

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

8.2.2021

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Projektgruppe Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (PG  
AZR)  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Klaus Ritgen (DLT)  
Telefon  
E-Mail:

Kirstin Walsleben (DST)  
Telefon  
E-Mail:

Miriam Marnich (DStGB)  
Telefon  
E-Mail:

Nur per Mail an:

## Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters und die damit verbundene Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

Der Entwurf ist Teil des Vorhabens der Bundesregierung, das Ausländerzentralregister (AZR) zu einem „Zentralen Ausländerdateisystem“ (ZDAS) weiterzuentwickeln. Zu diesem Vorhaben hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bereits mit Schreiben vom 22.9.2020 ausführlich und kritisch Stellung genommen. Der Inhalt dieses Schreibens ist nach wie vor aktuell, ausdrücklich Teil der Stellungnahme zum nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf und wird zur Vermeidung von Wiederholungen hier nochmals als **Anlage** beigelegt.

Bereits in diesem Schreiben haben wir betont, dass die frühzeitige Einbeziehung von Praktikern aus einzelnen Städten, Landkreisen und Gemeinden- so begrüßenswert eine solch frühe Einbindung der kommunalen Praxis in ein Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich auch ist – kein Ersatz für ein ordnungsgemäß auf der Grundlage eines ausformulierten Gesetzentwurfs durchgeführten Beteiligungsverfahrens sein kann. Die Arbeit in der Projektgruppe diene dem ebenübergreifenden Austausch, um die Weiterentwicklung des AZR zu diskutieren und vorzubereiten, nicht aber der Kommentierung eines konkreten Gesetzentwurfs. Was wir seinerzeit befürchtet haben, ist nunmehr eingetreten: Mit der Übersendung des 117 Seiten umfassenden Entwurfs wurde uns eine Frist zur Stellungnahme von wenigen Tagen eingeräumt. Eine derart kurze Fristsetzung lässt eine ausführliche Auseinandersetzung unserer Mitglieder mit den vorliegenden Rechtsetzungsvorschlägen nicht im Ansatz zu, zumal auch die

kommunalen Ausländerbehörde aktuell intensiv in die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie eingebunden sind und die Gesundheitsämter bspw. im Rahmen der Kontaktnachverfolgung unterstützen. Dieses Versäumnis ist um 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.

Vor diesem Hintergrund werden wir im Folgenden nicht konkret zu einzelnen der vorgeschlagenen Regelungen Stellung nehmen, sondern – ergänzend zu den bereits erwähnten Ausführungen vom 22.9.2020 – lediglich in allgemeiner Form unsere nach wie vor grundlegenden 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 Fachverfahrrenssoftware 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, die im auf Grund des Konnexitätsprinzips von den Ländern zu tragen wären.

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 im

Rahmen der Wartungs- und Serviceverträge von den Fachverfahrensherstellern vorgenommen. Vielmehr werden hier erhebliche Kosten für die technische Unterstützung entstehen

In Vertretung

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Dr. Ruge

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

22.9.2020

## **Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zu einem Zentralen Ausländerdateisystem**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode für den Bund vereinbart, soll das Ausländerzentralregister (AZR) zu einem sog. „Zentralen Ausländerdateisystem“ (ZADS) weiterentwickelt werden. Alle relevanten Daten sollen in Zukunft nur noch einmal erhoben, ausschließlich im ZADS gespeichert und von dort in die Fachverfahren der Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen übernommen werden (once-only-Prinzip). Die dezentralen Ausländerdateien A und B nach §§ 62 ff. der Aufenthaltsverordnung sollen aufgelöst werden.

Diese Reform wird erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der Arbeitsweise insbesondere in den kommunalen Ausländerbehörden, Asylbewerberleistungsbehörden sowie aller weiteren auf das AZR zugreifender Behörden auf kommunaler Ebene und die Ausgestaltung der von ihnen eingesetzten Fachverfahren und IT-Systeme haben. Daher möchten wir Ihnen im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens unsere grundsätzliche Einschätzung zu diesem Vorhaben mitteilen.

### **Vorbemerkung**

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt ausdrücklich, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in die Vorarbeiten des für Oktober 2020 angekündigten Gesetzentwurfs auch eine Reihe kommunaler Praktiker sowie – wenn auch erst nach einer entsprechenden Bitte – Vertreter der kommunalen Spitzenverbände selbst

eingebunden hat. Angesichts der hohen praktischen Bedeutung der angestrebten Reform ist eine solche umfassende Beteiligung, für die auch ein ausreichend bemessener Zeitraum zur Verfügung stehen muss, dringend erforderlich.

Allerdings kann eine solche Einbindung in die Vorarbeiten für die Erstellung eines Referentenentwurfs die nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehene förmliche Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände nicht ersetzen. Denn nur auf der Grundlage des konkreten Wortlauts der gesetzlichen Regelungen können die Auswirkungen einer Neufassung des Ausländerzentralregistergesetzes für die Verwaltungspraxis insbesondere in den Ausländerbehörden der Städte, Landkreise und Gemeinden abschließend beurteilt werden.

Ungeachtet dessen haben wir unsere Mitglieder über die bisher bekannten Vorstellungen zur Reform des AZR und zu seiner Umwandlung zu einem Zentralen Ausländerdateisystem informiert und um erste Einschätzungen gebeten. Auf dieser Grundlage nehmen wir im Folgenden zur der geplanten Reform Stellung:

### **Ausgangslage**

Wir teilen die Einschätzung des BMI, dass hinsichtlich des AZR Reformbedarf besteht. Das gilt sowohl im Hinblick auf Qualität und Verlässlichkeit der im AZR gespeicherten Daten wie auch hinsichtlich der Fragen, welche Daten in diesem Register abzulegen sind und welche Behörden wie auf es zugreifen können.

### *Datenqualität*

In den Jahren 2015 und 2016 hat das AZR die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit erreicht. Vor allem in der Zeit der hohen Flüchtlingszuwanderung ist es zu Mehrfach- und Fehlregistrierungen gekommen, was nicht zuletzt daran lag, dass es dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgrund des hohen Aufkommens nicht immer möglich war, die ankommenden Asylsuchenden zeitnah zu erfassen und ihre Daten in das Register einzuspeisen. In erheblichem Umfang wurden Asylsuchende ohne vorherige Registrierung im gesamten Bundesgebiet verteilt. Nicht zuletzt die Tatsache, dass in der ersten Phase der Flüchtlingszuwanderung Registrierungen ohne einen vorherigen Abgleich von Fingerabdruckdaten erfolgten, hat zu den bekannten Inkonsistenzen im AZR beigetragen.

Die Einführung der sog. PIK-Stationen zunächst in den Erstaufnahmeeinrichtungen und in der Folge dann auch in den Ausländerbehörden hat die Lage deutlich verbessert. Allerdings arbeiten nach Berichten aus den Ausländerbehörden die PIK-Stationen bis heute nicht immer störungsfrei. So kann es zu Verzögerungen bei der Registrierung sowie ggf. auch zu weiteren Fehlern kommen.

Als weitere große Herausforderungen hat sich in der Vergangenheit aus Sicht der Ausländerbehörde der Umstand dargestellt, dass das BAMF auch über die Phase der Erstregistrierung hinaus offenbar nur unzureichend relevante, das Asylverfahren betreffende Informationen in das AZR eingespeist hat. Das gilt insbesondere für die Frage, ob das Asylverfahren mit der Anerkennung bzw. Ablehnung des Antrags endete und ob – im letzteren Falle – der Asylsuchende gerichtlich gegen die Entscheidung des BAMF vorgeht. Insoweit handelt es sich um Informationen, die auch für die Arbeit der kommunalen Ausländerbehörden von großer Bedeutung sind. Positiv in diesem Zusammenhang ist, dass die Ausländerbehörden bei ihren Entscheidungen nicht mehr zwingend auf die Informationen aus dem AZR angewiesen sind. Denn ein großer Teil der relevanten Nachrichten wird mittlerweile nicht mehr auf dem Post- oder Fax-Wege zwischen dem BAMF und den Ausländerbehörden ausgetauscht, sondern

mithilfe des Datenaustauschstandards XAusländer. Das hat die Lage verbessert. Gleichwohl berichten Ausländerbehörden, dass das BAMF nach wie vor Daten erst mit Zeitverzug an das AZR meldet. Das hat zur Folge, dass der Datenbestand im AZR nicht immer auf dem aktuellen Stand ist. Berichtet wurde auch, dass fehlerhafte Daten zum Stand bzw. zum Abschluss des Asylverfahrens auch Folgewirkungen auf die Arbeit der für Leistungen an (abgelehnte) Asylbewerber zuständigen Behörden haben.

Für die Zukunft muss daher sichergestellt sein, dass alle beteiligten Stellen – das gilt für das BAMF, aber natürlich auch für die Ausländerbehörden – alle relevanten Daten zeitnah, im Idealfall in Echtzeit, dem AZR übermitteln und dabei Eingabefehler soweit wie möglich vermeiden.

#### *Einspeisung der Daten erfolgt automatisiert*

Dazu ist aus Sicht der Ausländerbehörden deutlich zu betonen, dass die Einspeisung von Daten in das AZR bereits heute sehr weitgehend automatisiert ist. Änderungen, die im Datenbestand der Ausländerbehörden vor Ort vorgenommen werden, werden grundsätzlich unmittelbar aus den jeweiligen Fachverfahren hinaus über eine Schnittstelle an das AZR übermittelt. Somit werden Dateneinträge bzw. -änderungen automatisch und ohne Verzögerung in diesem Register gespeichert. Das kann allerdings dann zu Problemen führen, wenn – wie schon erwähnt – andere Behörden ihrerseits bei der Datenübermittlung im Zeitverzug sind und so Diskrepanzen entstehen können.

#### *Bedeutung der Fachverfahren*

Angesichts dessen ist es missverständlich, wenn das BMI bspw. in dem Grundlagenpapier zur AG „Zentrales Ausländerdateisystem“ formuliert, eine Speicherung der Daten erfolge oft primär im kommunalen IT-Systemen und diese würden zeitlich nachgelagert an das AZR übermittelt. Nicht ganz klar scheint auch die Rolle und Bedeutung der in §§ 62 ff. AufenthV vorgesehenen Ausländerdateien A und B zu sein. Insoweit handelt es sich nicht um separate, von den Ausländerbehörden in gesonderten IT-Systemen gepflegte Datenbanken, sondern um integrale Bestandteile der in den Behörden eingesetzten Fachverfahren, die die Grundlage der dort tagtäglich zu treffenden Entscheidungen sind.

Richtig ist allerdings, dass der örtliche Datenbestand nicht in jeder Hinsicht mit dem Datenbestand des AZR übereinstimmt. Das ist allerdings nicht Ausfluss verzögerter oder fehlerhafter Datenübermittlung, sondern dem Umstand geschuldet, dass vor Ort über den Datenbestand des AZR hinausgehende Daten gespeichert werden. Auf diese Daten sind die Ausländerbehörden für eine adäquate Fallbearbeitung angewiesen. So bietet das AZR bspw. keine Möglichkeiten, Informationen zu Klageverfahren gegen die Ablehnung einer Aufenthaltserlaubnis, die Versendung einer Ausländerakte oder die Ausschreibung eines Ausländers zur Fahndung zu speichern.

#### *Gesetzliche Änderungen im AZR nur mit Zeitverzug abgebildet*

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass gesetzliche Änderungen im Aufenthaltsrecht nicht immer rechtzeitig zu ihrem Inkrafttreten auch auf der Ebene des AZR umgesetzt werden. Immer wieder war in der Vergangenheit zu erleben, dass es nicht zeitnah gelungen ist, die entsprechenden Speichersachverhalt vorzusehen. So war es bspw. bei Einführung der Blauen Karte EU über Monate nicht möglich, das AZR entsprechend zu ergänzen. Auch dies kann zu Problemen führen, wenn das jeweilige Fachverfahren die Speicherung eines entsprechenden Datums bereits vorsieht, nicht aber das AZR.

## **Bewertung der vorliegenden Reformvorschläge**

Unter Zugrundelegung der skizzierten Mängel und Schwächen des AZR werden die vorliegenden Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des AZR von den kommunalen Ausländerbehörden wie folgt beurteilt:

### *Einführung eines zentralen Ausländerdateisystems/Once-only-Grundsatz*

Kernelement der geplanten Reform ist, dass das AZR künftig das führende und zentrale Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren sein soll.

- *Synchronisierung der Datenbestände notwendig*

Wie bereits erwähnt, findet eine Synchronisierung (in Echtzeit) der vor Ort in den Fachverfahren erfassten Daten und den Datenbeständen des AZR bereits heute statt. Jede Änderung des lokalen Datenbestandes führt zu einer Änderung der Daten im AZR. Insoweit kann für die Ausländerbehörden festgehalten werden, dass dieses Element der geplanten Reform, das grundsätzlich zu begrüßen ist, bereits umgesetzt ist. Inwieweit dies auch für andere Stellen gilt, die berechtigt sind, ändernd auf den Datenbestand des AZR zuzugreifen, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Jedenfalls würde eine solche Synchronisierung wesentlich dazu beitragen, dass die vielfach beklagten Verzögerungen nicht zuletzt im Asylbereich behoben und Inkonsistenzen im Datenbestand verringert werden könnten.

- *Klärung Verhältnis AZR – Ausländerdateien*

Unklar bleibt in den bisherigen Vorschlägen das Verhältnis der Datenbestände vor Ort zu den Datenbeständen des AZR. Die soeben zitierte Passage aus dem Grundlagenpapier zur AG „Zentrales Ausländerdateisystem“ spricht einerseits davon, dass nach Abschluss der Reform „die dezentralen Ausländerdateien [...] abgelöst [wurden]“, bezieht sich aber zugleich auf den „Datenbestand des Fachverfahrens“. Insoweit ist nochmals daran zu erinnern, dass die „dezentralen Ausländerdateien“ (A und B) identisch sind mit dem Datenbestand des Fachverfahrens. Zu betonen ist des Weiteren, dass – jedenfalls bislang – der Datenbestand der Fachverfahren (auch in Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung) zum Teil deutlich über den Datenbestand des AZR hinausgeht und diese zusätzlichen Daten von hoher praktischer Bedeutung für die Arbeit der Ausländerbehörden sind. Solange es also – was im Moment nicht erkennbar ist – nicht zu einer sehr deutlichen Erweiterung der im AZR speicherbaren Daten kommt, darf aus kommunaler Sicht nicht in Zweifel stehen, dass die Ausländerbehörden (auch rechtlich) in Zukunft nicht gehindert sind, solche Daten in ihren Fachverfahren zu speichern und zu verarbeiten.

- *Stabile Datenverbindungen – AZR muss zuverlässig erreichbar sein*

Sollten die AZR-relevanten Daten künftig nicht mehr als jederzeit verfügbarer Teil des Datenbestandes des jeweiligen Fachverfahrens gespeichert werden dürfen, ist mit erheblichen Auswirkungen auf die tägliche Arbeit der Ausländerbehörden zu rechnen. Deren Fachverfahren müssten dann bei jeder vor Ort zu treffenden Entscheidung auf das AZR zugreifen, das AZR müsste also stets zuverlässig erreichbar sein.

Das stellt erhebliche Anforderungen an die Qualität und Leistungsfähigkeit der Datenleitungen und des gesamten IT-Systems, wenn es aufgrund eines solchen permanenten Datenaustauschs zwischen dem AZR und den Ausländerbehörden nicht zu Verzögerungen kommen soll. Voraussetzung sind also stabile Datenverbindungen, die bislang nicht selbstverständlich sind. Störungen im Leitungsnetz oder gar eine Störung bzw. ein Ausfall der Server, auf denen das AZR betrieben wird, hätten zwangsläufig zur

Folge, dass eine Fallbearbeitung vor Ort nicht mehr möglich wäre, und zwar im schlimmsten Fall bundesweit. Damit würden alle Ausländerbehörden abhängig von der Funktionalität eines einzigen Systems.

Dass dies keineswegs ein unrealistisches Szenario ist, belegt die Tatsache, dass es nach Berichten der Ausländerbehörden schon heute immer wieder zu temporären Störungen in der Funktion des AZR kommt, sodass vorübergehend keine Daten übermittelt werden können und dies später nachgeholt werden muss. Die Anfälligkeit zentraler Systeme wurde auch im Januar dieses Jahres deutlich, als die PIK-Stationen über mehrere Tage (!) hinweg nach einem fehlerhaften Software-Release nicht einsatzfähig waren. In dieser Zeit konnte weder eine erkennungsdienstliche Behandlung noch die Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Asylsuchenden nach § 16 AsylG und unerlaubt Aufhältigen/Eingereisten nach § 49 AufenthG vorgenommen werden. Auch die separate Fast-ID-Auskunft und die AsylbLG-Auskunft konnten nicht abgerufen werden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine ausschließliche Datenspeicherung im AZR eine umfassende Standardisierung aller Schnittstellen zu allen Fachverfahren voraussetzt, um einen fallbezogenen Datenabruf zu ermöglichen – eine technisch überkomplexe Aufgabe. Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dringend dafür aus, dass nicht nur die zuvor erwähnten, nicht AZR-relevanten Daten, sondern auch die im AZR zu speichernden Daten im Sinne eines „Spiegelregisters“ ständig vor Ort verfügbar gehalten werden müssen. Eine selbstverständliche Mindestanforderung sollte darüber hinaus sein, dass bspw. Wartungsarbeiten, die vorhersehbar zu Störungen führen könnten, nur an Wochenenden oder in der Nacht durchgeführt werden.

- *Rechte- und Rollenkonzept*

Wenn das AZR das „führende“ Register sein soll, muss sichergestellt sein, dass die dort gespeicherten Daten auch die „richtigen“ sind. In jedem Fall muss verhindert werden, dass es bei der angestrebten Synchronisierung der Datenbestände zu einem Überschreiben von Daten im Bestand der Ausländerbehörden kommt, wenn diese aktueller und zutreffender sind. Deshalb bedarf es eines konkreten Rechte- und Rollenkonzepts, das festlegt, welche Behörden welche Daten einspielen und/oder abrufen dürfen.

- *AZR für statistische Zwecke auswertbar*

Die im AZR hinterlegten Daten müssen für die Ausländerbehörden für statistische Zwecke auswertbar sein. Nicht nur für Anfragen aus dem politischen Raum, sondern auch für Zwecke der Geschäftsprozessoptimierung oder Anpassung organisatorischer Gegebenheiten an die aktuelle Situation.

- *Automatisierter Datenabgleich*

Der vor einer möglichen Datenmigration notwendige Abgleich der Daten des AZR und der Ausländerdatei A muss automatisiert erfolgen. Für einen Abgleich über ein Listenverfahren bestehen weder personelle noch zeitliche Ressourcen.

### *Ablage von Dokumenten im AZR*

Die zentrale Ablage von Dokumenten im AZR ist das zweite Kernelement der geplanten Reform. Dieses ist aus kommunaler Sicht im Grundsatz positiv zu bewerten, wobei der Kreis der abzulegenden Dokumente nicht zu klein, aber auch nicht zu groß gezogen werden sollte. Denn das AZR sollte nicht zu einer zweiten Ausländerakte mutieren.

## Fazit

Die in Angriff genommene Reform des AZR ist aufgrund seiner beschriebenen Folgewirkungen ein mehr als ambitioniertes Vorhaben. Nicht zuletzt steht die Arbeitsfähigkeit der Ausländerbehörden und einer Vielzahl weiterer kommunalen Behörden wie etwa der Asylbewerberleistungsbehörden, Sozialbehörden und Jugendämter, im Raum.

Vor dem Hintergrund, dass die bisherigen Vorschläge nicht in jeder Hinsicht zu überzeugen vermögen, stellt sich die Frage nach alternativen Reformansätzen. Insoweit drängt sich derzeit der Eindruck auf, als sei die Schaffung eines ZADS als politisch vorgegeben zu keinem Zeitpunkt ernsthaft hinterfragt bzw. nach Alternativen gesucht worden. Damit wird der Blick darauf versperrt, dass man viele der verfolgten Ziele auch mit einer organischen Weiterentwicklung des bisherigen Systems, also ohne einen immer besonders herausfordernden Systembruch erreichen kann. Insoweit könnte sich auch der straffe Zeitplan, der bereits im Oktober die Vorlage eines Gesetzentwurfs vorsieht, als problematisch erweisen und dazu führen, dass neue gesetzliche Regelungen nicht in der notwendigen Qualität ausgearbeitet werden können.

Eine solche organische Weiterentwicklung wäre etwa die Ausweitung des Kreises der im AZR abzuspeichernden Daten. Insoweit bietet sich eine Bedarfsumfrage bei den Ausländerbehörden sowie anderen auf das AZR zugriffsberechtigten Stellen an. Andererseits wäre auch zu prüfen, ob derzeit Daten gespeichert werden, die für die Wahrnehmung der Aufgaben der betroffenen Behörden ohne oder von nur geringer Relevanz sind und deren Speicherung daher entbehrlich wäre. Eine entsprechende Empfehlung enthält bereits der Evaluierungsbericht zum (Ersten) Datenaustauschverbesserungsgesetz. Eine weitere Automatisierung des Datenaustausch zwischen dem AZR und den Behörden bzw. anderen Stellen – z. B. auch mit Blick auf die Verwaltungsgerichte – könnte ebenfalls dazu beitragen, dass AZR in seiner Funktion als „Datendrehscheibe“ zu stärken. Schließlich erscheint eine Anpassung der ausländer- und melderechtlichen Bestimmungen geboten.

Für weitere Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge