



DATABUND-Stellungnahme zum Referentenentwurf

210202 BMI-PG Weiterentwicklung des AZR

Der Databund begrüßt grundsätzlich die Ziele des Gesetzentwurfes zur Weiterentwicklung des AZR unter dringender Beibehaltung der dezentral geführten Ausländerregister.

Gleichwohl sind wir der Auffassung, dass mit dem beschriebenen Gesetzesentwurf die derzeitigen Probleme nicht zwingend zuverlässig und nachhaltig gelöst werden. Die als Anlage1 (Seite 1) beigefügte Detaildarstellung zeigt, dass es nicht ausreichend ist, ausschließlich die Datenhaltung für das gesamte Ausländerrecht zu qualifizieren.

Es ist zwingend erforderlich, dass die Gesetzgebung die Rechtsgrundlagen als Ganzes betrachtet und entsprechend synchronisiert. Gleichzeitig muß die Möglichkeiten der technischen Umsetzung berücksichtigt und ebenfalls synchronisiert werden.

Der Gesetzentwurf nimmt die weitgreifende Diskussion der Registermodernisierung in erheblichem Maße vorweg, schafft Fakten, die letztendlich mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen werden, dass das Thema ein weiteres Mal mit erheblichem Aufwand aufgegriffen werden muss.

Die beschriebene Erweiterung der jeweiligen Speichersachverhalte ist sinnvoll, längst überfällig und wird uneingeschränkt unterstützt. Inwieweit die Angaben in den Vorgaben 1 -22 unserer Erfahrung entsprechen, ist in der Kürze der Zeit nicht zu ermitteln. Eine detaillierte Rücksprache mit der Sachbearbeitung der ABHn konnte leider nicht erfolgen.

Die Einschätzung, dass auf Seiten der Wirtschaft (Fachverfahrenshersteller) keine zusätzlichen Kosten entstehen, ist definitiv unzutreffend. Das Maß in dem die Schnittstelle und die Software in den Ausländerbehörden erweitert und umgebaut (siehe Thema Push-Nachrichten) werden muss, ist sicher nicht im Rahmen der bestehenden Verträge abzudecken. Damit die Sachbearbeitung vor Ort effektiv und schnell arbeiten kann, müssen zum Teil völlig neue Lösungen erstellt werden.

Die derzeit nicht hinreichende Datenqualität wird nicht durch eine geänderte Speicherform und die neue Zuständigkeit durch das AZR verbessert. Einer vorgeschaltete Datenbereinigung muss die absolute Priorität eingeräumt werden! Hierin besteht die eigentliche Lösung der sowohl im Referentenentwurf, als auch in der Praxis festgestellten Probleme.

Die Durchführung der Datenbereinigung erfordert, so hat die Vergangenheit gezeigt, ein hohes Maß an ausländerrechtlichem Fachwissen, auch aus der Entstehungshistorie der Daten. Es muss also erfahrene Fachpersonal zum Einsatz kommen. Die für die Datenbereinigung angesetzten Kosten in Höhe von 50 Tsd. €/Behörde erscheinen aus diesem Grunde und unserer Erfahrung nach deutlich zu gering.

Registergericht

Amtsgericht Charlottenburg
Registernummer: 25455Nz
Steuernummer: 27 620 53918

Vertretungsberechtigte

Stephan Hauber (Vorsitzender)
Dr. Günther Metzner (Schatzmeister)
Detlef Sander (Geschäftsführer)

Bankverbindung

Commerzbank Frankfurt am Main
IBAN: DE45 5004 0000 0666 6622 00
BIC: COBADEFFXXX



Für die Synchronisierung der Daten ist die derzeitige Definition im Entwurf nicht ausreichend. So ist u.a. nicht beschrieben, welche historische Daten abgeglichen werden sollen. Der Gesetzentwurf sieht zwar grundsätzliche Rahmenbedingungen vor, der Erfüllungsaufwand auf Seiten des AZR zur Vorbereitung einer Datenübermittlung durch die ABHn fehlt allerdings.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Erfüllungsaufwand auf allen Seiten deutlich unterschätzt ist.

Sollte das AZR in der beschriebenen Weise von den dezentralen Systemen genutzt werden müssen, so ist eine 24/7 Systembereitstellung erforderlich.

Die zentrale Dokumentenablage ist sehr zu begrüßen. Es muss jedoch dringend berücksichtigt werden, dass vor Ort in den ABHn in der Regel digitale Akten in der täglichen Sachbearbeitung genutzt werden. Es sind in der Fläche mehrere DMS-Systeme im Einsatz. Insofern empfiehlt sich ein standardisierter synchroner Austausch über XÖV. Hier muss zwischen der Dokumentenablage im AZR und den jeweiligen DMS-Systemen die Zeit- bzw. Kategorie-synchrone Anzeige aller Dokumente möglich sein. Die bisher modulierte XAusländer-Nachricht zur Aktenabgabe ist nicht nutzbar, weil sie asynchron ist. Ein Erfüllungsaufwand für alle Beteiligten konnte im Entwurf nicht gefunden werden.

AZR-Push-Nachrichten

An verschiedenen Stellen des Entwurfes wird in Aussicht gestellt, dass das AZR seinerseits bei Änderungen im Datenbestand die jeweils nachgeordneten Behörden (per Push) informiert. Das ist dann zwingend notwendig, wenn die sendenden Behörden ihrerseits keine Meldungen mehr an die ABHn absetzen.

Auf Seiten der kommunalen ABHn ist dieser Kommunikationsweg aus dem AZR über XAusländer nicht etabliert. Das bedeutet, dass diese spezielle Kommunikation geschaffen und eine Anpassung der Systeme erfolgen muss. Im Entwurf ist der Aufwand auf Seiten der Kommunen nicht berücksichtigt.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass eine isolierte Umsetzung des gegenwärtigen Entwurfes nicht zu den angestrebten Zielen führt und zu einem wesentlich höheren Realisierungs-aufwand führen wird, als veranschlagt wurde.

Berlin, den 07.02.2021

Der DATABUND-Vorstand



Anhang zur Stellungnahme zum Referentenentwurf „Weiterentwicklung des AZR“

Die im Referentenentwurf beschriebenen Probleme sind ohne Zweifel wie beschrieben vorhanden. Allerdings löst dieser die Probleme nicht umfassend und ursächlich. Die Art der Probleme und der fehlenden Berücksichtigung soll in diesem Anhang etwas detaillierter verdeutlicht werden.

1. Zu geringe Vorlaufzeiten/Fachinformationen für Umsetzung von Gesetzesänderungen

Das aus dem Blickwinkel der kommunalen Ausländerbehörden (ABHn) und der jeweiligen Fachverfahren hauptsächliche und stets wiederkehrende Problem, ist am aktuellen Beispiel des Aufenthaltsdokumentes GB/ Aufenthaltskarte bzw. Daueraufenthaltskarte nach § 3a des FreizügG/E gut zu verdeutlichen.

Das Gesetz respektive das Austrittsabkommen ist seit dem 1.1.2021 in Kraft und von Seiten der kommunalen ABHn anzuwenden. Es sieht eine Ausstellung der jeweiligen Karte vor. Die Speichersachverhalte sind beim AZR erst für Ende Februar/Anfang März angekündigt. Auch eine Bestellung bei der Bundesdruckerei ist derzeit noch nicht möglich. Selbst die Ausfüllhinweise und die Übermittlungsinhalte sind nicht zuverlässig und belastbar. Immer wieder müssen die Fachverfahrenshersteller versuchen auf dem kleinen Dienstweg an Informationen zu kommen. Die ABHn allerdings müssen den Bürgern eine Lösung anbieten. Zurzeit erfolgt das meist in Form einer Fiktionsbescheinigung (siehe dazu <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Auslaenderwesen/Brexit.html>).

Diese Handhabung bedeutet sowohl für die Sachbearbeitung als auch für den Bürger einen zusätzlichen Zeitaufwand und auch zusätzliche Kosten. Die Gebühr von 13 € ist keine adäquate „Entschädigung“ für den zusätzlichen unnützen Aufwand der Verwaltung. In den letzten Jahren gab es leider keine einzige Gesetzesänderung mit der nicht dieses Problem einherging.

Alle Ausländerbehörden setzen ein Fachverfahren in ihrer Behörde ein. Alle Fachverfahren verfügen über automatisierte Schnittstellen zum AZR, über die die notwendigen und geforderten Speichersachverhalte unmittelbar nach der Speicherung oder spätestens in Form eines Batchlaufes täglich zum AZR übermittelt werden. Stehen die Sachverhalte im AZR nicht zur Verfügung, so muss mit hohem zusätzlichem Aufwand eine Nachmeldung organisiert werden. Zuweilen bedienen sich die Kunden eines „Übergangssachverhaltes“, damit für andere Behörden im AZR eine Änderung erkennbar ist.

Hieraus resultiert das große Risiko einer Inkonsistenz von Daten zwischen AZR und ABHn! Es ist demzufolge zwingend erforderlich, dass die Gesetzgebung sich mit den anhängenden Fachregistern abstimmt, deren Rechtsgrundlagen unmittelbar synchronisiert und gleichzeitig die Möglichkeiten der technischen Umsetzung berücksichtigt. Die Synchronität aller betroffenen Gesetze und die technische Ertüchtigung aller betroffenen Register muss fristgerecht und gesetzestreu erfolgen können.

Registergericht

Amtsgericht Charlottenburg
Registernummer: 25455Nz
Steuernummer: 27 620 53918

Vertretungsberechtigte

Stephan Hauber (Vorsitzender)
Dr. Günther Metzner (Schatzmeister)
Detlef Sander (Geschäftsführer)

Bankverbindung

Commerzbank Frankfurt am Main
IBAN: DE45 5004 0000 0666 6622 00
BIC: COBADEFFXXX



2. Ungeklärte Berechtigungen für das Anlegen von Datensätzen

Ein großes Problem entsteht beim Anlegen eines Datensatzes. Hier wird oftmals nicht die notwendige Sorgfalt walten gelassen. Die vom AZR gelieferten ähnlichen/gleichen Personen sind nur ein hilfreicher Hinweis. Besonders in den Jahren 2015/2016 war organisatorisch nicht geklärt, welche Behörde überhaupt neue Datensätze anlegen darf. Hier muss der Gesetzentwurf die Regeln klarer formulieren.

3. Vorwegnahme der Registermodernisierung

Der Gesetzentwurf nimmt die weitgreifende Diskussion der Registermodernisierung in erheblichem Maße vorweg, schafft Fakten, die letztendlich mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen werden, dass das Thema ein weiteres Mal mit erheblichem Aufwand bei allen Beteiligten erneut aufgegriffen werden muss, wenn die Strategie des Registermodernisierungsgesetzes keine Akzeptanz in Bundesrat und Judikative findet.

Das beschriebene Prinzip des Once-Only wird in diesem Kontext ausschließlich aus dem Blickwinkel des zukünftig „führenden“ Systems AZR betrachtet, das seinerseits keineswegs das Once-Only-Prinzip einhält. So dürfte nach diesem Prinzip z.B. die Adresse nicht im AZR gespeichert werden, sondern muss nach bestehendem Recht aus dem Melderegister bezogen werden. Ebenso müssten die in der BA erhobenen Daten dort just in time angefragt werden. Hier wird das Prinzip umgedreht und konterkariert. Nicht das AZR ist aktenführende und ausführende Behörde sondern die jeweiligen ABHn, das BAMF, die BAn usw.

Das Once-Only-Prinzip kann registerübergreifend in der hier beschriebenen Auslegung nur in dem Sinne funktionieren, dass die Daten dort gespeichert werden, wo sie rechtlich erhoben werden dürfen. Von dort müssen die Daten dann jeweils abgerufen werden.

Das Führen eines Registers zum Zwecke der besseren Abrufbarkeit von weiteren Stellen oder zum Zwecke der Übersichtlichkeit ist eine Diskussion, die im Kontext Registermodernisierung weder politisch, noch rechtlich und auch nicht praxisbezogen abgeschlossen ist. Insofern ist ein Vorgriff auf die ausstehenden Entscheidungen kritisch zu betrachten, zumal diese mit hohen Aufwänden in der Umsetzung verbunden sind.

4. Erweiterung der Speichersachverhalte beim AZR

Die beschriebene Erweiterung der jeweiligen Speichersachverhalte ist sinnvoll, längst überfällig und wird uneingeschränkt unterstützt. Inwieweit die Angaben in den Vorgaben 1 -22 unserer Erfahrung entsprechen, ist in der Kürze der Zeit nicht zu ermitteln. Eine detaillierte Rücksprache mit der Sachbearbeitung der ABHn konnte leider nicht erfolgen. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die notwendigen Sachverhalte gesetzestreu fristgerecht zur Verfügung gestellt sind (siehe zu 1).

Die Einschätzung, dass auf Seiten der Fachverfahrenshersteller keine zusätzlichen Kosten durch die Umstellung entstehen, mag für die Erweiterung der Speichersachverhalte und die Vorbereitung einer vernünftigen Datenbereinigung bzw. Synchronisierung der Daten zwischen ABHn und AZR für einen Teil der Kommunen zutreffen. Nicht alle Kommunen haben aber solche Pflegeverträge mit ihren Herstellern und nicht alle Pflegeverträge umfassen die Umsetzung völlig neuer gesetzlicher Anforderungen.

Das Maß in dem die Schnittstelle erweitert und umgebaut und auch das Fachverfahren (s. Thema Push-Nachrichten) angepasst werden muss, ist sicher nicht im Rahmen der Wartungsverträge abzudecken. Damit die Sachbearbeitung vor Ort effektiv und schnell arbeiten kann, müssen die Hersteller eine effiziente und komfortable Lösung erstellen. Funktional sind schon zu diesem

Zeitpunkt grundsätzlich synchrone Daten möglich. Offensichtlich nimmt die Sachbearbeitung dieses Angebot nicht adäquat an. Dieser Punkt ist für eine erfolgreiche Lösung der Aufgabe, von den Verfahrensherstellern in besonderem Maße zu verbessern. Dabei entstehen ohne Zweifel Kosten. Diese Kosten sind von Herstellern mit wenigen ABHn im Rahmen des Wartungsvertrages auf keinen Fall abzudecken.

Insofern ist ohne zusätzlichen Kostenansatz zu erwarten, dass sich auch hier der Markt konsolidiert und einige Anbieter vom Markt verschwinden werden. Das ist im Sinne eines funktionierenden Wettbewerbs und Auswahl verschiedener Produkte durch die Kommunen nicht angestrebt. Auch im kommunalen Angebot ist der Wettbewerb der unterschiedlichen Verfahren und Anbieter ein Garant für Fortschritt und Qualität. In jedem Marktsegment preisen wir in der Bundesrepublik Deutschland den Wettbewerb als Hüter des Verbrauchers. Auch im Public-Sektor mit öffentlichen Einrichtungen als Nachfrager gilt dies in hohem Maße.

5. Datenabgleich zur Herstellung der Synchronität/Vorgabe 5

Datenbereinigung

Der Datenbereinigung muss absolute Priorität eingeräumt werden! Dies ist die Lösung der sowohl im Referentenentwurf als auch hier beschriebenen Probleme. Um mit Hilfe einer dauerhaften, wie beschriebenen, Datenübernahme aus dem AZR eine sinnvolle und adäquate Arbeit auf Seiten der ABHn zu ermöglichen, müssen auch historische Daten wie Aufenthalte oder Familienstände o.ä. lückenlos im AZR dokumentiert sein. Oftmals sind vor allem bei der Identifikation von Personen, bei doppelten Datensätzen bzw. bei Inkonsistenz noch andere Register zu Hilfe zu nehmen.

Die Durchführung der Datenbereinigung erfordert, so hat die Vergangenheit gezeigt, ein hohes Maß an ausländerrechtlichem Fachwissen auch aus der Vergangenheit. Es muss also hier erfahrenes Personal genutzt werden. Die für die Datenbereinigung angesetzten Kosten in Höhe von 50 Tsd. €/Behörde erscheint aus unserer Erfahrung deutlich zu gering. Außerdem ist in der Vorgabe 5 nicht genauer beschrieben, welche Daten synchronisiert werden sollen. Auch ist nicht beschrieben, inwieweit historische Daten abgeglichen werden sollen.

Aktuell nutzen die Fachverfahrenshersteller die XAUSLÄNDER-Schnittstelle zur Übermittlung einzelner personenbezogener Speichersachverhalte. Selektiv können historische Daten aber kaum aus den Fachverfahren übermittelt werden, weil die Plausibilitätsprüfungen AZR-seitig zur Zurückweisung der Daten (Nicht aktenführende Behörde uvm.) führen. Auch die Möglichkeit zu einem „Massenabgleich“ wird aktuell von Seiten des AZR nicht verlässlich zur Verfügung gestellt. Dieser kann lediglich behördenweit durchgeführt werden. Der Gesetzentwurf sieht grundsätzlich nur die rechtlichen Rahmenbedingungen vor. Ein Erfüllungsaufwand auf Seiten des AZR zur Vorbereitung einer Datenübermittlung durch die ABHn fehlt allerdings. Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Erfüllungsaufwand auf allen Seiten deutlich unterschätzt ist.

Netzanbindung

Die beschriebene einheitliche und zeitgemäße (Breitband-)Netzanbindung der ABHn an das AZR über das Netzes Bundes (NdB) ist zwingend erforderlich. Die Datenmenge, die bei dem beschriebenen System jeweils über das Netz gehen muss, ist vor allem, wenn auch Dokumente unmittelbar zur Verfügung stehen müssen, erheblich.

Systemnutzbarkeit des AZR

Sollte das AZR in der beschriebenen Weise von den dezentralen Systemen genutzt werden müssen, so ist eine sichere 24/7 Systembereitstellung erforderlich. Auch die ABHn führen gemeinsam mit Polizei z.B. am Wochenende Razzien durch. Jetzt greifen die ABHn meist in diesem Fall auf ihren dezentralen Bestand vor Ort zu.



Zentrale Dokumentenablage

Die zentrale Dokumentenablage ist sehr zu begrüßen. Es muss dringend berücksichtigt werden, dass vor Ort in den ABHn in der Regel nicht mehr, wie im Referentenentwurf beschrieben, Papierakten in der täglichen Sachbearbeitung genutzt werden, sondern vielmehr ein etabliertes DMS eingesetzt wird. Es sind in der Fläche mehrere DMS-Anbieter im Einsatz. Insofern empfiehlt sich hier ein standardisierter synchroner Austausch über XÖV.

Hier muss zwischen der Dokumentenablage im AZR und den jeweiligen DMS-Systemen die Zeit- bzw. Kategorie-synchrone Anzeige aller Dokumente möglich sein. Die bisher modulierte XAusländer-Nachricht zur Aktenabgabe ist nicht nutzbar, weil sie asynchron ist. Es ist zu klären, ob diese Schnittstelle von den Fachverfahrensherstellern oder von den DMS-Herstellern zu bedienen ist. Ein Erfüllungsaufwand für alle Beteiligten konnte im Papier nicht gefunden werden, muss jedoch zwingend berücksichtigt werden.

AZR-Push-Nachrichten

An verschiedenen Stellen des Papiers wird in Aussicht gestellt, dass das AZR seinerseits bei Änderungen im Datenbestand die jeweils nachgeordneten Behörden (per Push) informiert. Das ist dann zwingend notwendig, wenn die sendenden Behörden ihrerseits keine Meldungen mehr an die ABHn absetzen.

Auf Seiten der kommunalen ABHn ist dieser Kommunikationsweg aus dem AZR über XAusländer nicht etabliert. Dies bedeutet, dass von Seiten der Fachverfahrenshersteller die Schnittstelle entsprechend angepasst werden muss. Im Fachverfahren im Sinne einer AZR-Postbox bzw. als Dashboard die notwendige Information angezeigt werden muss, damit die Sachbearbeitung initiativ werden kann. Der Workflow der Sachbearbeitung muss hier angepasst werden. In den Vorgaben ist der Aufwand auf Seiten der Kommunen jeweils nicht berücksichtigt.