

25.09.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zum Einsatz künstlicher Intelligenz in der Migrationsverwaltung (KI-Migrationsverwaltungsgesetz - KIMVG)

Der Bundesrat hat in seiner 1068. Sitzung am 25. September 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 7a Absatz 7 – neu – AsylG), Artikel 2 Nummer 3 (§ 86 Absatz 3 – neu – AufenthG), Nummer 5 (§ 90d Absatz 7 – neu – AufenthG)
 - a) Nach Artikel 1 Nummer 3 § 7a Absatz 6 ist der folgende Absatz 7 einzufügen:

„(7) Verarbeitungstätigkeiten öffentlicher Stellen der Länder, die bereits nach dem jeweiligen Landesrecht zulässig sind, bleiben unberührt.“
 - b) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Nach Nummer 3 § 86 Absatz 2 ist der folgende Absatz 3 einzufügen:

„(3) Verarbeitungstätigkeiten öffentlicher Stellen der Länder, die bereits nach dem jeweiligen Landesrecht zulässig sind, bleiben unberührt.“
 - bb) Nach Nummer 5 § 90d Absatz 6 ist der folgende Absatz 7 einzufügen:

„(7) Verarbeitungstätigkeiten öffentlicher Stellen der Länder, die bereits nach dem jeweiligen Landesrecht zulässig sind, bleiben unberührt.“

Begründung:

Landesbehörden, wie die Ausländerbehörden, verarbeiten personenbezogene Daten nach dem jeweiligen Datenschutzgesetz des Landes.

Soweit durch § 7a AsylG-E, § 86 AufenthG-E und § 90d AufenthG-E Ermächtigungsgrundlagen für die mit der Ausführung des jeweiligen Gesetzes betrauten Behörden zu besonderen Formen der Datenverarbeitung – wie beispielsweise im automatisierten Verfahrensmonitoring – geschaffen werden, entsteht ein Konkurrenzverhältnis zu den Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitungen in den Landesgesetzen, soweit diese Rechtsregeln (gleichzeitig) auf denselben Sachverhalt passen.

So ermöglicht beispielsweise § 11a des Landesdatenschutzgesetzes Baden-Württemberg die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Entwicklung, das Training, das Testen, die Validierung und die Beobachtung von KI-Systemen bereits unter den dort bestehenden, weniger eng gefassten Voraussetzungen für die Datenverarbeitung.

Als fachgesetzliche Regelungen und im Übrigen für spezielle Formen der Datenverarbeitung, wie beispielsweise im Verfahrensmonitoring zum Zweck der Analyse von Verwaltungsverfahren, dürften die Rechtsgrundlagen des Regierungsentwurfs dann Anwendungsvorrang vor den (allgemeinen) datenschutzrechtlichen Regelungen in Landesgesetzen haben (*lex specialis derogat legi generali*).

Eine Verdrängung der bestehenden landesrechtlichen Ermächtigungen ist auszuschließen, um die Innovationsfähigkeit der Ausländerverwaltungen der Länder nicht zu beschränken, speziell die Ausländerverwaltung gegenüber anderen Verwaltungszweigen im jeweiligen Land nicht zu benachteiligen und um den föderalen Wettbewerb um die beste Anwendung aufrechtzuerhalten.

Daher sollte jeweils eingefügt werden, dass Verarbeitungstätigkeiten öffentlicher Stellen der Länder, die bereits nach dem jeweiligen Landesrecht zulässig sind, unberührt bleiben.

2. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 90e Absatz 1a – neu – AufenthG)

Nach Artikel 2 Nummer 5 § 90e Absatz 1 ist der folgende Absatz 1a einzufügen:

„(1a) Die Maßnahme nach Absatz 1 ist auch zulässig, wenn sie der Gewinnung von Erkenntnissen dient, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit oder für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein könnte.“

Begründung:

Die Ergänzung erweitert die Möglichkeit des automatisierten Abgleichs mit öf-

fentlich zugänglichen Daten aus dem Internet auf Fälle, in denen die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers oder für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können.

Die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit sowie die Beschaffung der für eine Rückführung erforderlichen Reisedokumente sind wesentliche Voraussetzungen für die tatsächliche Durchsetzung der Ausreisepflicht. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen scheitern in der Praxis häufig oder verzögern sich erheblich, da die Identität oder Staatsangehörigkeit des Ausländers ungeklärt ist oder die für die Rückführung erforderlichen Reisedokumente fehlen. Dies gilt insbesondere, wenn keine oder keine hinreichend aussagekräftigen Identitätsdokumente vorliegen, Angaben zur Person oder Staatsangehörigkeit widersprüchlich sind oder die betroffene Person bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung nicht oder nur unzureichend mitwirkt.

Öffentlich zugängliche Informationen im Internet können in solchen Fällen zusätzliche Erkenntnisse liefern, die zur Bestätigung oder Widerlegung vorhandener Angaben oder zur Feststellung weiterer Anknüpfungspunkte für die Identitäts- und Staatsangehörigkeitsklärung beitragen können. Dies können etwa Informationen zu persönlichen, familiären, beruflichen oder sonstigen Bezügen zu einem bestimmten Staat sein. Der Einsatz automatisierter Anwendungen ermöglicht es, die hierfür in Betracht kommenden öffentlich zugänglichen Informationen effizienter auszuwerten. Die auf diesem Weg von den Behörden gewonnenen Erkenntnisse können als wichtiger Sachnachweis dienen, um das für die Rückführung erforderliche Passersatzdokument bei der Vertretung des Herkunftslandes zu beschaffen und in der Folge die Rückführung zu ermöglichen.

Es besteht kein sachlicher Grund, die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit eines solchen automatisierten Abgleichs auf die Überprüfung von Angaben im Zusammenhang mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu beschränken. Ein vergleichbares, in der Praxis teilweise noch gesteigertes Bedürfnis nach einer effektiven Sachverhaltsaufklärung besteht bei der Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Gerade dort kann die fehlende Klärung von Identität oder Staatsangehörigkeit beziehungsweise das Fehlen erforderlicher Reisedokumente die Aufenthaltsbeendigung erheblich erschweren oder sogar dauerhaft verhindern.

Die Regelung orientiert sich hinsichtlich ihres Zwecks an den bereits im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit sowie zur Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat. Sie ergänzt das bestehende Instrumentarium um die Möglichkeit, hierfür auch öffentlich zugängliche Informationen im Internet unter Einsatz automatisierter Anwendungen auszuwerten.

Die durch die automatisierte Anwendung gewonnenen Erkenntnisse ersetzen nicht die eigenständige Bewertung durch die zuständige Behörde. Sie dienen vielmehr als zusätzliches Hilfsmittel der Sachverhaltsaufklärung und sind von der Behörde einzuordnen und erforderlichenfalls durch weitere Ermittlungen oder Nachweise zu verifizieren. Die für die Maßnahme nach Absatz 1 geltenden Voraussetzungen und Schutzmechanismen bleiben unberührt.

3. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 90e AufenthG)

Der Bundesrat begrüßt die Schaffung des datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestandes zum Abgleich der personenbezogenen Daten.

Durch § 90e AufenthG-E soll geregelt werden, dass im Einzelfall öffentlich zugängliche personenbezogene Daten aus dem Internet mit entscheidungserheblichen Daten aus dem Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels unter den festgelegten Voraussetzungen abgeglichen werden dürfen. In § 90e Absatz 4 AufenthG-E soll dann festgelegt werden, dass die Weiterverarbeitung der beim Abgleich erhobenen Daten zu anderen Zwecken unzulässig ist.

Der Bundesrat bittet um Prüfung, inwieweit eine Zweckänderung bei der Weiterverarbeitung der Daten möglich ist, und bejahendenfalls eine Weiterverarbeitung der Daten zum Zwecke der Strafverfolgung, Gefahrenabwehr sowie für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen gesetzgeberisch umzusetzen.

Begründung:

Durch Artikel 6 Absatz 4 Halbsatz 1 DSGVO wird festgelegt, dass eine Rechtssetzung zur zweckverändernden Datenverarbeitung möglich ist (vgl. auch ErwGr 50 Satz 3, 5). Hierzu muss die Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaates die in Artikel 23 Absatz 1 DSGVO festgelegten Ziele schützen und eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme sein.

Sicherstellung der festgelegten Ziele

Durch Buchstabe d ermöglicht Artikel 23 Absatz 1 DSGVO eine Beschränkung zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten. Daher ist die Weiterverwendung von personenbezogenen Daten zur Strafverfolgung ein legitimes Ziel.

Die Gefahrenabwehr stellt ein wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union und der Bundesrepublik Deutschland dar (Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO).

Die Weiterverwendung von personenbezogenen Daten zu ausländerrechtlichen Zwecken lässt sich auf Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c und e DSGVO stützen.

Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO erlaubt die Beschränkung zur Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit. Die öffentliche Sicherheit ist der Schutz der Integrität von Rechtsgütern und Rechtsnormen. Durch eine unzureichende Datenlage ist die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland (§ 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG) gefährdet. Eine Grundvoraussetzung für die durch § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG festgelegten Ziele ist die Gewinnung von Nachweisen, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit oder für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können. Daher stellt die Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten zu diesem

Zweck ein legitimes Ziel dar.

Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d DSGVO sieht die Sicherstellung sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaates vor. Durch Artikel 79 Absatz 1 AEUV wird eine Einwanderungspolitik vereinbart, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme und eine Verhütung sowie verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung gewährleistet. Auch die in § 1 Absatz 1 Satz 1 AufenthG festgelegten Ziele zählen zu den allgemeinen öffentlichen Interessen. Der Kompromisstext zur EU-Rückkehrverordnung sieht vor, dass eine wirksame Rückkehrpolitik zentrales Element für ein glaubwürdiges Migrationsmanagementsystem ist (ErwGr 1). Der Europäische Rat hat stets betont, wie wichtig entschlossenes Handeln auf allen Ebenen ist, um die Rückkehr aus der Europäischen Union zu erleichtern, zu verstärken und zu beschleunigen (ErwGr 4). Illegale Einwanderung in die Union soll bewältigt und unerlaubte Migrationsbewegungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zwischen Mitgliedstaaten sollen unter Wahrung der Grundrechte verhindert werden (ErwGr 6). Daher sind ausländerrechtliche Maßnahmen ein öffentliches Interesse der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland und mithin ein legitimes Ziel.

Der Nachweis der Staatsbürgerschaft bzw. die Identitätsklärung stellt die zuständigen Behörden vor erhebliche Herausforderungen. Dem könnte durch die Weiterverarbeitung der Daten abgeholfen werden.

Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

Die Schaffung einer entsprechenden Norm zur Weiterverarbeitung der Daten ist zur Erreichung der oben beschriebenen Ziele notwendig. Die ursprüngliche Datenerhebung ist nicht eingriffsintensiv, da es sich um die Erhebung von öffentlichen Daten aus dem Internet handelt. Der Betroffene hat seine Datensouveränität dahingehend genutzt, die Daten freiwillig in diesem Umfang zur Verarbeitung durch Jedermann ins Internet zu stellen. Dies schlägt auf eine Weiterverarbeitung durch. Berechtigte Erwartungen des Betroffenen bei einer öffentlichen Bekanntgabe stehen nicht entgegen. Die gewichtigen öffentlichen Interessen, die in den oben dargelegten Zielen offenbar werden, überwiegen ein eventuell entgegenstehendes Interesse. Dies ist im Bereich der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, insbesondere zum Schutz der Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit, selbstredend („Datenschutz ist nicht Tatenschutz“). Auch im Bereich des Ausländerrechts überwiegt das besonders ausgeprägte öffentliche Interesse an der Umsetzung gesetzmäßiger Zustände. Es besteht kein schutzwürdiges Interesse daran, öffentlich zugänglich gemachte Daten nicht zu verwenden, um bspw. die Umsetzung einer Ausreisepflicht zu realisieren.

Das Datenschutzniveau ändert sich zwischen Verarbeitung und Weiterverarbeitung nicht, da diese durch dieselbe öffentliche Stelle vorgenommen werden.

Die Norm selbst lässt sich so ausgestalten, dass Einzelfallgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt sind.