprozess in den Kommunen durchzuziehen? Und was sind gegebenenfalls limitierende Faktoren, einmal abgesehen von Personal und Finanzen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Kröger: Wäre es nicht sinnvoll, Sie hatten es in Ihrer Stellungnahme schon thematisiert, den Begriff der „existenzsichernden Leistungen“ im Gesetz selbst zu definieren? Und was könnte da beispielsweise enthalten sein?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann Herr Schuster, bitte.

SV **Andre Schuster** (Dt. Städtetag): Vielen Dank für die Frage. Ich kann dazu im Detail gar nichts sagen, ich kann keine Zeitschiene aufmachen. Ich weiß nur, wenn ich ins Dashboard hineinschaue, was ja freundlicherweise zur Verfügung gestellt wird, um die Prozesse, die Meilensteine im Blick zu behalten, und sehe, dass da teilweise jetzt erst Meilensteine angegangen werden, die dann sich teilweise bis 2026 durchziehen, glaube ich, dass wir da in der ganzen Sache noch einige Zeit vor uns haben. Die hindernden Faktoren haben Sie gerade selbst schon genannt: Das ist natürlich das Personal in erster Linie. Das ist aber auch vielleicht ein bisschen dem Aufgabenspektrum, das ich ja

auch schon versucht habe darzustellen, geschuldet, dass wir dort uns in der Ausländerbehörde beispielsweise immer in dem Anspruch befinden, auf einer Seite Dienstleistungsbehörde zu sein, auf der anderen Seite Willkommensbehörde zu sein. Da kommen noch weitere Aufgaben hinzu zu denen, die ich auch schon genannt hatte, was beispielsweise die Erteilung eines Aufenthaltstitels angeht. Da ist noch viel, viel mehr Arbeit mit verbunden. Und es kommt ja auch noch hinzu, wenn wir diese Digitalisierungsprozesse uns anschauen, dass es jetzt auch schon heute dort, wo Ausländerbehörden schon digitalisiert sind oder dabei sind, sich umzustellen, ein erheblicher Zeitfaktor. Die andere Sache ist natürlich, dass das Ganze auch entsprechend finanziert werden muss. Da hatte ja Kollege Ruge auch schon zu Recht darauf hingewiesen, dass das teilweise auch vom BMI oder dann eigentlich in Verantwortung der Länder geschehen sollte. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Kröger.

SV **Dr. Malte Kröger** (VG Stade): Die Frage ging in die Richtung, ob der Begriff der „existenzsichernden Leistungen“ noch einmal etwas näher im Gesetz ausgeführt werden sollte. Herr Professor Friehe hatte dazu ja auch schon Stellung genommen. Meine Idee, insbesondere vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes, ist noch einmal den Kanon der Leistungen, die erfasst werden sollen, zu bestimmen, also in den jeweiligen Fachgesetzen: Unterhaltungsvorschussgesetz und den dort aufgeführten Büchern des Sozialgesetzbuches. Denn zum einen ist das wichtig für die Betroffenen, um zu wissen, in welchen Fällen kommt es zu Speicherungen. Und auch nachher bei der Frage, ist eine Speicherung zulässig oder nicht, ist es natürlich für Gerichte wichtig zu wissen, was ist eigentlich der Gehalt dessen, was an dieser Stelle geregelt werden soll. Und das zielt eben dann auch darauf ab, dass man nachher weiß, welche Informationen benötigen denn eigentlich die Behörden, an die diese Daten übermittelt werden können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Thomae, bitte.



Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank. Ich hätte noch eine abschließende Frage an Herrn Kelber und an Herrn Schuster. Da geht es mir um eine Bemerkung, die Herr Dr. Lenz in seinem Eingangsstatement machte, dass eine wichtige Gruppe ausgeklammert oder vergessen, jedenfalls nicht enthalten sei, das sind die EU-Ausländer. Das sei aber wichtig, um den Leistungsbezug klären zu können. Das wäre meine Frage an Sie beide: Wie Sie dazu stehen? Ist das eine Notwendigkeit? Oder ist es mit dem Zweck des AZR nicht zwingend in Einklang zu bringen? Also hat das AZR einen anderen Zweck als die Frage des Leistungsbezugs lückenlos aufzuklären?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann Herr Kelber, bitte noch einmal.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Da erwischen Sie mich blank. Ich weiß, dass der EuGH bestimmte Verarbeitungsprozesse untersagt hat. Ich müsste nachliefern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Schuster.

SV **Andre Schuster** (Dt. Städtetag): Vielen Dank für die Frage. Die kommt überraschend, aber gut. Vielen Dank. Es ist tatsächlich so, und da haben Sie richtig gesagt, ist es jetzt noch zweckgebunden oder nicht, wir haben auch in der gemeinsamen Stellungnahme gesagt, wir würden das gerne drin haben. Aber einfach mit dem Blick, was die Freizügigkeitsberechtigung angeht. Das heißt, wir brauchen eigentlich die Abbildung im AZR, um zu sehen, ist die Person überhaupt freizügigkeitsberechtigt – ja oder nein? Und das steht und fällt auch eben mit dem Leistungsbezug. Das heißt, will die Person Leistungen beziehen – ja oder nein? Oder arbeitet sie, damit überhaupt die aufenthaltsrechtliche Voraussetzung, in dem Fall meistens der § 38a, überhaupt gegeben ist. Das ist das, was ich dazu sagen kann. Ob das jetzt entsprechend zweckmäßig ist oder dem Ganzen zu viel ist, das mag ich nicht beantworten, würde dann auch nachliefern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut, dann sind wir, glaube ich, durch.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise): Ich könnte die Frage an Herrn Kelber noch beantworten.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Sie können die beantworten? Bitte.

SV **Dr. Thilo Weichert** (Netzwerk Datenschutzexpertise): Die EuGH-Entscheidung, die Herr Kelber angesprochen hat, bezieht sich einmal auf die Strafverfolgung, beziehungsweise generell auf Zugriff an Sicherheitsbehörden. Und da wurde gesagt, das ist ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot im europäischen Recht. Und dann gibt es auch eine weitere Ausführung im EuGH-Urteil, wo es um statistische Erhebungen geht, wo also auch eine Differenzierung vorgenommen wird zu sonstigen Drittausländern. Der Zweck des AZR ist einfach Datenaustausch. Insofern würde das voll und ganz erfasst werden. Aber Datenaustausch ist sowohl nach Europarecht als auch nach Verfassungsrecht nicht einfach so zulässig, sondern muss gemäß den Grundrechtsschutzregelungen eingeschränkt sein. Und das fordert sowohl der EuGH als auch das Bundesverfassungsgericht. Und diese Einschränkungen, die müssen sich auch an dem jeweiligen Zweck orientieren. Ich hatte es in meinem Eingangsstatement dargelegt, dass keine Unvereinbarkeiten entstehen dürfen und dass flankierende Schutzmaßnahmen vorgesehen sind. Dann wäre es aus meiner Sicht sogar möglich, auch Krankenversicherungsinformationen, insbesondere wenn es Statusinformationen und keine Leistungsinformationen oder keine Gesundheitsdaten angeht, aufzunehmen. Aber dann bitte schön mit den strengen Regelungen, wie es wir zum Beispiel im SGB V haben oder im SGB X. Im SGB X gibt es ganz spezifische Regelungen des Zugriffs für Sicherheitsbehörden auf Sozialdaten. Diese Regelung, diese enge Regelung wird durch das AZR-Gesetz vollständig aufgehoben oder umgangen. Hier muss also die Regelung des § 72 SGB X abgebildet werden für die Übermittlung von Sozialdaten durch das Ausländerzentralregister.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Jetzt frage ich aber, ob es da nochmal abweichende Einschätzungen dazu gibt oder ob wir das so stehen lassen



können. Es scheint aber so zu sein, dass wir es stehen lassen können.

Gut, dann danke ich für die Aussprache, auch für die überraschenden Fragen, die deutlich gemacht haben, dass wir hier nicht alles bis ins Kleinste vorbereiten, sondern einen lebendigen Austausch miteinander treten. Eine erfolgreiche Woche Ihnen allen und bis zum nächsten Mal. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 15:47 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB  
**Stellvertretender Vorsitzender**



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)375 A**

Bonn, den 11.01.2024

## **Stellungnahme**

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

### **zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat**

am 15. Januar 2024

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

BT-Drucksache 20/9470



## 1. Allgemeines

Grundsätzlich begrüße ich die Digitalisierung bei den Ausländer- und Leistungsbehörden. Hierdurch würde es ermöglicht werden, die Daten an zentraler Stelle sichtbar zu machen und eine einheitliche Protokollierung und Löschung der Daten zu den jeweiligen Zeitpunkten sicherzustellen. Zudem wäre mit einer deutlich höheren Aktualität und somit Richtigkeit der im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten zu rechnen sein.

Ungeachtet dessen sind aus datenschutzrechtlicher Sicht folgende Punkte anzumerken:

## 2. Zu Art. 1 Nr. 30 DÜV-AnpassG (§ 34 Absatz 6 AZRG-E)

Diese Regelung ist rein deklaratorischer Natur ohne eigenen Regelungsgehalt und daher streng genommen nicht notwendig. Die geplante Norm hat exakt den gleichen Regelungsgehalt wie § 2 Nr. 3 IDNrG i. V. m. § 1 IDNrG nebst Nr. 3 der Anlage zu § 1. Da § 2 IDNrG ohnehin direkt für alle in der Anlage genannten öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder gilt, kann die geplante Fassung des § 34 Absatz 6 AZRG-E nicht als eine Art Umsetzungsgesetz verstanden werden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht mit Blick auf die Gesetzesbegründung. Vielmehr bestätigt diese, dass die Regelung als Umsetzung der Anforderungen aus dem IDNrG dienen soll, die eigentlich in dieser Form nicht nötig wäre.

## 3. Erweiterung des Datenkranzes und der abrufberechtigten Behörden (Art. 1 Nr. 3 DÜV-AnpassG, § 2 Abs. 4 AZRG-E; Art. 1 Nr. 4 DÜV-AnpassG, § 3 Absatz 1 Nr. 5 AZRG-E; Art. 1 Nr. 7 Buchstabe e), Doppelbuchstabe bb), § 10 Absatz 4 Satz 2 Nr. 3b AZRG-E; Art. 1 Nr. 19 DÜV-AnpassG, § 19 AZRG-E, Art. 1 Nr. 21 DÜV-AnpassG, § 22 AZRG-E und andere)

Anzumerken ist, dass sowohl der Datenkranz des Ausländerzentralregisters (AZR) (u.a. die Daten der Verpflichtungsgeber im Aufenthaltsrecht, frühere Geschlechtseinträge der Ausländer) als auch der Kreis der zum Abruf im automatisierten Verfahren abrufberechtigten Behörden (z.B. Vollzugseinrichtungen, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenbehörden, Bundesagentur für Arbeit) erneut erweitert werden. Die Erweiterung widerspricht einem Beschluss des Deutschen Bundestages (der Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) (BT-Drucks. 19/28170) in der vom Innenausschuss geänderten Fassung (BT-Drucks. 19/29820), in der es unter III.1. heißt, dass keine inhaltliche Erweiterung des AZR vor dem Abschluss der Evaluation des 2. Datenaustauschverbesserungsgesetzes erfolgen soll. Die Evaluation ist erst für Ende 2024 vorgesehen. Diese vom Parlament geforderte Evaluation sollte zunächst abgewartet werden, um die Wirksamkeit gesetzgeberischer Maßnahmen zu untersuchen und den Bedarf für weitere Änderungen zunächst abschätzen zu können.



#### **4. Kriterium der Erforderlichkeit fällt weg (Nr. 4 DÜV-AnpassG, § 52a Zweites Buch Sozialgesetzbuch)**

Auch im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) wird die Zugriffsmöglichkeit auf das AZR erweitert. § 52a SGB II soll künftig regeln, dass die Agentur für Arbeit zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Leistungserbringung Auskunft aus dem AZR einholen darf, ohne die bisher vorhandene Einschränkung. Der derzeit vorhandene Zusatz "soweit dies zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch erforderlich ist" soll wegfallen. Ursprünglich handelte es sich also um eine anlass- und verdachtsabhängige Datenerhebung, die durch eine klare Zweckbindung begrenzt war. Die jetzt definierte Zweckbindung "zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Leistungserbringung" ist hingegen verdachtsunabhängig und eher vage. Laut Gesetzesbegründung wird mit der Änderung bezweckt, bestehende Datenübermittlungsverpflichtungen in einen digitalen Prozess zu übertragen, um bislang notwendige Arbeitsschritte und Rückfragen unter Verwendung personenbezogener Daten zu erübrigen und aufgrund der demographischen Entwicklung wachsende Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung in Ausländer- und Leistungsbehörden partiell ausgleichen zu können.

Insgesamt sehe ich die beabsichtigte Änderung des SGB II kritisch. Die Neuregelung steht in Konflikt mit dem in § 67a Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) verankerten und vom Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Volkszählungsurteil hergeleiteten Grundsatz der Direkterhebung beim Betroffenen sowie dem Grundsatz der Zweckbindung gem. Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO. Zwar gelten beide Grundsätze nicht absolut und können unter Umständen und unter bestimmten Voraussetzungen modifiziert werden. So sind bei Abkehr vom Grundsatz der Direkterhebung die wesentlichen, besonders grundrechtsschonenden Elemente der Direkterhebung wie Transparenz, Kontrolle und strukturelle Hemmnisse der Zusammenführbarkeit mit anderen Mitteln gleichsam effektiv zu gewährleisten. Derartige Sicherheiten sind in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Zudem ist unklar, ob neben den Abrufen aus dem AZR überhaupt noch das Gebot gilt, die erforderlichen Daten zunächst beim Betroffenen zu erheben.

Es besteht letztlich die Gefahr, dass Datenzugriffe auf das AZR durch die Bundesagentur für Arbeit aus reinen Praktikabilitätserwägungen heraus vorgenommen werden. Der Ansatz, Abfrageprozesse zu verkürzen und Behördenentscheidungen auf Grundlage aktueller und konsistenter Informationen zu verbessern sowie Betroffenen aufgrund verbesserten Informationsaustauschs unnötige Behördengänge zu ersparen, ist grundsätzlich begrüßenswert. Jedoch sollte - auch im Hinblick auf weitere Gesetzgebungsverfahren - dieses Ziel nicht ausschließlich zu Lasten eines effektiven Datenschutzes erreicht werden.



Soweit die beabsichtigte Gesetzesänderung der Bekämpfung von Leistungsmisbrauch dient, wird in der Gesetzesbegründung nicht erläutert, dass der bisherige § 52a SGB II sich als nicht ausreichend erwiesen hat und in der Praxis diesbezüglich Probleme bestehen. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, könnte meine datenschutzrechtliche Bewertung anders ausfallen. Dann müsste die Gesetzesänderung aber auch mit belegbaren Fakten auf die Bekämpfung von Leistungsmisbrauch gestützt werden.

## **5. Sicherheits- und Qualitätsstatistik (Art. 8 Nr. 3 GE DÜV-AnpassG, § 76c AufenthaltVO-E)**

Die Regelung sieht vor, dass das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zukünftig eine "nationale Sicherheits- und Qualitätsstatistik zu den nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes erhobenen biometrischen Daten und zu den durchgeführten maschinellen Dokumentenprüfungen nach dem Stand der Technik" führt. Weiter heißt es "Das Bundesverwaltungsamt ermöglicht dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik den Zugang zu anonymisierten Einzeldaten zum Zwecke der Sicherheits- und Qualitätsstatistik." Bislang ist im § 76c Absatz 2 Aufenthaltverordnung die Rede von „Qualitätsstatistik mit anonymisierten Qualitätswerten zu Lichtbildern“.

Der Gesetzentwurf enthält zu der sprachlichen Änderung von „Qualitätswerten“ zu „Einzeldaten“ keine Begründung. Hier wäre eine Klarstellung wünschenswert, dass es nicht um den Zugriff auf biometrische Daten geht, sondern ausschließlich um die Qualitätsdaten.

## **6. Änderungsantrag der Regierungsfractionen vom 2. Januar 2024 (§ 10 Absatz 2 Satz 3 AZRG-E)**

Im Änderungsantrag der Regierungsfractionen vom 2. Januar 2024 ist die zusätzliche Speicherung der Daten Optionsnummer und Datum der Optionierung aus dem Verteilverfahren im AZR vorgesehen.

Die Optionsnummer ist eine Nummer aus dem Verteilverfahren nach § 15a, bzw. § 46 Aufenthaltsgesetz. Das Verteilverfahren gegenüber der Zielaufnahmeeinrichtung verlief bislang anonym nur die Personenanzahl und deren Staatsangehörigkeit übermittelt wurden. Die Neuerung ist nunmehr, dass auch die Aufnahmeeinrichtungen Ersuchen nur mit der Optionsnummer über das AZR stellen können. Begründet wird dies mit der Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Möglichkeit der Einrichtung einer Übermittlungssperre in Fällen häuslicher Gewalt. In der Gesetzesbegründung findet keine Auseinandersetzung mit datenschutzrechtlichen Vorgaben statt. Zumindest in § 15a Absatz 1 Satz 6 Aufenthaltsgesetz kann der Ausländer bereits jetzt Gründe vorbringen, die gegen eine häusliche



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Gemeinschaft mit dem Ehepartner oder den Kindern spricht und dies ist bei der Verteilung zu berücksichtigen, § 15a Absatz 2 Aufenthaltsgesetz. Die Notwendigkeit für die Neuregelung ist daher zumindest derzeit noch nicht ersichtlich.

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

**Fachbereich 06**  
Rechtswissenschaft

**Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker**

Universitätsallee GW 1  
28359 Bremen

Bremen 6. Januar 2024

Tel. 0421 5905 5465  
Fax 0421 218 66052  
kipker@uni-bremen.de

www.igmr.uni-bremen.de  
igmr@uni-bremen.de

## Schriftliche Stellungnahme

### Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

#### I. Vorbemerkung und rechtlicher Bewertungsmaßstab

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein DÜV-AnpassG hat den behördlichen Informationsaustausch der Ausländerbehörden und der für die Sicherung des Existenzminimums zuständigen Behörden zum Gegenstand. Entsprechende Rechtsgrundlagen sind das SGB II, das SGB VIII, das SGB XII, das UhVorschG und das AsylbLG. Der geltende Rechtsrahmen ist jedoch unzureichend, da er die vorgenannten öffentlichen Einrichtungen nicht in die Lage versetzt, alle für die behördlichen

Entscheidungen relevanten Informationen insbesondere digital auszutauschen. Dies dient einerseits der verlässlichen Leistungserbringung, andererseits aber auch der Schaffung einer verlässlichen Datenlage. Diese Datenlage schafft erst die Voraussetzung für ein funktionierendes Zusammenwirken aller behördlichen Einrichtungen auf der Ebene von Bund, den Ländern sowie den Kommunen. Mit der effektiveren und effizienteren digitalen Datennutzung gehen jedoch zugleich datenschutzrechtliche Herausforderungen einher, die eine entsprechende Anpassung des geltenden Rechtsrahmens im Ausländer- und Sozialrecht erfordern. Zu berücksichtigen ist dabei nicht nur die Vielzahl zuständiger Einrichtungen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, sondern auch die große Zahl der verarbeiteten Daten und deren erweiterte Vernetzung sowie die teils vorhandene besondere datenschutzrechtliche Sensibilität der verarbeiteten personenbezogenen Datensätze aus den Bereichen Arbeitsmarktzugang, Integration und soziale Leistungen. Das Ausländerzentralregister (AZR) dient hier als zentraler Speicherort und als zentrales Ausländerdateisystem.

Ein angemessener und verfassungsrechtlich notwendiger Interessenausgleich der zuvor dargestellten grundrechtlich geschützten Positionen gebietet unter Berücksichtigung vorgenannter praktischer Aspekte und Anforderungen eine sorgfältige Abwägung, die sich anhand der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen wie auch an zu ergreifenden technisch-organisatorischen Schutzmaßnahmen der Datensicherheit bemisst. Dies betrifft vor allem auch besonders eingriffsintensive und unter Umständen auch risikoträchtigere automatisierte Abrufverfahren, die nur dann einzurichten sind, wenn dem BVA ein entsprechender Antrag vorgelegt wurde und die nach DS-GVO notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherheit belastbar umgesetzt und mit dem jeweils

zuständigen Datenschutzbeauftragten im Vorfeld abgestimmt wurden. Dabei zu berücksichtigen sind die datenschutzrechtlichen Verarbeitungsgrundsätze der Datensparsamkeit und der Zweckbindung, sodass die Zulassungsvoraussetzungen für automatisierte Datenabrufe jederzeit vorliegen müssen. Außerdem ist der korrekte Abrufzweck bei jeder Abfrage anzugeben und dessen Dokumentation ist technisch sicherzustellen.

Im Sinne ausländer- und sozialrechtlicher Maßgaben sind in die Bewertung ebenso einzustellen die zeitliche Verkürzung von Datenermittlungs- und Abfrageprozessen, die Verbesserung von Behördenentscheidungen infolge einer aktuellen, verlässlichen und konsistenten Datengrundlage und die Entlastung von Behörden durch effizientere Verwaltungsabläufe. Überdies können Antragsteller und Betroffene infolge eines verbesserten Informationsaustauschs ebenfalls von administrativen Erleichterungen profitieren.

Im Sinne des aus der informationellen Selbstbestimmung folgenden datenschutzrechtlichen Transparenzgrundsatzes ist es für alle Datenverarbeitungsvorgänge auch im Hinblick auf das Ausländer- und Sozialrecht zusätzlich unbedingt erforderlich, angemessene Informationsmöglichkeiten für die durch die Datenverarbeitung betroffenen Personen vorzuhalten. Der vorliegende Gesetzentwurf für ein DÜV-AnpassG ist anhand dieser Maßstäbe, praktischen Notwendigkeiten und juristischen Erwägungen zu bewerten.

## II. Bewertung des Gesetzentwurfs

Aus praktischer Sicht bestehen akute gesetzliche Reformbedarfe und das Bedürfnis für verfahrensrechtliche Anpassungen im Ausländer- und Sozialrecht. Dies betrifft zum einen Medienbrüche in der Informationsübermittlung, die mit entsprechenden datensicherheits- und datenschutzrechtlichen Risiken verbunden sein können. Überdies besteht durch unzureichende Verfahrensautomatisierung bei der Übermittlung von Informationen das Problem verzögerter Sachverhaltsbearbeitung sowie eine gesteigerte Fehleranfälligkeit bei der Datenverarbeitung, z.B. falls zusätzliche manuelle Eingabeschritte notwendig werden. Gleichzeitig besteht das Bedürfnis, in den Bereichen Aufenthaltsrecht und Sozialleistungsbezug statistische Daten auszuwerten, um im Sinne der staatlichen Gewährleistungsverantwortung ein verbessertes und angepasstes Angebot auszusteuern und bereitstellen zu können. Eine Vereinheitlichung der Datenverarbeitung trägt außerdem dazu bei, Inkongruenzen in bestehenden Datensätzen auszuräumen und für die Zukunft zu vermeiden.

**Die mit dem Entwurf für ein DÜV-AnpassG zur Erreichung dieser praktischen und verfassungsrechtlich legitimen Ziele vorgeschlagenen Maßnahmen sind in einer rechtlichen Gesamtbewertung geeignet, erforderlich und angemessen.**

Hierzu vorgeschlagen werden Änderungen im AZR-Gesetz, in der AZRG-Durchführungsverordnung, im Aufenthaltsgesetz, im SGB II, im SGB VIII, im Unterhaltsvorschussgesetz, im SGB XII, in der Aufenthaltsverordnung, im Asylgesetz, in der Ankunfts-nachweisverordnung sowie im Identifikationsnummerngesetz.

Vorgeschlagen wird unter anderem, Verpflichtungserklärungen in das AZR aufzunehmen. Wie dargelegt wurde, ist es aus praktischen Ge-

sichtspunkten heraus sinnvoll, personenbezogene Angaben zu Personen zu speichern, die eine Verpflichtungserklärung abgegeben haben. Insofern erscheint es wenig sinnvoll, hierzu ein eigenes Register zu errichten. Durch die Aufnahme von Verpflichtungserklärungen in das AZR ist die Schaffung eines eigenständigen Registers für Verpflichtungserklärungen im Sinne von Datenkongruenz und Datensparsamkeit nicht notwendig.

Weitere vorgeschlagene Änderungen im AZR betreffen die Art und den Umfang der zu speichernden Datenbestände und die Abrufbefugnisse. Generell gilt ausgehend vom datenschutzrechtlichen Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt, welches auch für die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen und Sozialleistungsträger gilt, dass eine geeignete gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden sein muss, die legitime Zwecke verfolgt. Diese Zwecke betreffen für den vorliegenden Fall unter anderem Verfristungsfragen, die Rechtmäßigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen, die Erfassung von Angaben zum Bezug von Sozialleistungen, die Entscheidungen in aufenthaltsrechtlichen Verfahren und die Kostenschuldnerschaft von Maßnahmen. Hinreichend eng gefasste tatbestandliche Regelungen lassen gegenwärtig nicht erkennen, dass durch die vorgeschlagenen Maßnahmen Datenschutzprinzipien grundlegend verletzt werden, so werden beispielsweise konkrete Zweckbeschränkungen in den Vorschriften vorgesehen.

Soweit neue Speichersachverhalte für personenbezogene Daten im AZR begründet werden, orientieren sich diese am tatbestandlich ebenfalls hinreichend eng gefassten Erfordernis des fachlichen Bedarfs von möglichst vollständigen und aktuellen Tatsachengrundlagen als Entscheidungsbasis.

Ebenfalls dargelegt wird, wie die Übertragung bestehender Datenübermittlungspflichten aus der Verwendung unterschiedlicher (digitaler) Medi-

en hin zur Überführung in einen einheitlichen digitalen Prozess dazu beitragen kann, Datenschutz und Datensicherheit zu verbessern. Insbesondere kann durch die digitale Prozessvereinheitlichung deutlich besser als bislang sichergestellt werden, dass auf gespeicherte Datenbestände nur autorisierte Personen Zugriff haben. Überdies ermöglicht die Abbildung des digitalen Prozesses eine Zugriffskontrolle, die ein entscheidendes Element der technisch-organisatorischen Datensicherheit darstellt. Hinzu tritt auch hier, dass die Speichersachverhalte eng umgrenzt sind und konkret beschrieben werden.

Soweit automatisierte Verfahren verwendet werden, ist die Zulassung antragsgebunden und Abruflimitierungen ergeben sich aus der Anknüpfung an die Erhebungsbefugnis von abrufbefugten Stellen, deren Voraussetzungen im jeweiligen Einzelfall vorliegen müssen. Eine zusätzliche Überprüfungsmöglichkeit ergibt sich durch Stichprobenverfahren seitens des BAMF. Auch ist die Speicherung von aufenthaltsrechtlichen Bescheiden und Gerichtsentscheidungen nicht unlimitiert möglich. Eine Speicherung darf nur dann erfolgen, wenn besondere gesetzliche Verarbeitungsregelungen oder überwiegende Interessen der betroffenen Person nicht entgegenstehen. Ebenso wird der Abruf limitiert und ist nur zulässig, sofern die Kenntnis des Dokuments für die abrufende Stelle unerlässlich ist, weitere Informationen nicht rechtzeitig von der zuständigen Behörde zu erlangen sind und ihr die Daten, auf die sich die Dokumente beziehen, überhaupt erst übermittelt werden dürfen.

Der Datenminimierung und Speicherbegrenzung wird Rechnung getragen, indem Höchstspeicherfristen für personenbezogene Daten festgesetzt werden bzw. tatbestandliche Angaben erfolgen, anhand derer sich die Speicherfristen für den konkreten Fall ermitteln lassen. Rechtlich unzulässige Vorratsdatenspeicherungen werden hierdurch und durch konkrete

Zweckbindungen ausgeschlossen, die ebenfalls auch geeignet sind, anlasslose Datenabfragen zu vermeiden.

Flankierende Zusatzregelungen, die im geltenden Recht bislang nicht verankert sind, tragen im weiteren Sinne zur Verbesserung des Datenschutzes bei. Soweit bislang beispielsweise Grunddaten übermittelt werden, muss dafür kein Zweck angegeben werden. Hierdurch erhöhen sich die Gefahren des Datenmissbrauchs. Künftig soll ein entsprechender Datenabruhzweck inkl. einer Protokollierung sicherstellen, dass keine missbräuchlichen Datenabrufe aus dem AZR stattfinden.

Soweit es zu einer Verarbeitung von sensiblen personenbezogenen Daten kommt, gelten besonders hohe rechtliche Anforderungen. Dies betrifft vor allem Daten zu Geschlechtseintragsänderungen, die Art. 9 DS-GVO unterfallen. Dieser besonderen Datensensibilität wird dadurch Rechnung getragen, dass frühere Angaben nur auf besonderes Ersuchen hin beauskunftet werden können, so im Falle von Zweifeln an der Identität. Insoweit ist es zudem bei einer praktischen Sachverhaltsbetrachtung nicht auszuschließen, dass konventionelle Verarbeitungsverfahren sogar eingriffsintensiver in personenbezogene Datenbestände sind, falls beispielsweise bei Zweifeln an der Identität der betroffenen Person zusätzliche erkennungsdienstliche Maßnahmen eingeleitet werden müssten. Kenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung sind in jedem Falle unkenntlich zu machen.

Weiterhin positiv hervorzuheben ist im Zuge einer bürgerrechtsfreundlichen, transparenten und datenschutzkonformen Verwaltungsdigitalisierung der explizite Verweis auf die Verwendung des durch das Registermodernisierungsgesetz geschaffenen Datenschutzcockpits, das Bürger:innen Auskunft über verwendete Daten und behördliche Datenabfragen und -übermittlungen gibt. Hier wird durch den Gesetzentwurf vorge-

sehen, das Datenschutzcockpit auch für die Übermittlung von Daten aus dem AZR unter Nutzung der Identifikationsnummer nach dem Identifikationsnummerngesetz zu verwenden. Eine Verwendung der AZR-Nummer hingegen wäre nicht empfehlenswert – dies zum einen aus technischen Gründen fehlender Verfahrensvereinheitlichung, zum anderen aus Gründen der Datensicherheit durch Erleichterung der Möglichkeiten für den unbefugten Datenzugriff.

Flankierend wird im Entwurf der Kreis der Personen erweitert, die berechtigt sind, einen Strafantrag gem. § 42 AZRG zu stellen, der Strafvorschriften für Datenschutzverletzungen vorsieht.

Technisch-organisatorische Anforderungen und Fragestellungen werden in Teilen durch das BSI bzw. in Abstimmung mit diesem konkretisiert, soweit es Fragen der Datensicherheit nach dem Stand der Technik angeht.

Bremen, den 6. Januar 2024



Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

**20(4)375 C neu**

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

*Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im  
Ausländer- und Sozialrecht*

**BT-Drucksache 20/9470**

von

Dr. Martin Lenz

Stadt Karlsruhe - Dezernat 3 - Bürgermeister

## **Stellungnahme**

**Dr. Martin Lenz**

Der Gesetzesentwurf ist zu begrüßen, da er einige wesentliche Erleichterungen mit sich bringt. Hierzu gehört beispielsweise, dass zukünftig die Staatsangehörigkeitsbehörden und die Unterhaltsvorschusskassen der Jugendämter zu den zugangsberechtigten Behörden gehören werden, die schnelle Einsicht in Daten ohne aufwändige Ermittlungen durch Anfragen, sowie die Verbesserung beim Erkennen des Doppelbezuges von Sozialleistungen (AsylbIG, SGB II, SGB XII).

Auch die Aufnahme der Verpflichtungserklärungen (VE) einschließlich der Verpflichtungsgeber ins Ausländerzentralregister (AZR) ist ebenfalls positiv zu bewerten. Durch Abfrage im AZR wird erkennbar, ob eine VE Grundlage für den Aufenthaltstitel war. Diese Kenntnis war bislang bei fehlerhaften Angaben der leistungsberechtigten Person nicht sichergestellt bzw. nur auf Anfrage bei der Ausländerbehörde zu ermitteln. Die Behörde kann insbesondere prüfen, ob und welche VE der Verpflichtungsgeber bereits abgegeben hat und ob dies mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit einhergeht.

Die Ausländerbehörden (ABH) benötigen die Auskunft der Sozialbehörden zu den bezogenen Sozialleistungen in aller Regel hauptsächlich dafür, wenn es um die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis geht. Dies ist jedoch nur ein geringer Anteil der täglich zu treffenden Entscheidungen. Ansonsten sind Antragstellende ohnehin gehalten, Einkünfte im Rahmen der Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung vorzulegen und nachzuweisen – im Fall des Leistungsbezugs durch Vorlage des jeweiligen Leistungsbescheids. Sofern die Unterlagen durch die Antragstellenden nicht vorgelegt werden, kommen sie dieser Mitwirkungspflicht nicht nach, was unter Umständen ein Versagungsgrund für die Aufenthaltserlaubnis sein kann. Wenn Antragstellende säumig im Hinblick auf Vorlage ihrer Leistungsbescheide sind, ist es allerdings hilfreich, wenn die Auskunft über das AZR eingeholt werden kann und nicht händisch bei der Leistungsbehörde abgefragt werden muss.

Wichtig ist der Hinweis, dass bei den Ausländerinnen und Ausländern, die für die Auswertung und somit auch für die Eintragung der Sozialleistungen ins AZR als besonders wichtig erachtet werden (Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte sowie bei Feststellung von Abschiebeverboten) dieser Leistungsbezug in der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde in der Regel keine Rolle spielt. Sowohl bei Flüchtlingen als auch bei subsidiär Schutzsuchenden ist die Aufenthaltserlaubnis auch ohne Sicherung des Lebensunterhalts zu erteilen, d.h. der Bezug von Sozialleistungen ist hier grundsätzlich unschädlich. Insofern ist die Eintragung des Leistungsbezugs für die Ausländerbehörden in diesen Fällen irrelevant. Jedoch können für die Leistungsbehörden Informationen über den Leistungsbezug bei anderen Sozialleistungsträgern sinnvoll sein, um einen Doppelbezug zu vermeiden bzw. einem Leistungsmissbrauch entgegenzuwirken.

Zu bedauern ist, dass eine wesentliche Ausländergruppe, die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger von der Novellierung ausgeschlossen werden. Denn deren Leistungsbezug wird regelmäßig durch die Ausländerbehörden nachgefragt, und doch sind sie im vorliegenden Entwurf des DÜV-AnpassG ausgenommen. Gerade bei dieser Gruppe wäre eine automatische Meldung des Leistungsbezugs enorm wichtig, denn die Freizügigkeitsberechtigung hängt unter anderem von der Frage ab, ob auch Sozialleistungen bezogen werden. Da die Ausländerbehörden die Lebensunterhaltssicherung jedoch nur anlassbezogen bei EU-Bürgerinnen und -bürgern nachfragen dürfen (vgl. § 5 Abs. 3 FreizügG/EU), ist dies im Regelfall erst dann möglich, wenn die Ausländerin bzw. der Ausländer bereits eine Daueraufenthaltsbescheinigung beantragt, d.h. nach fünfjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik. Die Leistungsbehörden haben zwar bereits bisher in den Fällen des § 87 Abs. 2 Nr. 2a AufenthG die Verpflichtung, die Ausländerbehörden über den Leistungsbezug bzw. die Beantragung von Leistungen durch Unionsbürgerinnen und -bürger zu informieren. Allerdings erfolgt die Information nicht automatisiert, sondern schriftlich bzw. per E-Mail. Wird sie unterlassen, fehlen der Ausländerbehörde die erforderlichen Informationen zur Prüfung einer Verlustfeststellung. Ein automatisierter Abgleich wäre hier zu begrüßen, zumal durch den Fachkräftemangel eine Gewährleistung dieser Informationspflicht zunehmend schwierig wird. Unterbleibt die Meldung und erfolgt keine Verlustfeststellung innerhalb der fünf-Jahres-Frist, besteht danach ein uneingeschränkter Zugang zu Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII.

Voraussetzung um die beabsichtigten Ziele zu erreichen, ist eine gute technische Umsetzung; beispielsweise die rechtzeitige Bereitstellung der entsprechenden Schnittstellen, die zügige Bearbeitung der Anträge der neu zuzulassenden Behörden durch das Bundesverwaltungsamt, die Vermeidung etwaiger Verzögerungen in der Darstellung im AZR durch erhöhtes Meldeaufkommen (Stichwort Server). Hier ist auch anzumerken, dass die Releasedaten (01.05. und 01.11. eines Jahres) dazu führen, dass das AZR bei unterjährigen Änderungen in den gesetzlichen Vorgaben nicht den aktuellen Stand abbildet. So war z.B. über Monate hinweg bei Einführung des Chancenaufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG) die Eintragung des Aufenthaltstitels ins AZR für die Ausländerbehörden nicht möglich, weil die neu geschaffene Rechtsgrundlage vom AZR noch nicht vorgesehen war. Die Vorschrift wurde ins AufenthG mit Wirkung zum 31.12.2022 eingeführt, das nächste Release war aber erst am 01.05.2023. Die Ausländerbehörden mussten sich mit Listenführungen und Nachmeldungen behelfen, was zu unnötiger zusätzlicher Arbeit führte. In dieser Novellierung wurde, soweit sich das erkennen lässt, auf die Synchronisation des Inkrafttretens und der Release-Zeitpunkte geachtet. Alternativ ist eine anlassbezogene Aktualisierung dringend angezeigt, da es sonst zu deutlicher Mehrarbeit kommt.

Die im Gesetz vorgesehene unverzügliche Übermittlung muss durch technisch optimierte Schnittstellen auch mit vertretbarem Aufwand umsetzbar sein. Manuelle

Auswertungen aus den Fachanwendungen müssen vermieden und eine vollständig automatisierte Übermittlung gewährleistet werden.

Weiterentwicklung: In einem weitergehenden Schritt wäre zu begrüßen, wenn das AZR insgesamt zur Führung der ausländerrechtlichen Akten genutzt werden könnte. Im eigentlichen und tatsächlichen Sinne als zentrales Ausländerregister (hosting der Ausländerakte über das AZR). Zugriffsberechtigt für die jeweilige Akte der Ausländerin bzw. des Ausländers wäre nur die aktenführende Ausländerbehörde. Bei einem Umzug würde die Zugriffsberechtigung auf die neu zuständige ABH übergehen. Ein Versenden der Akte und immer wieder vorkommende Doppelungen der Akten würden entfallen. Die jeweiligen Meldungen aus der Akte direkt an die im AZRG genannten Behörden wären vermutlich technisch adäquat realisierbar, da die Daten bereits auf der „richtigen Ebene“ lägen.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

An den stellvertretenden  
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres  
und Heimat des Deutschen Bundestages  
Herrn Professor Dr. Lars Castellucci, MdB

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

97070 Würzburg  
Domerschulstraße 16  
Telefon: (0931) 31-8 82335  
E-Mail: [Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de](mailto:Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de)  
Sekretariat: E. Fickenscher

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)375 D**

Würzburg, den 9.1.2024

## **Sachverständige Stellungnahme zum**

### **Geszentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht“ BT-Drs. 20/9470**

Sehr geehrter Herr Castellucci, sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 21.12.2023 bin ich um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu dem o.g. Geszentwurf gebeten worden. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

#### **I. Vorbemerkung**

Der Geszentwurf erweist sich als notwendige Ergänzung ausländer- und sozialrechtlicher Vorschriften und will hier das Ausländerzentralregister, dessen Bedeutung als Informationsplattform in der Vergangenheit im Bereich des Sicherheitsrechts gestärkt wurde, stärken, um so einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten und damit insbesondere auch der Gefahr eines Leistungsmissbrauchs vorzubeugen. Dabei dient das Gesetz zugleich auch der Digitalisierung und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen, um so – auch im Interesse der Antragsteller an einer schnellen Entscheidung – einen weiteren Beitrag zur Steuerung des Migrationsgeschehens leisten zu können.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich in Ansehung der Tatsache, dass das notwendige Ziel des Gesetzes (Nutzung der Vorzüge digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien durch den Einsatz von Datenbanken und Informationssystemen verstanden

als legitimer Zweck) außer Frage stehen dürfte, auf die folgenden, aus der Sicht des Unterzeichners zentralen Gesichtspunkte. Dabei wird es zuvörderst um die Frage gehen, ob der Gesetzentwurf die bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume ausschöpft oder ob im Sinne einer in sich konsistenten Gesamtkonzeption nicht noch weitere Aspekte zu berücksichtigen wären.

## II. Zentrale Fragestellungen des Gesetzentwurfs

1. Versteht man sowohl das Migrations- als auch das Sozialverwaltungsverfahrenrecht als (fehleranfällige) Massenverfahren, die aber gleichwohl dem Ziel verpflichtet sind, im Einzelfall Entscheidungen auf der Grundlage tatsächlich zutreffender Informationen zu treffen, so wird die Bedeutung eines schnellen und sicheren Datenabgleichs durch verschiedene Informationsträger für die sachgerechte Aufgabenerfüllung ebenso deutlich wie umgekehrt auch private Rechte und Interessen auch im Rahmen einer digitalisierten Datenverarbeitung als schützenswerte Belange zu behandeln sind. Damit sind für jede Form der Datenverarbeitung (Erhebung, Speicherung, Übermittlung und sonstige Formen der Verarbeitung) grundrechtlich radizierte Grenzen zu beachten.

2. Gerade weil das deutsche Ausländerrecht nicht nur die Einreise und Ausreise, sondern auch die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern regelt (§ 1 Abs. 1 Satz 4 AufenthG), sind die an diesen Prozessen beteiligten Behörden und Institutionen in besonderem Maße darauf angewiesen, mit den Behörden der Integrations- und Sozialverwaltung auch zeitnah entsprechende Daten auszutauschen. Unstreitig stellt dabei jede Form der Datenverarbeitung (und dies gilt auch für die Datenübermittlung im Bereich der Migrations- und Sozialverwaltung) einen rechtfertigungsbedürftigen, aber auch rechtfertigungsfähigen Eingriff in das Grundrecht auf informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.Vm. Art. 1 Abs. 1 GG) und entsprechende unionsrechtliche Grundrechtsgewährleistungen (Art. 7 GrCh – Schutz der Privatsphäre; Art. 8 GrCh – Datenschutz) dar. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass in Ansehung der legitimen Zwecke des Gesetzes (Verringerung der Missbrauchsgefahren) die Intensität und der Schutzzumfang geringer sein können, wenn den öffentlichen Interessen erhebliches Gewicht zukommt. Soweit damit Flexibilisierungen des Datenschutzniveaus einhergehen, dürften diese aber auch unter Berücksichtigung der Öffnungsklauseln der DSGVO (hier insbesondere Art. 6) keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen.

3. Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf sich als notwendiger und richtiger Schritt einer effektiven Steuerung der Migrations- und Sozialverwaltung erweist, stellt sich eher die Frage, ob zur Zielerreichung nicht noch weitere Schritte erforderlich wären, die zwar nicht verfassungsrechtlich geboten, aber rechtspolitisch zumindest sinnvoll sein dürften. So wäre es denkbar, die für die Datenübermittlung zentrale Vorschrift des § 15 ZARG dahingehend zu erweitern, dass eine Datenübermittlung generell auch an die für die Integration und Schulbildung zuständigen kommunalen Behörden erfolgen soll, um gerade auch in diesem Bereich eine verbesserte Integrationsarbeit überhaupt zu ermöglichen und damit die Verfahren insgesamt zu optimieren. Fraglich ist ferner auch, ob die Regelung in Art. 1 Nr. 9 Buchstabe b des

Gesetzentwurfs sachdienlich ist, wenn damit eine Beschränkung auf Strafvollstreckungsbehörden einhergeht, damit aber zugleich der Bereich der Untersuchungshaft ebenso ausgenommen ist wie auch andere Haftarten (Abschiebehaft etc.) nicht erfasst werden; hier wird eine an sich zielführende umfassende digitale Meldekette bewusst nicht engmaschig konstruiert, was zu Effizienzverlusten führen dürfte. Im Sinne einer erhöhten Effizienz (die insoweit nicht nur der effektiven Rechtsdurchsetzung, sondern zugleich auch dem effektiven Rechtsschutz dienen dürfte) sollte im Rahmen der Gesetzesänderung die für die Datenübermittlung an die Gerichte maßgebliche Rechtsvorschrift des § 16 AZRG dahingehend geändert werden, dass die Gerichte (zumindest die der Verwaltungsgerichtsbarkeit) einen direkten und unmittelbaren Zugriff auf die Datenkategorien des § 16 AZRG erhalten. Gerade die zeitaufwendige Ausgestaltung des Abrufverfahrens nach § 16 Abs. 2 AZRG („erweitertes Ersuchen“) erweist sich hier als erhebliche Beeinträchtigung eines effektiven gerichtlichen Verfahrens. In diesem Kontext erscheint es auch sachgerecht, die Norm des § 22 AZRG (Abruf im automatisierten Verfahren) in Teilen zu überdenken; warum nunmehr nach dem Gesetzentwurf die Generalstaatsanwaltschaften und die Sozialgerichtsbarkeit vom automatisierten Abrufverfahren ausgeschlossen sein sollen (Art. 1 Nr. 21 a) aa) bbb) und ccc)), erschließt sich in Ansehung der Bedeutung beider Bereiche hoheitlicher Tätigkeit nicht, sind doch zum einen auch die Generalstaatsanwaltschaften im Bereich strafrechtlicher Ermittlungen auf entsprechende Daten angewiesen und zum anderen auch bei den Sozialgerichten Verfahren mit entsprechendem Bezug zu ausländer- und sozialrechtlichen Daten anhängig. Ein sachlicher Grund für einen entsprechenden Ausschluss ist nicht ersichtlich; vielmehr dürfte die Teilnahme am automatisierten Datenabruf einen gleichen und sicheren Dateninformationsstand sicherstellen.

### **III. Abschließende Bemerkungen**

Der Gesetzentwurf begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken; das Gesetzgebungsverfahren sollte daher fortgesetzt werden.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*

Netzwerk Datenschutzexpertise GbR  
Dr. Thilo Weichert  
Waisenhofstr. 41  
D-24103 Kiel  
Tel.: +49 431 9719742  
E-Mail: weichert@netzwerk-datenschutzexpertise.de

DR. THILO WEICHERT, WAISENHOFSTR. 41, 24103 KIEL

An den Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)375 E**

Kiel, den 11.01.2024

## **Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise**

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

BT-Drs. 20/9470 v. 27.11.2023 (= BR-Drs. 567/23 v. 03.11.2023)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 15.01.2024 zu dem im Betreff genannten Gesetz, an der ich gerne teilnehmen werde.

Mit dem Entwurf eines DÜV-AnpassG soll der digitale Datenaustausch zu nicht freizügigkeitsberechtigten Ausländern in den Bereichen Integration, Arbeitsmarktzugang und soziale Leistungen über eine Speicherung im Ausländerzentralregister (AZR) und Kommunikation hierüber insbesondere mit den Ausländer- und den Leistungsbehörden ermöglicht und verbessert werden. Die erlangten Daten sollen eine genauere Steuerung von Integrationsangeboten ermöglichen.

Die Ausschüsse des Bundesrats haben zum Regierungsentwurf Empfehlungen beschlossen, die darauf abzielen, weitere Datenverarbeitungsmöglichkeiten zu eröffnen (BR-Drs. 567/1/23 v. 05.12.2023). Diese Empfehlungen wurden auf der Sitzung des Bundesrats am 15.12.2023 weitgehend mehrheitlich angenommen (TOP 31, BR 1040. Sitzung, S. 445). Hierauf wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

#### **A. Allgemeine Bewertung des Gesetzesvorschlags**

Der Gesetzentwurf zielt in Bezug auf nichtfreizügigkeitsberechtigte Ausländern (also insbes. Drittausländer/Nicht-EU-Staatsangehörige) auf effektivere Verwaltungsabläufe ab. Damit sollen aktuellere und konsistentere Informationen insbesondere für Behörden, die existenzsichernde Leistungen erbringen sowie die für Entscheidungen zur Ausübung abhängiger Beschäftigungen zuständig sind, verfügbar gemacht werden.

Zusätzlich zu den Ende September 2023 online angeschlossenen 3.956 Behörden sollen so ca. 3.000 weitere Behörden online Daten der ca. 20 Millionen Betroffenen abrufen können. Abfrageberechtigt insgesamt sind derzeit schon über 16.000 Stellen mit mehr als 150.000 behördlichen Einzelnutzenden (GFF-Studie: Das Ausländerzentralregister verletzt Datenschutzstandards und die Grundrechte Millionen Betroffener, 13.01.2022, <https://freiheitsrechte.org>).

Der Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass weitere Datenverarbeitungsbefugnisse für Behörden eingeräumt werden, die mit Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einhergehen. Diese sind aus fachlicher Sicht teilweise begründet und ermöglichen eine vereinfachte zwischenbehördliche Kommunikation, die zu Effizienzsteigerungen und zu Verfahrensbeschleunigungen beitragen können. Die betroffenen Nichtdeutschen werden aber so zugleich in verstärktem Maße einem zentralisierten bürokratischen Informationssystem mit **zwangsweiser Erfassung** und Kommunikation ausgesetzt, ohne einen wesentlichen eigenen bestimmenden Einfluss nehmen zu können.

Die im Entwurf vorgesehenen Verbesserungen bei der Registrierung von Ausländern und beim digitalen Austausch sind im Interesse aller Beteiligten im Grunde zu begrüßen. Die Automatisierung der Prozesse hat aber neue Gefährdungen für den Datenschutz sowie für weitere Grundrechte zur Folge. Diese beschränken sich nicht nur auf neue technische Risiken, sondern beziehen sich auch auf erleichterte Möglichkeiten des Datenmissbrauchs. Es ist kein Wunder, dass bei einer Stichprobe offenbar bei 1,8 % der Datenabfragen Verstöße festgestellt wurden (Biselli, Mehr Daten für das Ausländerzentralregister, <https://netzpolitik.org> 01.12.2023). Um diesen Risiken zu begegnen, sind angemessene Vorkehrungen nötig. Solche sind in dem Entwurf aber nicht vorgesehen.

Trotz einer weiteren Erfassung von Daten, erweiterten Nutzungsmöglichkeiten und der damit verbundenen erhöhten Gefahr unzulässiger Zweckänderungen der Daten und des Datenmissbrauchs sieht der Entwurf keine wirksamen Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Aktivitäten und **keine zusätzlichen Garantien** für die Betroffenen vor.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Sicherungen besteht auch angesichts des Umstands, dass das AZR als zentrale Datenspeicherungs- und Austauschplattform immer weiter ausgebaut wird und hierüber eine Totalkontrolle der Erfassten ermöglicht wird. Solche zentralen Erfassungen sind in hohem Maße missbrauchs anfällig. Die Erfahrungen während des Nationalsozialismus mit der **zentralen Erfassung** von Menschen, die einer diskriminierungsgefährdeten Minderheit angehören, führte in der Bundesrepublik zu der Konsequenz, dass Geheimdienste und Polizei informationell voneinander getrennt und föderal strukturiert wurden (Polizeibrief der Alliierten zur Genehmigung des Grundgesetzes vom 14.04.1949) und dass in den 70er-Jahren die Planungen für ein zentralisiertes Meldewesen verworfen und anstelle dessen eine kommunale Meldeerfassung vorgenommen wurde. Von diesen Schlussfolgerungen unberührt blieb die zentralisierte Erfassung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland (Weichert, AZRG, 1996, Einführung Rn. 2-5). Gemäß der Rechtsprechung bedarf es für zentrale Datenverarbeitungsstrukturen jeweils einer spezifischen Legitimation (EuGH 16.12.2008 – C 524/06 Rn. 66), die vom Entwurf nur ungenügend dargestellt wird. Angesichts zunehmender ausländerfeindlicher Tendenzen in Deutschland und dem Risiko, dass deren Vertreter auch administrativen Einfluss erhalten können, müssen Vorkehrungen für den Fall ergriffen werden, dass derartige Daten zur Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten genutzt werden. Dies wurde bisher und wird erneut im vorliegenden Entwurf versäumt.

Beim vorliegenden Gesetzentwurf geht es auch um die Verarbeitung von Daten zu Flüchtlingen, die wegen **politischer Verfolgung** Anträge auf Asyl und auf Anerkennung einer politischen Verfolgung stellen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten grds. untersagt. Hierzu zählen u.a. Daten, aus denen politische Meinungen hervorgehen. Die Ansicht, politisch verfolgt zu sein und einen Anspruch auf Asyl nach Art. 16a GG zu haben, kann selbst eine politische Meinung sein. Gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO ist die Verarbeitung solcher Angaben erlaubt, wenn dies auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgt, dies im erheblichen öffentlichen Interesse erforderlich ist und dabei der Wesensgehalt des Datenschutzgrundrechts sowie die Interessen der Betroffenen durch

„angemessene und spezifische Maßnahmen“ gewahrt werden. Ein öffentliches Interesse an einer Verarbeitung nach dem AZRG, dem Asylgesetz (AsylG) oder nach anderen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften kann grds. angenommen werden. Für die Zulässigkeit einer Verarbeitung bedarf der weiten in Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO genannten Voraussetzungen (verstärkte Erforderlichkeitsprüfung sowie angemessene Schutzvorkehrungen).

Ursprünglich handelte es sich bei dem AZR um eine Datenbank, die ausschließlich aufenthalts- und sicherheitsbehördliche Funktionen erfüllte. Mit dem 1. DAVG von 2016 und dem 2. DAVG von 2019 wurde der Anwendungs- und Nutzungsbereich des AZR auf **Förderungs-, Hilfs- und soziale Maßnahmen** ausgeweitet. Eine informationelle Abschottung dieser neuen Nutzungen von den ursprünglichen Zwecken wurde nicht vorgesehen. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt insbesondere darauf ab, dass verstärkt Sozialdaten (§ 67 Abs. 1 SGB X) im AZR gespeichert und von dort weiterübermittelt werden. Diese Daten sind in besonderem Maße durch das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) geschützt. Dies gilt – entgegen einer weit verbreiteten Ansicht – auch für Daten, die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) verarbeitet werden (Weichert ZFSH 4-2022, 202 ff.; Weichert in Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz (GK-AufenthG), Hrsg. Berlitz, Stand Mai 2022, § 18a AZRG Rn. 5a). Zweck des Sozialgeheimnisses ist es zu verhindern, dass durch Kenntniserlangung der Hilfsbedürftigkeit den Betroffenen ungerechtfertigte Nachteile entstehen. Um dies zu erreichen, bedarf es einer verstärkten Zweckbindung dieser Daten.

Art. 6 Abs. 4 DSGVO verbietet bei der personenbezogenen Datenverarbeitung das Verfolgen von **Zwecken, die miteinander nicht vereinbar sind**. Bei tendenziell unvereinbaren Zwecken müssen negative „Folgen der beabsichtigten Weiterverarbeitung“ regulativ ausgeschlossen werden (lit. d) oder „geeignete Garantien“ vorhanden sein (lit. e). Der sowohl europarechtlich bei der Verarbeitung von sensiblen Daten (Art. 9 DSGVO) wie auch verfassungsrechtlich geforderte gesteigerte Schutz (Weichert DuD 2017, 539) wird bei Flüchtlingen weder im AZRG noch in den sonstigen Gesetzen gewährleistet.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt in keiner Weise, dass durch die zusätzliche Aufnahme von dem Sozialgeheimnis unterliegenden Daten die Zugriffsmöglichkeiten auf diese Daten durch sämtliche **Sicherheitsbehörden**, also Polizeien, Staatsanwaltschaften und Geheimdienste, eröffnet wird, ohne dass Vorkehrungen zum Schutz vor Datenmissbrauch oder unverhältnismäßiger Zweckänderungen getroffen werden (§§ 15, 20, 22 AZRG). Damit wird die offensichtliche Verfassungswidrigkeit derartiger Datenzugriffe verstärkt (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 65-78 m.w.N.).

Nicht weiter ausgeführt werden können und sollen hier weitergehende **verfassungsrechtliche Bedenken**, die schon langfristig hinsichtlich der Regelungen des AZRG bestehen und welche die Bestimmtheit von Regelungen, die Erforderlichkeit von zugelassenen Verarbeitungen, die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sowie den Gleichheitsgrundsatz betreffen (dazu ausführlich Weichert GK-AufenthG, AZRG, Vorbemerkung Rn. 54-146).

Die Regelungstechnik des AZRG ist mit mehrfachen Verweisen und Bezugnahmen derart kompliziert, dass die Anwendenden das **Normengestrüpp** oft nicht mehr durchschauen können. Erst Recht gilt dies für die Betroffenen, für die dieses Gesetz ein Buch mit tausend Siegeln ist. Selbst der Gesetzgeber erfasst offenbar die Normenkomplexität nur eingeschränkt. Im vorliegenden Entwurf werden fünf Korrekturen von fehlgeleiteten Regelungen sowie 11 Klarstellungen vorgenommen. Diese Art der Regulierung verletzt das verfassungsrechtlich bestehende Gebot der Bestimmtheit und der Normenklarheit (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 67, 85 ff).

Die oben aufgeführten allgemeinen Kritikpunkte wurden u.a. im Rahmen der Anhörung des Bundestagsausschusses zum 2. DAVG am 13.05.2019 von verschiedenen Stellen vorgetragen. Leider hat sich diese Kritik weder in der weiteren Gesetzgebung noch im vorliegenden Regierungsentwurf oder in der Stellungnahme des Bundesrates hierzu niedergeschlagen.

## B. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

### Zu Änderungen des AZRG

#### Zu § 2 AZRG – Speicheranlass (3.)

Erfasst werden sollen gemäß Abs. 1 Nr. 3a künftig auch alle Ausländer, „die **existenzsichernde Leistungen** nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz oder dem Zweiten, Achten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch beziehen“. Sowohl die Tatsache des Sozialleistungsbezugs wie auch die näheren Umstände unterfallen bei den Leistungserbringern unter das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I).

In § 72 SGB X ist bisher der **Zugriff durch Sicherheitsbehörden** auf Sozialgeheimnisse eng und weitgehend auf Grunddaten begrenzt. Der Zugriff ist von einer Entscheidung eines Beamten mit der Befähigung zum Richteramt abhängig. Durch die umfassende Aufnahme der sozialgesetzlichen Speicheranlässe und -inhalte (§ 3) sowie die entsprechenden Änderungen im Sozialrecht werden die sozialgesetzlichen Schutzregelungen faktisch ausgehebelt, ohne dass hierauf in der Gesetzesbegründung auch nur hingewiesen wird.

Gemäß einem neu einzuführenden Absatz 2c sollen künftig zusätzlich zwecks Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit Ausländer erfasst werden, bei denen die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitserlaubnis, eine Zustimmung im Werkvertragsverfahren, eine Vermittlungsbestätigung oder das Einvernehmen zu einer Beschäftigung erteilt hat oder erteilen wird. Entgegen der Gesetzesbegründung (S. 53) erfolgt mit der Formulierung keine datenschutzrechtliche „Zweckbeschränkung“, da sich diese nur auf den Speicheranlass beschränkt und sich nicht auf die Zwecke der Datenübermittlung und -nutzung bezieht. Dies hat zur Folge, dass z.B. sämtliche Sicherheitsbehörden einen umfassenden Zugriff auch auf diese **beschäftigungsrelevanten Daten** erhalten. Eine umfassende Zweckbeschränkung dieser Daten wäre unabdingbar.

Gemäß einem neu angefügten Absatz 4 sollen dem Datensatz des Ausländers die Daten von Personen hinzugespeichert werden, die eine **Verpflichtungsermächtigung** (§§ 66 Abs. 2, 68 Abs. 1 AufenthG) abgegeben haben. Mit der Speicherung von Verpflichtungsermächtigungen erfasst das AZR nicht nur Daten von Ausländern, sondern auch von Deutschen (Weichert in GK-AufenthG, § 2 AZRG Rn. 92). Auch diese zusätzlichen Daten unterliegen dem umfassenden Zugriff der Sicherheitsbehörden, ohne dass die nötigen Vorkehrungen zur Verhinderung zweckwidriger Nutzungen getroffen werden.

#### Zu § 3 AZRG – Speicherinhalte (4.)

Gemäß Nr. 5 in Abs. 1 sollen künftig auch „**frühere Geschlechter** (frühere Personalien)“ gespeichert werden. Dabei handelt es sich um eine Folgeregelung zum „Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag“ (SBGG). Erfasst wird so ein besonders sensibles Datum, das als Angabe zur „sexuellen Orientierung“ gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO unter einem besonderen Schutz steht. Dieses Datum darf nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 DSGVO verarbeitet werden. Gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO müssen in dem Gesetz „angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorgesehen sein. Zudem muss die Abfrage „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“ sein. Diesen

Anforderungen genügen die AZRG-Regelungen nicht; dies gilt auch für § 10 Abs. 3 S. 1 AZRG-E (vgl. Begründung S. 63).

Gemäß einer neu in Abs. 1 einzuführenden Nr. 6a sollen „Angaben zum Bezug von **existenzsichernden Leistungen** nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem Unterhaltsvorschussgesetz, dem Zweiten, dem Achten oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ gespeichert werden. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

Gemäß einem neuen Abs. 3d sollten die für die Arbeitsaufnahme angeforderten und ausgestellten erforderlichen Dokumente gespeichert werden. Durch die Speicherung und **Nutzungsmöglichkeit von Dokumenten** werden nicht nur strukturierte Daten, sondern auch Begründungstexte mit vielen weiteren Angaben verfügbar gemacht. Dadurch wird die Problematik von aufenthaltsrechtlichen Dokumenten (§ 6 Abs. 5 AZRG) auf beschäftigungsrechtliche Dokumente ausgeweitet. Mit der Übermittlung dieser Dokumente erfolgt regelmäßig ein Verstoß gegen das Datenminimierungsgebot des Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO (Weichert in GK-AufenthG, § 6 AZRG Rn. 34-47), zumal eine zweckbegrenzte Nutzung dieser Dokumente im Gesetz nicht sichergestellt wird.

Gemäß einem neuen Abs. 6 werden Angaben zu **Verpflichtungsermächtigungen** gespeichert. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

#### Zu § 6 – **Systematische Übermittlung** an das AZR (5.)

Die Neuregelung erweitert die **Pflicht zur Datenübermittlung** an das AZR auf sämtliche zur Übermittlung berechtigten Sozialleistungsbehörden, einschließlich der Bundesagentur für Arbeit und der leistungserbringenden Behörden gemäß dem AsylLB. Insofern wird auf die Ausführungen zu § 2 AZRG verwiesen.

Durch die Änderung in Abs. 2 S. 3 sollen gemäß der Begründung (S. 60) durch die Ausländerbehörde zusätzlich gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO besonders geschützte **Gesundheitsdaten** angeliefert und im AZR gespeichert werden, ohne dass die in Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO geforderten Maßnahmen sowie höhere materiell-rechtliche Anforderungen vorgesehen sind.

#### Zu § 10 Abs. 4 – **Nutzung der AZR-Nummer** (7.e)

Die Nutzungsmöglichkeit der AZR-Nummer beim Austausch direkt zwischen Behörden ohne Zwischenschaltung des AZR wird ausgeweitet. Bei der AZR-Nummer handelt es sich um eine **nationale Kennziffer** i.S.v. Art. 87 DSGVO, deren Verwendung nur erlaubt ist, wenn „geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“ bestehen. Derartige Garantien enthält das AZRG nicht (Weichert in GK-AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 79-84, § 3 Rn. 7-9).

#### Zu den §§ 18a, 18b und 18d – **Datenübermittlung an leistungserbringende Behörden** (14.-16.)

Leistungen erbringende Behörden sollen Daten über die Leistungen und Verpflichtungsermächtigungen, die neu ins Gesetz aufgenommen werden, übermittelt bekommen. Auf die Ausführungen zu § 2 AZRG-E wird verwiesen.

#### Zu § 22 – **Abruf im automatisierten Verfahren** (21.)

Anstelle der bisherigen Regelung, wonach für bestimmte Behörden unter engen Voraussetzungen automatisierte Abrufverfahren eingerichtet werden können, wird diese

Einrichtung zum Regelfall erklärt. Bis zum 01.08.2026 sollen alle aufgeführten Behörden online an das AZR angeschlossen sein (Begründung S. 67). Das bisher geregelte aufwändige Zulassungsverfahren soll durch eine einfachere, sich auf die Registerbehörde beschränkende Zulassung ersetzt werden. Dabei sollen künftig materiell-rechtliche Schutzerwägungen in Bezug auf die Betroffenen nicht mehr relevant sein.

Die Rechtfertigung für die Vereinfachung des Zulassungsverfahrens besteht darin, dass ein „neues Regelverfahren“ nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch „datenschutzfreundlicher“ sei (Begründung S. 68). Die erwähnten „technischen Prüf- und Protokollierungsroutinen“ sind weder gesetzlich normiert noch anderweitig bekannt. Bisher beklagte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfDI), dass die bestehenden Kontrollmöglichkeiten unzureichend seien (Nachweise bei Weichert in GK-AufenthG, § 34a AZRG Rn. 7). Automatisierte Abrufmöglichkeiten enthalten ein großes Missbrauchsrisiko. Die DSGVO sieht insofern keine konkreten Schutzvorkehrungen vor. Solche bedürften vielmehr ausdrücklicher gesetzlicher Regelung.

#### Zu § 26a – **Übermittlung an die EU-Kommission** (24.)

War bisher die AZR-Datenübermittlung auf deutsche Behörden beschränkt, so soll künftig auch die EU-Kommission Daten zur Umsetzung der Richtlinie 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie) erhalten.

#### Zu § 34 **Auskunftsrecht** (30.)

Die Registerbehörde wird im Entwurf verpflichtet, im Fall einer Datenübermittlung unter Nutzung der Identifikationsnummer (Steuer-ID) gemäß dem § 10 Onlinezugangsgesetz (OZG) den Betroffenen die Möglichkeit eines Onlineabrufs zur Verfügung zu stellen.

Dieses Datenschutzcockpit ist – entgegen der Darstellung in der Begründung (S. 69) – noch nicht „geschaffen“ und soll erst eingerichtet werden, wenn im AZR die Steuer-ID zur Grundlage des Datenaustauschs genutzt wird. In dieser noch nicht absehbaren Zukunft ist das Cockpit nach § 10 Online-Zugangsgesetz (OZG) ohnehin verpflichtend. Die Norm hat somit keinen eigenständigen Regelungsgehalt.

Es ist wünschenswert und aus Gründen der Verarbeitungstransparenz geboten, schon jetzt ein Datencockpit-Verfahren im AZR zu etablieren, wobei nicht die noch nicht eingeführte Identifizierungsnummer als Referenzdatum herangezogen wird, sondern die zum Datenaustausch verwendete AZR-Nummer. Dadurch sollten sämtliche Datenabrufe im AZR über ein Internetportal durch die Betroffenen nach einer entsprechenden Identifizierung und Authentifizierung nachvollziehbar gemacht werden. Hierdurch könnte zumindest teilweise der bisherige Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Transparenzpflichten (Art. 12-14 DSGVO, Weichert in GK AufenthG, AZRG Vorbemerkung Rn. 124 f.) kompensiert werden. Zugleich kann die Etablierung eines solchen Verfahrens im AZR eine Erprobung des im OZG vorgesehenen Verfahrens in einem technisch überschaubareren Rahmen ermöglichen.

#### Zu den Art. 4-7 – **Änderung des Sozialrechts**

Im II., VIII. und XII. Sozialgesetzbuch und im Unterhaltsvorschussgesetz sollen Regelungen aufgenommen werden, die es den zuständigen Behörden ermöglicht, AZR-Daten abzufragen. Diese Abfragen sind gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 8-8c AZRG automatisiert (online) zulässig.

Diese Erhebungsregelungen, die mit den §§ 18a ff. AZRG korrespondieren, erlauben ohne prozessuale oder weitere materielle Eingrenzung die Datenbeschaffung der Sozialbehörden beim AZR. Dadurch wird das Missbrauchsrisiko der AZR-Daten durch Sozialbehörden stark

erhöht. Die Schutzvorkehrungen des § 67a SGB X, die generell für die Datenerhebung durch Sozialleistungsträger gelten, werden ausgehebelt.

### C. Strukturelle Überlegungen

Im vorliegenden Gesetzesvorschlag werden erneut massive Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz der Betroffenen vorgesehen. Mit ihnen werden die schon bestehenden **Erfassungs- und Überwachungsmaßnahmen gegenüber Nichtdeutschen** verstärkt. Derartige Eingriffe sind nur verfassungsgemäß, wenn sie verhältnismäßig, d.h. wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind. Sind neue gesetzliche Maßnahmen geeignet und für legitime Zwecke erforderlich, so bedarf es zur Sicherung des Datenschutzes und der Angemessenheit der informationellen Eingriffe geeigneter Garantien und Schutzmaßnahmen.

Für derartige Schutzmaßnahmen sind folgende Aspekte von besonderer Relevanz:

Nichtdeutsche, insbesondere Flüchtlinge aus Ländern außerhalb der EU, haben in gleichem Maße wie Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland bzw. von EU-Mitgliedstaaten einen **Schutzanspruch hinsichtlich ihres Grundrechtes auf Datenschutz**.

Viele dieser Menschen sind nicht bzw. nur in einem geringen Maße der deutschen Sprache mächtig und sind mit den gesetzlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen informationeller Eingriffe nicht vertraut. Sie kennen oft weder die teilweise hochkomplexen Regelungen noch die faktischen Gegebenheiten und Hintergründe ihrer informationellen Erfassung und Kontrolle. Sie haben, strukturell und kulturell bedingt, faktisch nur sehr begrenzte oder keine Möglichkeiten, ihre informationellen Grundrechte individuell durchzusetzen. Sie sind bisher auch nicht so organisiert und mit Rechten ausgestattet, dass sie ihre gemeinsamen Interessen kollektiv vertreten können. Sie sind deshalb ihrer informationellen Erfassung und Überwachung oft **schutzlos ausgeliefert**.

Angesichts dieser Situation sollte eine Instanz befugt werden, welche die Interessen sowie die Freiheits- und Grundrechte von Nichtdeutschen auch rechtlich wahrnimmt. Hierfür ist im Aufenthaltsgesetz generell das Amt der **Integrationsbeauftragten** vorgesehen (§§ 92-94 AufenthG). Diese hat aber nur geringe finanzielle und personelle Ressourcen und ist wegen ihrer Benennung und hierarchischen Einbindung nicht unabhängig. Ihre rechtlichen Möglichkeiten beschränken sich auf informelle Aktivitäten. Es bedarf deshalb zusätzlicher, geeigneterer Maßnahmen, um das Grundrecht auf Datenschutz von Nichtdeutschen zu gewährleisten.

Für die Datenschutzkontrolle – auch soweit sie Nichtdeutsche betrifft – sind die unabhängigen **Datenschutzaufsichtsbehörden** des Bundes und der Länder zuständig. Ausweislich der Tätigkeitsberichte dieser Behörden spielt der Datenschutz für ausländische Staatsangehörige trotz der gerade gegenüber diesen Menschen erfolgenden speziellen Erfassungs- und Kontrollmaßnahmen eine untergeordnete Rolle. Dies ist u.a. dem Umstand zuzuschreiben, dass von Nichtdeutschen dort wenig Eingaben und Beschwerden eingehen, was insbesondere auf deren kulturelle Distanz zum Thema Datenschutz zurückzuführen ist. Dies macht umso mehr anlasslose Kontrollen nötig, wofür vor allem bei den zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder die erforderlichen Ressourcen fehlen. Es bedarf der Bereitstellung der nötigen **personellen und finanziellen Ressourcen für Aufsichtsbehörden**, damit diese im sensiblen Bereich der Ausländerüberwachung die erforderlichen Informations- und Kontrollmaßnahmen durchführen können.

## D. Kompensatorische Maßnahmen zur Sicherung des Grundrechts für Datenschutz für Nichtdeutsche

Das AZRG ist in der aktuell geltenden Fassung verfassungs- und europarechtswidrig. Am 23.10.2023 wurden Beschwerden gegen das Gesetz beim Bundesverfassungsgericht eingereicht (Geflüchtete gehen gegen ausufernde Datenspeicherung vor das Bundesverfassungsgericht – GFF, PRO ASYL und LSVD unterstützen Beschwerde gegen erweitertes Ausländerzentralregister, 31.10.2023, <https://freiheitsrechte.org>). Mit dem vorliegenden Entwurf werden diese Grundrechtsverstöße teilweise vertieft. Sollen die im AZRG vorgesehenen Kommunikationsformen – soweit verfassungsrechtlich überhaupt akzeptabel – beibehalten und weiter ausgebaut werden, so sind kompensatorische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte unabdingbar.

Zwar wurden zum AZR schon mehrfach Evaluationen durchgeführt. Diese bezogen sich aber fast ausschließlich auf Fragen der Kosten und der Erhöhung der Effizienz. Eine Evaluation aus Grundrechtssicht ist bisher nicht erfolgt (Weichert in GK-AufenthG, AZR-Gesetz, IX – 3 Evaluierung Rn. 2 f.). Es bedarf einer grundsätzlichen Neuorientierung hinsichtlich der Erfassung von Nichtdeutschen in Deutschland. Hierfür sollte eine **aus Grundrechtssicht vorgenommene Evaluierung** des AZR durchgeführt werden.

Die zentrale grundrechtliche Problematik des AZR besteht in dessen Multifunktionalität als Datendrehscheibe für alle deutschen Behörden zu dieser Bevölkerungsgruppe. Zwecke der Integration und der aufenthaltsrechtlichen Absicherung sind mit repressiven Zwecken grundsätzlich nicht vereinbar. Um die wesentlichsten Verstöße gegen den Zweckbindungsgrundsatz beim AZR aufzulösen, ist es dringlich, die **sicherheitsbehördlichen Nutzungsmöglichkeiten** auf das unbedingt Nötige und Verhältnismäßige zu beschränken und durch technisch-organisatorische Maßnahmen und prozedurale Vorkehrungen zu flankieren.

Ein zentrales Defizit des AZR besteht in dessen Intransparenz für die Betroffenen. Hierzu wird vorgeschlagen, ein Datencockpit einzurichten (s.o. zu § 34 AZRG). Unabhängig davon und kurzfristig realisierbar ist es, die **restriktive Auskunftspraxis** für Betroffene zu beenden (Weichert in GK-AufenthG, § 34 AZRG Rn. 4 ff.). Hierfür bedarf es nicht zwingend einer Gesetzesänderung, Es würde eine Änderung von Verwaltungsvorschriften und der Praxis genügen. Hierfür förderlich kann eine entsprechende Entschließung des Bundestags sein.

Art. 80 DSGVO sieht vor, dass der nationale Gesetzgeber befugt ist, speziellen Einrichtungen die Befugnis zu übertragen, die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen in Bezug auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten rechtlich – auch gerichtlich – wahrzunehmen. Derartiges besteht bisher nur zugunsten von Verbrauchern (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 UKlaG). Nichtdeutsche sind hinsichtlich ihrer informationellen Erfassung und Kontrolle in einer ähnlichen individuellen Situation des Ausgeliefertseins wie Verbraucher gegenüber ökonomisch mächtigen Datenverarbeitern. Es sollte daher vorgesehen werden, entsprechende **gesetzliche kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten** zu etablieren. Dies kann in der Form erfolgen, dass privatrechtlich organisierte Institutionen (z. B. Pro Asyl, Flüchtlingsräte, Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände) nach einer entsprechenden Zertifizierung (vgl. § 4 UKlaG) gesetzlich befugt werden, kollektiv das Recht auf Datenschutz für ausländische Staatsangehörige in der Verwaltung und vor Gerichten wahrzunehmen. Eine derartige gesetzliche Garantie ist europarechtlich und verfassungsrechtlich geboten.

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehe ich gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen  
Dr. Thilo Weichert

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



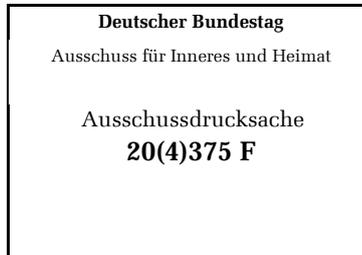
DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

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



Datum 11.1.2024

Bearbeitet von Dr. Klaus.Ritgen

Telefon 030 590097-321  
Telefax 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen@landkreistag.de

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

## Stellungnahme

der

## Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

zur öffentlichen Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

**BT-Drucksache 20/9470**

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

### I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der weiteren Digitalisierung des Ausländerwesens und nimmt insoweit ausdrücklich Bezug auf die jüngsten Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zusammen mit dem Bundeskanzler.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände muss die Person des jeweiligen Ausländers Dreh- und Angelpunkt aller diesbezüglichen Digitalisierungsansätze sein. Seine Anträge und Verfahren innerhalb der kommunalen und staatlichen Ausländer- und Leistungsverwaltung müssen vollständig digital abgebildet sein. Perspektivisch muss dies auch für alle für den Verlauf des Integrationsprozesses relevante Daten gelten.

Die Kommunalverwaltung muss dementsprechend über eine einheitliche digitale Biografie der Ausländer verfügen, die nicht nur die ausländerrechtsspezifischen Verfahrensschritte im engeren Sinne, sondern auch Leistungsbeziehungen wie insbesondere die Schnittstelle zum Jobcenter und weiteren Leistungsbehörden umfasst. Hier kann neben einer medienbruchfreien Antragsbearbeitung in der Kommunalverwaltung insbesondere auch eine Funktionserweiterung des Ausländerzentralregisters (AZR) hin zu einem zentralen Ausländerdateisystem wertvolle Hilfestellung leisten. Neben einer funktionalen Erweiterung des AZR muss auch ein umfassendes Identifikationsmanagement im Ausländerwesen angestrebt werden. Mehrfach- oder Falscherfassungen müssen vermieden und den jeweils zuständigen Behörden in Bund, Ländern und Kommunen ein einheitlicher, sachlich richtiger, digitaler Datensatz zur Verfügung gestellt werden. So können Entlastungs- oder Effizienzpotenziale für die kommunale Ebene gehoben werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf ein Schritt in die richtige Richtung und daher zu begrüßen, zumal er auch wichtige Anregungen der Kommunen aus dem Nachfolgeprozess zum Zweiten Flüchtlingsgipfel aufgreift. Hinsichtlich der Umsetzung sollte insbesondere ein automatisierter Datenaustausch angestrebt werden. Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Weiterentwicklung des erforderlichen Datenaustauschstandards, die Anpassung der Fachverfahren bzw. die Schaffung von Schnittstellen für die Anbindung und Verknüpfung mit dem AZR sowie die technische Ausstattung, insbesondere der Leistungsbehörden, zunächst mit einem erheblichen personellen, technischen und finanziellen Aufwand verbunden sein wird. Die Umsetzung muss trotz gebotener Eile für die Behörden und das Personal maßvoll erfolgen. Es bedarf eines ausreichend bemessenen Umsetzungszeitraums. Der zusätzliche Arbeits- und Investitionsaufwand sollte insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zur Zielsetzung stehen. Wir möchten darauf hinweisen, dass die Umsetzung in den Kommunen organisatorisch, aber vor allem auch finanziell, angemessen durch den Bund und die Länder unterstützt werden muss. Dass der Bund die Kosten für das Mammutprojekt der Digitalisierung der Ausländerbehörden in die zusätzliche Flüchtlingspauschale in Höhe von 1 Milliarde für die Unterstützung der Kommunen mit einpreist, wird der Situation und den Bedarfen in beiden Handlungsbereichen in den kommunalen Behörden keinesfalls gerecht.

Ungeachtet dessen ist es dringend erforderlich, neue Datenübermittlungen zeitnah im XAusländer-Standard und soweit erforderlich in weiteren Datenaustauschstandards des IT-Planungsrats wie z.B. XDomea abzubilden. Hierfür bedarf es einer finanziell und personell angemessen ausgestalteten Standardisierungsorganisation, welche die Expertise der Kommunen und ihrer Fachverfahrenshersteller und IT-Dienstleister fortlaufend einbindet. Der Bund muss seinerseits darüber hinaus sicherstellen, dass die erforderlichen (Register-) Infrastrukturen den neuen Anforderungen gewachsen sind.

## **II. Im Einzelnen**

### *1. Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Ausländer- und den Leistungsbehörden*

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von Regelungen, mit denen der Informationsaustausch zwischen den Ausländer- und den für Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie dem Unterhaltsvorschussgesetz (UHVorSchG) verbessert werden soll. Diese Regelungen sind aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich zu begrüßen.

Wie die Begründung des Entwurfs zu Recht unterstreicht, gibt es zahlreiche Konstellationen, in denen Ausländerbehörden Informationen zum Sozialleistungsbezug benötigen sowie Leistungsbehörden auf Angaben zum Aufenthaltsstatus und zu anderen aufenthaltsrechtlichen Sachverhalten angewiesen sind. Insbesondere in Fällen des

Rechtskreiswechsels kann ein solcher Informationsbedarf auch zwischen den jeweils zuständigen Leistungsbehörden bestehen. Sozialbehörden und Ausländerbehörden treffen tagtäglich Entscheidungen bzw. sie verfügen über Informationen, die für Entscheidungen der jeweils anderen Behörden von ausschlaggebender Bedeutung sein können. Das Recht sieht dementsprechend bereits heute – beispielhaft kann insoweit etwa auf § 87 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a AufenthG verwiesen werden – zahlreiche wechselseitige Unterrichts- und/oder Auskunftspflichten der Behörden zu, durch die entsprechende Mitwirkungspflichten der Antragsteller oder Betroffenen ergänzt werden.

Für einen erheblichen Teil dieser Fälle gilt derzeit noch, dass die Informationen gleichsam „händisch“ ausgetauscht werden müssen, was bei allen Beteiligten einen erheblichen Aufwand verursacht. Mitunter ist es so, dass eine Behörde, die für ihre Entscheidung auf Informationen einer anderen Behörde angewiesen ist, noch nicht einmal Kenntnis davon hat, um welche Behörde es sich dabei konkret handelt.

Es ist dringend geboten, hier für Abhilfe zu sorgen. Dazu leistet der vorliegende Gesetzentwurf einen wichtigen Beitrag, weil er nicht nur vorsieht, dass der Umfang der Daten, die im AZR gespeichert und abgerufen werden können, deutlich erweitert wird, sondern insbesondere auch regelt, dass der Informationsaustausch in der Mehrzahl der Fälle automatisiert erfolgt bzw. erfolgen kann. Besonders zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch, dass künftig nicht nur Daten gespeichert, sondern auch bestimmte Dokumente – etwa Verpflichtungserklärungen – im AZR hinterlegt werden können. Auch dies wird die Arbeit der Behörden erleichtern, entlastet aber auch die Bürger, da sie entsprechende Unterlagen nicht wiederholt einreichen müssen.

Insgesamt trägt der Gesetzentwurf auf diese Weise dazu bei, dass das AZR – wie auch von den Kommunen gefordert – zu einem zentralen Ausländerdateisystem ausgebaut wird.

Gleichwohl halten wir eine weitere Ertüchtigung des AZR für erforderlich. Wir teilen insoweit die Einschätzung des Bundesrates, der sich in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zu Recht dafür ausgesprochen hat, auch Daten zur Krankenversicherung oder Krankenversorgung speicherfähig zu machen.

Noch wichtiger ist allerdings der weitere Hinweis des Bundesrates, wonach alle auf kommunaler Ebene für die Integration von Ausländern zuständigen Stellen (automatisiert) Zugriff auf die bereits heute im AZR gespeicherten integrationsrelevanten Daten (Schul- und Berufsausbildung, Absolvierung eines Sprachkurses) erhalten. Wir regen ferner eine Prüfung der Frage an, ob es der Speicherung weiterer integrationsrelevanter Daten bedarf. In jedem Fall sollte der Kreis der Ausländer, für die solche Daten nach § 3 Abs. 3 AZRG derzeit gespeichert werden darf, erweitert werden. Zwingend erscheint insoweit insbesondere eine Einbeziehung von Ausländern, denen ein Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG erteilt wurde.

## *2. Speicherung von Daten im Zusammenhang mit Verpflichtungserklärungen*

Ein weiteres wichtiges Element des Gesetzentwurfs sind die Regelungen, die vorsehen, dass künftig auch Angaben zu Verpflichtungsgebern im Datensatz des Ausländers gespeichert werden sollen.

Auch diese Erweiterung des AZR ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu begrüßen. Insbesondere werden die Ausländerbehörden auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, sich ein genaueres Bild von den Verpflichtungsgebern sowie ihrer Bonität zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund ist es sehr sinnvoll, dass nicht nur Daten zu den Personalien der Verpflichtungsgeber, sondern auch der Umstand gespeichert werden soll, dass ihre Inanspruchnahme scheitert und es deshalb beim Einsatz öffentlicher Mittel bleibt.

### 3. Identifikationsmanagement im Ausländerwesen

Ungeachtet der vorgesehenen Erweiterungen bleibt es dabei, dass insbesondere im Zusammenhang mit der Identifikation von Ausländern Daten erhoben werden, die für weitere behördliche Prozesse nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Wir sprechen uns deshalb im Sinne einer umfassenderen Reform des Identifikationsmanagements im Ausländerwesen dafür aus, eine Weiterverwendung einmal erhobener Daten über das bisher zulässige Maß hinaus zu ermöglichen.

Eine solche Weiterverwendung bietet sich etwa hinsichtlich von Fingerabdruckdaten sowie weiterer, einer Änderung im Zeitablauf nicht unterliegender biometrischer Daten in ausländerrechtlichen Folgeprozessen wie der Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln, aber auch in den Prozessen weiterer öffentlicher Stellen an.

### 4. Einführung bundeseinheitlicher IT-Sicherheitsstandards

Die im Rahmen der Identitätsüberprüfung und -sicherung erhobenen Angaben zu ausländischen Ausweis- und Identifikationspapieren sollen durch ergänzende gesetzliche Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht nach bundeseinheitlichen IT-Standards verarbeitet werden. Mit Einführung einer neuen Anlage E soll – analog zur asylrechtlichen Ausgestaltung in der Ankunftsnachweisverordnung – Transparenz über die erweiterten verbindlichen Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik geschaffen werden.

So haben gemäß § 76b Aufenthaltsverordnung die nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörden die Einhaltung des Stands der Technik zu gewährleisten bei

1. der Erfassung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke,
2. der Qualitätssicherung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke,
3. der maschinellen Echtheitsprüfung von ausländischen Ausweis- oder Identifikationsdokumenten sowie
4. der Erhebung von anonymisierten Einzeldaten zur Sicherung des Sicherheits- und Qualitätsniveaus.

Die Einhaltung des Stands der Technik wird vermutet, wenn die Prozesse nach den in Anlage E genannten Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, in der jeweils zuletzt im Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung durchgeführt wurden.

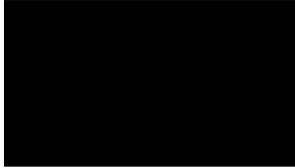
#### Anlage E

Technische Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik

1. BSI TR-03121 – Biometrics for Public Sector Applications
2. BSI-TR 03135 – Machine Authentication of MRTDs for Public Sector Applications
3. BSI-TR 03156 – Hoheitliches Identitätsmanagement in Verbindung mit EU-Informationssystemen“.

Entsprechende Regelungen finden sich in der Auskunftsnachweisverordnung.

Wir begrüßen einheitliche, verbindliche und transparente Vorgaben zur Gewährleistung von Informationssicherheit durch die Festlegung von technischen Richtlinien. Um zu verhindern, dass diese Richtlinien überschießende Anforderungen stellen, ist eine frühzeitige und enge Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden dringend erforderlich.



Dr. Kay Ruge  
Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers

## **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.

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

11. Januar 2024

**Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von  
Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG)**

**von Sarah Lincoln,  
Rechtsanwältin und Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe**

Das Ausländerzentralregister verbindet bereits jetzt eine Flut von Daten aus unterschiedlichen Lebensbereichen miteinander und macht sie zahlreichen Behörden zugänglich. Auf das Ausländerzentralregister haben derzeit schon mehr als 16.000 öffentliche Stellen und Organisationen mit mehr als 150.000 Einzelnutzer\*innen Zugriff, darunter neben den Ausländerbehörden etwa auch Polizeibehörden, Jobcenter, Jugendämter und Gerichte. Es besteht die Gefahr übermäßiger Datenabrufe sowie ein enormes Missbrauchspotenzial, da kaum Schutz- und Kontrollmechanismen vorgesehen sind. Ein ausführlicher Überblick dazu gibt es in der Studie der Gesellschaft für Freiheitsrechte: [Das Ausländerzentralregister – Eine Datensammlung außer Kontrolle.](#)

Details zur Verfassungswidrigkeit des Ausländerzentralregistergesetzes in der jetzigen Fassung sind in der [Verfassungsbeschwerde der GFF, Pro Asyl & LSVD](#) gegen die 2021 im Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregistergesetzes erfolgten Erweiterungen zu finden.

### **Bewertung des DÜV-AnpassG-E**

Das 2021 verfassungswidrig ausgeweitete Ausländerzentralregistergesetz wird mit dem DÜV-AnpassG-E nicht auf den Boden des Grundgesetzes zurückgeholt, sondern bewegt sich durch eine Erweiterung des Datenkranzes und neue abrufberechtigte Stellen und Organisationen weiter in die falsche Richtung und verschärft die bereits bestehenden Probleme.

- 1. Ausweitung des Datenkranzes:** Der Datenkranz wird um Sozialdaten nach dem SGB II, dem SGB VIII, SGB XII und dem UhVorschG sowie personenbezogene Daten nach dem AsylbLG ergänzt. Künftig soll gespeichert werden, welche Sozialleistungen eine Person bezieht. Vorgesehen ist eine Speicherung der zuständigen Leistungsbehörde, des Bezugszeitraums und zur Art der Leistung. Dabei ist der Leistungsbezug selbst ein sensibles, unter Umständen stigmatisierendes Datum, das nun zu einer der größten Datensammlungen Deutschlands hinzugefügt wird. Über die Aufnahme der Verpflichtungserklärungen nach § 68 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz in den Datenkranz werden erstmals auch Daten von Deutschen Staatsbürger\*innen aufgenommen. Im AZR wird neben den Angaben zum Verpflichtungsgeber auch das Dokument selbst hinterlegt und somit voraussichtlich sensible Daten deutscher Staatsbürger\*innen der ausufernden Datensammlung hinzugefügt. Diese Daten können nicht etwa ausschließlich von anderen Leistungsbehörden

oder den Ausländerbehörden abgerufen werden, sondern nach § 15 Abs. 1 und 2 sowie § 20 AZRG können neben der Migrationsverwaltung auch sämtliche Sicherheitsbehörden auf den gesamten Datenbestand im Ausländerzentralregister zugreifen. Mit jeder Ausweitung des Datenkranzes wird das Persönlichkeitsprofil der im Register gespeicherten Personen erweitert und gewährt zunehmend weitreichende Einblick in die private Lebensführung. Insbesondere zu Asylsuchenden sind im Register bereits jetzt sehr viele, teils hochpersönliche Daten gespeichert. Die mit der Speicherung von Daten zum Sozialleistungsbezug erhofften Erleichterungen stehen in keinem Verhältnis zum Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die neuen Speichertatbestände es der Ausländerbehörde erleichtern, einen Fortzug einer Person festzustellen. Ein Ende des Leistungsbezugs habe Indizwirkung für einen Fortzug, eine entsprechende Pushnachricht an die Ausländerbehörde solle dazu führen, dass diese die Voraussetzungen für den Aufenthaltstitel überprüfe.<sup>1</sup> Da das Ende eines Leistungsbezugs auch viele andere Gründe haben kann, etwa die Aufnahme einer Beschäftigung, erscheint schon die Indizwirkung fraglich und es ist zu befürchten, dass zahlreiche Aufenthaltstitel grundlos in Frage gestellt werden. Zudem soll die Speicherung statistische Auswertungen erleichtern, insbesondere sollen dadurch Zahlen bereitstehen, wie viele Ausländer\*innen welche Sozialleistungen beziehen.<sup>2</sup> Hier offenbart sich ein grundsätzliches Problem des Ausländerzentralregisters. Indem für in Deutschland lebende Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ein derart umfassendes zentrales Register geschaffen wird, können künftig auch ausschließlich zu dieser Personengruppe detaillierte statistische Angaben gemacht werden. Dies mag bei Informationen mit einem engen Zusammenhang zum Migrationsrecht, etwa Zahlen zu Anerkennungsquoten etc. Sinn machen. Existenzsichernde Leistungen hingegen stehen jedem Menschen zu und stehen in keinen sachlichen Zusammenhang zur Staatsangehörigkeit. Die Verfügbarkeit spezifischer Daten zu Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit birgt daher die Gefahr, dass diese für rechte Stimmungsmache missbraucht werden.

- 2. Ausweitung der abrufberechtigten Stellen** (insb. im automatisierten Verfahren): Laut Gesetzesbegründung wird geschätzt, dass rund 3.000 Behörden neu am automatisierten Verfahren teilnehmen werden: 500 Jugendämter und sonstige für Unterhaltsvorschuss zuständige Stellen, 170 Justizvollzugseinrichtungen (neu aufgenommen), 200 Jobcenter, 450 Staatsangehörigkeitsbehörden, 280 Gesundheitsämter, 1.000 Gerichte und 400 sonstige öffentliche Stellen, welche nach § 22 Absatz 2 neu teilnehmen können.

In §22 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter "*soweit es wegen der Häufigkeit der Übermittlungsersuchen oder der Eilbedürftigkeit unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen angemessen ist und*" durch das Wort "*wenn*" ersetzt. Hinter dieser Änderung verbirgt sich ein problematisches Verständnis der Registerführung. Um zu begründen, warum die Häufigkeit oder Eilbedürftigkeit der Übermittlungsersuchen keine Voraussetzung für die Teilnahme am automatisierten Verfahren sein soll, wird auf die MPK im Juli verwiesen. Ein MPK-Beschluss ist keine Begründung. Gerade wenn weder Häufigkeit noch Eilbedürftigkeit eine automatische Übermittlung rechtfertigen, sollte allein aus Effizienzgesichtspunkten von dieser abgesehen werden. Bei der wegfallenden Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der

---

<sup>1</sup> BT Drs. 20/9470, S. 38

<sup>2</sup> BT Drs. 20/9470, S. 4, 38

Betroffenen der automatischen Abrufe gibt es statt einer Begründung schlicht einen Verweis auf das vorgeschriebene Stichprobenverfahren. Allerdings kann das Stichprobenverfahren keinesfalls eine systematische Überprüfung von schutzwürdigen Interessen ersetzen, da es nicht geeignet ist, im größeren Umfang Datenschutzverstöße aufzudecken. Nach Auskunft der Bundesregierung vom 20. September 2021 werden monatlich Datenabrufe im dreistelligen Bereich per Zufallsprinzip ausgewählt.<sup>3</sup> Ein Sprecher des BAMF teilte auf Anfrage von netzpolitik.org im September 2023 mit, dass seit Ende 2021 „pro Quartal 2.400 Stichproben gezogen und überprüft“ wurden.<sup>4</sup> Nach Auskunft der Bundesregierung erfolgten zwischen Januar und Juli 2021 durchschnittlich ca. 7 Millionen Abfragen im Monat im automatisierten Verfahren (exklusive der Abfragen durch die Nachrichtendienste).<sup>5</sup> Mittlerweile wird diese Zahl mutmaßlich höher liegen, weil weitere Behörden ans automatisierte Abrufverfahren angeschlossen wurde. Doch auch bei 7 Millionen Abfragen im Monat und monatlich 800 Stichprobenkontrollen wird nur einer von ca. 9.000 Abrufen überprüft. Hinzu kommt: Die Kontrolle dieser Stichproben beruht auf einer Selbstauskunft der abrufenden Behörde. Diese Behörde wird zunächst gebeten, ihren Datenzugriff zu begründen. Diese Begründung wird dann vom Bundesverwaltungsamt lediglich auf Plausibilität überprüft. Umso besorgniserregender ist es, dass das BAMF dennoch in den letzten zwei Jahren in 0,3 Prozent der überprüften Fälle Datenschutzverstöße fand, die so gravierend waren, dass sie an eine Datenschutzbehörde gemeldet werden mussten. In 1,5 Prozent der Fälle stellte die Behörde Datenschutzverstöße ohne Meldeverpflichtung fest.<sup>6</sup>

In insgesamt 1,8 Prozent der automatisierten Abrufe hielt die Selbstauskunft der Behörde somit selbst einer Plausibilitätsprüfung nicht stand. Werden nun weitere 3000 Behörden an das automatisierte Abrufverfahren angeschlossen, erhöht sich die Gefahr unberechtigter Datenabrufe. Die damit einhergehende Aufwandsminimierung ist hingegen bei Behörden, die das Register weder häufig noch in besonders eiligen Fällen nutzen, allenfalls gering.

- 3. Anpassung des § 87 AufenthG:** Im DÜV-AnpassG-E wird der § 87 AufenthG geändert. Diese Änderung sollte zum Anlass genommen werden folgendes Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen: „Die Meldepflichten von Menschen ohne Papiere wollen wir überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen.“<sup>7</sup> Die derzeit bestehende Meldepflicht verletzt das Grundrecht auf ein gesundheitliches Existenzminimum, weil sie Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus faktisch von der Gesundheitsversorgung ausschließt. Formal haben sie zwar genau wie Asylsuchende einen Anspruch auf Behandlung akuter Erkrankungen. Aber sobald sie sich an das Sozialamt wenden, um den dafür erforderlichen Behandlungsschein zu erhalten, droht ihnen die Abschiebung. Denn das Sozialamt ist, wie andere staatliche Stellen auch, durch das Aufenthaltsgesetz dazu verpflichtet, Menschen ohne Papiere an die Ausländerbehörde

---

<sup>3</sup> BT-Drs. 19/32508, S. 11.

<sup>4</sup> <https://netzpolitik.org/2023/gesetzesvorschlag-mehr-daten-fuer-das-auslaenderzentralregister/>

<sup>5</sup> BT-Drs. 19/32508, S. 6.

<sup>6</sup> <https://netzpolitik.org/2023/gesetzesvorschlag-mehr-daten-fuer-das-auslaenderzentralregister/>

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag, S. 139.

zu melden. Aus Angst um ihre Existenz meiden die Betroffenen den Gang zum Arzt, auch bei lebensbedrohlichen Erkrankungen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gilt bedingungslos und darf nicht aus migrationspolitischen Erwägungen relativiert werden.<sup>8</sup> Im § 87 Abs. 1 AufenthG sollte daher durch das DÜV-AnpassG neben den Ausnahmen von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, eine Ausnahme für den Gesundheitsbereich aufgenommen werden. Einen Überblick über die Meldepflicht in § 87 Abs. 1 AufenthG und ihre Unvereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben und internationalen Menschenrechtsstandards gibt die GFF-Studie [Ohne Angst zum Arzt – Das Recht auf Gesundheit von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus in Deutschland](#).

### Dringender Reformbedarf im AZRG

Während die vorgeschlagenen Änderungen die Probleme des AZR weiter verschärfen, liegen die Grundprobleme im prinzipiellen Aufbau. Daher sollte das anstehende Änderungsgesetz zum Anlass genommen werden, das AZR verfassungskonform zu gestalten. Kurzfristig sollten folgende Punkte umgesetzt werden:

#### 1. Keine Volltextspeicherung von Asylbescheiden und aufenthaltsrechtlichen Gerichtsentscheidungen

Asylbescheide und aufenthaltsrechtliche Gerichtsentscheidungen dürfen nicht im Volltext im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Eine Behörde, die den Volltext einer migrationsrechtlichen Entscheidung benötigt, kann sich diese stattdessen von der betroffenen Person oder der zuständigen Behörde vorlegen lassen.

#### 2. Einschränkung des Zugriffs von Polizeibehörden

Die Zugriffsbefugnisse von Polizeibehörden müssen dringend durch hinreichend restriktive Übermittlungsvoraussetzungen wie einen konkreten Ermittlungsansatz und den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt werden. Derzeit können Polizeibehörden zur Verfolgung jeglicher Straftaten und zur Abwehr jeglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit auf sämtliche Daten im Register zugreifen. Die Verfolgung von Bagatelldelikten oder die Verhinderung geringfügiger Schäden rechtfertigen aber keine weitreichende Übermittlung hochsensibler Daten. Zudem stellt eine derartige Nutzung einer zentralen Datensammlung eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar.

#### 3. Einschränkung des Zugriffs von Nachrichtendiensten

Der direkte Zugriff von Nachrichtendiensten auf Daten aus dem Ausländerzentralregister muss evaluiert werden. Soweit kein signifikanter Sicherheitsgewinn erzielt wird, sind sie von automatisierten Abrufen vollständig auszuschließen. Anderenfalls muss die Wahrung von schutzwürdigen Interessen der Betroffenen durch eine Protokollierung im Ausländerzentralregister und eine regelmäßige Kontrolle der Zugriffe sichergestellt werden.

---

<sup>8</sup> BVerfGE 132, 134 <173 >.

#### 4. Datenmissbrauch in § 42 AZRG als Officialdelikt

Die heutige Regelung des § 42 AZRG ist ein absolutes Antragsdelikt. § 42 AZRG sollte entweder zum Officialdelikt gemacht werden oder es in ein relatives Antragsdelikt mit Antragsmöglichkeit für den Geschädigten sowie die oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, die Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Aufsichtsbehörde, zu ändern. Die fehlende Antragstellung kann dann auch durch ein besonderes öffentliches Strafverfolgungsinteresse ersetzt werden. Als absolutes Antragsdelikt läuft § 42 AZRG leer. Die Betroffenen erfahren in den allermeisten Fällen nicht von dem Missbrauch ihrer Daten. Zudem handelt es sich um eine besonders verletzbare Gruppe, die typischerweise nicht geneigt ist, sich mit staatlichen Behörden anzulegen oder gar Strafanzeige zu erstatten. Dies gilt umso mehr für Geflüchtete im Asylverfahren, Geduldete oder andere Migrant\*innen, die sich in behördlichen Abhängigkeitsverhältnissen befinden und besorgt sein könnten, laufende Verfahren zu gefährden. Zumindest eine Ausweitung des Kreises der Antragsberechtigten ist daher dringend geboten.

#### 5. Übermittlung von Grunddaten an alle deutschen Behörden nur bei Angabe eines Verwendungszwecks.

Auch bei der Abfrage von Grunddaten muss die Angabe eines Verwendungszwecks verpflichtend sein. Derzeit können Grunddaten an alle deutschen Behörden übermittelt werden, ohne dass dafür ein Zweck angegeben werden muss. Dies erhöht die Gefahr, dass Daten unbefugt oder missbräuchlich abgerufen werden.

#### 6. Ersatzlose Streichung der Speicherung von Straftatverdächtigen

Die Speicherungsanlässe in § 2 Nr. 7 und 7a AZRG müssen gestrichen, oder zumindest bestimmter und enger gefasst werden, soweit sie an den Verdacht bevorstehender Straftaten anknüpfen. Denn es wird auch auf Straftatbestände Bezug genommen, die Handlungen weit im Vorfeld konkreter Rechtsgutsverletzungen unter Strafe stellen. Eine solche Speicherung beruht fast zwangsläufig primär auf Erkenntnissen über die persönlichen Haltungen oder sozialen Bindungen der betroffenen Person, die für sich genommen Grundrechtseingriffe nicht legitimieren können. Betroffene müssen insbesondere davor geschützt werden, aufgrund von auf unsicherer Tatsachengrundlage basierender gespeicherter Daten etwa bei ausländerrechtlichen Entscheidungen Nachteile zu erfahren.

#### Kontakt:

##### Sarah Lincoln

Rechtsanwältin und  
Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe  
+49 30 5490810 16  
sarah.lincoln@freiheitsrechte.org  
PGP Key ID: 1757123D

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.  
Boyenstraße 41  
10115 Berlin

info@freiheitsrechte.org  
Amtsgericht Berlin-Charlottenburg  
Registernummer VR 34505 B

GLS Gemeinschaftsbank eG  
IBAN · DE 88 4306 0967 1182 9121 00  
BIC · GENODEM1GLS