

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.04.2021

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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)827

Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags
am 3. Mai 2021 über den

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters
BT-Drucksache 19/28170

Die seitens des Bundes angestrebte Reform des Ausländerzentralregisters hat erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der Arbeitsweise insbesondere der kommunalen Ausländerbehörden und die Ausgestaltung der von ihnen eingesetzten Fachverfahren und IT-Systeme. Wir möchten daher von der Möglichkeit Gebrauch machen, mit Blick auf die öffentliche Anhörung zu dem Entwurf im Innenausschuss des Deutschen Bundestags eine Stellungnahme abzugeben, zumal wir dazu im Rahmen der Verbändeanhörung über den vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgelegten Referentenentwurf nur unzureichend Gelegenheit hatten.

Diese Versäumnis sind ist umso bedauerlicher, als mit dem Entwurf ein erster, aber bereits weichenstellender Schritt hin zu einer vollständigen Umgestaltung des Datenwesens im Ausländerrecht vorliegt, der die kommunalen Ausländerbehörden vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Daher möchten wir im Folgenden nicht konkret zu einzelnen der vorgeschlagenen Regelungen Stellung nehmen, sondern lediglich in allgemeiner Form unsere grundlegenden Anmerkungen und Bedenken gegen den seitens des Bundes verfolgten Ansatz darlegen.

1. Zentrale oder dezentrale Datenhaltung?

Die geplante Reform sieht vor, dass im künftigen AZR als zentraler Ausländerdatei alle relevanten Informationen nur einmal erfasst, gespeichert und von dort aus in die kommunalen Fachverfahren übernommen werden. Änderungen am Datenbestand des AZR oder im Datenbestand des kommunalen Fachverfahrens sollen am jeweils anderen Bestand nach Prüfung und Freigabe durch die Fachbehörde automatisiert vollzogen (Synchronität der Datenbestände) werden. Dies bedeutet eine Umkehr des bisherigen Ablaufs.

Wesentliche Voraussetzung für diese grundlegende Reform ist nicht nur, dass die mit ausländer- oder asylrechtlichen Aufgaben betrauten Behörden eine einheitliche und zeitgemäße (Breitband-)Netzanbindung an das AZR über Netze des Bundes vorweisen können. Vielmehr muss in erster Linie das AZR technisch in der Lage sein, alle denkbaren Sachverhalte auch tatsächlich zu speichern. Das ist aktuell nicht der Fall – und es ist auch nicht absehbar, wie diese Herausforderung zeitnah bewältigt werden könnte.

Insoweit geht es nicht nur darum, dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen für eine zentrale Speicherung bestimmter Datensätze fehlen – ein Umstand, der sich nach Inkrafttreten der nunmehr vorgeschlagenen Regelung verbessern wird. Das Problem, dass aktuell nicht alle relevanten Sachverhalte im AZR abgebildet (und damit von Dritten nicht abgerufen) werden können, hat vielmehr auch anderer Ursachen, namentlich das bisherige Unvermögen des AZR, zeitnah neue Speichersachverhalte zu implementieren. Das AZR war bisher oft nicht in der Lage, trotz eines langen Vorlaufs im Gesetzgebungsverfahren zeitnah auf neue Speichersachverhalte, z.B. neue Aufenthaltstitel, zu reagieren. Dazu trägt nicht zuletzt das schwerfällige Verfahren zur Änderung und Ergänzung des Datenaustauschstandards X-Ausländer bei, dessen Bedeutung bei einer (nur) zentralen Datenhaltung noch zunehmen wird.

Ein Wegfall der Ausländerdatei A als führendem Ausländerdateisystem bzw. entsprechender Speichermöglichkeiten in den Fachverfahren vor Ort würde zu Qualitätsverlusten in der Sachbearbeitung führen, da aus hiesiger Sicht ausländerrechtliche Sachverhalte im AZR nicht ebenso eindeutig und vollständig wie in der eigenen Fachsoftware abgebildet werden können. Um insoweit eine gleiche Qualität zu erreichen, müsste das AZR zwangsläufig unübersichtlich werden. Dies würde zu einem zeitlichen Mehraufwand bei der Bearbeitung der einzelnen Fälle führen. Das AZR zeichnet sich aktuell als Übersicht über den Werdegang eines Ausländers aus; dieser Vorteil würde dann verloren gehen.

Ein zur zentralen Ausländerdatei fortentwickeltes AZR muss aber nicht nur in der Lage sein, flexibel auf veränderte Umstände zu reagieren. Es muss auch zu jeder Zeit gewährleisten, dass die abzurufenden Daten ständig erreichbar sind, damit die Ausländerbehörden und weitere involvierte Stellen arbeitsfähig bleiben. Dies stellt das zentrale Risiko gegenüber einer dezentralen, lokalen Datei dar. Deshalb muss durch entsprechende rechtliche Vorgaben im AZRG oder im Aufenthaltsgesetz gewährleistet sein, dass die kommunalen Ausländerbehörden sämtlich Daten, die sie zur Fallbearbeitung benötigen, unabhängig von einer zentralen Speicherung im AZR auch in ihren jeweiligen Fachverfahren speichern können. Für eine konsequente, bürgernahe und zügige Sachbearbeitung ist das Vorhalten der Daten in den eigenen Registern derzeit noch unerlässlich.

Dies vorausgesetzt, ist die Bereitschaft des Bundes, die Speichermöglichkeiten des AZR auszubauen und notwendige Schnittstellen zwischen Fachverfahren und AZR praktikabler zu

gestalten sowie bestehende Mängel zu beheben, durchaus zu begrüßen. Die kommunalen Fachverfahren wären schon heute in der Lage, alle dort erfassten Daten in das AZR zu spiegeln und diesen Dritten wie z.B. Sicherheits- oder Sozialbehörden zur Verfügung zu stellen, sofern es Schnittstellen gibt, die einen solchen Datenaustausch ermöglichen. Die (wenigen) Hersteller von Fachverfahrenssoftware wären lediglich gefordert, neue Speichersachverhalte für die entsprechende Schnittstelle bereitzustellen, was erfahrungsgemäß erheblich schneller erfolgen könnte als beim AZR.

2. AZR als Dokumentenspeicher

Zu dem angestrebten Once-only-Prinzip (AZR-relevante Daten sollen nur einmal erhoben werden) sowie dem Vorschlag, künftig auch Dokumente zentral abzulegen, ist anzumerken, dass hierbei die große Gefahr besteht, dass einmal falsch erfasste Sachverhalte später kaum noch überprüft werden. Um diese Gefahr auszuschließen muss sichergestellt sein, dass vor Speicherung in einem Zentralsystem vorgelegte Urkunden, insbesondere Identitätspapiere o.ä. zwingend auf Echtheit geprüft sind, z.B. mittels Dokumentenprüfgeräten. Der entsprechende Nachweis- bzw. Prüfbericht sollte ebenfalls im AZR gespeichert werden. Sollte dies gewährleistet sein, kann eine zentrale Dokumentenablage – ihr stetige Verfügbarkeit vorausgesetzt – die Arbeit der Ausländerbehörden künftig auch erleichtern. Es bestehen zudem erhebliche Zweifel daran, ob die Schaffung einer zentralen Dokumentenablage für die Masse an Daten und Dokumenten in der täglichen Sachbearbeitung und dem Publikumsbetrieb in den kommunalen Ausländerbehörden tatsächlich geeignet sein kann. Dies erfordert die bereits erwähnte flächendeckende (Breitband-)Netzanbindung der kommunalen Behörden, also stabile Datenverbindungen, damit es während des dann erforderlichen permanenten Datenaustauschs zwischen dem ZDAS und den Ausländerbehörden nicht zu Verzögerungen oder gar Unterbrechungen kommt. Gewährleistet sein muss also eine störungsfreie Kommunikation mit dem ZDAS, die wir als problematisch einschätzen.

3. Erfüllungsaufwand

Den für die Umsetzung der Reform prognostizierte Erfüllungsaufwand erachten wir – soweit er die kommunale Ebene betrifft – als zu gering. Insoweit rechnen wir mit deutlichen Mehraufwänden.

Es wird zu bedenken gegeben, dass die Eingabe und Übermittlung der neuen bzw. geänderten Sachverhalte zu einem großen Teil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörden erfolgt. Insofern entstehen auf der kommunalen Ebene sehr wohl Kosten und Aufwände. Nicht nachvollzogen werden kann zudem die Aussage, dass allen Ausländerbehörden gegenüber den Fachverfahrensherstellern keine Kosten entstehen würden bei der Anpassung der Schnittstellen in den Fachverfahren. Nach den uns vorliegenden Rückmeldungen aus der Fachpraxis werde die in Aussicht stehenden umfangreichen Änderungen nicht in jedem Fall im Rahmen der Wartungs- und Serviceverträge von den Fachverfahrensherstellern vorgenommen. Vielmehr werden hier erhebliche Kosten für die technische Unterstützung entstehen.

