

04.03.19**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - AIS - FJ - R

zu **Punkt ...** der 975. Sitzung des Bundesrates am 15. März 2019

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der
Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und
asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustausch-
verbesserungsgesetz - 2. DAVG)**Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,Der Ausschuss für **Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,Der Ausschuss für **Frauen und Jugend (FJ)** undder **Rechtsausschuss (R)**

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

Zum Gesetzentwurf allgemeinIn
AIS
FJ

1. Der Bundesrat begrüßt die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende grundsätzliche Zielsetzung, bisherige Hindernisse für einen medienbruchfreien Datenaustausch zwischen den am Flüchtlingsmanagement beteiligten öffentlichen Stellen zu beseitigen. Im Bereich der Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und der besseren Steuerung der freiwilligen Ausreise und Rückführung und weiteren ordnungsrechtlichen Aspekten sind eine Vielzahl von gesetzlichen Neuregelungen vorgesehen, die problematische Schnittstellen abbauen und insgesamt zu einem besserem Verwaltungsvollzug durch Bund, Länder und Kommunen führen sollen.

In
AIS
FJ

2. Der Bundesrat stellt fest, dass die in §§ 10 und 11 AZRG vorgenommenen Änderungen nicht ausreichen, um das Ausländerzentralregister (AZR) für die aktuellen Herausforderungen bei der Integration insbesondere von geflüchteten Menschen zu ertüchtigen. Die strategische Ausrichtung der zahlreichen bereits vorhandenen Daten im AZR erweist sich bislang als mit den Erfordernissen der Steuerung und rechtskreisübergreifenden Koordination von Integrationsprozessen nicht kohärent. So hat die Stiftung Mercator im Rahmen der Studie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik – eine Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen“ eine weitere Stärkung des AZR als „Datendreh-scheibe“ im Migrationsmanagement empfohlen. Die Studie kommt im weiteren zu dem Ergebnis, dass „in Anbetracht des Stellenwertes der integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben“ der AZRG-Gesetzgeber zu datenschutzkonformen, verbesserten Regelungen kommen kann, wie sie im Zuge der Erweiterung der verfahrensübergreifenden AZR-Nutzung nötig werden.

In
AIS
FJ

(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 5)

3. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 2. DAVG das AZR und die gesetzlichen Grundlagen so fortzuentwickeln, dass Bund, Länder und Kommunen die erforderlichen Integrationsprozesse besser abbilden und koordinieren können. Den für Integration zuständigen kommunalen Behörden kommt dabei neben dem BAMF eine besondere Bedeutung zu. Zielrichtung sollte dabei in der weiteren Perspektive sein, das AZR unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben, besonders infolge der Datenschutzgrundverordnung, als „Integrations-Datenbank“ zu implementieren. Mit dem vorgesehenen Ausbau des AZR zu einem Kerndatensystem und der damit einhergehenden massiven, digital gestützten Vernetzung eines erweiterten Kreises von Institutionen – im Bereich der Erstregistrierung, der Informationsbereitstellung für Behörden, der Sicherheitsüberprüfung sowie der Asylverfahren – sind in gesetzlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht die Voraussetzungen für solch eine Datenbank bereits weitgehend erfüllt.

- In
AIS
FJ

(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 5)
4. Der Bundesrat schlägt vor, das AZR für integrationspolitische Anforderungen zu öffnen; neben den Aufgaben des BAMF nach dem Aufenthaltsgesetz primär für die mit Integration befassten Behörden der Kommunen und der Länder. Dies macht die Anpassung folgender Normen des AZRG für die zugriffsberechtigten Institutionen erforderlich: § 2 Anlass der Speicherung, § 3 Allgemeiner Inhalt, § 6 Übermittelnde Stellen, Inhalt der Datenübermittlung, § 11 Zweckbestimmung, Weiterübermittlung von Daten, § 15 Datenübermittlung an Ausländerbehörden und so weiter, § 22 Abruf im automatisierten Verfahren. Zu den in § 22 AZRG aufzunehmenden, abrufberechtigten Behörden gehören die kommunalen Ämter für Schule, Kinderbetreuung, Wohnen sowie weitere kommunale Integrationsbehörden. Anhand einer entsprechend geeigneten Datengrundlage können dann unter integrationspolitischen Gesichtspunkten frühzeitig alle erforderlichen Maßnahmen initiiert werden, die in Abhängigkeit von der individuellen Bleibeperspektive die soziale Teilhabe sowie die selbstbestimmte Lebensführung der insbesondere geflüchteten Menschen vorbereiten.

Begründung:

Zu Ziffer 1:

Grundsätzlich ist die Zielsetzung, bisherige Hindernisse für einen medienbruchfreien Datenaustausch zwischen den am Flüchtlingsmanagement beteiligten öffentlichen Stellen zu beseitigen, zu begrüßen. Für die Länder sind die vorgesehenen Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und der besseren Steuerung der freiwilligen Ausreise und Rückführung und zu weiteren ordnungsrechtlichen Aspekten anzuerkennen, um insgesamt zu einem besseren Verwaltungsvollzug durch Bund, Länder und Kommunen zu kommen.

Zu Ziffer 2:

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in § 10 und § 11 AZRG gehen grundsätzlich in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus, um den aktuellen Datenanforderungen im Bereich der Integration – insbesondere von geflüchteten Menschen – Genüge zu tun. Die Aufgaben der für Integration zuständigen kommunalen Behörden, die nur teilweise mit den Ausländerbehörden oder den sozialrechtlichen Leistungsbehörden deckungsgleich sind, finden im Gesetzentwurf keine Berücksichtigung. In den Ländern und Kommunen kommt es allerdings zu Fallgestaltungen, die einen Datenaustausch aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Einschätzungen verhindern. Der Ausschluss einer interbehördlichen Datenübermittlung im Fall des Vorliegens einer Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch wird als hinderlich für

die Praxis eingeschätzt. Die Stiftung Mercator hat im Rahmen der Studie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik – eine Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen“ eine weitere Stärkung des AZR als „Datendrehzscheibe“ im Migrationsmanagement empfohlen und hierzu konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Der Gesetzentwurf greift diese nur rudimentär auf, was den integrationspolitischen Herausforderungen auch vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit von örtlich gesteuerten Prozessen der Migration und Integration nicht gerecht wird.

Zu Ziffer 3:

Der Bundesrat fordert daher, weitere Verbesserungen im AZR und in den Datenübermittlungsregelungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren für den Bereich Integration vorzunehmen. In der weiteren Perspektive sollte durch Bund, Länder und Kommunen gemeinsam bestimmt werden, ob und wie das AZR als „Integrations-Datenbank“ unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen fortentwickelt werden kann. Die elektronisch gestützten Möglichkeiten zur verbesserten Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren und die damit einhergehenden integrationspolitischen Potentiale werden bislang nicht ausgeschöpft. Dies ist angesichts des Ausmaßes und der Komplexität der integrationspolitischen Herausforderungen nicht nachvollziehbar. Der Umbau und die erweiterte Nutzung des AZR als „Integrations-Datenbank“ bieten eine Möglichkeit, diese Potentiale zu nutzen. Zu den datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen enthält die benannte Studie der Stiftung Mercator eine umfassende juristische Prüfung (Seite 180 ff.), die im Ergebnis rechtskonforme Standards für eine Nutzbarmachung des AZR im integrationspolitischen Bereich benennt.

Zu Ziffer 4:

Der Bundesrat schlägt eine Anpassung der hier zitierten Normen des AZRG zur Einbeziehung der mit der Integration befassten Behörden der Länder und der Kommunen vor. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Maßnahmen zur Vermittlung von Sprachkursen, zur Vermittlung zum Schulbesuch, zur Vermittlung in die Kita, zur Vermittlung auf den Arbeitsmarkt, zur Vermittlung in Wohnraum, zur sozialrechtlichen Leistungsgewährung und zur Absicherung der Krankenversorgung. Dafür ist die Entwicklung eines bedarfsorientierten und den datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechendes Rollen- und Rechtskonzepts für die zugriffsberechtigten Institutionen geboten.

AIS 5. Hilfsempfehlung zu Ziffer 3 und 4:

(entfällt bei Annahme von Ziffer 3 oder 4)

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren geeignete Regelungen zu treffen, damit die für Integrationsmaßnahmen zuständigen Stellen der Länder und Kommunen die für ihre Tätigkeit erforderlichen im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten – auch im Wege des automatisierten Verfahrens – nutzen können.

Begründung:

Durch das Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG) wurde der behördenübergreifende Datenaustausch zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken verbessert. Für den Integrationsbereich gestaltet sich die behördenübergreifende Datenübermittlung nach wie vor schwierig.

Das trifft insbesondere die Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene, und hier besonders die Sozialarbeit. Bereits in früheren Begründungen zu Gesetzesänderungen des AZRG wurde die Bedeutung des Ausländerzentralregisters (AZR) für den Bereich der Integration hervorgehoben. Dort werden Informationen gespeichert, die für die schnelle Integration und Arbeitsvermittlung erforderlich sind (Daten über Schulbildung, Berufsausbildung, Informationen zur Absolvierung eines Integrationskurses und Sprachkenntnisse, aufenthaltsrechtlicher Status). Der Bundesagentur für Arbeit und den für die Durchführung der Grundversicherung für Arbeit zuständigen Stellen können die entsprechenden Daten nach § 18b AZRG bereits nach der aktuellen Rechtslage übermittelt werden, damit diese ihre Aufgaben im Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt erfüllen können. Die Erwägungen, die zur Aufnahme dieser Regelung ins AZRG geführt haben, gelten gleichermaßen auch für migrations- und integrationsspezifische Beratungs- und Begleitungsangebote der zuständigen Stellen der Länder und Kommunen. Sie tragen wesentlich zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe im Bereich der Integration bei. Auch hier ist es für die zügige und korrekte Beratung sowie die Einleitung der jeweils passgenauen Integrationsmaßnahmen notwendig, dass möglichst rasch Klarheit über die für die Integration wesentlichen Aspekte und den Stand behördlicher Entscheidungen in diesem Kontext geschaffen werden kann.

Die Erfahrung zeigt, dass gerade in diesem Bereich eine Doppelerhebung der Daten sehr zeitaufwändig und fehleranfällig ist und einer zügigen Einleitung geeigneter Integrationsmaßnahmen im Wege steht. Für die erfolgreiche Aufgabenerfüllung dieser Stellen ist daher eine rasche und vollständige Kenntnis der für den Beratungs- und Integrationsprozess erforderlichen Daten notwendig. Auch für diese Stellen ist daher eine klare Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung zu schaffen; eine gesetzliche Regelung sollte sich an § 18b AZRG orientieren.

Da es sich bei den für migrations- und integrationsspezifische Beratungs- und Begleitungsangebote zuständigen Stellen der Länder und Kommunen um öffentliche Stellen handelt, sollte zudem die Möglichkeit zum automatisierten Datenabruf eröffnet werden.

Auch die für die Integration zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren der Länder haben im März 2018 gefordert, die Aufnahme einer Regelung ins AZRG zu prüfen, um einen behördenübergreifenden Datenaustausch auch für den Bereich der Integration zu ermöglichen.

AIS 6. Zu Artikel 1 (Änderung des AZR-Gesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelungen des Ausländerzentralregistergesetzes (AZRG) in ihrer Grundkonzeption der anlass- und nicht zweckgebundenen Datenspeicherung, wovon auch die Neuregelungen dieses Gesetzes allgemein betroffen sind, noch mit den durch die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzgrundverordnung) vorgegebenen datenschutzrechtlichen Grundsätzen der Erforderlichkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO) der Zweckbindung (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO) sowie der Datensparsamkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO) vereinbar sind.

Begründung:

Das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) erweist sich in seiner Grundkonzeption als datenschutzrechtlich nicht unproblematisch. Zunächst ist festzuhalten, dass die Speicherung der personenbezogenen Daten im Ausländerzentralregister (AZR) gemäß § 2 AZRG anlassbezogen erfolgt. Das heißt, es wird geregelt, bei welchen Anlässen personenbezogene Daten erhoben und gespeichert werden dürfen. Eine Bestimmung, zu welchen Zwecken diese Daten erhoben und gespeichert werden, findet zu diesem Zeitpunkt nicht statt. Zwar legt § 1 Absatz 2 AZRG den Zweck des Registers dahingehend fest, dass durch die Speicherung und Übermittlung der im Register gespeicherten Daten von Ausländern die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen unterstützt werden sollen. Zudem sind in § 24a AZRG bestimmte Datenverarbeitungen und damit Erhebungen und Speicherungen für wissenschaftliche Zwecke erlaubt. Es ist jedoch fraglich, ob die allgemeine Zweckbestimmung des Registers in § 1 Absatz 2 AZRG, die grundsätzlich für die Erstdatenverarbeitung nach dem AZRG maßgeblich ist, den Ansprüchen einer nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) geforderten konkreten Zweckfestlegung im Rahmen der Datenverarbeitung entspricht, die den Ansprüchen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO genügt. Der Grundsatz der Zweckbindung und eine damit verbundene konkrete Zweckbestimmung gemäß den §§ 10 ff. AZRG greift erst mit dem Datenverarbeitungsvorgang der Übermittlung an andere Behörden. Der Grundsatz der Zweckbestimmung besagt, dass der Zweck zum Zeitpunkt der Datenerhebung festgelegt werden muss (Kühling/Buchner, DSGVO Kommentar, 2. Auflage, Artikel 5 Randnummer 31). Insofern ist die rein anlassbezogene Speicherung der personenbezogenen Daten im AZR ohne konkreten Verarbeitungszweck nur zum Abruf einer möglichen Weiterverarbeitung durch andere

Behörden als der Registerbehörde im Verhältnis zu dem Zweckbindungsgrundsatz des Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO problematisch (ähnlich schon zur alten Rechtslage vor der DSGVO zum 1. Datenaustauschverbesserungsgesetz: Eichenhofer in NVwZ 2016, Seite 431 f.).

Gerade im Hinblick auf den Zweckbindungsgrundsatz ist es zudem insbesondere problematisch, dass zwar gemäß § 10 AZRG eine Übermittlung aus dem AZR nur zulässig ist, wenn die Kenntnis der zu übermittelnden Daten zur Erfüllung der Aufgaben der empfangenden Stelle erforderlich ist und der Zweck grundsätzlich angegeben wird, eine Angabe des Verarbeitungszwecks bezüglich einer Übermittlung von Grunddaten gemäß § 14 Absatz 1 AZRG jedoch nicht erforderlich ist. Der Grundsatz, dass jede Datenübermittlung nur zweckgebunden erfolgen darf, wird durch das mangelnde Erfordernis der Mitteilung des Zwecks unterlaufen, sodass in der faktischen Umsetzung des Gesetzes letztlich eine missbräuchliche Datenübermittlung der Grunddaten gemäß § 14 AZRG ohne konkrete Zweckbindung nahezu ohne Kontrolle möglich wird. Die mangelnde Verpflichtung, bei der Übermittlung von Grunddaten im Sinne von § 14 AZRG den Verarbeitungszweck anzugeben, widerspricht daher mindestens der Rechenschaftspflicht gemäß Artikel 5 Absatz 2 DSGVO. Angesichts der praktischen Umsetzung einer mangelnden Kontrollmöglichkeit der zweckgebundenen Datenübermittlung und damit de facto möglichen zweckfreien Übermittlungen solcher Grunddaten stehen die Normen ebenfalls in Konflikt mit dem Zweckbindungsgrundsatz gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO.

Hinzu kommt, dass der Katalog der zu speichernden Daten gemäß § 3 AZRG eine Vielzahl von teilweise auch sensiblen personenbezogenen Daten enthält, die eine hohe Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, da diese Daten eine Grundlage für unter Umständen sehr folgenreiche Entscheidungen für Asylsuchende und Ausländer bilden. Angesichts des Umfangs der Datenerhebung und Speicherung ist eine solche rein anlassbezogene und keinen Verarbeitungszweck definierende Erhebung und Speicherung der personenbezogenen Daten, die damit letztlich zumindest zum Zeitpunkt der Datenerstverarbeitung auf Vorrat ohne konkrete Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse erfolgt, auch mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit der Datenverarbeitung gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO und der Datensparsamkeit gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO nur schwer zu vereinbaren.

Insofern erweist sich die dem (auch schon geltenden) Gesetz zugrundeliegende Gesamtsystematik im Hinblick auf die nunmehr seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar geltenden Grundsätze der DSGVO (insbesondere Datensparsamkeit und Zweckbindungsgrundsatz) als nicht unproblematisch, sodass ein gewisses Risiko der Unionsrechtswidrigkeit aufgrund der Grundkonzeption des Gesetzes besteht.

AIS 7. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 AZRG),
Artikel 7 Nummer 1 und 2 (§ 18e AZRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob im Rahmen der Zweckerweiterung der Nutzung der AZR-Nummer in § 10 Absatz 4 Satz 2 AZRG-E sowie § 18e AZRG-E der Anwendungsbereich des Artikels 87 DSGVO eröffnet ist, und dessen Vorgaben, insbesondere die Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person eingehalten werden.

Begründung:

Angesichts des vielfach erweiterten Umfangs der Nutzung der AZR-Nummer zu Identifikations- und Zuordnungszwecken durch § 10 Absatz 4 Satz 2 AZRG-E zwischen BAMF, Ausländerbehörden und Sicherheitsbehörden sowie sonstigen öffentlichen Stellen bei Daten eines Ausländers nach § 2 Absatz 1a, 2 AZRG und der Erweiterung der Nutzung der AZR-Nummer im Bereich des Meldewesens zu Zuordnungszwecken durch § 18e AZRG-E könnte der Anwendungsbereich soweit erweitert worden sein, dass es sich bei der AZR-Nummer nicht mehr nur wie bisher um eine zweckbezogene Ordnungsnummer handelt (so zur bisherigen Rechtslage Wedde in Däubler, DSGVO, Artikel 87 Randnummer 19; Weichert in Kühling/Buchner, DSGVO, Artikel 87 Randnummer 22), sondern dass sie als nationale Kennziffer im Sinne des Artikels 87 DSGVO zu betrachten wäre. Hiernach wären die besonderen Vorgaben des Artikels 87 DSGVO zu beachten, insbesondere die Wahrung geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person. Der Begründung des Gesetzentwurfs lässt sich weder entnehmen, ob der Anwendungsbereich des Artikels 87 DSGVO für eröffnet erachtet wird oder nicht, noch ob entsprechende Vorkehrungen, insbesondere in Form besonderer technischer und organisatorischer Maßnahmen zum Schutz der Wahrung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Ausländer, vorgesehen werden.

In
FJ

8. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3, 4 AZRG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist § 10 Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 3 sind die Wörter „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist,“ zu streichen.

9. [In]

[b) In Nummer 4 ist nach der Angabe „§ 2“ die Angabe „Absatz 1,“ einzufügen.]

Begründung:

Die im Gesetzentwurf bereits vorgenommene Erweiterung der Nutzung der AZR-Nummer wird begrüßt. Durch die hier vorgeschlagenen Änderungen soll eine breitere Nutzung der AZR-Nummer bei der Kommunikation zwischen Behörden ermöglicht werden.

Die Digitalisierung der Kommunikation zwischen den verschiedenen öffentlichen Stellen schreitet stetig voran. Damit wird es auch unter Sicherheitsaspekten immer wichtiger, ein möglichst eindeutiges Merkmal wie die AZR-Nummer zu haben, das die Zuordnung der ausgetauschten Information zum richtigen Vorgang bei jeder öffentlichen Stelle nahezu fehlerfrei ermöglicht.

Zu Buchstabe a:

{In}

{In § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG-E wird die Verwendung der AZR-Nummer unter anderem in der Kommunikation zwischen Leistungsbehörden und Ausländerbehörden auf den Zeitraum eingeschränkt, in dem noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist. In der Begründung heißt es hierzu, dass die Versicherungsnummer das üblicherweise für den Abgleich verwendete Ordnungsmerkmal in der Kommunikation der Leistungsbehörden mit den Ausländerbehörden sei. Die Kommunikation unter Verwendung dieser Versicherungsnummer ist schon deshalb problematisch, weil sie den Ausländerbehörden nicht immer bekannt ist und auch nicht zu den Angaben gehört, die nach den Regelungen der Aufenthaltsverordnung im Datensatz eines Ausländers gespeichert werden dürfen.}

<FJ>

<Die Ergänzung „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist,“ in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG sollte gestrichen werden. Sinn und Zweck der Vorschrift des § 10 Absatz 4 Satz 2 AZRG ist zum einen die Verhinderung des Leistungsmissbrauchs und zum anderen die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Feststellung der Identität des antragstellenden Flüchtlings. Dazu ist oftmals ein Austausch mit anderen leistungsgewährenden Behörden beziehungsweise mit der Ausländerbehörde erforderlich. Der Zusatz „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Sozialgesetz-

buch bekannt ist,“ bezieht sich auf die Sozialversicherungsnummer und engt die Handlungsspielräume der Behörden untereinander erheblich ein. Gerade bei der Identitätsfeststellung ist die Sozialversicherungsnummer nicht hilfreich, da sie oftmals fehlerhaft ist oder falschen Personen zugeordnet wird. Auch wird die Sozialversicherungsnummer oftmals mehreren antragstellenden Flüchtlingen zugeordnet. Ferner zeigt die Praxis, dass antragstellende Flüchtlinge oftmals ihren Namen und ihr Geburtsdatum ändern. Insofern schränkt der Halbsatz „jeweils soweit für den Ausländer noch keine Versicherungsnummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist“, die Datenübermittlung innerhalb der oben genannten Behörden unnötig ein, so dass der beabsichtigte Erfolg gefährdet werden könnte. Insofern ist der Halbsatz zu streichen.

Der Datenaustausch ist dringend erforderlich, um auf Landesebene die digitale Abrechnung von Fallpauschalen zur Finanzierung der Kommunen sicherstellen zu können. Beispielsweise wäre der Datenaustausch für folgende Gruppen (nicht abschließend) eingeschränkt:

- ein Asylbewerber arbeitet mindestens auf Minijob-Basis und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der großen Pauschale ist eingeschränkt);
- ein abgelehnter Asylbewerber beginnt eine Ausbildung und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der großen Pauschale ist eingeschränkt);
- ein anerkannter Flüchtling beginnt eine Ausbildung oder arbeitet und erhält eine Sozialversicherungsnummer (Datenaustausch für die Abrechnung der kleinen Pauschale ist eingeschränkt).>

[Zu Buchstabe b:]

Zwar wurde der Personenkreis in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E gegenüber dem Referentenentwurf um die Fälle des § 2 Absatz 2 AZRG ausgedehnt. Dies greift nach Auffassung des Bundesrates aber immer noch zu kurz. Zusätzlich sollten auch die Fälle des § 2 Absatz 1 AZRG einbezogen werden.

In der Praxis ist die Identität der betreffenden Personen teilweise auch nach Anerkennung als Asylberechtigte/r, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte/r nicht vollständig geklärt, so dass die in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E vorgesehene Einschränkung nicht sinnvoll erscheint. Deshalb wird vorgeschlagen, § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E auch auf § 2 Absatz 1 AZRG zu beziehen.]

FJ 10. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass bei der in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 AZRG vorgesehenen Neuregelung Ausländer, die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind, insoweit von der Regelung ausgenommen werden, dass bei ihnen eine Datenübermittlung auch dann möglich ist, wenn eine Versicherungs-

nummer nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch bekannt ist. Der Datenaustausch ist dringend erforderlich, um auf Landesebene die digitale Abrechnung von Fallpauschalen zur Finanzierung der Kommunen sicherstellen zu können.

In 11. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 5 – neu – AZRG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist dem § 10 Absatz 4 Satz 2 folgende Nummer anzufügen:

„5. Datenübermittlungen zwischen Ausländer- und Meldebehörden nach den §§ 90a und 90b des Aufenthaltsgesetzes; die Beschränkungen der Nummer 4 finden in diesen Fällen keine Anwendung.“

Folgeänderungen:

- a) In Artikel 1 Nummer 4 ist § 10 Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 3 ist das Wort "oder" am Ende zu streichen.
 - bb) In Nummer 4 ist der Punkt am Ende durch das Wort "oder" zu ersetzen.
- b) In Artikel 3 Nummer 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc sind in § 90a Absatz 2 Nummer 6 nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.
- c) In Artikel 4 Nummer 2 Buchstabe b sind in § 71 Absatz 2 Nummer 8 nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.
- d) In Artikel 8 Nummer 1 sind in § 3 Absatz 1 Nummer 17a nach der Angabe "Nummer 4" die Wörter "und Nummer 5" einzufügen.

Begründung:

Ausländer- und Meldebehörden führen Personenregister, die idealerweise hinsichtlich der über Ausländerinnen und Ausländer gespeicherten Daten weitgehend identisch sein sollten. Sie sind auch aus diesem Grund nach § 90a AufenthG und § 72 AufenthV zur gegenseitigen Mitteilung über Veränderungen der in den dortigen Registern jeweils gespeicherten Sachverhalte verpflichtet. Im Hinblick darauf, dass Ausländer- und Meldebehörden unterschiedliche Grundsätze der Datenspeicherung haben, sind Datensätze zu identischen Personen in beiden Registern nicht selten mit unterschiedlichen Personalien gespeichert. Durch die Verwendung der AZR-Nummer als eindeutiges Zuordnungsmerkmal in beiden Registern könnte der Datenaustausch zwischen Ausländer- und Meldebehörden erheblich beschleunigt und sicherer gestaltet werden.

Darüber hinaus sind Ausländer- und Meldebehörden durch § 90b AufenthG zu einem jährlichen Datenabgleich verpflichtet. Dieser Datenabgleich ist von Anfang an mit einem hohen Maß an Handarbeit bei den beteiligten Behörden verbunden. Automatisierungen beispielsweise durch die Datenaustauschformate „XAusländer“ und „XMeld“ sind nur begrenzt möglich. Dies führt dazu, dass der Datenabgleich erfahrungsgemäß nicht im gewünschten Umfang durchgeführt wird. Da der Datenabgleich neben der Registerangleichung unter anderem auch mit Blick auf die Durchführung von Maßnahmen nach dem Zensusgesetz eingeführt wurde und der nächste Zensus im Jahr 2021 durchgeführt werden soll, wird eine verbesserte Unterstützung eines automatisierten Datenabgleiches durch Verwendung der AZR-Nummer in beiden Registern für erforderlich erachtet.

Die Beschränkung in § 10 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 AZRG-E, die Niederlassungserlaubnisse und Erlaubnisse zum Daueraufenthalt-EU ausnimmt, darf auf die neue Nummer 5 nicht anwendbar sein, da dies dem Bedürfnis nach einem umfassenden Datenabgleich widerspräche.

AIS 12. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 14 Absatz 1 Nummer 6, 7 AZRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob im Rahmen der Erweiterung des Grunddatenbestandes gemäß § 14 Absatz 1 AZRG-E die Maßgabe des bereits bestehenden Artikel 10 Absatz 1 Satz 2 AZRG, dass bei der Übermittlung von Grunddaten im Sinne von § 14 Absatz 1 AZRG ein Zweck der Datenverarbeitung nicht angegeben werden muss, gestrichen werden kann.

Begründung:

Eine Aufnahme der Anschrift im Bundesgebiet und eventuell des rechts- oder bestandskräftigen Abschlusses des Asylverfahrens in den Grunddatenbestand sowie zusätzlich die Aufnahme der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU für Asylsuchende in den Grunddatenbestand des AZR, mag grundsätzlich bei der Durchführung der entsprechenden Verfahren sinnvoll sein. Allerdings ist die mangelnde Dokumentationspflicht bezüglich der Grunddaten gemäß §§ 10 und 14 Absatz 1 AZRG ohne ausreichende Kontrollmöglichkeit einer Zweckbindung sowie das im AZRG nunmehr verankerte Prinzip einer stärkeren Zirkulierbarkeit von Grunddaten (vergleiche § 10 Absatz 1 AZRG, § 11 Absatz 2 AZRG-E) grundsätzlich problematisch. Unter diesem Gesichtspunkt muss eine Ausweitung des Datenbestands der Grunddaten ebenfalls kritisch gesehen werden, solange keine grundsätzlich andere Regelung mit effektiver Zweckbindungskontrolle bezüglich dieser Datensätze erfolgt. Dieses jetzt schon bestehende Problem wird durch die Ausweitung des Grunddatenbestandes im aktuellen Gesetzentwurf erheblich verschärft.

Die Speicherung der personenbezogenen Daten im AZR gemäß § 2 AZRG erfolgt anlassbezogen. Das heißt es wird geregelt, bei welchen Anlässen personenbezogene Daten erhoben und gespeichert werden dürfen. Eine Zweckbestimmung, zu welchen Zwecken diese Daten erhoben und gespeichert werden, findet zu diesem Zeitpunkt nicht statt. Zwar legt § 1 Absatz 2 AZRG den Zweck des Registers dahingehend fest, dass durch die Speicherung und Übermittlung der im Register gespeicherten Daten von Ausländern die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen unterstützt werden sollen. Zudem sind in § 24a AZRG bestimmte Datenverarbeitungen und damit Erhebungen und Speichierungen für wissenschaftliche Zwecke erlaubt. Es ist jedoch fraglich, ob die allgemeine Zweckbestimmung des Registers in § 1 Absatz 2 AZRG, die grundsätzlich für die Erstdatenverarbeitung nach dem AZRG maßgeblich ist, den Ansprüchen einer nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) geforderten konkreten Zweckfestlegung im Rahmen der Datenverarbeitung entspricht, die den Ansprüchen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO genügt. Der Grundsatz der Zweckbindung und eine damit verbundene konkrete Zweckbestimmung gemäß den §§ 10 ff. AZRG greift erst mit dem Datenverarbeitungsvorgang der Übermittlung an andere Behörden. Der Grundsatz der Zweckbestimmung besagt, dass der Zweck zum Zeitpunkt der Datenerhebung festgelegt werden muss (Kühling/Buchner, DSGVO Kommentar, 2. Auflage, Artikel 5 Randnummer 31). Insofern ist die rein anlassbezogene Speicherung der personenbezogenen Daten im AZR ohne konkreten Verarbeitungszweck nur zum Abruf einer möglichen Weiterverarbeitung durch andere Behörden als der Registerbehörde im Verhältnis zu dem Zweckbindungsgrundsatz des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO problematisch (ähnlich schon zur alten Rechtslage vor der DSGVO zum 1. Datenaustauschverbesserungsgesetz Eichenhofer in NVwZ 2016, Seite 431 f.).

Gerade im Hinblick auf den Zweckbindungsgrundsatz ist es zudem insbesondere problematisch, dass zwar gemäß § 10 AZRG eine Übermittlung aus dem AZR nur zulässig ist, wenn die Kenntnis der zu übermittelnden Daten zur Erfüllung der Aufgaben der empfangenden Stelle erforderlich ist und der Zweck grundsätzlich angegeben wird, eine Angabe des Verarbeitungszwecks bezüglich einer Übermittlung von Grunddaten gemäß § 14 Absatz 1 AZRG jedoch nicht erforderlich ist. Der Grundsatz, dass jede Datenübermittlung nur zweckgebunden erfolgen darf, wird durch das mangelnde Erfordernis der Mitteilung des Zwecks unterlaufen, sodass in der faktischen Umsetzung des Gesetzes letztlich eine missbräuchliche Datenübermittlung der Grunddaten gemäß § 14 AZRG ohne konkrete Zweckbindung nahezu ohne Kontrolle möglich wird. Die mangelnde Verpflichtung, bei der Übermittlung von Grunddaten im Sinne von § 14 AZRG den Verarbeitungszweck anzugeben, widerspricht daher mindestens der Rechenschaftspflicht gemäß Artikel 5 Absatz 2 DSGVO. Angesichts der praktischen Umsetzung einer mangelnden Kontrollmöglichkeit der zweckgebundenen Datenübermittlung und damit de facto möglichen zweckfreien Übermittlungen solcher Grunddaten stehen die Normen ebenfalls in Konflikt mit dem Zweckbindungsgrundsatz gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO.

FJ 13. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 22 AZRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren geeignete Regelungen zu treffen, damit auch die nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen zuständigen Stellen (Landesverteilstellen) die Möglichkeit erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten im automatisierten Verfahren aus dem Ausländerzentralregister abzurufen.

Begründung:

Die Möglichkeit der Zulassung der Jugendämter für das automatisierte Verfahren ist zu begrüßen. Darüber hinaus ist es aber notwendig, dass auch die nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen (UMA) zuständigen Stellen (Landesverteilstellen) auf die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten zugreifen können und in das automatisierte Verfahren des Datenabrufs aufgenommen werden. Die Landesverteilstellen übernehmen eine zentrale Rolle im Verfahren zur Verteilung von UMA nach § 42b SGB VIII. Für die Tätigkeit der Landesverteilstellen sind neben der eindeutigen Identifizierung insbesondere auch Informationen darüber notwendig, ob der/die UMA bereits erfasst wurde oder möglicherweise in einem anderen Landkreis vermisst wird.

AIS 14. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe c (§ 22 Absatz 3 Satz 3 AZRG)

In Artikel 1 Nummer 13 ist Buchstabe c zu streichen.

Begründung:

Angesichts des erheblichen Umfangs personenbezogener Daten im Kerndatensystem gemäß § 3 AZRG und der damit verbundenen hohen Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist das Streichen der Anforderung von § 22 Absatz 3 Satz 3 AZRG, dass das automatisierte Abrufverfahren nur von hierfür extra ermächtigten Bediensteten durchgeführt werden darf, womit ein Wechsel der Prüfung der Berechtigung zum Abruf von Daten weg von einer Autorisierung von Einzelpersonen hin zu einer Authentisierung von Organisationseinheiten verbunden ist, nicht unterstützenswürdig. Zwar ist anzuerkennen, dass es sich um eine Verwaltungserleichterung handeln dürfte, insbesondere bezüglich Vertretungsregelungen. Allerdings besteht darin auch eine erhebliche Missbrauchsgefahr, da nicht nur einzelne autorisierte Personen, sondern nunmehr jeder Mitarbeiter der Organisationseinheit auf diese Daten zugreifen kann. Zwar sollen laut Begründung des Gesetzentwurfs entsprechen-

de Protokollierungspflichten eingeführt werden. Diese wirken der erheblichen Missbrauchsgefahr jedoch nicht hinreichend entgegen, da sie höchstens zu einer repressiven Verfolgung eines Datenmissbrauchs genutzt werden können, jedoch keine präventive Wirkung im Vorfeld des potenziellen Datenmissbrauchs entfalten. Eine solche Verwaltungserleichterung steht nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu dem hierdurch geschaffenen erhöhten Missbrauchsrisiko. Einem erhöhten Zugriffsbedürfnis kann nach wie vor hinreichend dadurch begegnet werden, eine entsprechende Anzahl von Mitarbeitern zu autorisieren.

R 15. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe e Doppelbuchstabe bb (§ 4 Absatz 7 Satz 1a, – neu –, 1b – neu – AZRG-DV)

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe e Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

,bb) Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Für die Datenübermittlung durch Ausländerbehörden und andere öffentliche Stellen an die Registerbehörde soll das Datenaustauschformat XAusländer in der im Bundesanzeiger bekannt gemachten gültigen Fassung verwendet werden. Andere auf dem OSCI Standard basierende und dem Stand der Technik entsprechende Übertragungswege sind zulässig.“ ‘

Begründung:

Durch Artikel 2 Nummer 1 und 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung soll das Datenaustauschformat XAusländer, das bereits für bestimmte Schnittstellen des Ausländerzentralregisters genutzt wird, für die gesamte Kommunikation mit diesem verbindlich festgelegt werden. Hierdurch sollen Daten über standardisierte Schnittstellen an öffentliche Stellen übermittelt werden, die diese ohne weiteren Aufwand verarbeiten können.

Eine verbindliche Vorgabe des Datenaustauschformats XAusländer stellt für den Geschäftsbereich der Justiz allerdings ein Problem dar, wenn mit dem Standard XAusländer gleichzeitig die Kommunikation über das Deutsche Verwaltungsdienste-Verzeichnis (DVDV) vorgeschrieben wird. Nach den XÖV-Standards ist dies der Fall.

DVDV ist eine auf OSCI basierende Infrastruktur für den elektronischen Datenaustausch, vergleichbar der EGVP-Infrastruktur der Justiz. Die beiden Systeme sind derzeit aber nicht interoperabel. Die Aussage, dass „Daten über standardisierte Schnittstellen an öffentliche Stellen übermittelt werden, die diese ohne weiteren Aufwand verarbeiten können“, ist für die Gerichte und Staatsanwaltschaften somit nicht zutreffend. Die vorgesehene Regelung würde für die Justiz vielmehr technischen und organisatorischen Zusatzaufwand verursachen. Im äußersten Fall wäre die Justiz gezwungen, parallel zu EGVP eine

DVDV Infrastruktur aufzubauen und zu betreiben.

Zur Lösung dieses Problems wird die seitens der Bundesregierung vorgeschlagene zwingende Regelung zum einen in eine „Soll“-Vorschrift umgewandelt. Zum anderen werden auf dem OSCI-Standard basierende und dem Stand der Technik entsprechende Übertragungswege für zulässig erklärt.

In
AIS
FJ

16. Zu Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe h Doppelbuchstabe aa (Anlage Abschnitt I Nummer 8 Spalte A Buchstabe y AZRG-DV)

In Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe h ist Doppelbuchstabe aa wie folgt zu fassen:

,aa) In Spalte A wird Buchstabe y wie folgt gefasst:

„y) bestands- oder rechtskräftiger Abschluss des Asylverfahrens seit" '

Begründung:

Der Referentenentwurf aus dem Oktober 2018 sah unter anderem die Aufnahme eines neuen Speichersachverhalts in der Anlage zur AZRG-DV vor. Insofern sollte der „bestands- oder rechtskräftiger Abschluss des Asylverfahrens seit [...]“ erfasst werden. Über die entsprechende Berechtigung zum Datenabruf hätte dieser Speichersachverhalt auch den AsylbLG-Leistungsbehörden übermittelt werden dürfen.

Dieser Speichersachverhalt ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr enthalten. Warum dieser Speichersachverhalt nicht an das AZR und damit an die berechtigten öffentlichen Stellen übermittelt werden soll, erschließt sich nicht. Die Information ist aus nachfolgenden Gründen wichtig und sollte wieder in den Gesetzentwurf aufgenommen werden:

Der Sachverhalt „bestands- oder rechtskräftiger Abschluss des Asylverfahrens“ stellt für die AsylbLG-Behörden eine wesentliche Information für die weitere Leistungsgewährung dar. Die Einordnung in den leistungsberechtigten Personenkreis des AsylbLG und die weitere rechtskonforme Anwendung des AsylbLG hängen hiervon ab. Diese Information kann derzeit nur über Umwege (direkte Rücksprache mit ABH, BAMF) ermittelt werden. Die Information als neuen Speichersachverhalt im AZR abzubilden hätte diesen Umweg erspart. Darüber hinaus ist die Information für die Abrechnung der Pauschale zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz wesentlich.

AIS
FJ

17. Zu Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe b (§ 49 Absatz 6 Satz 2 AufenthG),
Buchstabe c (§ 49 Absatz 8 Satz 3, Absatz 9 Satz 3
AufenthG),
Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe a (§ 16 Absatz 1 Satz 2 AsylG)

- a) In Artikel 3 Nummer 2 sind Buchstabe b und c zu streichen.
- b) In Artikel 5 Nummer 2 ist Buchstabe a zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 12 ist Absatz 4 zu streichen.

Begründung:

Der Nutzen der Absenkung des Mindestalters für die erkennungsdienstliche Behandlung ist nicht erkennbar. Die biometrischen Merkmale von Kindern in der Altersspanne von sechs bis 14 Jahren wandeln sich wachstumsbedingt noch so stark, dass regelmäßig hohe Qualitätseinbußen bei der erkennungsdienstlichen Behandlung entstehen.

Außerdem sind gerade Kinder durch die irreguläre Migration besonders hohen Belastungen ausgesetzt und bedürfen einer sicheren und altersangemessenen Aufnahmeumgebung. Die erkennungsdienstliche Behandlung setzt sie hingegen zusätzlicher Anspannung aus, die angesichts der zu erwartenden qualitativ minderwertigen Ergebnisse nicht im Verhältnis steht.

Es besteht auch kein Anlass, einer möglichen Anpassung des Mindestalters in der Eurodac-Verordnung vorzugreifen. Diese Verordnung ist Teil des Gemeinsamen europäischen Asylsystems, das sich seit mehreren Jahren im europäischen Gesetzgebungsverfahren befindet. Ein Inkrafttreten ist nicht absehbar.

- In 18. Zu Artikel 3 Nummer 3a – neu – (§ 56a Überschrift, Absatz 1 Satz 2 – neu –, Absatz 3 Satz 3, 4, Absatz 6, 6a – neu –, 9 Satz 1 AufenthG)

In Artikel 3 ist nach Nummer 3 folgende Nummer einzufügen:

„3a) § 56a wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift wird das Wort „; Verordnungsermächtigung“ gestrichen.
- b) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die Verpflichtung nach Satz 1 umfasst auch die Verpflichtung, ein zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon ständig in betriebsbereitem

Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“

- c) In Absatz 3 werden Satz 3 und 4 gestrichen.
- d) In Absatz 6 werden die Wörter „hat die zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „sind“ ersetzt.
- e) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz eingefügt:

„(6a) Die Ausländerbehörde kann Aufgaben nach Absatz 3 und 6 durch eine länderübergreifende Stelle oder eine von einem anderen Land oder vom Bund eingerichtete Stelle in ihrem Namen wahrnehmen lassen.“
- f) In Absatz 9 Satz 1 werden die Wörter „zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „Ausländerbehörde“ ersetzt.‘

Folgeänderung:

In Artikel 3 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe einzufügen:

- ,a₁) In der Angabe zu § 56a AufenthG wird das Wort „; Verordnungsermächtigung“ gestrichen.‘

Begründung:

Der geltende § 56a AufenthG trägt den Bedürfnissen der Länder nicht ausreichend Rechnung. Insbesondere führt die in § 56 Absatz 3 Satz 3 und 4 AufenthG vorgesehene Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung durch Verordnung zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, ob für den Vollzug des § 56a AufenthG durch gemeinsame Einrichtungen der Länder eine aufenthaltsrechtliche Zuständigkeitsübertragung auf diese Stellen erforderlich wird. Eine Zuständigkeitsübertragung auf eine gemeinsame Einrichtung wird von mehreren Ländern abgelehnt, da dies nach derzeitigem Rechtsstand eine Verschiebung der Gerichtszuständigkeit an den Sitz der gemeinsamen Einrichtung auslösen würde. Zudem ist in einem Teil der Länder kraft Landesverfassungsrecht eine Zuständigkeitsübertragung auf ein anderes Land nur durch formelles Gesetz möglich. Kern der Änderung ist, dass an die Stelle der Verordnungsermächtigung eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung eines zwischenbehördlichen Mandats tritt.

Zu Nummer 3a – neu –:

Zu Buchstabe b:

Mit dem neuen Satz 2 in § 56a Absatz 1 AufenthG wird eine gesetzliche Nebenpflicht in die Norm aufgenommen. Das Mobiltelefon ist zwar für die elekt-

ronische Aufenthaltsüberwachung selbst technisch nicht erforderlich. Andererseits ist die Möglichkeit einer Sprachverbindung zwischen dem Ausländer und den Mitarbeitern der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit Sitz in Hessen sinnvoll, um den Ausländer kontaktieren und eventuelle Problemlagen niedrigschwellig lösen zu können.

Zu Buchstabe c:

Die Verordnungsermächtigung wird gestrichen. An ihre Stelle tritt eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung eines zwischenbehördlichen Mandats (§ 56a Absatz 6a AufenthG).

Zu Buchstabe d:

Die Streichung und Einfügung tragen zur größeren Rechtsklarheit bei. Auf das Tatbestandsmerkmal „zuständige Stelle“ wird fortan verzichtet (siehe auch nachstehende Begründung zu Buchstabe e).

Zu Buchstabe e:

Die Länder beabsichtigen, die bereits vorhandenen personellen und sächlichen Mittel, die auf staatsvertraglicher Grundlage im Bereich der Führungsaufsicht länderübergreifend genutzt werden, auch für die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach dem AufenthG einzusetzen. Um einer Reihe von Ländern die Umsetzung dieses Vorhabens zu erleichtern, werden die nach Landesrecht örtlich und funktionell zuständigen Ausländerbehörden ermächtigt, eine andere Stelle mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch zwischenbehördliches Mandat zu betrauen. Das Institut des zwischenbehördlichen Mandats liegt vor, wenn eine Kompetenz von ihrem regulären Inhaber (dem Mandanten) für einen oder mehrere Einzelfälle oder generell auf ein anderes öffentlich-rechtliches Subjekt (den Mandatar) in der Weise übertragen wird, dass der Mandatar die Kompetenz im Außenverhältnis im Namen des Mandanten, also in fremdem Namen ausübt. Das Handeln des Mandatars wird rechtlich dem Mandanten zugerechnet (hierzu mit weiteren Nachweisen Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG § 4 Rn. 40).

Die Begründung eines generellen zwischenbehördlichen Mandatsverhältnisses setzt eine gesetzliche Ermächtigung voraus (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz a.a.O.; VGH Kassel, BeckRS 9998, 90901), die mit Absatz 6a geschaffen wird. Von dieser Ermächtigung können die Ausländerbehörden im Einzelfall Gebrauch machen. Den Ländern ist es selbstverständlich auch möglich, ihre Ausländerbehörden allgemein dahingehend anzuweisen, von der Möglichkeit zur Mandatierung grundsätzlich Gebrauch zu machen.

Zu Buchstabe f:

Die Änderung des örtlichen Gerichtsstands – künftig soll das Amtsgericht zuständig sein, in dessen Bezirk die Ausländerbehörde ihren Sitz hat – ist im Zusammenhang mit der Schaffung des § 56a Absatz 6a AufenthG zu sehen. Die antragsstellende Ausländerbehörde kann dann besser am FamFG-Verfahren mitwirken. Weil sich der Ausländer sehr häufig auch im Bezirk der Ausländerbehörde aufhält, erleichtert die Regelung zudem seine persönliche Anhörung nach § 34 FamFG.

FJ 19. Zu Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c (§ 71 Absatz 4 Satz 4 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c sind in § 71 Absatz 4 Satz 4 nach den Wörtern „eingereist sind,“ die Wörter „im Beisein des zuvor zur Inobhutnahme zuständigen Jugendamtes“ einzufügen.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Befugnis für die im Gesetzentwurf genannten Einrichtungen eingeführt, bei einem Tätigwerden auch bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen die erkennungsdienstlichen Maßnahmen nach § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG vornehmen zu können. Aus Kindeswohlgesichtspunkten ist es erforderlich, die Ergänzung vorzunehmen, um deutlich zu machen, dass die Jugendämter für die sofortige Inobhutnahme zuständig sind und sie umgehend zu informieren sind, sobald die unbegleitete Einreise von Kindern oder Jugendlichen festgestellt wird. Es besteht die Gefahr, dass in Fällen, in denen unbegleitete ausländische Minderjährige in den oben genannten Einrichtungen „entdeckt“ werden, die Jugendämter nicht unverzüglich eingeschaltet und die Minderjährigen nicht umgehend von ihnen in Obhut genommen werden können. Die erforderlichen Maßnahmen dürfen erst dann veranlasst werden, wenn die Jugendämter in Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem Jugendhilferecht zur Inobhutnahme hinzugezogen sind. In der Begründung ist zwar ausgeführt, dass die Maßnahmen nur im Beisein des Jugendamtes durchgeführt und das Primat der Kinder- und Jugendhilfe nicht berührt werde, doch reicht eine Verankerung in der Begründung für die Anwendung in der täglichen Praxis nicht aus. Die klare Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung sollte sich daher direkt in der Rechtsgrundlage wiederfinden.

FJ 20. Zu Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c (§ 71 Absatz 4 Satz 5 – neu –, 6 – neu –
AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 4 ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

,c) Folgende Sätze werden angefügt:

„In den Fällen ... < weiter wie Vorlage > ... vorzunehmen. Die Abnahme von Fingerabdrücken hat auf kindgerechte Weise, unter Achtung der Interessen des Kindes sowie durch Personen zu erfolgen, die zur Abnahme von Fingerabdrücken bei Minderjährigen geschult worden sind. Bei der erkennungsdienstlichen Behandlung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen muss die Anwesenheit einer vertretungsberechtigten Begleitperson sichergestellt sein.“

Begründung:

Die vorgesehene Neuregelung beinhaltet eine Befugnis der Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 AsylG, bei Tätigwerden in Amtshilfe die erkenntnisdienstlichen Maßnahmen bei ausländischen Kindern oder Jugendlichen, die unbegleitet in das Bundesgebiet eingereist sind, vorzunehmen. Es wird deklaratorisch festgehalten, dass Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 AsylG in Amtshilfe bezüglich der Maßnahmen nach § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG tätig werden können.

Da die Vorschrift dem ausdrücklichen Wortlaut nach nur Anwendung findet, wenn es sich um unbegleitet eingereiste ausländische Kinder und Jugendliche handelt, sollte die Einbindung des zuständigen Jugendamtes sichergestellt werden, um dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe ausreichend Rechnung zu tragen.

In 21. Zu Artikel 4 Nummer 2a – neu – (§ 76a Absatz 1 Satz 1 AufenthV)

In Artikel 4 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

„2a. In § 76a Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „des Aufenthaltsgesetzes“ durch die Wörter „aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ ersetzt.“

Begründung:

Der Anwendungsbereich des Datenaustauschstandards „XAusländer“ wird stetig erweitert. Noch für das Jahr 2019 ist vorgesehen, asylverfahrensrechtlich relevante Daten zwischen dem BAMF und Ausländerbehörden sowie den Aufnahmeeinrichtungen nur noch über den Standard „XAusländer“ auszutauschen.

Um dies auch formal zu ermöglichen, reicht die Regelung des § 76a Absatz 1 AufenthV, die sich nur auf Behörden beschränkt, die mit der Ausführung des AufenthG befasst sind, nicht mehr aus. Es besteht die Notwendigkeit, diese Regelung weiter zu fassen und die mit der Ausführung des AsylG betrauten Behörden einzubeziehen.

In 22. Zu Artikel 6 (§ 42a Absatz 3a SGB VIII)

(bei Annahme entfällt Ziffer 23)

In Artikel 6 ist § 42a SGB Absatz 3a wie folgt zu ändern:

- a) Das Wort „oder“ ist durch das Wort „und“ zu ersetzen.
- b) Die Wörter „werden, wenn Zweifel über die Identität bestehen.“ sind durch die Wörter „werden. § 71 Absatz 4 Satz 4 des Aufenthaltsgesetzes bleibt unberührt.“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung unterstreicht die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, wie sie sich aus der Allgemeinen Begründung Abschnitt I und II ergibt. Dort wird unter Verweis auf den Minderjährigenschutz zu Recht auf die Notwendigkeit einer lückenlosen Erfassung aller unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen hingewiesen. Zudem ist – und hierauf verweist die Gesetzesbegründung ebenfalls – eine sofortige Vorstellung durch das Jugendamt bei einer für die erkennungsdienstliche Maßnahme zuständigen Behörde unerlässlich um zu überprüfen, ob der minderjährige Ausländer bereits registriert worden ist.

Diese Zielsetzung findet sich im derzeitigen Gesetzentwurf nicht. Die gesetzliche Verpflichtung der zuständigen Jugendämter, für die Durchführung der erkennungsdienstlichen Maßnahmen zu sorgen, wird davon abhängig, dass Zweifel über die Identität bestehen. Wann solche Zweifel vorliegen (können), lässt der Gesetzentwurf völlig offen. Das Ziel einer lückenlosen Erfassung aller unbegleiteten minderjährigen Ausländer wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut nur schwer erreicht werden.

Zudem sind die Maßnahmen nach § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG im Unterschied zu den in § 49 Absatz 3 AufenthG genannten Maßnahmen nicht nur bei Zweifeln durchzuführen. Diese identitätssichernden Maßnahmen nach einer unerlaubten Einreise beziehungsweise bei einem Aufenthalt im Bundesgebiet ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel sind stets durchzuführen. Für unbegleitete minderjährige Ausländer gilt, bis auf die Beachtung der Altersgrenze, die jedoch auch für sonstige minderjährige Ausländer gilt, keine Besonderheit.

AIS
FJ

23. Zu Artikel 6 (§ 42a Absatz 3a SGB VIII)

In Artikel 6 ist § 42a Absatz 3a wie folgt zu fassen:

„(3a) Das Jugendamt informiert unverzüglich die Ausländerbehörde, wenn in Absatz 1 genannte Kinder oder Jugendliche in Obhut genommen wurden, damit die nach § 49 Absatz 8 und 9 des Aufenthaltsgesetzes erforderlichen erkennungsdienstlichen Maßnahmen durchgeführt werden können.“

Begründung:

§ 42a Absatz 3a SGB VIII-E ist zu weitreichend und beinhaltet die Gefahr, dahingehend ausgelegt zu werden, dass die Jugendämter die erkennungsdienstliche Behandlung durchzuführen haben.

Mit der nunmehr empfohlenen Formulierung wird deutlich, dass den Jugendämtern ausschließlich eine Informationspflicht auferlegt wird. Diese ist zwingend notwendig, um zukünftig die frühestmögliche Registrierung in jedem Einzelfall gewährleisten zu können. Die Jugendämter haben als Erstkontaktbehörde zuerst Kenntnis von der Anwesenheit des Kindes beziehungsweise Jugendlichen und können demnach durch Erfüllung ihrer Informationspflicht

[FJ]

umgehend das Verfahren für die erkenntnisdienstliche Behandlung einleiten.

[Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, wieso eine erkenntnisdienstliche Behandlung nur dann erfolgen soll, „wenn Zweifel über die Identität bestehen“. Abgesehen davon, dass näher zu bestimmen wäre, unter welchen Umständen Zweifel an der Identität vorliegen, treffen die in § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG beschriebenen Konstellationen – Aufgriff nach unerlaubter Einreise oder Aufenthalt ohne erforderlichen Aufenthaltstitel – regelmäßig auf UMA zu, die sich in vorläufiger Inobhutnahme befinden, sodass immer erkenntnisdienstliche Maßnahmen anzuwenden sind.]