

Universität Bremen | Postfach 33 04 40, 28334 Bremen
IGMR | FB06

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

Bremen 6. Januar 2024

Fachbereich 06
Rechtswissenschaft

Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker

Universitätsallee GW 1
28359 Bremen

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 Ankunftsachweisverordnung 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 Datenabrufzweck 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 anbelangt.

Bremen, den 6. Januar 2024



Prof. Dr. jur. Dennis-Kenji Kipker