

12.03.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - AIS - R

zu **Punkt ...** der 1002. Sitzung des Bundesrates am 26. März 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AIS

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass das AZR dringend reformbedürftig ist und seine Funktionen derzeit nur unzureichend erfüllen kann. Er sieht allerdings die Notwendigkeit, im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen, dass die bestehenden datenschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Dies betrifft insbesondere das Zweckbindungsgebot, den Erforderlichkeitsgrundsatz, das Prinzip der Datenminimierung und die Transparenzpflicht gegenüber den Betroffenen sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot.
- b) Der Bundesrat betrachtet mit Sorge, dass mit dem Gesetzentwurf Verarbeitungsbefugnisse der Behörden erweitert werden sollen, ohne zugleich die Garantien für den Datenschutz und die Transparenz für die Betroffenen zu verbessern.

- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit zunehmender Zentralisierung der Datenhaltung und damit einhergehenden Missbrauchsmöglichkeiten und Sicherheitsrisiken auch die Vorschriften zum Schutz der Betroffenen und die technischen Sicherheitsvorkehrungen entsprechend verbessert werden müssen.
- d) Der Bundesrat bittet daher, 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.
- e) Der Bundesrat stellt fest, dass die vom Gesetzgeber mit dem Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken angeordnete Evaluierung aussteht. Er hält es für erforderlich, vor weiteren umfangreichen Änderungen des AZR die Evaluation der letzten ebenfalls bereits umfangreichen Änderungen abzuwarten und ihre Ergebnisse zu berücksichtigen.

- AIS 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.

In 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.

...

In
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 5)

4. Zu Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a (§ 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG)

Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

,a) Absatz 4 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „Strafverfahrens“ wird durch die Wörter „Strafverfahrens, die Erhebung der öffentlichen Klage, den Erlass eines Haftbefehls“ ersetzt.

bb) Die Wörter „Straf- oder Bußgeldverfahrens“ werden durch die Wörter „Straf- oder Bußgeldverfahrens, der öffentlichen Klage und des Haftbefehls“ ersetzt.

Begründung:

Nach derzeitiger Rechtslage sind nach § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG den zuständigen Ausländerbehörden nur Verfahrenseinleitungen und Verfahrensab-schlüsse in Strafsachen gegen Ausländerinnen und Ausländer mitzuteilen. So-mit werden die insbesondere für Ausweisungen und den Erlass von Abschie-bungsanordnungen gemäß § 58a AufenthG wichtigen Verfahrensschritte „Haftbefehl“ und „Anklageerhebung“ nach Nummer 42 Mistra bisher von Amts wegen nicht übermittelt.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht – anders als der im Rahmen der Länder- und Verbandsanhörung versandte Entwurf – nunmehr eine Einschränkung der Erweiterung auf Verbrechen vor, also auf Straftaten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind (§ 12 Absatz 1 StGB).

Die uneingeschränkte Ergänzung des § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG-E um die Erhebung der öffentlichen Klage und den Erlass eines Haftbefehls ist erforder-lich, um den Informationsfluss zwischen Strafverfolgungs- und Ausländerbe-hörden zu verbessern. Eine Beschränkung auf Verbrechen ist in diesem Zu-sammenhang nicht gerechtfertigt:

Auch kleinere Delikte geben in der Gesamtschau ein möglicherweise anderes Bild des straffälligen Ausländers und dies kann in der Abwägung der Bleibe- und Ausweisungsinteressen zu einer anderen Bewertung führen (Gefahr der Begehung weiterer Straftaten). Diese Informationen stellen einen wichtigen Bestandteil für die Begründung der Ausreisepflicht und die Durchführung auf-enthaltsbeendender Maßnahmen dar.

Weiterhin sind derartige Informationen für die weitere ausländerrechtliche Sachbearbeitung (Entscheidung über Aufenthaltstitel, Beschäftigungserlaub-nisse) entscheidend, da die Ausländerbehörden nicht selten Integrationsprogno-sen anstellen müssen. Auch im Rahmen der Prüfung von Ausweisungsinteres-sen nach § 54 AufenthG ist eine umfangreiche Kenntnis der Ausländerbehör-den von bestehenden Ausweisungsinteressen von größter Wichtigkeit, da gera-de nicht alle Ausweisungstatbestände an Verurteilungen anknüpfen (§ 54 Ab-satz 2 Nummer 3 (Betäubungsmitteldelikte) und Nummer 9 AufenthG) und die

...

Ausländerbehörde auf eine umfassende Darstellung des strafrechtlichen Sachverhalts angewiesen ist.

§ 2 des AZR-Gesetzes sieht eine generelle Speicherung von Daten eines Ausländers vor; eine Begrenzung auf „Verbrechen“ lässt sich hieraus nicht ableiten.

Hinsichtlich der Erhebung der öffentlichen Klage regelt § 79 Absatz 5 AufenthG zudem ausdrücklich, dass in diesem Fall über eine Ausbildungsduldung bis zum Abschluss des Verfahrens grundsätzlich nicht entschieden werden darf: Beantragt ein Ausländer, gegen den wegen einer Straftat öffentliche Klage erhoben wurde, die Erteilung einer Ausbildungsduldung, ist die Entscheidung über die Ausbildungsduldung bis zum Abschluss des Verfahrens, im Falle einer gerichtlichen Entscheidung bis zu deren Rechtskraft, auszusetzen. Die Vorschrift würde partiell leerlaufen, wenn die zuständige Ausländerbehörde nicht in jedem Fall über die Erhebung der öffentlichen Klage informiert würde. Gerade über die Erteilung einer Ausbildungsduldung kommen auch abgelehnte Asylbewerber im Rahmen der 3+2 Regelung an ein asylunabhängiges Bleiberecht. Dies kann durch die erweiterte Informationspflicht gerade bei straffälligen Ausländern verhindert werden.

Auch die Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz am 15. November 2018) und die Innenministerkonferenz (Herbstkonferenz am 11. Dezember 2020) haben sich dafür ausgesprochen, die Mitteilungspflicht der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden um die Erhebung der öffentlichen Klage sowie den Erlass von Haftbefehlen zu erweitern.

R 5. 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 Voll-

...

streckung 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.

In 6. Zu Artikel 5 Nummer 4 (§ 62 Satz 2, 3 AufenthV)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Bestimmungen vorzusehen, die gewährleisten, dass auch zukünftig, wenn die Speicherung nur noch im Ausländerzentralregister und nicht mehr in der Ausländerdatei A erfolgt, die Daten zu Ausländern im Falle von Einbürgerungen zehn Jahre lang über den Einbürgerungszeitpunkt hinaus verfügbar bleiben.

Begründung:

Artikel 5 Nummer 4 regelt mit § 62 Satz 2 und 3 AufenthV das Entfallen der Ausländerdatei A, sofern die Speicherung im AZR erfolgt, und sieht vor, dass die Daten ausschließlich im AZR gespeichert werden, soweit die Speicherung des Datums im AZR vorgesehen ist. Die Ausländerdatei B wird jedoch weitergeführt. Die Ausländerdatei B wird ab dem Zeitpunkt der ausschließlichen Speicherung von Daten im AZR keine neuen Daten mehr übernehmen; dort wird dann also nur noch der Altbestand an Daten gespeichert sein. Grund dafür ist, dass in die Ausländerdatei B nach § 67 Absatz 1 AufenthV nur Daten übernommen werden, die zuvor in der Ausländerdatei A geführt wurden. Wenn die Speicherung nur noch im AZR erfolgt und die Ausländerdatei A entfällt können auch bei Vorliegen der Übernahmevoraussetzungen des § 67 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 AufenthV keine neuen Daten mehr aus der Ausländerdatei A in die Ausländerdatei B übernommen werden.

Das wird zur Folge haben, dass Daten von Ausländern, die eingebürgert werden, nicht weiter gespeichert bleiben und damit nicht mehr verfügbar sind. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage sind die Daten eines Ausländers nach § 67 Absatz 1 Nummer 3 AufenthV aus der Ausländerdatei A in die Ausländerdatei B zu übernehmen, wenn ein Ausländer die Rechtsstellung eines Deutschen erworben hat. Nach § 68 Absatz 2 Satz 3 AufenthV in der bisher geltenden Fassung werden die Daten in der Ausländerdatei B in diesem Fall fünf Jahre nach Übernahme des Datensatzes gelöscht. Diese Frist soll nach Artikel 5 Nummer 5 des Gesetzentwurfs entfallen, so dass auch bei Einbürgerungen die allgemeine Speicherfrist von zehn Jahren des § 68 Absatz 2 Satz 2 AufenthV gilt. Die Daten sollen also im Fall der Einbürgerung in der Ausländerdatei B zehn Jahre lang gespeichert bleiben. Dies ist vor dem Hintergrund des § 35 Absatz 3 StAG zu sehen, wonach eine Einbürgerung bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung zurückgenommen werden kann. Die Speicherung der Daten über den Zeitpunkt der Einbürgerung hinaus ist für eine eventuelle Rücknahmeprüfung von Bedeutung.

Zukünftig wird dagegen bei Einbürgerungen, wenn die Daten nur noch im AZR und nicht mehr in der Ausländerdatei A gespeichert werden auch keine

...

Übernahmen von Daten im Falle der Einbürgerung in die Ausländerdatei B mehr erfolgen. Die Verlängerung der Löschfrist auf zehn Jahre wird insoweit leerlaufen. Die entsprechenden Daten bleiben dann nach der Einbürgerung auch nicht mehr im AZR gespeichert. Nach § 36 Absatz 2 Satz 1 AZRG sind die Daten dort im Fall des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit unverzüglich zu löschen.

Hier sind ergänzende Regelungen notwendig, damit die Daten wie bisher nach einer Einbürgerung für den Fall einer Rücknahmeprüfung noch verfügbar sind.

In 7. 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.