

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht zur Nutzung des Fingerabdruckscans im Rahmen der Leistungsgewährung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**

#### **1. Einleitung**

Die Versorgung hilfebedürftiger Menschen, die in Deutschland Asyl beziehungsweise anderweitigen Schutz beantragen, gewährleistet, dass die entsprechenden asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren durchlaufen werden können und bei Hilfebedürftigkeit sowohl während als auch im Anschluss an diese das Existenzminimum gewahrt ist. Die leistungsrechtliche Absicherung der betreffenden Personen erfolgt hierbei regelmäßig über das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), welches die grundlegenden Leistungen für bestimmte Gruppen ausländischer Hilfebedürftiger, die (noch) nicht über ein verfestigtes Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen, regelt.

Um zu gewährleisten, dass AsylbLG-Leistungen nur an hierzu berechnigte Personen erbracht werden, bestehen bestimmte gesetzliche Grundlagen, die neben Aspekten der leistungsrechtlichen Zuständigkeit auch die Identitätsüberprüfung leistungsbegehrender Personen regeln. Diese gesetzlich vorgesehenen Überprüfungsmechanismen wurden durch das Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017 um die Möglichkeit des Fingerabdruckabgleichs erweitert. Diese Möglichkeit trägt der Anforderung Rechnung, dass insbesondere auch in Zeiten mit hoher Anzahl schutzsuchender Personen die AsylbLG-Leistungsbehörden in der Lage sein müssen, Angaben zur Identität von leistungsbegehrenden Personen effizient und zuverlässig zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist gemäß Artikel 29 des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften auch geregelt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2022 berichtet, inwieweit das Ziel, unberechtigtem Leistungsbezug mit Hilfe der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs entgegenzuwirken, erreicht wurde und in welchem Verhältnis die Zielerreichung zum Erfüllungsaufwand im Rahmen der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen steht.

Im vorliegenden Bericht werden die entsprechenden Erkenntnisse, die auf Erhebungen des BMAS, des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Statistischen Bundesamtes (StBA) beruhen, zusammengefasst dargestellt. Zudem wird eruiert, inwieweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus diesen Erkenntnissen abgeleitet werden kann.

#### **2. Gesetzliche Grundlage und Evaluierungsauftrag**

Hilfebedürftige AsylbLG-Leistungsberechtigte erhalten während des Grundleistungsbezugs nach § 3 AsylbLG regelmäßig in den ersten 18 Monaten des Aufenthalts im Bundesgebiet Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts. Darüber hinaus werden Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt, wie beispielsweise für Mobilität und Kommunikation. AsylbLG-Leistungsberechtigte erhalten auch Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG. Diese umfassen eine medizinische Grundversorgung. Dazu zählt unter

anderem die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung. Auch werden bestimmte Vorsorgeleistungen, Schutzimpfungen sowie Gesundheitsleistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt erbracht. Ferner können im Einzelfall auch weitere Leistungen gemäß § 6 AsylbLG erbracht werden. Nach einem Aufenthalt von 18 Monaten im Bundesgebiet erhalten Leistungsberechtigte regelmäßig sogenannte Analogleistungen nach § 2 AsylbLG. Diese entsprechen dem Leistungsniveau des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) und erweitern somit den Leistungsumfang gegenüber dem Grundleistungsbezug. Mit der Anerkennung einer Schutz- oder Bleibeberechtigung (bspw. Asylberechtigung) und der damit einhergehenden Änderung des Aufenthaltsstatus endet die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG. Bei fortbestehender Hilfebedürftigkeit besteht im Anschluss ein Anspruch auf Leistungen nach den allgemeinen Fürsorgesystemen, sofern jeweils die weiteren Leistungsvoraussetzungen vorliegen. Das AsylbLG wird durch die Länder ausgeführt, wobei diese die Ausführung des AsylbLG zu einem großen Teil den Kommunen zugewiesen haben.

Wie in anderen steuerfinanzierten Systemen der grundlegenden sozialen Absicherung ist es auch im AsylbLG wichtig, sicherzustellen, dass Leistungen nur an hierzu berechnigte Personen erbracht werden. Gemäß § 3 Absatz 5 AsylbLG dürfen Geldleistungen längstens einen Monat im Voraus erbracht werden und sollen persönlich an die Leistungsberechtigte beziehungsweise den Leistungsberechnigten oder ein volljähriges berechtigtes Mitglied des Haushalts ausgehändigt werden. Um diese Anforderungen zu erfüllen, ist es elementar, dass die AsylbLG-Leistungsbehörde in der Lage ist, die Identität einer Person, die Leistungen nach dem AsylbLG begehrt, zu überprüfen. Deshalb ist in § 11 Absatz 3 AsylbLG geregelt, dass die zuständige AsylbLG-Leistungsbehörde einen Abgleich der über eine Person vorliegenden Daten unter Einbeziehung der zuständigen Ausländerbehörde vornimmt.

Um in Fällen, in denen Zweifel an der Identität einer leistungsbegehrenden Person nach einem alphanumerischen Datenabruf bestehen bleiben, eine weitere Möglichkeit zur Absicherung der Identität einer leistungsbegehrenden Person zu schaffen, wurde unter anderem das AsylbLG durch das Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017 geändert. Durch die mit diesem Gesetz eingeführten Regelungen des § 9 Absatz 3 Satz 2 und § 11 Absatz 3a AsylbLG wurde die Möglichkeit geschaffen, die Identität einer Person, die Leistungen nach dem AsylbLG begehrt, per Fingerabdruckabgleich zu überprüfen. Die Änderung des § 9 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG regelt insofern die Verpflichtung einer leistungsbegehrenden Person zur Mitwirkung bei der Abnahme von Fingerabdrücken, wenn dies nach § 11 Absatz 3a AsylbLG zur Prüfung der Identität erforderlich ist. Die Ergänzung des § 11 Absatz 3a AsylbLG berechnigt die AsylbLG-Leistungsbehörde zur Abnahme von Fingerabdrücken in Fällen, in denen Zweifel an der Identität der leistungsbegehrenden Person bestehen, und zur Überprüfung der Identität mittels Fingerabdruckdaten durch Abfrage des Ausländerzentralregisters. Ferner wurden die entsprechenden Änderungen in § 18a Satz 2 des AZR-Gesetzes und die Folgeänderung hierzu in der Tabelle 5a der AZRG-Durchführungsverordnung. vollzogen.

Durch die dargestellten Gesetzesänderungen mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften wurde somit ein zusätzliches Instrument der Identitätsüberprüfung im Rahmen der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG eingeführt. Die gesetzlichen Regelungen traten mit der Fertigstellung der technischen Ausstattung der AsylbLG-Leistungsbehörden zur Überprüfung der Fingerabdrücke am 27. Februar 2019 in Kraft. Dieses Datum stellt damit auch den Beginn der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs dar.

Gemäß Artikel 29 des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017 berichtet das BMAS dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2022 über die Wirkungen der Maßnahmen nach § 9 Absatz 3 Satz 2 AsylbLG und nach § 11 Absatz 3a AsylbLG sowie des § 18a Satz 2 des AZR-Gesetzes und der Folgeänderung hierzu in der Tabelle 5a der AZRG-Durchführungsverordnung. Dabei ist in fachlich geeigneter Weise zu prüfen, ob das Ziel, unberechnigtem Leistungsbezug durch eine Identitätsüberprüfung in Zweifelsfällen entgegenzuwirken, ganz, teilweise oder nicht erreicht worden ist. Ferner ist zu untersuchen, ob sich der Erfüllungsaufwand für das Bundeskriminalamt, das Bundesverwaltungsamt und die AsylbLG-Leistungsbehörden wie prognostiziert entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht.

### 3. Erhebungsmethoden

Um die für den Bericht notwendigen Erkenntnisse zu gewinnen, wurde durch das BMAS unter enger Einbeziehung der das AsylbLG ausführenden Länder ermittelt, inwieweit die Nutzung des Fingerabdruckabgleichs im Rahmen der Leistungsgewährung der Verhinderung von unberechtigtem Leistungsbezug dient und wie der Erfüllungsaufwand für die AsylbLG-Leistungsbehörden in diesem Zusammenhang bewertet wird. Hierfür wurde insbesondere das Forum der Länder-Arbeitsgemeinschaft Migration und Flüchtlingsfragen (ArgeFlü), in dem sich die für das AsylbLG zuständigen Stellen innerhalb der Länder austauschen, genutzt. An die in der ArgeFlü vertretenen Stellen der Länder wurden für die Erhebung der erforderlichen Informationen strukturierte Fragenkataloge zur Anwendung und Einschätzung des Fingerabdruckabgleichs übersandt. Die Länder haben wiederum auch die das AsylbLG ausführenden kommunalen Stellen einbezogen, sofern eine entsprechende Aufgabenzuweisung innerhalb des Landes vorgenommen wurde. Dabei wurden sowohl der Zeitraum vor Einführung des Fingerabdruckabgleichs als auch der Zeitraum ab Einführung des Fingerabdruckabgleichs betrachtet.

Darüber hinaus erfolgten eine durchgängige Erhebung der quantitativen Nutzung des Fingerabdruckabgleichs sowie eine Auswertung der quantitativen Nutzung des Fingerabdruckabgleichs im Verhältnis zu den bestehenden Sachkosten durch das StBA.

### 4. Ergebnisse

Mit der Inbetriebnahme der durch den Bund bereitgestellten technischen Ausstattung zur Nutzung des Fingerabdruckabgleichs und damit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen am 27. Februar 2019 begannen die strukturierten Befragungen der Länder hinsichtlich des Ist-Zustandes des ungerechtfertigten Leistungsbezugs aufgrund von Identitätstäuschungen von leistungsbegehrenden Personen. Hierfür wurden die das AsylbLG in den Ländern ausführenden Stellen unter etwaiger Einbeziehung der jeweils in den Ländern für das AsylbLG zuständigen kommunalen Stellen zunächst um Ausführungen zum bisherigen Stand der Erfassung von Sozialleistungsbetrug im Rahmen des AsylbLG sowie dem Umfang von Identitätstäuschung in diesem Zusammenhang gebeten. Um die Ausgangssituation festzustellen, wurde der Fokus hierbei auf einen Zeitraum vor Nutzung des Fingerabdruckabgleichs gelegt. Insofern wurden die Länder um Auskunft dazu gebeten, in welchem Umfang für den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018 Sozialleistungsbetrug im Rahmen der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG festgestellt werden konnte und welchen Anteil die Länder dabei falschen Angaben zur Identität beimesen.

Die variierenden Rückmeldungen der Länder lassen feststellen, dass im Betrachtungszeitraum sechs Länder keine Erkenntnisse dazu haben, dass bzw. inwieweit es aufgrund von Identitätstäuschung zu ungerechtfertigtem Sozialleistungsbezug kam. Weitere Länder gaben an, dass vor allem verschwiegenes Einkommen den Sozialleistungsbezug ungerechtfertigt werden ließ. Lediglich in einzelnen Ländern wurde der Täuschung über die Identität der leistungsbegehrenden Person ein signifikanter Anteil an den festgestellten Fällen von Leistungsbetrug beigemessen, wobei zu berücksichtigen ist, dass hierbei auch die Fälle versuchten Sozialleistungsbetrugs erfasst wurden. Sofern versuchter Leistungsbetrug aufgrund von falschen Angaben zur Identität festgestellt werden konnte, betraf dies in den meisten Ländern im oben genannten Zeitraum Fälle im einstelligen Bereich. Die Anzahl nicht entdeckter Identitätstäuschungen auf Grund fehlender Möglichkeiten zur biometriebasierten Identitätsprüfungen kann naturgemäß nicht erfasst werden, valide Schätzungen zum Dunkelfeld liegen nicht vor.

Um die Nutzung des Fingerabdruckabgleichs zu erfassen, wurde mit dem Start des Fingerabdruckabgleichs damit begonnen, statistische Erhebungen zur Nutzung durchzuführen. Dabei konnten für den Zeitraum April 2019 bis Oktober 2022 in insgesamt 18 Fällen festgestellt werden, dass die von der leistungsbegehrenden Person angegebene Identität durch die biometriebasierte Identitätsüberprüfung nicht bestätigt wurde.

Hinsichtlich des Betrachtungszeitraums ist darauf hinzuweisen, dass während der COVID-19-Pandemie persönliche Vorsprachen von Leistungsbeziehenden bei den zuständigen AsylbLG-Leistungsbehörden teilweise nur in stark eingeschränktem Umfang stattgefunden haben, welches die Einsatzmöglichkeit eingeschränkt hat.

Tabelle

Bundesland	4/19 bis 12/19		1/20 bis 12/20		1/21 bis 12/21		1/22 bis 10/22	
	Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	Übereinstimmung	keine Übereinstimmung
Baden-Württemberg	13	1	1	1	0	0	0	0
Bayern	98	4	34	0	4	0	0	0
Berlin	217	0	0	0	0	0	0	0
Brandenburg	3	0	0	0	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Hessen	29	0	0	0	53	2	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	1	0	0	0	0	0	0	0
Niedersachsen	12	1	15	0	11	0	21	0
Nordrhein-Westfalen	321	3	27	1	51	0	50	0
Rheinland-Pfalz	68	0	9	0	8	0	0	0
Saarland	1	0	0	0	0	0	0	0
Sachsen	119	5	9	0	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	2	0	0	0	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	1	0	0	0	0	0	0	0
Thüringen	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>886</b>	<b>14</b>	<b>95</b>	<b>2</b>	<b>127</b>	<b>2</b>	<b>71</b>	<b>0</b>

Ferner schloss sich an die Befragung der Länder zur Sachlage vor der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs eine zweite Befragung hinsichtlich des Nutzens und Erfüllungsaufwands des Fingerabdruckabgleichs nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Regelungen an. Hierbei wurde der Fokus auf die Fragen gerichtet, inwieweit das Ziel der Verhinderung ungerechtfertigten Leistungsbezugs durch den Fingerabdruckabgleich erreicht wird und wie die Länder beziehungsweise Kommunen den diesbezüglichen Erfüllungsaufwand für die AsylbLG-Leistungsbehörden einschätzen.

Das Ergebnis der Rückmeldungen der Länder war differenziert. Fünf Länder betonten die geringe Nutzung des Fingerabdruckabgleichs und stellten dessen Nutzen dahingehend in Frage, dass eine Überprüfung der Identität mittels Fingerabdruckabgleich regelmäßig nicht stattfinden müsse. So seien die leistungsbegehrenden Personen den Leistungsbehörden bekannt und insofern bestünden auch keine Zweifel an der angegebenen Identität. Dementsprechend wurde der Fingerabdruckabgleich, insbesondere im Hinblick auf die dafür vorzuhaltende technische Ausstattung, von zehn Ländern in Frage gestellt. Hinsichtlich der Einschätzung zum Nutzen der Ausstattung zum Fingerabdruckabgleich waren die Länder uneins. So wurde einerseits mitgeteilt, dass die Ausstattung mangels Gebrauch obsolet sei. Andererseits wurde die Ausstattung zum Fingerabdruckabgleich auch als hilfreich erachtet, da diese eine abschreckende Wirkung entfalte und somit etwaigen Versuchen der Identitätstäuschung vorbeuge. Auch die Einschätzung hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes war differenziert. Dieser wurde im Hinblick auf die geringe Nutzung bei gleichzeitigem Vorhalten und laufender Finanzierung der technischen Ausstattung teilweise als zu hoch bewertet. Andere Länder hielten diesen dagegen – insbesondere mit Blick auf die Verhinderung von Sozialleistungsmissbrauch – für vertretbar. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass auch die allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz des AsylbLG-Leistungssystems durch die Verhinderung von Sozialleistungsmissbrauch als Aspekt zu berücksichtigen sei. Im Rahmen der Rückmeldungen zu dieser Abfrage wurde zudem mitgeteilt, dass auch hilfsweise die Ausländerbehörden zur Identitätsüberprüfung genutzt werden könnten.

Aus dem Verhältnis der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs zu dessen Sachkosten ergibt sich darüber hinaus, dass die Abnahme der Anzahl der Überprüfungen mittels Fingerabdruckabgleich zu einer Erhöhung der Sachkosten pro Prüfergebnis führt.

## 5. Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse aus der Erhebung der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs, der qualitativen Befragung der Länder sowie dem Verhältnis dieser Ergebnisse zum festgestellten Erfüllungsaufwand lassen darauf schließen, dass der Fingerabdruckabgleich zwar eine weitere Sicherungsebene darstellt, um ungerechtfertigten Leistungsbezug zu verhindern, jedoch in der Praxis in geringem Umfang zur Anwendung kommt. Dies kann auf Grundlage der Rückmeldungen der das AsylbLG durchführenden Stellen darauf zurückgeführt werden, dass keine Zweifel an der Identität der leistungsbegehrenden Person bestehen, da diese mit Lichtbild im AZR zentral erfasst und u. a. dank fälschungssicherem Ankunftsnachweis zweifelsfrei identifizierbar ist. Gleichzeitig lag der Betrachtungszeitraum in einer Phase mit einer vergleichsweise niedrigen Anzahl an Schutzsuchenden, so dass Registrierung und Ausgabe der Ankunftsnachweisen zeitnah und geordnet erfolgen konnte und auch die AsylbLG-Leistungsbehörden mit einer überschaubaren Anzahl an Leistungsbeziehenden konfrontiert waren. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass das Fast-ID-System neben der eigentlichen Ermittlung von falsch angegebenen Identitäten auch präventiv wirkt, da durch das Wissen um ein System der biometrischen Identitätsüberprüfung potentiell auch weniger Versuche der Identitätstäuschung unternommen werden. Insofern ist es positiv zu werten, dass der Fingerabdruckabgleich selten zum Einsatz kommt beziehungsweise kommen muss. Die Möglichkeit der biometrischen Identitätsprüfung stärkt dabei auch das gesellschaftliche Vertrauen in staatliches Handeln – eine Notwendigkeit, die Bürgereingaben und mediale Berichterstattung belegen. So bergen auch Fälle einzelner nicht begründbarer Leistungsgewährung ein hohes Erregungspotential. Nicht zuletzt hilft die sichere Identifizierung dabei, die große Mehrheit der ehrlichen Leistungsbeziehenden und Leistungsbezieher vor unberechtigten Pausschalvorwürfen zu schützen.

Im Hinblick auf den mit der Nutzung des Fingerabdruckabgleichs bestehenden Erfüllungsaufwand gemäß der Rückmeldungen aus den Ländern sowie der Erhebung durch das StBA ist festzustellen, dass das Vorhalten der Technologie in allen AsylbLG-Leistungsbehörden nicht flächendeckend notwendig ist.

Entsprechend der vorstehenden Ausführungen wird durch den Gesetzgeber zu prüfen sein, ob auf die unter anderem durch einzelne Länder mitgeteilte Möglichkeit der hilfsweisen Unterstützung der AsylbLG-Leistungsbehörden durch die Ausländerbehörden im Rahmen der Identitätsprüfung zurückgegriffen werden kann. Es ist auf jeden Fall weiterhin sicherzustellen, dass die Identität in Zweifelsfällen biometrisch überprüft werden kann.





