Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Deutscher Städtetag | DEUTSCHER LANDKREISTAG | DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund

02.07.2026

Bundesvereinigung
der kommunalen Spitzenverbände
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
Telefon 030 37711-0

Stellungnahme

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

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Einsatz künstlicher Intelligenz in der Migrationsverwaltung (KIMVG). Leider hat uns das Stellungnahmeersuchen mit einer Frist von lediglich sieben Tagen erreicht. Wir weisen daher an dieser Stelle erneut darauf hin, dass derartig kurze Fristen nicht zu einer qualitativ hochwertigen Gesetzgebung beitragen. Gerne weisen wir zudem auf die im Koalitionsvertrag angestrebte Frist von vier Wochen für eine angemessene Beteiligung hin.

Wir begrüßen grundsätzlich die vorgeschlagenen Regelungen und sehen darin einen wichtigen und notwendigen Schritt hin zu einem effizienteren System in der Migrationsverwaltung. Der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) kann Verfahren beschleunigen, wiederkehrende Prozessschritte zügig abarbeiten und zur Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden beitragen.

Nicht außer Acht gelassen werden darf dabei die schwierige personelle Lage in den Ausländerbehörden und der zusätzliche personelle Aufwand, der durch die Einführung, Einarbeitung und laufende Nutzung solcher Systeme entsteht. Der Entwurf verweist in der Begründung unter IV. „Alternativen“ selbst darauf, dass eine Ausweitung der personellen Kapazitäten aufgrund der Haushaltslage und des Fachkräftemangels ausscheidet. Gerade deshalb müssen Einarbeitung, Weiterbildung und Begleitung der Systeme in den Kommunen personell und finanziell realistisch abgesichert werden.

Eine reine Betrachtung des KI-Systems bzw. der Software genügt dabei nicht. Zum Schutz der verarbeiteten Daten vor unbefugtem Zugriff bedarf es verpflichtender technischer und organisatorischer Vorgaben, die auch die eingesetzte Hardware, sichere Serverstrukturen und geschützte Netze erfassen. Zu prüfen sind insbesondere Anforderungen an sichere, kontrollierbare Infrastrukturen, einschließlich der Option des „on premise“-Betriebs, soweit dies für den Schutz sensibler Daten erforderlich ist. Auch diese Anforderungen müssen mit einer auskömmlichen Finanzierung einhergehen.

Um zu einer tatsächlichen Entlastung beizutragen, sind einige Voraussetzungen notwendig, die erfüllt sein müssen. Dazu gehört insbesondere die fachgerechte Einbindung einer KI in die Fachverfahren. Ebenso könnte eine übergreifende Kommunikation zwischen Kommunen und

Fachverfahrensherstellern zur Einführung und zum Einsatz von KI hilfreich sein. Hierfür sind Schulungen, eine elektronische Wartung der eingesetzten Systeme und ein Monitoring notwendig. All diese Prozesse sind mit Kosten versehen, die kommunal kaum finanziert werden können.

Im Nachfolgenden gehen wir gerne auf einige Aspekte genauer ein.

1. Zu § 7 Abs. 2a AsylG / § 86 Abs. 2 AufenthG:

Durch die Regelung in Satz 3 entsteht ein erheblicher Aufwand für die Behörden, wenn durch technische und organisatorische Maßnahmen verpflichtend sicherzustellen ist, dass das System keine diskriminierenden Ergebnisse, Hinweise, Empfehlungen oder Entscheidungsgrundlagen erzeugt, ausgibt oder verwendet. Darüber hinaus ist auch unter Einhaltung solcher Maßnahmen das Risiko für die Verwaltung sehr hoch, dass ein sog. „Bias“ nicht vermieden wird (betrifft auch § 90e AufenthG/§ 7b AsylG, jeweils Abs. 2). Ein Bias ist KI-Systemen, insbesondere großen Sprachmodellen, wegen der Art und Weise ihrer Funktionalität inhärent, denn der Output des Systems wird maßgeblich auch aus den verwendeten Trainingsdaten generiert. Hieraus folgt, dass das Verhalten des Systems ständig überprüft und die im System genutzten Daten (ggf. durch aufwändiges und kostenintensives Nachtrainieren) angepasst werden müssen.

Hier ist aus unserer Sicht vorrangig der Hersteller gefragt. Er muss entsprechende verbindliche Nachweise und technische Dokumentation bereitstellen, vertragliche Zusicherungen abgeben sowie Monitoring-, Melde- und Nachbesserungspflichten übernehmen. Zudem muss er das System selbst auf Verzerrungen überwachen und bei Bedarf eigenständig gegensteuern. Diese Zuordnung entspricht auch der Rollenverteilung der KI-Verordnung, die das Risikomanagement (Art. 9), die Anforderungen an Datenqualität und die Vermeidung von Verzerrungen (Art. 10) sowie die einschlägigen Konformitätspflichten dem Anbieter zuweist. Der Gesetzentwurf sollte dies konsequent nachvollziehen und darf die entsprechenden Pflichten und Kosten nicht auf die betreibenden kommunalen Behörden verschieben. Denn diese Aufgabe wird mit erhöhten Kosten für die rechtsanwendenden Kommunen einhergehen. Die Frage des hierfür erforderlichen (erhöhten) finanziellen Aufwandes, der für kommunale Ausländerbehörden auch ohne eine etwaige Verpflichtung der Hersteller besteht, wird von der Gesetzesbegründung allerdings ignoriert, obgleich die Kommunen wiederholt öffentlich auf ihre angespannte Haushaltslage hingewiesen haben.

2. Zu § 90d AufenthG:

Das Verfahrensmonitoring in **Absatz 1** ist eine gute Möglichkeit, die behördeninternen Prozesse zu verbessern. Da Behörden unterschiedliche Herangehensweisen an die Sachbearbeitung im Ausländerrecht haben, ist deshalb eine genaue Analyse des eigenen, konkreten Prozesses sinnvoll. Um diese Möglichkeit wirksam nutzen zu können, braucht es Rechtssicherheit dahingehend, welche Daten verwendet werden können. Hierbei ist insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff der Erforderlichkeit näher zu erläutern. Der Verweis, dass biometrische Daten nicht verarbeitet werden dürfen, dürfte ungenügend sein. Insbesondere stellt sich die Frage, ob das Monitoring der behördlichen Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln auch solche Verfahren einbezieht, in denen das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen negativ festgestellt wird.

Klarstellungsbedürftig ist das Verhältnis von Verfahrensmonitoring und Einzelfallentscheidung. § 90d **Absatz 2** letzter Satz AufenthG bestimmt, dass die Ergebnisse aus dem Verfahrensmonitoring „nicht zur Bewertung oder Prognose des Verhaltens, der Zuverlässigkeit oder sonstiger Eigenschaften einzelner Personen verwendet werden" dürfen. Die Einzelbegründung zu § 90d führt demgegenüber aus, dass die gewonnenen Erkenntnisse „in die zukünftige Prüfungsintensität der Einzelfallentscheidungen über einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels einfließen" sollen. Sie beschreibt zuvor ausdrücklich, dass hierfür Korrelationen zwischen Merkmalen von Antragstellern gebildet werden, bis hin zu Rückschlüssen aus den Namen der Antragsteller auf deren soziokulturellen Kontext. Zwischen dem Verwendungsverbot des Regelungstextes und der in der Begründung vorgesehenen Steuerung der Prüfungsintensität einzelner Verfahren besteht ein Spannungsverhältnis. Aus kommunaler Sicht sollte der Gesetzentwurf die Grenze zwischen der zulässigen Gewinnung verallgemeinerungsfähiger Erkenntnisse und einer faktischen Vorprägung der Einzelfallprüfung eindeutig bestimmen. Dies ist auch deshalb bedeutsam, weil die rechtliche Verantwortung für die Einzelfallentscheidung und deren gerichtliche Überprüfbarkeit bei den Ausländerbehörden verbleibt. Die entsprechende Regelung des § 7a AsylG ist gleichermaßen betroffen.

Zudem sollen die mit der Ausführung des Gesetzes betrauten Behörden nach **Absatz 3** sicherstellen, „dass diskriminierende Algorithmen weder herausgebildet noch verwendet werden.“ Dass der Einsatz von künstlicher Intelligenz diskriminierungsfrei und ohne die Herausbildung von diskriminierenden Mustern erfolgen sollte, ist als Zielstellung zu unterstützen und verfassungsrechtlich geboten. Eine vollständige Freiheit von Verzerrungen lässt sich bei lernenden Systemen technisch jedoch nicht gewährleisten, weder durch die anwendende Behörde noch durch den Anbieter. Der Entwurf fasst die vergleichbare Pflicht zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in § 90e Abs. 3 als „soweit möglich, technisch sicherzustellen", während er die Diskriminierungsvorgabe ungemildert lässt. Wir regen an, auch diese Anforderung als Sorgfalts- und Prozesspflicht nach dem Stand der Technik auszugestalten, verbunden mit fortlaufendem Monitoring und dokumentierten Prüfungen. Die Verantwortung hierfür ist vorrangig dem Anbieter der KI-Anwendung zuzuweisen, dem die KI-Verordnung die entsprechenden Pflichten zur Datenqualität und zur Vermeidung von Verzerrungen (Art. 10) bereits zuordnet. Für Verdachtsfälle sollte gesetzlich klargestellt werden, dass sich der Anbieter hinsichtlich der sorgfältigen Entwicklung, Datenauswahl und Überwachung des Systems zu exkulpieren hat; eine Darlegungs- oder Beweislast der kommunalen Betreiber ist auszuschließen. Die kommunalen Ausländerbehörden sehen sich insofern auch nicht in der Lage, mit den vorhandenen Ressourcen den Aufsichts- und Transparenzpflichten gerecht zu werden. Auch darf dies nicht in ihrer Verantwortung liegen, da diese keinen Einblick in die Algorithmen und Prozesse der KI haben. Diese sind ohnehin Geschäftsgeheimnis der entsprechenden Anbieter. Wir sehen daher die notwendige Sicherstellung des rechtskonformen Einsatzes – entsprechend der KI-Verordnung – in diesem Bereich bei den Anbietern der KI-Anwendungen. Einer ausführenden kommunalen Behörde kann diese bedeutende Aufgabe nicht zugemutet werden.

Es ist begrüßenswert, dass nach **Absatz 4** Daten und Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung aus dem Monitoring-Prozess herausgehalten werden sollen. Allerdings ist die Formulierung „Kernbereich privater Lebensgestaltung“ nicht so bestimmt, dass kommunale Ausländerbehörden ohne weiteres bestimmen können, welche personenbezogenen Daten in diesen Bereich gehören. Im Zweifel könnte das Verfahrensmonitoring wegen praktischer Unsicherheiten unterbleiben. Eine Konkretisierung

des Begriffs ist hier und in § 7b Abs. 3 erforderlich. Zudem ist auch hier entgegen der Gesetzesbegründung mit erheblichem Aufwand zu rechnen, die Daten des Kernbereichs privater Lebensgestaltung wieder zu löschen.

Die nach **Absatz 5** vorgesehene Schulung des mit der Weiterverarbeitung von Daten nach Absatz 1 betrauten Personals sowie die notwendigen technischen und organisatorischen Datenschutzvorkehrungen sind grundsätzlich sinnvoll und nachvollziehbar. Für die kommunalen Ausländerbehörden können diese Anforderungen jedoch erhebliche praktische und finanzielle Belastungen verursachen. Dies steht im Spannungsverhältnis zur Annahme des Referentenentwurfs, dass für weitere Behörden kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht. In der kommunalen Praxis werden insbesondere Schulungen, Prozessbegleitung, technische Anpassungen und die Einhaltung von IT-Sicherheitsbestimmungen Kosten auslösen, die von vielen Kommunen nicht ohne Weiteres gedeckt werden können. Ohne eine gesicherte Finanzierung wird die flächendeckende Nutzung der neuen Anwendungsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich künstlicher Intelligenz, erheblich erschwert. Daher muss eindeutig geregelt werden, welche Kosten entstehen können und wer diese letztlich trägt.

3. § 90e Abs. 3 AufenthG:

Beim automatisierten Abgleich öffentlicher Daten soll sichergestellt werden, dass bei einem Abgleich, der ausschließlich Erkenntnisse aus dem „Kernbereich privater Lebensgestaltung“ hervorbringt, diese Erkenntnisse nicht verwertet werden. Diese Norm verfolgt ein grundsätzlich richtiges Ziel. Die Abfrage öffentlich zugänglicher Informationen bei berechtigten Zweifeln zu den Angaben der asyl-/aufenthaltssuchenden Person kann ein einfaches erstes Mittel zur Überprüfung sein und bedarf keines Einschaltens weiterer Behörden. Die Beurteilung, ob der „Kernbereich privater Lebensgestaltung“ betroffen ist, stellt jedoch eine schwierige juristische Frage dar. Der durch Rechtsprechung geprägte Begriff ist nicht trennscharf definiert und daher in der Rechtsanwendung einer kommunalen Ausländerbehörde äußerst schwer abzugrenzen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände spricht sich daher für eine begriffliche Klarstellung und eine eindeutige Gesetzgebung aus.

Darüber hinaus ist entgegen der Gesetzesbegründung mit erheblichem Aufwand zu rechnen, wenn Daten aus diesem Kernbereich nachträglich zu dokumentieren, auszusortieren und zu löschen sind. Beim Abruf öffentlich zugänglicher Informationen können solche Daten zudem unbewusst und kollateral mitabgerufen werden; datenschutzrechtlich bleibt die Pflicht zur Dokumentation, Löschung und Aussonderung gleichwohl bestehen.

4. Weitergehende Anmerkungen

Wir sehen den Gesetzesentwurf auch als gute Gelegenheit, auf die bereits heute bestehenden erheblichen Reibungsverluste an den Schnittstellen zwischen Leistungsbehörden, Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit hinzuweisen. Dies betrifft insbesondere Informationen über Änderungen des Aufenthaltsstatus sowie die Erteilung von Arbeitserlaubnissen. Beide Informationen können sich unmittelbar auf die Leistungserbringung auswirken. Bei der Einführung von KI-Modellen und KI-Systemen sollte daher nicht nur die behördliche Entscheidungsunterstützung in den Blick genommen werden. Vielmehr sollten die bestehenden Fachverfahren um automatisierte Rückmeldungen und Informationsflüsse zwischen den beteiligten Behörden ergänzt werden. Da seit November

2025 Informationen zu existenzsichernden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz über das Ausländerzentralregister (AZR) erfasst werden, ist dort grundsätzlich erkennbar, an welche Stelle eine automatisierte Rückmeldung adressiert werden könnte. Zudem darf aus kommunaler Sicht nicht die Gefahr entstehen, dass es mit der Digitalisierung zu immer weiteren parallelen Anwendungen kommt. Entscheidend ist vielmehr, bestehende Systeme um sinnvolle Schnittstellen und Funktionen zu erweitern. Damit Daten rechtssicher und effizient verarbeitet werden können, müssen sie korrekt gepflegt werden; dies spricht für eine möglichst einheitliche Datenerfassung an einer zentralen Stelle. Dies wäre eine wirkliche Unterstützung für die Sachbearbeitung.