

26.03.21

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, welche weiteren technisch-strukturellen Vorkehrungen gegen unbefugten Datenaustausch und gegen das Risiko von Eingriffen von außen und damit das Abfließen teils hochsensibler persönlicher Daten vorzusehen sind, so dass sichergestellt wird, dass keine Informationen über Schutzsuchende an Verfolgerstaaten gelangen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe ee (§ 3 Absatz 1 Nummer 11 – neu – AZRG),
Buchstabe b Doppelbuchstabe ee – neu – (§ 3 Absatz 2 Nummer 8a – neu – AZRG),
Nummer 5 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 6 Absatz 1 Nummer 8b – neu – AZRG),
Nummer 17 Buchstabe f – neu – (§ 18a Satz 1 Nummer 15 – neu –, 16 – neu – AZRG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:
aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe ee ist wie folgt zu fassen:

,ee) Die folgenden Nummern werden angefügt:

„9. ... <weiter wie Gesetzentwurf Nummer 9>

10. ... <weiter wie Gesetzentwurf Nummer 10, wobei der Punkt am Ende durch ein Komma zu ersetzen ist>

11. zum Zweck der Erfüllung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch die Daten des Bezugs von Leistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie die dafür zuständige Stelle.“ ‘

bb) Dem Buchstaben b ist folgender Doppelbuchstabe anzufügen:

,ee) Nach der neuen Nummer 8 wird folgende Nummer eingefügt:

„8a. zum Zweck der Erfüllung der Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Daten des Bezugs von Leistungen nach § 1 Absatz 4 Satz 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie die dafür zuständige Stelle.“ ‘

b) Nummer 5 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist wie folgt zu fassen:

,cc) Nach Nummer 8 werden folgende Nummern eingefügt:

„8a. ... <weiter wie Gesetzentwurf Nummer 8a>...

8b. die zuständigen Träger der Sozialhilfe in den Fällen des Bezugs von Leistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch,“ ‘

c) Der Nummer 17 ist folgender Buchstabe anzufügen:

,f) In Nummer 14 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummern werden angefügt:

„15. die Daten des Bezugs von Leistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie die dafür zuständige Stelle,

16. die Daten des Bezugs von Leistungen nach § 1 Absatz 4 Satz 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie die dafür zuständige Stelle.“ ‘

Begründung:

Der Bundesrat schlägt vor, Regelungen zur Speicherung des Bezugs von Überbrückungsleistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 SGB XII und § 1 Absatz 4 Satz 2 AsylbLG in das AZRG aufzunehmen.

Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise nach § 23 Absatz 3 Satz 3 SGB XII dürfen nach dem Wortlaut des Gesetzes nur für einen Zeitraum von einem Monat, einmalig innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren gewährt werden. Personen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, sind jedoch derzeit nicht speicherpflichtig im AZR (Drittstaatsangehörige nach § 2 Absatz 1 und 2 AZRG und Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach § 2 Absatz 3 AZRG).

Es besteht bereits eine Übermittlungspflicht an die zuständige Ausländerbehörde nach § 87 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2a AufenthG, jedoch erfolgt keine zentrale und bundesweite Speicherung über den Bezug von Überbrückungsleistungen.

Die Träger der Sozialhilfe oder der Leistungen nach dem AsylbLG können daher derzeit nicht nachverfolgen, ob in den letzten zwei Jahren Leistungen in einem anderen Zuständigkeitsbereich innerhalb Deutschlands bezogen wurden. Durch eine Speichermöglichkeit im AZR könnte diese Lücke geschlossen werden. Gleiches gilt für eine parallele Regelung in § 1 Absatz 4 Satz 2 AsylbLG, da auch diese Überbrückungsleistungen nur einmalig innerhalb von zwei Jahren in Anspruch genommen werden können. Hierfür bedarf es Änderungen für die Speicherung, die übermittelnde Stelle und die zu übermittelnden Daten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 8a Absatz 1 AZRG)

Artikel 1 Nummer 6 § 8a Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Die Registerbehörde veranlasst einen Abgleich in automatisierter Form zwischen ihrem Datenbestand und den entsprechenden Daten der aktenführenden Behörde oder der öffentlichen Stelle, die Daten an die Registerbehörde übermittelt hat, wenn Zweifel an der Richtigkeit oder Aktualität der Daten vorliegen. Wird ein vollständiger Datenabgleich zwischen den in Satz 1 genannten Stellen erforderlich, wird dieser zwingend in automatisierter Form durchgeführt.“

Begründung:

Die Neuregelung des § 8a AZRG-E bezieht sich nur auf die Möglichkeit der Initiierung eines Datenabgleiches durch die Registerbehörde im Rahmen des täglichen Betriebes und zur Klärung von Einzelfällen. Dafür spricht insbesondere die Begründung für diese Neuregelung, die ein Pendant zur bereits bestehenden Möglichkeit/Verpflichtung zum Datenabgleich für die nutzenden Stellen nach § 8 AZRG darstellen soll.

Unklar bleibt, ob diese Regelung auch als Rechtsgrundlage für einen generellen Datenabgleich zwischen dem AZR und den A-Dateien der Ausländer- und Zuwanderungsbehörden dienen soll. Ein solcher Datenabgleich wird zumindest vor dem Entfallen der Pflicht zur Führung der A-Dateien aber unabdingbar sein.

Von hier wird es daher für erforderlich gehalten, auch für diesen (wenn auch möglicherweise einmaligen) Datenabgleich ausdrücklich die automatisierte Form vorzusehen. Alle anderen denkbaren Verfahrensmöglichkeiten mit manuellen Listenabgleichen wären den Ausländer- und Zuwanderungsbehörden aus zeitlichen und organisatorischen Gründen nicht zumutbar.

4. Zu Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a (§ 87 Absatz 4 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a § 87 Absatz 4 Satz 2 ist das Wort „Haftbefehls.“ durch die Wörter „Haftbefehls, soweit dies nicht den Untersuchungszweck gefährdet.“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG haben die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder eines Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich über die Einleitung des Strafverfahrens sowie die Erledigung des Straf- oder Bußgeldverfahrens bei der Staatsanwaltschaft, bei Gericht oder bei der für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit zuständigen Verwaltungsbehörde unter Angabe der gesetzlichen Vorschriften zu unterrichten. Diese Pflicht zur Unterrichtung soll künftig – neben der Erhebung der öffentlichen Klage – auch für erhebliche Zwischenentscheidungen, darunter den Erlass eines Haftbefehls gelten.

Die entsprechenden Daten können nach § 15 Absatz 1 AZRG von einer Vielzahl von Behörden abgerufen werden. Namentlich in Verfahren der organisierten Kriminalität kann es aber erforderlich sein, aus ermittlungstaktischen Gründen Informationen über den Erlass eines Haftbefehls bis zu dessen Vollstreckung geheim zu halten. Die Pflicht zur unverzüglichen Übermittlung in § 87 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 AufenthG ist daher unter den Vorbehalt der Gefährdung des Untersuchungszwecks zu stellen.

5. Zu Artikel 8 Absatz 4 - neu - (Inkrafttreten)

Dem Artikel 8 ist folgender Absatz anzufügen:

„(4) Artikel 5 Nummer 4 tritt am 1. November 2025 in Kraft.“

Begründung:

Artikel 5 Nummer 4 § 62 AufenthV regelt die schrittweise Auflösung der lokalen Speicherung von Daten in der Ausländerdatei A, soweit diese Daten im AZR gespeichert werden können. Es wird vorgeschlagen, diese Regelung am 1. November 2025 in Kraft treten zu lassen.

Voraussetzung für die Ablösung der Ausländerdatei A durch eine zentrale Datenspeicherung im AZR sind einerseits technische Maßnahmen. Diese werden bereits in der von Artikel 5 Nummer 4 vorgesehenen Fassung des § 62 AufenthV adressiert.

Eine Ablösung der Ausländerdatei A setzt darüber hinaus voraus, dass die Daten zwischen Ausländerdatei A und AZR abgeglichen und Differenzen bereinigt werden. Würde die Ausländerdatei A aufgelöst, ohne dass dieser Datenabgleich stattgefunden hat, so besteht die Gefahr, dass die Daten der Ausländerbehörden verloren gehen und fehlerhafte Daten im AZR Grundlage für die weitere Datenverarbeitung und auch Maßnahmen gegenüber den Betroffenen werden.

Daher schafft der vorliegende Gesetzentwurf bereits Rechtsgrundlagen für einen Datenabgleich. Die Begründung zu Artikel 5 Nummer 4 verweist zudem ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Datenabgleichs und spricht die Schaffung technischer Verfahren für eine effiziente Datenbereinigung an. Dies ist erforderlich, da ein manueller Datenabgleich durch Personal der Ausländerbehörden nicht zu leisten ist. Bereits in der Vergangenheit durchgeführte Datenbereinigungen haben gezeigt, dass ein hoher Personaleinsatz erforderlich ist, um Daten zwischen der Ausländerdatei A und dem AZR manuell zu vergleichen, das jeweils korrekte Datum zu bestimmen und die fehlerhaften Daten in der Ausländerdatei A oder dem AZR zu korrigieren. Derartige Datenabgleiche waren daher meist auf bestimmte Dateninkonsistenzen beschränkt. Ein Totalabgleich aller ca. 26 Millionen Datensätze im AZR ist manuell nicht zu leisten. Auch mit einem technischen Werkzeug zum Datenabgleich werden voraussichtlich Datensätze im Millionenbereich manuell überprüft werden müssen.

Diese äußerst aufwändige Datenbereinigung kann erst begonnen werden, wenn die Rechtsgrundlagen für die entsprechenden Speichersachverhalte und die Datenbereinigung in Kraft getreten sind. Diese Regelungen treten zum 1. November 2022 in Kraft.

Ausgehend von diesem Datum wird vorgeschlagen, drei Jahre für die Schaffung technischer Werkzeuge und die manuelle Datenbereinigung vorzusehen. Erst wenn dies gelungen ist, kann schrittweise mit der Ablösung der Ausländerdatei A – unter den im Gesetzentwurf und der Begründung genannten Voraussetzungen – begonnen werden.