

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



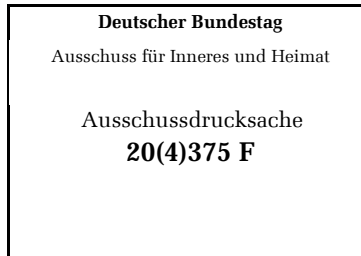
DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

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



Datum 11.1.2024

Bearbeitet von Dr. Klaus.Ritgen

Telefon 030 590097-321
Telefax 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen@landkreistag.de

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme

der

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

zur öffentlichen Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG)

BT-Drucksache 20/9470

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der weiteren Digitalisierung des Ausländerwesens und nimmt insoweit ausdrücklich Bezug auf die jüngsten Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz zusammen mit dem Bundeskanzler.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände muss die Person des jeweiligen Ausländers Dreh- und Angelpunkt aller diesbezüglichen Digitalisierungsansätze sein. Seine Anträge und Verfahren innerhalb der kommunalen und staatlichen Ausländer- und Leistungsverwaltung müssen vollständig digital abgebildet sein. Perspektivisch muss dies auch für alle für den Verlauf des Integrationsprozesses relevante Daten gelten.

Die Kommunalverwaltung muss dementsprechend über eine einheitliche digitale Biografie der Ausländer verfügen, die nicht nur die ausländerrechtsspezifischen Verfahrensschritte im engeren Sinne, sondern auch Leistungsbeziehungen wie insbesondere die Schnittstelle zum Jobcenter und weiteren Leistungsbehörden umfasst. Hier kann neben einer medienbruchfreien Antragsbearbeitung in der Kommunalverwaltung insbesondere auch eine Funktionserweiterung des Ausländerzentralregisters (AZR) hin zu einem zentralen Ausländerdateisystem wertvolle Hilfestellung leisten. Neben einer funktionalen Erweiterung des AZR muss auch ein umfassendes Identifikationsmanagement im Ausländerwesen angestrebt werden. Mehrfach- oder Falscherfassungen müssen vermieden und den jeweils zuständigen Behörden in Bund, Ländern und Kommunen ein einheitlicher, sachlich richtiger, digitaler Datensatz zur Verfügung gestellt werden. So können Entlastungs- oder Effizienzpotenziale für die kommunale Ebene gehoben werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf ein Schritt in die richtige Richtung und daher zu begrüßen, zumal er auch wichtige Anregungen der Kommunen aus dem Nachfolgeprozess zum Zweiten Flüchtlingsgipfel aufgreift. Hinsichtlich der Umsetzung sollte insbesondere ein automatisierter Datenaustausch angestrebt werden. Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Weiterentwicklung des erforderlichen Datenaustauschstandards, die Anpassung der Fachverfahren bzw. die Schaffung von Schnittstellen für die Anbindung und Verknüpfung mit dem AZR sowie die technische Ausstattung, insbesondere der Leistungsbehörden, zunächst mit einem erheblichen personellen, technischen und finanziellen Aufwand verbunden sein wird. Die Umsetzung muss trotz gebotener Eile für die Behörden und das Personal maßvoll erfolgen. Es bedarf eines ausreichend bemessenen Umsetzungszeitraums. Der zusätzliche Arbeits- und Investitionsaufwand sollte insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zur Zielsetzung stehen. Wir möchten darauf hinweisen, dass die Umsetzung in den Kommunen organisatorisch, aber vor allem auch finanziell, angemessen durch den Bund und die Länder unterstützt werden muss. Dass der Bund die Kosten für das Mammutprojekt der Digitalisierung der Ausländerbehörden in die zusätzliche Flüchtlingspauschale in Höhe von 1 Milliarde für die Unterstützung der Kommunen mit einpreist, wird der Situation und den Bedarfen in beiden Handlungsbereichen in den kommunalen Behörden keinesfalls gerecht.

Ungeachtet dessen ist es dringend erforderlich, neue Datenübermittlungen zeitnah im XAusländer-Standard und soweit erforderlich in weiteren Datenaustauschstandards des IT-Planungsrats wie z.B. XDomea abzubilden. Hierfür bedarf es einer finanziell und personell angemessen ausgestalteten Standardisierungsorganisation, welche die Expertise der Kommunen und ihrer Fachverfahrenshersteller und IT-Dienstleister fortlaufend einbindet. Der Bund muss seinerseits darüber hinaus sicherstellen, dass die erforderlichen (Register-) Infrastrukturen den neuen Anforderungen gewachsen sind.

II. Im Einzelnen

1. Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Ausländer- und den Leistungsbehörden

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von Regelungen, mit denen der Informationsaustausch zwischen den Ausländer- und den für Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie dem Unterhaltsvorschussgesetz (UHVorSchG) verbessert werden soll. Diese Regelungen sind aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich zu begrüßen.

Wie die Begründung des Entwurfs zu Recht unterstreicht, gibt es zahlreiche Konstellationen, in denen Ausländerbehörden Informationen zum Sozialleistungsbezug benötigen sowie Leistungsbehörden auf Angaben zum Aufenthaltsstatus und zu anderen aufenthaltsrechtlichen Sachverhalten angewiesen sind. Insbesondere in Fällen des

Rechtskreiswechsels kann ein solcher Informationsbedarf auch zwischen den jeweils zuständigen Leistungsbehörden bestehen. Sozialbehörden und Ausländerbehörden treffen tagtäglich Entscheidungen bzw. sie verfügen über Informationen, die für Entscheidungen der jeweils anderen Behörden von ausschlaggebender Bedeutung sein können. Das Recht sieht dementsprechend bereits heute – beispielhaft kann insoweit etwa auf § 87 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a AufenthG verwiesen werden – zahlreiche wechselseitige Unterrichts- und/oder Auskunftspflichten der Behörden zu, durch die entsprechende Mitwirkungspflichten der Antragsteller oder Betroffenen ergänzt werden.

Für einen erheblichen Teil dieser Fälle gilt derzeit noch, dass die Informationen gleichsam „händisch“ ausgetauscht werden müssen, was bei allen Beteiligten einen erheblichen Aufwand verursacht. Mitunter ist es so, dass eine Behörde, die für ihre Entscheidung auf Informationen einer anderen Behörde angewiesen ist, noch nicht einmal Kenntnis davon hat, um welche Behörde es sich dabei konkret handelt.

Es ist dringend geboten, hier für Abhilfe zu sorgen. Dazu leistet der vorliegende Gesetzentwurf einen wichtigen Beitrag, weil er nicht nur vorsieht, dass der Umfang der Daten, die im AZR gespeichert und abgerufen werden können, deutlich erweitert wird, sondern insbesondere auch regelt, dass der Informationsaustausch in der Mehrzahl der Fälle automatisiert erfolgt bzw. erfolgen kann. Besonders zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch, dass künftig nicht nur Daten gespeichert, sondern auch bestimmte Dokumente – etwa Verpflichtungserklärungen – im AZR hinterlegt werden können. Auch dies wird die Arbeit der Behörden erleichtern, entlastet aber auch die Bürger, da sie entsprechende Unterlagen nicht wiederholt einreichen müssen.

Insgesamt trägt der Gesetzentwurf auf diese Weise dazu bei, dass das AZR – wie auch von den Kommunen gefordert – zu einem zentralen Ausländerdateisystem ausgebaut wird.

Gleichwohl halten wir eine weitere Ertüchtigung des AZR für erforderlich. Wir teilen insoweit die Einschätzung des Bundesrates, der sich in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zu Recht dafür ausgesprochen hat, auch Daten zur Krankenversicherung oder Krankenversorgung speicherfähig zu machen.

Noch wichtiger ist allerdings der weitere Hinweis des Bundesrates, wonach alle auf kommunaler Ebene für die Integration von Ausländern zuständigen Stellen (automatisiert) Zugriff auf die bereits heute im AZR gespeicherten integrationsrelevanten Daten (Schul- und Berufsausbildung, Absolvierung eines Sprachkurses) erhalten. Wir regen ferner eine Prüfung der Frage an, ob es der Speicherung weiterer integrationsrelevanter Daten bedarf. In jedem Fall sollte der Kreis der Ausländer, für die solche Daten nach § 3 Abs. 3 AZRG derzeit gespeichert werden darf, erweitert werden. Zwingend erscheint insoweit insbesondere eine Einbeziehung von Ausländern, denen ein Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG erteilt wurde.

2. Speicherung von Daten im Zusammenhang mit Verpflichtungserklärungen

Ein weiteres wichtiges Element des Gesetzentwurfs sind die Regelungen, die vorsehen, dass künftig auch Angaben zu Verpflichtungsgebern im Datensatz des Ausländers gespeichert werden sollen.

Auch diese Erweiterung des AZR ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu begrüßen. Insbesondere werden die Ausländerbehörden auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, sich ein genaueres Bild von den Verpflichtungsgebern sowie ihrer Bonität zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund ist es sehr sinnvoll, dass nicht nur Daten zu den Personalien der Verpflichtungsgeber, sondern auch der Umstand gespeichert werden soll, dass ihre Inanspruchnahme scheitert und es deshalb beim Einsatz öffentlicher Mittel bleibt.

3. Identifikationsmanagement im Ausländerwesen

Ungeachtet der vorgesehenen Erweiterungen bleibt es dabei, dass insbesondere im Zusammenhang mit der Identifikation von Ausländern Daten erhoben werden, die für weitere behördliche Prozesse nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Wir sprechen uns deshalb im Sinne einer umfassenderen Reform des Identifikationsmanagements im Ausländerwesen dafür aus, eine Weiterverwendung einmal erhobener Daten über das bisher zulässige Maß hinaus zu ermöglichen.

Eine solche Weiterverwendung bietet sich etwa hinsichtlich von Fingerabdruckdaten sowie weiterer, einer Änderung im Zeitablauf nicht unterliegender biometrischer Daten in ausländerrechtlichen Folgeprozessen wie der Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln, aber auch in den Prozessen weiterer öffentlicher Stellen an.

4. Einführung bundeseinheitlicher IT-Sicherheitsstandards

Die im Rahmen der Identitätsüberprüfung und -sicherung erhobenen Angaben zu ausländischen Ausweis- und Identifikationspapieren sollen durch ergänzende gesetzliche Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht nach bundeseinheitlichen IT-Standards verarbeitet werden. Mit Einführung einer neuen Anlage E soll – analog zur asylrechtlichen Ausgestaltung in der Ankunftsnachweisverordnung – Transparenz über die erweiterten verbindlichen Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik geschaffen werden.

So haben gemäß § 76b Aufenthaltsverordnung die nach § 49 des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörden die Einhaltung des Stands der Technik zu gewährleisten bei

1. der Erfassung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke,
2. der Qualitätssicherung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke,
3. der maschinellen Echtheitsprüfung von ausländischen Ausweis- oder Identifikationsdokumenten sowie
4. der Erhebung von anonymisierten Einzeldaten zur Sicherung des Sicherheits- und Qualitätsniveaus.

Die Einhaltung des Stands der Technik wird vermutet, wenn die Prozesse nach den in Anlage E genannten Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, in der jeweils zuletzt im Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung durchgeführt wurden.

Anlage E

Technische Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik

1. BSI TR-03121 – Biometrics for Public Sector Applications
2. BSI-TR 03135 – Machine Authentication of MRTDs for Public Sector Applications
3. BSI-TR 03156 – Hoheitliches Identitätsmanagement in Verbindung mit EU-Informationssystemen“.

Entsprechende Regelungen finden sich in der Auskunftsnachweisverordnung.

Wir begrüßen einheitliche, verbindliche und transparente Vorgaben zur Gewährleistung von Informationssicherheit durch die Festlegung von technischen Richtlinien. Um zu verhindern, dass diese Richtlinien überschießende Anforderungen stellen, ist eine frühzeitige und enge Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden dringend erforderlich.



Dr. Kay Ruge
Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers