

Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Liz Marla Wehmeier, Jan P. Adam

Modellkommune

Digitales Migrationsmanagement

Herausforderungen und Handlungsempfehlungen in kommunalen Ausländerbehörden bei der digitalen Vorgangsbearbeitung und dem Datenaustausch unter Verwendung des Ausländerzentralregisters

2024



Gliederung

GLIEDERUNG	I
BETEILIGTE FORSCHENDE AN DIESER STUDIE	II
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	III
TABELLENVERZEICHNIS	IV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
KERNBOTSCHAFTEN	1
1. ZIELSTELLUNG UND AUFTRAG	4
2. STAND DER FORSCHUNG	6
3. VORGEHEN	8
3.1 FALLAUSWAHL.....	8
3.2 EXPERTENINTERVIEWS	10
3.3 PROZESSERHEBUNGEN.....	11
4. AUSWERTUNG DER PROZESSE	14
4.1 AUSSTELLUNG EINER DULDUNGSBESCHEINIGUNG NACH NEGATIVEM ASYLBESCHEID	14
4.2 AUSSTELLUNG EINER AUFENTHALTSERLAUBNIS ZUM ZWECKE DER ERWERBSTÄTIGKEIT	20
4.3 AUSSTELLUNG EINER NIEDERLASSUNGSERLAUBNIS	26
5. HERAUSFORDERUNGEN BEI DER AZR-NUTZUNG	30
5.1 FEHLENDE TECHNISCHE UND FACHRECHTLICHE KOMPETENZEN.....	30
FEHLENDE TECHNISCHE KOMPETENZEN BEI BESCHÄFTIGTEN	30
KOMPLEXE RECHTSMATERIE	30
INFORMATIONSMANAGEMENT ZU AKTUELLEN ÄNDERUNGEN	31
5.2 DATENAUSTAUSCH UND SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN FACHANWENDUNG, E-AKTE UND AZR	32
SCHNITTSTELLE ZWISCHEN FACHANWENDUNG UND AZR SOWIE NUTZUNG DES AZR-WEBPORTALS	32
WEITERHIN HOHE RELEVANZ DER PAPIERAKTE	34
5.3 MANGELNDE DATENQUALITÄT	37
VERLÄSSLICHKEIT DER DATEN	37
ZUSTÄNDIGKEITEN UND SCHREIBRECHTE	39
NICHT VORGESEHENE UND UNBEKANNTE SPEICHERSACHVERHALTEN	39
6. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	41
6.1 KOMPETENZEN AUFBAUEN	41
6.2 TECHNISCHE FUNKTIONALITÄTEN OPTIMIEREN UND VEREINHEITLICHEN	43
6.3 PROZESSPERSPEKTIVE WEITER VERANKERN UND PROZESSOPTIMIERUNGEN NUTZEN	45
6.4 ERWARTETE WIRKUNG.....	47
7. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	48
REFERENZEN	50

Beteiligte Forschende an dieser Studie

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Sabine Kuhlmann ist Professorin für Politikwissenschaft, öffentliche Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam, Deutschland und stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats der Bundesregierung. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die vergleichende öffentliche Verwaltung, Reformen des öffentlichen Sektors, bessere Rechtsetzung und Kommunalverwaltung.

Prof. Dr. Isabella Proeller

Isabella Proeller ist Professorin für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Reform des öffentlichen Managements, strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung.

Jan P. Adam, M.A.

Jan P. Adam ist akademischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam. Sein Forschungsgebiet ist insbesondere der Einfluss des Verwaltungsmanagements auf die Digitalisierung und Automatisierung von Leistungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung.

Liz Marla Wehmeier, M.A.

Liz Marla Wehmeier ist akademische Mitarbeiterin an der Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam. Ihr zentrales Forschungsinteresse liegt in der Steuerung von Digitalisierungsreformen sowie den Effekten von Digitalisierung und Automatisierung auf die kommunale Verwaltungsebene.

Mit Dank an die beteiligten studentischen Mitarbeitenden: Ben Geiser, Sarah Luban, Katharina Wolf und Andreas Zimmermann.

In Zusammenarbeit mit dem SHI – Stein-Hardenberg Institut, Hardenbergstr. 8, 10623 Berlin; E-Mail: mail@shi-institut.de.

Kontaktmöglichkeit

Universität Potsdam

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

August-Bebel-Straße 89

14482 Potsdam

sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de

Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Prof. Dr. Isabella Proeller

August-Bebel-Straße 89

14482 Potsdam

proeller@uni-potsdam.de

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: BPM-Lebenszyklus	12
Abbildung 2: Gesamtprozess Duldung	19
Abbildung 3: Gesamtprozess Aufenthaltserlaubnis.....	25
Abbildung 4: Gesamtprozess Niederlassungserlaubnis	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Steckbrief Fallbeschreibung	8
Tabelle 2: Übersicht der Experteninterviews	11
Tabelle 3: Übersicht der Workshops zur Prozesserhebung	12
Tabelle 4: Prozess Duldung.....	14
Tabelle 5: Prozess Aufenthaltserlaubnis	20
Tabelle 6: Prozess Niederlassungserlaubnis	26
Tabelle 7: Erwartbare Wirkungseffekte der Handlungsempfehlungen.....	47

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
ADVIS	Ausländer-Daten-Verwaltungs- und Informationssystem
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AUSO	Ausländersoftware - Software für Ausländerbehörden
AZR	Ausländerzentralregister
AZRWEG	Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BVA	Bundesverwaltungsamt
BZR	Bundeszentralregister
DLT	Deutscher Landkreistag
GÜB	Grenzübertrittsbescheinigung
LKA	Landeskriminalamt
PIA	Informationsportal Ausländerwesen
SHI	Stein-Hardenberg Institut
SBH	Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder
ZABH	Zentrale Ausländerbehörde
ZADS	Zentrales Ausländerdateiensystems

Kernbotschaften

1. *Verlässlichkeit der Daten: Ablösung der Ausländerdatei A als richtiger Schritt*

Die Mitarbeitenden der Ausländerbehörden nehmen die im AZR erfassten Daten als nicht ausreichend verlässlich und aktuell wahr. Gründe dafür sind unter anderem Fehler bei der Datenerfassung, fehlende Schnittstellen oder eine unzuverlässige Übertragung aus dem Fachverfahren. Die Ablösung der dezentralen Ausländerdatei A stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar, um doppelte Datenerhebung zu vermeiden und aktuelle Daten an zentraler Stelle bereitzuhalten. Die Umsetzung dieses „Transitionsprozesses“ in den Ausländerbehörden muss unter Einbindung der Fachverfahrensherstellenden adäquat begleitet, unterstützt und evaluiert werden.

2. *Fachverfahrensherstellende als Leistungserbringungspartner: Ausländerbehörden stärken*

Eine Vielzahl der Hürden im Umgang mit dem AZR ist nicht allein auf die Funktionalität des Bundesregisters, sondern auf das Zusammenspiel mit den genutzten Fachverfahren zurückzuführen. Es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Kommunen im Hinblick auf die von ihnen genutzten Fachverfahren und die von diesen bereitgestellten Funktionen. Die Verantwortung trifft dabei auch die Ausländerbehörden selbst, da es ihnen obliegt, adäquat und mit den notwendigen Ressourcen mit Fachverfahrensherstellenden in Verhandlung zu treten. Daher ist es geboten, den (digitalen) Kompetenzaufbau in den Ausländerbehörden voranzutreiben und die Integration der Fachverfahren zu forcieren, um das Funktionieren der Gesamtprozesse sicherzustellen.

3. *Trilateralen Austausch zur AZR-Nutzungspraxis ausbauen*

Die Kommunikation zwischen den Bundesbehörden und den Fachverfahrensherstellenden ist trotz erster Schritte in die richtige Richtung weiter ausbaufähig. Der *Round Table AZR* stellt bereits einen sinnvollen Ansatz dar, um sich über Herausforderungen und Anforderungen in den Ausländerbehörden auszutauschen. Hier muss der Perspektive der Nutzenden in den kommunalen Behörden, den Praxisproblemen der AZR-Anwendung sowie der „Dreiecksbeziehung“ zwischen Bund als Gesetzgeber, Kommunen als Nutzern und Auftraggebern und den Fachverfahrensherstellenden als Leistungserbringern der IT-Programme mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

4. *Integration des AZR in angrenzende Behörden*

Während das AZR in den Ausländerbehörden als ein wichtiges Arbeitsmittel gesehen wird, sind die Beschäftigten angrenzender kommunaler Behörden teilweise nur in begrenztem Maße über die Nutzungsmöglichkeiten informiert. Diese Wissenslücken führen zu erhöhten persönlichen Rückfragen und der Nicht-Nutzung vorhandener Informationen und Funktionen. Allerdings zeigt sich, dass klassische Schulungen und asynchron bereitgestellte Nutzungsmanuals die Vollzugsebene aufgrund begrenzter Zeitressourcen zunehmend überfordern. Daher sollten alternative, niederschwellige Informationsformate (z. B. Online-Tutorials) genutzt und ergänzend die ämterübergreifende Koordination verbessert werden, um auch angrenzende Behörden verstärkt in die Fachverfahren einzubinden und das AZR auch für sie

nutzbar zu machen. Beispielsweise könnten dezentrale Ansprechpartner mit besonderer AZR-Kompetenz in den angrenzenden Behörden eingerichtet werden.

5. Ineffizienter Aktenversand: E-Akte vereinheitlichen

Die Ausländerbehörden verfügen über keine einheitliche E-Akte und die Papierakte ist weiterhin von großer Bedeutung, was zu erheblichen Verzögerungen im Datenaustausch führt. Eine Vereinheitlichung oder Standardisierung der E-Akte ist dringend erforderlich – wobei auch eine horizontal interoperable Datenkommunikation auf kommunaler Ebene zu gewährleisten ist.

6. Digital by Default: Anpassung fachrechtlicher Grundlagen für eine umfassende Digitalisierung

Die fachrechtlichen Regularien in den Ausländerbehörden beinhalten teilweise spezifische Einzelvorgaben, die es erschweren, jeden Teilschritt eines Prozesses digital abzubilden (z. B. die Vorgabe, dass die persönliche Vorsprache der antragstellenden Person erforderlich ist). Wenn die rechtlichen Vorgaben entsprechend angepasst werden, können die Prozesse einfacher und umfassender digitalisiert werden. Hier sollte der Grundsatz *Digital by Default* gelten, also dass grundsätzlich alle aus den rechtlichen Vorgaben ableitbaren Prozessschritte digital umsetzbar sein sollten. Bei Abweichungen ist eine explizite Begründung erforderlich, und nicht umgekehrt. Ein möglichst vollständig digitaler Prozess ist auch eine Voraussetzung für die Automatisierung einzelner Teilschritte und damit für das Erschließen eines erheblichen Effizienzpotenzials.

7. Komplexität und Volatilität meistern: Effizienz durch Standardisierung und Optimierung der Prozessketten in der Ausländerbehörde

Die Komplexität und Volatilität des Fachrechts im Bereich Migration beeinflussen direkt den Bearbeitungsaufwand in den Ausländerbehörden, insbesondere durch Sonderregelungen oder individuelle Einzelfallüberprüfungen. Außerdem ist die redundante Erfassung oder Überprüfung von Daten vorgesehen, die bereits in früheren Verfahren erhoben und geprüft wurden. Hier sollte noch klarer standardisiert und als Vorgabe in den Prozessen definiert werden, welche Dokumente und Sachverhalte wann als verbindlich geprüft gelten und nicht mehr erneut erhoben werden müssen (z. B. Sprachzertifikate oder Bildungsabschlüsse). Die Standardisierung und Vereinfachung von Prozessen sowie die mehrfache Verwendung einmal gesicherter Daten (once-only) würden die Automatisierung von Teilschritten ermöglichen und zu signifikanten Effizienzpotenzialen führen. Durch Vereinfachungen der rechtlichen Grundlagen könnten somit nicht nur die Bearbeitungsdauern für Bürger*innen verkürzt, sondern auch Personalkapazitäten freigesetzt und für andere Zwecke eingesetzt werden.

8. Effektiveres Umsetzungsmanagement bei rechtlichen oder technischen Neuerungen

Das AZR versorgt die handelnden Akteure in den Verwaltungsbehörden mit zentralen Informationen für sachgerechte Entscheidungen. Technische und rechtliche Änderungen im AZR müssen eine Vielzahl von Akteuren in kurzen Zeitabständen und hoher Sequenz erreichen und von ihnen in der Vollzugspraxis umgesetzt werden. Dies funktioniert heute nur mit Verzögerungen und/oder selektiv. Auf Vollzugsebene mangelt es an Zeit, um sich ausführlich und proaktiv mit den jeweils aktuellen Mitteilungen und Neuerungen auseinanderzusetzen.

Zudem benötigten die entsprechenden Umsetzungen in die Fachanwendungen Zeit und Ressourcen. Die derzeit vorherrschende Erwartung, dass die auf Bundesebene festgelegten technischen und fachrechtlichen Änderungen mehr oder weniger automatisch und eigenverantwortlich in den lokalen Ausländerbehörden binnen kurzer Frist umgesetzt würden, hat sich als wenig realistisch herausgestellt. Die Gründe liegen dabei nicht zuletzt in der Schnelllebigkeit der Rechtsmaterie, der heterogenen Vertragslandschaft zwischen Fachverfahrensherstellenden und lokalen Behörden, dem lokalen Problem- und Handlungsdruck und in der personellen Belastung dieses Verwaltungsbereichs. Um eine effektivere und homogenere Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben im lokalen Raum zu erreichen, muss daher der Umsetzungsprozess stärker in den Blick genommen und aktiver begleitet, unterstützt und gemonitort werden (siehe auch Punkt 1 oben).

9. Digitalisierung erfordert ressortübergreifendes Handeln

Das AZR ist eingebettet in eine Vielzahl von Verfahren, für welche drei verschiedene Staatsebenen sowie verschiedene Ressorts und Fachbereiche zuständig und involviert sind. Eine verbesserte Einbindung des AZR kann daher nur erreicht werden, wenn Vorgehensweisen und Zielbilder für die AZR-Einbindung ganzheitlich und ergebnisorientiert konzipiert werden und nicht beschränkt nach Zuständigkeit und technischen Besonderheiten der jeweiligen Einheiten. Hierzu sind eine gesamtföderale Architektur, interoperable Basiskomponenten und ein übergreifendes Standardisierungsregime erforderlich, damit die Anbindung der unterschiedlichen Fachverfahren, Register und Unterstützungskomponenten (z. B. e-Akte) vor Ort auch gelingen kann.

10. Entscheidungsunterstützende Funktion des AZR stärken

Die Ausländerbehörden prüfen die Anliegen der Antragsstellenden auf Basis der ihnen vorliegenden Daten. Das AZR beinhaltet bereits zahlreiche dieser für die Entscheidung relevanten Informationen und kann damit einen zentralen Beitrag zu einer zügigen Antragsbearbeitung leisten. Damit dies gelingt, muss die Verlässlichkeit und Einheitlichkeit, mit der AZR-Daten in den Verfahren eingebunden werden, verbessert werden. Zurzeit herrscht unter den Sachbearbeiter*innen die Wahrnehmung, dass die Daten im AZR nicht zuverlässig und qualitativ hochwertig genug sind. Dies führt im Ergebnis zu Mehrfachprüfungen, Doppelerfassungen und einer längeren Antragsbearbeitung. In der systematischen und verlässlichen Bereitstellung verfahrensrelevanter Informationen liegt der zentrale Mehrwert des AZR. Hier sollte seine Funktionalität optimiert werden, bevor es weiter und für andere Verwendungszwecke ausgebaut wird.

1. Zielstellung und Auftrag

In der Migrationsverwaltung ist ein effektiver Informations- und Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden von großer Bedeutung. Hierfür dient das Ausländerzentralregister (AZR) als wesentliches Instrument. Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZRWEG) von 2021 wurde das AZR rechtlich zum zentralen Ausländerdateiensystem (ZADS) für alle ausländerrechtlichen Verfahren ausgebaut. Mit mehr als 16.000 Partnerbehörden, die auf rund 31,6 Millionen personenbezogene AZR-Datensätze zugreifen, gehört es zu den größten automatisierten Registern der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (BAMF, 2022a, 2022b; Bogumil et al., 2018). Angesichts einer strukturellen Überlastung der Ausländerbehörden (ABHn) (Dahlkamp, 2023; Kühn & Gluns, 2022; MPK, 2023) scheint es naheliegend, dass die Digitalisierung des Datenaustausches zu effizienteren und weniger fehleranfälligen Prozessen und somit zur Handlungsfähigkeit der Organisationen beitragen kann (BMI, 2020). Allerdings zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den rechtlichen Möglichkeiten, die für eine digitale Migrationsverwaltung geschaffen wurden, und der tatsächlichen Verwaltungspraxis auf kommunaler Ebene, denn im Vollzug offenbaren sich grundlegende Herausforderungen: Es bestehen weiterhin aufwendige, teilweise noch papierbasierte Kommunikationswege, die Fachverfahrenslandschaft gestaltet sich heterogen und es fehlen funktionierende Schnittstellen zwischen den einzelnen Anwendungen in den Behörden und zwischen den IT-Infrastrukturen der Länder. Die daraus resultierende, schwankende Datenqualität in der Migrationsverwaltung wurde als Problem erkannt und mit dem Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder von 2022 eine Verbesserung des digitalen Datenaustauschs zwischen ABHn und anderen (Leistungs-)Behörden angestoßen (BRL, 2022).

Dieses Gutachten befasst sich mit der Frage, wie sich der behördenübergreifende Datenaustausch mittels AZR als zentrales Ausländerdateiensystem gestaltet, welche zentralen Herausforderungen in der Praxis der Migrationsverwaltung auftreten und wie diese gelöst werden könnten. Diese wissenschaftliche Praxisstudie untersucht anhand von zwei Modellkommunen, exemplarisch prägende Strukturen, bestehende Prozesse, Schnittstellen und Kommunikationsbeziehungen in der kommunalen Migrationsverwaltung.

Demgemäß werden die folgenden zentralen Zielstellungen verfolgt:

1. Im Zuge einer empirischen Bestandsaufnahme soll der **aktuelle Ist-Zustand** der Verwaltungspraxis in der Migrationsverwaltung mit Blick auf die Digitalisierung von Prozessen und die Nutzung des AZRs auf kommunaler Ebene ermittelt werden.
2. Darüber hinaus sollen typische **Hürden** der Verwaltungspraxis in diesem Kontext herausgearbeitet und analysiert werden.
3. Dazu sollen passende konkrete **Handlungsempfehlungen** für eine digitale Migrationsverwaltung erarbeitet werden.

Einen besonderen Blick richtet diese Untersuchung dabei auf die Kommunikationsbeziehung und den Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden über das AZR. Darüber hinaus ist diese Studie offen für typische Herausforderungen der digitalen Migrationsverwaltung, die

nicht unmittelbar mit dem AZR assoziiert sind, sondern sich aus den Gesamtzusammenhängen der identifizierten Befunde ergeben.

Um diese Ziele zu erreichen, werden drei Leistungsprozesse in zwei Modellkommunen erfasst und auf ihr Optimierungspotenzial hin analysiert. Die Datenerhebung erfolgt über zwei Wege: Einerseits über Fokusgruppen zur Prozesserhebung und andererseits über Experteninterviews. Mithilfe von Sachbearbeitenden aus dem Fachgebiet werden in den Fokusgruppen drei beispielhafte Leistungsprozesse der Migrationsverwaltung ermittelt und mittels einer Prozessmodellierung aufbereitet. Die Prozessmodellierung erfasst die einzelnen Arbeitsschritte in der Behörde von dem Moment der Antragsstellung bis zum Ausstellen eines Bescheides. Sie zeigt, welche Akteure und Behörden in einem Prozess involviert sind und an welchen Stellen im Prozess das AZR in der Praxis der ABHn einbezogen wird. Die Experteninterviews dienen dazu, ein umfassenderes Verständnis für die Herausforderungen und die Kommunikationsbeziehungen zu gewinnen, die über die exemplarischen Prozesse hinausgehen.

Die Wahl der beiden Modellkommunen ist auf die Landeshauptstadt Potsdam, nachfolgend Stadt A genannt, und den Burgenlandkreis, nachfolgend Kreis B genannt, gefallen. Diese Fallauswahl repräsentiert eine mittelgroße kreisfreie Stadt und einen eher ländlich geprägten Landkreis. Mit diesem Vorgehen soll sichergestellt werden, dass diese Studie – trotz ihres grundsätzlich explorativen Charakters – Herausforderungen identifizieren kann, die typisch für die Migrationsverwaltung sind und daher in ähnlicher Form auch in anderen kommunalen ABHn in Deutschland auftreten könnten.

Das Gutachten ist folgendermaßen aufgebaut: Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Forschung zu Umsetzungsherausforderungen und Optimierungspotenzialen in der Migrationsverwaltung. In Kapitel 3 wird das methodische Vorgehen und die Auswahl der Kommunen und Leistungsprozesse näher dargelegt und begründet. In Kapitel 4 folgt eine detaillierte Beschreibung der erhobenen Prozesse inklusive der dazugehörigen visuellen Prozessdarstellung. Kapitel 5 widmet sich den empirisch identifizierten Herausforderungen im Kontext der digitalen Migrationsverwaltung. Entsprechende Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 6 formuliert. Abschließend werden in Kapitel 7 die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und ein Ausblick gegeben. 

2. Stand der Forschung

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Praxisstudie knüpft an erste empirische Erkenntnisse vorangegangener Studien an, die sich aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive mit dem digitalen Datenaustausch in der Migrations- und Integrationsverwaltung sowie dem AZR im Speziellen befassen. Daneben existieren eine Reihe von Studien, die sich aus grund- oder datenschutzrechtlicher Perspektive mit dem AZR auseinandersetzen (siehe etwa Kühn & Gluns, 2022; Lincoln, 2022). Insgesamt unterstreicht ein Blick auf den aktuellen Stand der Forschung die Notwendigkeit für eine tiefere Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der digitalen Migrationsverwaltung. Die Fragestellung der Nutzung des AZR auf kommunaler Ebene steht dabei in engem Zusammenhang mit allgemeinen Herausforderungen des Informationsaustausches zwischen Behörden und Verwaltungsebenen einerseits sowie der Verfahren und Organisationsstrukturen der Migrationsverwaltung andererseits.

In den vergangenen Jahren hat die Verwaltungswissenschaft wiederholt die vielfältigen Herausforderungen adressiert, mit denen die Migrations- und Integrationsverwaltung konfrontiert ist. Eine Studie der Stiftung Mercator identifiziert grundsätzliche Vollzugs- und Koordinationsdefizite, darunter fragmentierte Zuständigkeiten und unklare Verantwortlichkeiten im Bereich Asyl und Integration. Ein weiteres grundlegendes Problem ergibt sich aus häufigen Rechtsänderungen, die im Verwaltungsvollzug berücksichtigt werden müssen und langwierige verwaltungsgerichtliche Klärung zur Folge haben können (Bogumil et al., 2017).

Sowohl Forschende als auch Praktiker*innen betonen die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Aufgabenwahrnehmung in der Migrationsverwaltung und nehmen dezidiert „die ‚Blackbox‘ Kommunalverwaltung“ (Bogumil et al., 2023, S. 19) in den Blick. Beispielsweise identifiziert Dorothea Störr-Ritter (2019) in diesem Kontext auftretende Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand: Als allgemeine Hürden in der Verwaltungspraxis nennt sie den Zeitdruck aufgrund eines stark gestiegenen Kundenaufkommens in den ABHn sowie die komplexe und volatile Rechtslage, die zu Kompetenzdefiziten bei den Mitarbeitenden führen. Des Weiteren weist sie auf Herausforderungen bei der Zusammenarbeit der Verwaltung sowohl auf kommunaler Ebene als auch ebenenübergreifend hin. Die Autorin stellt fest, dass die Datenübermittlung aufgrund datenschutzrechtlicher Hürden stark eingeschränkt ist und plädiert für eine Stärkung des AZR angesichts einer Vielzahl isolierter, wechselseitig nicht abrufbarer Datenbestände in den Behörden (Störr-Ritter, 2019). Bogumil et al. (2023) vergleichen die kommunale Koordination bei der Bereitstellung von Integrationsdienstleistungen in Deutschland, Frankreich und Schweden. Hinsichtlich des digitalen Datenaustausches in Deutschland wird ein gemischtes Bild gezeichnet und insbesondere Schnittstelleninkompatibilitäten hervorgehoben. Außerdem wird neben verschiedenen und zum Teil willkürlichen Interpretationen des Datenschutzes die örtliche Verwaltungsstruktur als Erklärungsfaktor für das Ausmaß und die Art des Datenaustausches angeführt, etwa ob die kommunalen Behörden in einer gemeinsamen Verwaltungseinheit angesiedelt sind (Bogumil et al., 2023).

Zentrale Herausforderungen im Bereich der Migrations- und Integrationsverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen wurden in einer Studie von Bogumil et al. (2018) identifiziert. Die Studie betont den Bedarf an verbessertem Informations- und Datenaustausch innerhalb und zwischen Behörden verschiedener föderaler Ebenen und stellt fest, dass die Potenziale

des digitalen Datenabrufs aus dem AZR trotz vorhandener technischer Möglichkeiten nur unzureichend genutzt wurden. Es wird eine Parallelität von analogen und digitalen Kommunikationswegen kritisiert. Dies führt zu Effizienz- und Datenqualitätsverlusten und zeigt näher zu untersuchende und bislang ungelöste Hemmnisse im Umgang mit dem AZR auf. Insgesamt haben die identifizierten Defizite laut Autor*innen zudem eine geringere Akzeptanz des AZR sowie mangelndes Vertrauen in die Datenqualität seitens der Beschäftigten zur Folge (Bogumil et al., 2018).

In der Literatur wurden auch spezifische Problematiken im Zusammenhang mit dem AZR diskutiert, wobei diese kontinuierlichen Veränderungen und Entwicklungen unterliegen. Trotz anhaltender Kritik wurde beispielsweise die Datenqualität als zunehmend besser bewertet. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass viele Speichersachverhalte, wie beispielsweise Integrationsdaten, nicht genutzt werden, und ein insgesamt größeres Vertrauen in die eigenen lokalen Datenbestände als in die AZR-Daten besteht (Bogumil et al., 2023). Kritisiert wurde zudem die heterogene Nutzerlandschaft und zum Teil fehlende Schnittstellen, wodurch lokal gespeicherte Daten nicht mit dem AZR synchronisiert werden (Bogumil et al., 2018).

Trotz dieser ersten Erkenntnisse fehlt es an einer umfassenden Analyse der Vollzugpraxis und der (digitalen) Kommunikationsbeziehungen auf kommunaler Ebene. Es ist folglich notwendig, die bisherigen verstreuten und unsystematisch zusammengetragenen Hinweise weiter zu untersuchen und sie in Bezug auf die aktuellen Entwicklungen einzuordnen.

3. Vorgehen

Im folgenden Kapitel wird das Vorgehen dieser Studie näher erläutert. Es wird dargelegt auf Basis welcher Kriterien die Kommunen, Prozesse und Expert*innen ausgewählt wurden und wie die Daten erhoben wurden.

3.1 Fallauswahl

Die Studie stützt sich auf ein fallvergleichendes Vorgehen, in welchem eine kreisfreie Stadt und ein Landkreis untersucht wurden. Der Kommunenvergleich soll ein möglichst umfassendes Bild des digitalen Datenaustausches in der kommunalen Migrationsverwaltung ermöglichen, welches Kontextfaktoren sowie Prozessvarianten der Digitalisierung berücksichtigt. Bei der Fallauswahl wurden, neben dem gesicherten Feldzugang, mehreren Kriterien Rechnung getragen, wie eine angemessene Fallzahl hinsichtlich der Nutzung des AZR sowie ein breites Aufgabenspektrum der Kommunen in AZR-relevanten Tätigkeitsfeldern. Auf Basis dieser Überlegungen fiel die Wahl der zu untersuchenden Kommunen auf eine mittelgroße kreisfreie Stadt und einen eher ländlich geprägten Landkreis: Die Landeshauptstadt Potsdam in Brandenburg (Stadt A) und den Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt (Kreis B).

Tabelle 1: Steckbrief Fallbeschreibung

	Stadt A	Kreis B
Anzahl Beschäftigte	36	24
Bereichszuordnung	Ordnung und Sicherheit	Sachgebiet der Migrationsagentur
Aufgabenbereiche	Spezialisierte Fallbearbeitung: Dreiteilung in Frontoffice, Aufenthaltsgewährung und Humanitäre Aufenthalte/ Aufenthaltsbeendigung	Generalisierte Fallbearbeitung: Allzuständigkeit mit Trennung der Bereiche EU-Bürger, Einwanderung und Rückkehrmanagement
Gebäudeanordnung	Unterbringung in einem gemeinsamen Gebäude	Migrationsagentur hat eigenes Gebäude

Die ABH in Stadt A gliedert sich in drei Aufgabenbereiche: das Front-Office, den Bereich humanitären Belange und den gewährenden Bereich. Diese Arbeitsteilung ermöglicht eine autonome Arbeitsweise der einzelnen Bereiche und eine höhere Effizienz durch Spezialisierung. Pro Arbeitsgruppe sind ca. sieben Sachbearbeitende beschäftigt. Zusätzlich zu diesen drei Gruppen sind auch drei bis vier Sachbearbeitende direkt der Bereichsleitung zugeordnet, die sich mit Widersprüchen und Klagen befassen. Insgesamt arbeiten zum Zeitpunkt der Untersuchung 36 Personen in der ABH in Stadt A. Die gesamte Behörde ist in einem Gebäude untergebracht. Organisatorisch ist die ABH an den Fachbereich Ordnung und Sicherheit angegliedert. Die ABH in Kreis B verfügt über 24 Mitarbeitende, die in Allzuständigkeit jegliche aus-

länderrechtlichen Angelegenheiten bearbeiten. Lediglich die Bereiche EU-Bürger, Einwanderung und Rückkehrmanagement sind davon getrennt. Bis Ende 2021 gab es, ähnlich wie in Stadt A, eine Trennung im humanitären Bereich. Somit lag hier die umgekehrte Entwicklung zu Stadt A vor: ein Wandel weg von Spezialisierung einzelner Fachgebiete hin zu einer generalisierten Antragsbearbeitung. In Stadt A wird das Ausländer-Daten-Verwaltungs- und Informationssystem (ADVIS) als Fachanwendung verwendet, im Kreis B die Software für Ausländerbehörden (AUSO). Siehe Tabelle 1 für eine übersichtsartige Darstellung der Fallbeschreibung.

Um innerhalb der untersuchten Kommunen geeignete Leistungsprozesse zu identifizieren, wurden vorab mehrere Kriterien definiert. Die erhobenen Prozesse wurden so ausgewählt, dass sie sowohl typische Vorgänge der ABHn repräsentieren als auch Einblick in die bisherige AZR-Nutzung gewähren. Dabei war es auch relevant, dass innerhalb der Prozesse Berührungspunkte zwischen mehreren Behörden existieren, um den Datenaustausch über das AZR zwischen verschiedenen Stellen zu untersuchen. Zudem sollten die erhobenen Prozesse unterschiedliche Stationen einer typischen Migrationsgeschichte abdecken, die potenziell mit unterschiedlich großen und komplexen Datensätzen im AZR verbunden sind. Schließlich sollte neben der Asilmigration auch die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten in die Untersuchung integriert sein. Auf Basis dieser Kriterien fiel die Wahl der zu untersuchenden Prozesse auf

- die Duldungserteilung, die sich in der Regel an einen ablehnenden Bescheid eines Asylverfahrens angliedert.
- Auf den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit bei Zuzug aus einem Nicht-EU-Land sowie
- auf die Niederlassungserlaubnis, die in der Regel die letzte Station vor der vollen Staatsbürgerschaft einer migrierten Person darstellt.

Um geeignete Gesprächspersonen für die Experteninterviews zu identifizieren, wurden die folgenden Kriterien herangezogen: Die Befragten sollten in ihrer täglichen Arbeit mit dem AZR und entsprechenden Fachanwendungen in Kontakt kommen und einen fundierten Einblick in die typischen Abläufe der ABH haben. Dementsprechend wurden primär die Sachbearbeitungen der untersuchten ABHn und deren Führungskräfte befragt. Darüber hinaus wurden auch Expert*innen solcher Behörden befragt, die im Austausch mit den ABHn stehen und Daten für einzelne Prozesse bereitstellen oder nutzen. Schließlich wurden Expert*innen einbezogen, die aufgrund ihrer beruflichen Position einen Einblick in die übergeordneten Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungen des AZRs gewähren konnten. Zur Identifizierung geeigneter Gesprächspersonen wurden diverse Vorgespräche geführt, u.a. mit Akteuren aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), dem Landratsamt bzw. der Stadtverwaltung, mit den Leitungen der ABHn sowie mit Zuständigen für kommunale IT-Koordination. Die Leitungen der ABHn unterstützten bei der Vermittlung von Sachbearbeitungen für Interviews und Erhebungsworkshops sowie bei der Kontaktherstellung zu angrenzenden Behörden.

In den folgenden zwei Kapiteln wird der Einsatz und das Vorgehen bei den Experteninterviews und der Prozesserhebung näher erläutert.

3.2 Experteninterviews

Um eine fundierte Perspektive von Expert*innen bezüglich ihrer Einstellungen zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung des AZRs zu erhalten, wurde die Methode der leitfadenbasierten Experteninterviews gewählt. Diese Methodik zielt darauf ab, komplexe Wissensbestände zu rekonstruieren, über die eine Person aufgrund ihrer Position oder Funktion in einer Organisation verfügt oder einen privilegierten Zugang zu diesen Informationen hat (Gläser & Laudel, 2010; Meuser & Nagel, 1991; Misoch, 2019). Experteninterviews werden in der Regel leitfadengestützt durchgeführt, was bedeutet, dass das Gespräch systematisch anhand eines vorab festgelegten Leitfadens thematisch strukturiert erfolgt, wodurch ein gezielter und dennoch flexibler Einblick in den Forschungsgegenstand ermöglicht wird (Liebold & Trinczek, 2009).

Die Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews lässt sich in folgende Phasen unterteilen.

1. Auswahl der Personen und Leitfadenerstellung
2. Durchführung der Experteninterviews
3. Transkription und Kodierung

Bei der Auswahl der Interviewpartner*innen ist es wichtig zu beachten, dass möglichst Personen mit unterschiedlichen Perspektiven und Problemwahrnehmungen ausgewählt werden, um einen umfassenden und multiperspektivischen Einblick zu erlangen (Liebold & Trinczek, 2009). Die interviewende Person stellt Fragen anhand des Leitfadens, was sowohl eine Strukturierung und Vergleichbarkeit der Antworten ermöglicht als auch Raum für offene, narrative Passagen lässt. Zur Informationssicherung während des Interviews wurde eine Tonaufnahme des Gesprächs mit Einwilligung aller Beteiligten erstellt. Diese Tonaufnahmen wurden anschließend transkribiert und protokolliert sowie einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die Kodierung der Textpassagen erfolgte computergestützt mithilfe der Analysesoftware MaxQDA.

Der zeitliche Umfang der Interviews betrug zwischen 30 und 90 Minuten. Sie wurden überwiegend vor Ort in den Behörden durchgeführt, um einen umfassenderen Eindruck zu bekommen. Beispielsweise konnten so vereinzelt begleitend die genutzten Anwendungen demonstriert werden. Ein Teil der Interviews sowie informelle Gespräche wurden telefonisch oder per Videokonferenz geführt. Insgesamt wurden im Rahmen der Experteninterviews 15 verschiedene Personen befragt. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Interviewpartner*innen.

Tabelle 2: Übersicht der Experteninterviews

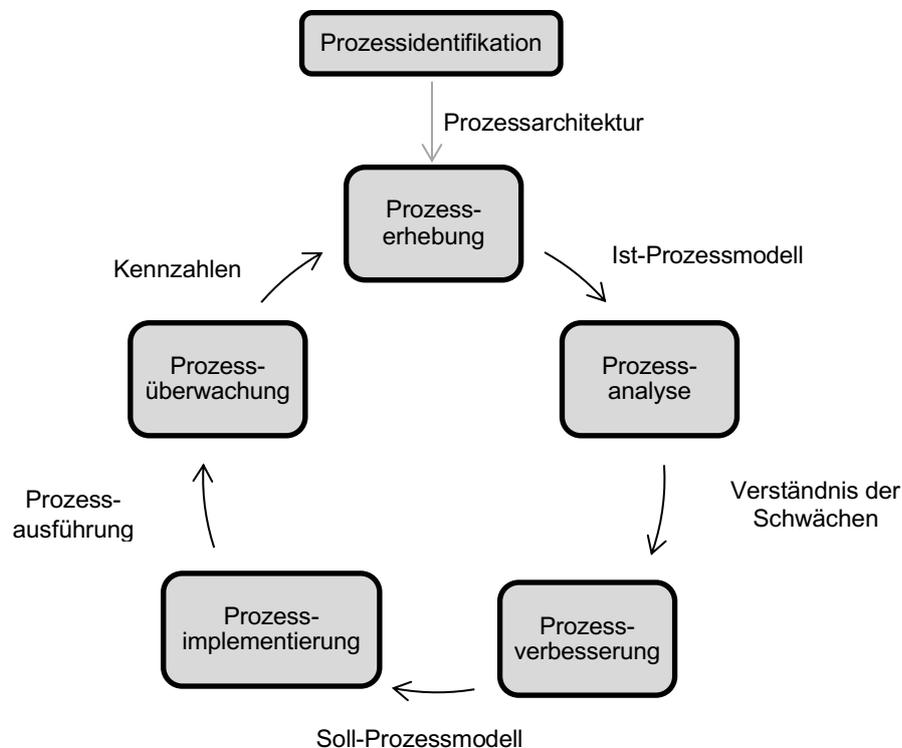
Code	Modell-kommune	Organisation	Position	Datum
A-01	Stadt A	Ausländerbehörde	Administrative Datenverarbeitung	17.07.23
A-02	Stadt A	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	17.07.23
A-03	Stadt A	Jobcenter (Leistungsbereich)	Sachbearbeitung	12.09.23
A-04	Stadt A	Jobcenter (Vermittlungsbereich)	Sachbearbeitung	12.09.23
A-05	Stadt A	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	12.09.23
A-06	Stadt A	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	12.09.23
B-01	Kreis B	Ausländerbehörde	a) Amtsleitung b) stellv. Sachge- bietsleitung	01.06.23
B-02	Kreis B	Sozialamt	Sachbearbeitung	11.01.24
B-03	Kreis B	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	11.01.24
B-04	Kreis B	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	11.01.24
B-05	Kreis B	Ausländerbehörde	Sachbearbeitung	11.01.24
DLT	-	Deutscher Landkreistag	Referent*in	27.11.23
BMI	-	Bundesministerium des Innern und für Heimat	a) Teilprojektleitung b) Arbeitsgruppenlei- tung	08.12.23
BVA	-	Bundesverwaltungsamt	Referatsleitung	14.12.23

3.3 Prozesserhebungen

Neben der Experteninterviews wurden drei interne Leistungsprozesse in den ABHn erhoben. Die Erhebung von Leistungsprozessen ist ein integraler Bestandteil des Prozessmanagements. Durch die Visualisierung von zeitlich aufeinander folgenden Arbeitsschritten lassen sich Schwachstellen und Optimierungspotentiale identifizieren (Piesold, 2021). Die Erhebung und Optimierung eines Prozesses erfolgten in mehreren Schritten. Diese können anhand des BPM-Lebenszyklus nach Dumas et al. (2021) beschrieben werden (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**): Zunächst werden die betreffenden Prozesse identifiziert und voneinander abgegrenzt, anschließend werden sie erhoben und grafisch abgebildet. Für die grafische Erfassung bieten sich verschiedenen Modellierungssprachen an z. B. die PICTURE-Methode, BPNM 2.0 oder die Ereignisgesteuerte Prozesskette (EPK). In dieser Studie wurde das Modulo-Tool des Stein-Hardenberg Instituts (SHI) genutzt. Dies zeichnet sich dadurch aus, dass Prozesse zunächst mit haptischen Bausteinen erhoben und dann digital überführt werden. Das digitale Modell basiert auf der Modellierungssprache BPNM 2.0 und wurde mit dem SHI Web-Modeller angefertigt. Die systematische, visuelle Darstellung erlaubt eine intuitiv zugängliche und tiefergehende Analyse von Schwachstellen und eröffnet den Mitarbeitenden ad-hoc konkrete Optimierungspotentiale. Anschließend können diese Potentiale in einem idealen Soll-Prozess abgebildet und dieser in die alltägliche Praxis implementiert werden. Nach einer gewissen Zeit kann der Prozess erneut erhoben werden, um zu

bewerten, ob alle Änderungen erfolgreich implementiert wurden und ob ggf. neue Herausforderungen zu Tage treten.

Abbildung 1: BPM-Lebenszyklus



Quelle: Dumas et al. (2021)

Die Daten für die Prozesserhebungen werden in der Regel durch eine besondere Form des Fokusgruppeninterviews gewonnen. Bei Fokusgruppeninterviews handelt es sich um ein Verfahren bei dem drei oder mehr Personen zusammenkommen und mit einem bestimmten Stimulus konfrontiert werden (Misoch, 2019). Ein solcher Stimulus kann ein konkretes Problem, erhobene Forschungsergebnisse oder aber – wie im Falle dieser Studie – die Beschreibung der Durchführung einer typischen Antragsbearbeitung sein. Siehe Tabelle 3 für einen Überblick über die durchgeführten Workshops zur Prozesserhebung.

Tabelle 3: Übersicht der Workshops zur Prozesserhebung

Fokusgruppe	Prozess	Modellkommune	Datum
Erhebungsworkshop	Duldung	Kreis B	14.11.23
Erhebungsworkshop	Aufenthalt	Kreis B	14.11.23
Erhebungsworkshop	Niederlassung	Kreis B	15.11.23
Erhebungsworkshop	Duldung	Stadt A	20.11.23
Erhebungsworkshop	Aufenthalt	Stadt A	21.11.23
Erhebungsworkshop	Niederlassung	Stadt A	21.11.23
Validierungsworkshop	Alle	Stadt A	27.11.23
Validierungsworkshop	Alle	Kreis B	07.02.24

Die Prozesserhebung in dieser Studie erfolgte so, dass zwei oder mehr Sachbearbeitende zu einem Erhebungsworkshop eingeladen wurden. Ihnen wurde vorab mitgeteilt, welche Verwaltungsleistung in dem Workshop näher betrachtet werden sollte. Vor Ort wurden sie gebeten, kurz die betreffende Leistung aus ihrer Perspektive zu beschreiben und zu erläutern, welche Kund*innen diese Leistung in Anspruch nehmen und jeweils aus welchen Gründen. Dieses Vorgehen trug dazu bei, die Befragten gedanklich auf die eigentliche Erhebung einzustimmen und grundlegende Informationen für die Prozesserhebung zu erfassen. Nach dieser kurzen deskriptiven Phase wurden sie gebeten, den ersten Arbeitsschritt zu identifizieren, der mit Eingang des Antrages in der Behörde fällig wird. Anschließend wurde darauf aufbauend in chronologischer Reihenfolge festgehalten, welche Arbeitsschritte anfallen, bis zum vollständigen Abschluss des Vorgangs und der Aushändigung der entsprechenden Leistung an die Kund*innen. Innerhalb dieses Vorgangs wurde auch erfasst, an welchen Arbeitsschritten die Kund*innen mitwirken müssen und wo die persönliche Anwesenheit der antragstellenden Person erforderlich ist. Darüber hinaus wurde identifiziert, welche weiteren Akteure neben den Sachbearbeitenden in den Prozess involviert sind, welche anderen Behörden ggf. Zuarbeit oder Informationen liefern müssen und welche Software bzw. analogen Mittel für die einzelnen Arbeitsschritte eingesetzt werden.

Zur vereinfachten Erhebung all dieser Informationen wurde der Modulo-Ansatz des SHI verwendet. Dieser nutzt anschauliche Karten mit typischen Verwaltungstätigkeiten (wie z. B. "Prüfen", "Entscheiden", "Erfassen", "Fordern/Verlangen" etc.). Die anwesenden Verwaltungsmitarbeitenden waren dazu aufgefordert, die Karten zu nehmen und die einzelnen Arbeitsschritte nacheinander auf einem Tisch vor sich auszulegen. Sie konnten gemeinsam diskutieren, ob die dargestellte Reihenfolge korrekt ist und bei Bedarf einzelne Karten oder ganze Abschnitte verschieben. Geleitet wurde dieser Workshop von einem mit der Methode vertrauten Moderator und einem Forscher. Anschließend konnten die Karten mit einer eigens entwickelten Software eingelesen und in ein professionelles Programm (SHI Web-Modeller – Modulo) zur Prozessnotation übertragen werden. Nachdem die Daten von den Forschenden aufbereitet und in Prozessmodelle überführt waren, wurden diese Ergebnisse in einem Folge-Workshop den Führungskräften der Sachbearbeitungen aus der ersten Erhebungsrunde präsentiert und von diesen evaluiert. Diese sogenannten Validierungsworkshops hatten zum Zweck, die Darstellung der Sachbearbeitungsebene durch die Führungskräfte abzusichern und eventuell offene Fragen aus den ersten Erhebungsworkshops zu klären. Zudem waren teilweise die Sachbearbeitende aus der ersten Erhebung anwesend, was zu einer weiterführenden Diskussion über einzelne Prozessabschnitte führte.

Im folgenden Kapitel werden die untersuchten Prozesse in den ABHn detailliert beschrieben, um eine empirische Grundlage und Verständnis für die identifizierten Herausforderungen und deren Lösungen zu schaffen.

4. Auswertung der Prozesse

4.1 Ausstellung einer Duldungsbescheinigung nach negativem Asylbescheid

Während eines laufenden Asylverfahrens erhalten Asylsuchende eine Aufenthaltsgestattung. Diese Aufenthaltsgestattung erlischt mit negativem Ausgang des Asylverfahrens. Die Antragsteller*innen sind dann vollziehbar ausreisepflichtig. Kommen sie dem nicht nach, droht ihnen die Abschiebung. Aus tatsächlichen, rechtlichen, persönlichen oder dringenden humanitären Gründen kann eine Abschiebung jedoch nicht unmittelbar vollziehbar sein. In diesem Fall wird der Person eine Duldungsbescheinigung ausgestellt (§§ 60-60d AufenthG).

Die Bearbeitung der Duldungsbescheinigung erfolgt in der örtlich zuständigen ABH. Die Bearbeitungszeit ist stark einzelfallabhängig und wird determiniert durch die aktuellen Kapazitäten in der Behörde, die Zuarbeit durch den/die Antragsteller*in, der terminlichen Dringlichkeit und bereits bestehenden Terminen der Antragssteller*in in der ABH. Insgesamt jedoch kann man davon ausgehen, dass in den beiden untersuchten Behörden zwischen Antragsstellung und Erteilung mindestens eine Woche und nicht mehr als drei Monate vergehen. Zu den genauen Bearbeitungszeiten liegen in den untersuchten ABHn keine Daten vor. Im Folgenden werden die in diesem Kontext anfallenden Arbeitsschritte in der ABH tabellarisch und anschließend grafisch dargestellt.

Tabelle 4: Prozess Duldung

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
1	Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entscheidet ablehnend über einen Antrag auf Asyl.		Daten über den Ausgang des Asylverfahrens sowie das Zustellungsdatum des Bescheides werden vom BAMF in das AZR eingetragen.
2 – 2.2	Der Bescheid des BAMFs wird an die jeweilige ABH übermittelt. Dieser ist in der Regel noch vorläufig und es ist ein Widerspruch der antragstellenden Person gegen den Bescheid möglich. Bleibt dieser Widerspruch aus, erlangt der Bescheid mit Ende der Widerspruchsfrist Bestandskraft. In der Zwischenzeit ist der Vorgang in der ABH zwar bekannt, der Prozess wird jedoch nicht weiterbearbeitet. Erst nachdem die Bestandskraft eingetreten ist, verlässt der Vorgang den Zuständigkeitsbereich des BAMFs und geht in die Zuständigkeit der jeweiligen ABH zur weiteren Bearbeitung über. Mit der Rechts- und Bestandskraft wird eine neue Mitteilung des BAMFs an die jeweils zuständige ABH übersandt.		BAMF trägt Datum der Unanfechtbarkeit in das AZR ein.
3	Erfassung in E-Akte bzw. Papierakte:		

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
	Die Stadt A arbeitet mit einer behördenübergreifenden E-Akte und pflegt den eingegangenen Bescheid samt Unterlagen in diese software-gestützt ein.	Im Kreis B besteht generell die Möglichkeit, den PDF-Bescheid des BAMFs per Einarbeitungsbutton direkt aus der Postbox in die E-Akte der ABH zu übernehmen, allerdings kollidiert diese Übertragung mit den internen Beschriftungsregeln der Dokumente. Der einfachste Workaround für die Sachbearbeitenden ist den Bescheid auszudrucken und wieder einzuscannen. In Kreis B wird keine einheitliche kommunale E-Akte genutzt, sondern nur eine ABH-interne. Darüber hinaus wird sowohl eine Papierakte als auch eine E-Akte parallel geführt.	
3.1-3.2	Einarbeiten in das Fachverfahren: Von den Fähigkeiten des Fachverfahrens hängt ab, wie viele Daten die Mitarbeitenden händisch aus der BAMF-Mitteilung überführen müssen.		Die Überführung von Daten in das AZR ist nicht in vollem Umfang notwendig, da das BAMF bereits die Informationen einspeist, über die es selbst entschieden hat.
	In Stadt A ermöglicht eine Schnittstelle die automatisierte Datenübernahme über XAsyl in das Fachverfahren.	Das vom BAMF übermittelte PDF wird von den Mitarbeitenden in Kreis B manuell in der Fachanwendung abgelegt und die Entscheidung des BAMFs händisch eingetippt. Dies betrifft sowohl den vorläufigen Bescheid des BAMFs als auch den endgültigen.	
4	In Stadt A wird ein Termin zur Ausstellung der Duldung vereinbart.	In Kreis B wird die Ausstellung einer Duldungsbescheinigung in der Regel mit anderen bestehenden Terminen, beispielsweise zur Ausgabe von Transferleistungen verknüpft.	

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
5 – 5.2	Während des Termins wird neben der Identität der Person auch die örtliche und sachliche Zuständigkeit geprüft, sowie ob andere Rechtsgrundlagen für einen Aufenthalt in Frage kommen als die Duldung, z. B. das Chancen-Aufenthaltsrecht nach §104c AufenthG (5.1). Die Person wird über den ablehnenden Asylbescheid informiert und zu dem weiteren Verfahren beraten.		Mit Hilfe der Fachanwendung und des AZR wird der aufenthaltsrechtliche Werdegang der Person nachvollzogen.
6	Entscheidung, ob ausreichende Nachweise über die Identität der Person vorliegen.		
	Nein	Ja	
	6.1 Person muss bei der Klärung der Identität mitwirken, was sich auf die Art der auszustellenden Duldung und deren Gültigkeitszeitraum auswirken kann.	6.2 In der Regel wird eine Erstduldung nach § 60a AufenthG erteilt. 6.3 Weitere Varianten der Duldung können je nach individueller Situation der geduldeten Person bei der Verlängerung der Duldung in Frage kommen.	
7	Die Person wird während des Termins darüber unterrichtet, dass sie nun vollziehbar ausreisepflichtig ist. Sie wird über die verschiedenen Möglichkeiten zur freiwilligen Ausreise informiert und zu Förderprogrammen zur Rückführung beraten, obgleich diese Optionen - laut ABHn - in der Regel von den betroffenen Personen nicht wahrgenommen werden. Die Ausstellung einer Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) erfolgt in der Regel ebenso nicht, weil die Person entweder nicht über gültige Ausweisdokumente zum Grenzübertritt verfügt oder aber keine Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise erkennbar ist. Sind diese Bedingung nicht erfüllt, erscheint die Ausstellung der GÜB in den Augen der ABHn als nicht wirtschaftlich.		
8	Im nächsten Schritt wird ein aktuelles Lichtbild der Person angefertigt, Unterschriften genommen und der Duldungsträger erstellt sowie gedruckt.		
8.1	Nachfolgend werden anfallende Kosten durch die Sachbearbeitung kalkuliert. In der Regel werden aber keine Gebühren erhoben, da geduldete Personen meist ebenfalls Empfänger*in von Transferleistungen sind.		
8.2	Zum Abschluss des Termins wird der Duldungsträger an die Person ausgehändigt.		
8.3	Zeitgleich wird in Stadt A ein neuer Termin mit der geduldeten Person zum Ende des Duldungszeitraums vereinbart.	Im Kreis B wird der Nachfolgetermin wieder mit dem Termin zur Aushändigung von Transferleistungen vereinbart.	Duldungsart und Dauer werden an das AZR gemeldet.

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
		gen verknüpft, um möglichst hohe Compliance bzw. die Mitwirkung der Geduldeten zu erreichen.	
	In Stadt A besteht keine interne Regelung für die Ausstellung von Erstduldungen. Erst- sowie Folgeduldungen werden individuell je nach Sachlage im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ausgestellt. In Stadt A werden die Informationen zur Duldungsart und -dauer über die Fachanwendung an das AZR übermittelt.	Im Kreis B wird die Erstduldung generell nur für einen Monat ausgestellt. Der Ausstellungszeitraum der Folgeduldung orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben. Im Kreis B wird die Erstduldung manuell über das Webportal an das AZR gemeldet.	
	Nach diesen Schritten ist der Präsenztermin abgeschlossen.		
9 - 9.1	Prüfung, ob eine Abschiebung tatsächlich und rechtlich möglich ist.		Falls Abschiebung erfolgt, meldet dies die ABH an das AZR.
	Wenn eine Abschiebung möglich ist, wird der Fall in Stadt A an die zentrale Ausländerbehörde (ZABH) weitergeleitet.	In Kreis B wird der Fall an das interne Rückkehrmanagement der ABH weitergeleitet, die zusammen mit dem zentralen Rückkehrmanagement des Landesverwaltungsamtes und der zentralen Einsatzstelle der Polizeiinspektion die Rückführung koordiniert.	
	Die Abschiebung betrifft in der Praxis allerdings einen sehr geringen Personenkreis, da für die überwiegende Mehrheit der geduldeten Personen perspektivisch keine Abschiebung möglich ist. Daher bleiben viele Personen über einen längeren Zeitraum in der Kettenduldung und werden immer wieder zur Validierung des Duldungsträgers in der ABH vorstellig.		

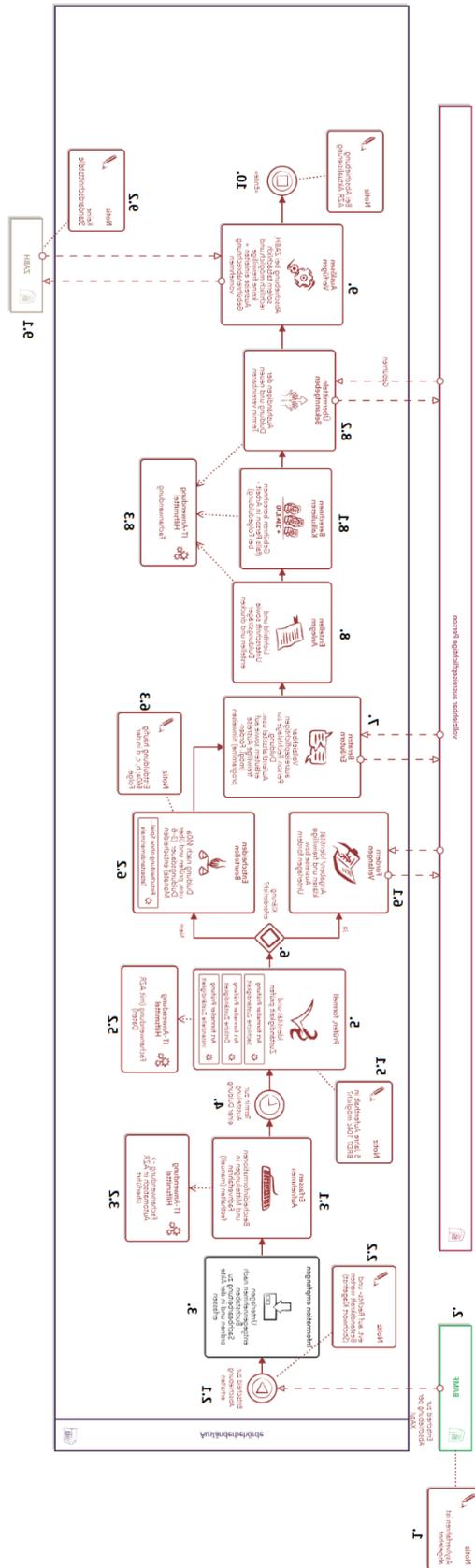
Aus der Beschreibung der effektiven Prozessabläufe in den beiden Fallbeispielen fallen folgende Aspekte auf, die hinsichtlich einer weiteren Optimierung der Abläufe potentialträchtig scheinen:

- Die Übernahme von Daten und Informationen zwischen AZR, Fachanwendung und (elektronischer) Akte fällt heterogen aus und beinhaltet Medienbrüche und manuelle Schnittstellen. Dies sind aus Prozesssicht generische Quellen für Fehler im Datenbestand (z. B. Nicht-Aktualität) sowie für Verlängerungen von Prozessdauern und sind

daher zu vermeiden. Bei den Fachanwendungen ist sicherzustellen, dass die entsprechenden Schnittstellen in den Anwendungen integriert sind und die entsprechende Funktionalität den Kommunen zur Verfügung steht. Die Entscheidung für oder gegen eine Fachanwendung ist allerdings nicht monokausal: So müssen neben der Schnittstellenkompatibilität auch andere Faktoren beim Erwerb berücksichtigt werden, wie beispielsweise die finanziellen Ressourcen, die Kompatibilität zu anderen Fachanwendungen im Haus, der Schulungsaufwand für neue Anwendungen sowie die Möglichkeit, Datensätze von der alten Anwendung in die neue zu übertragen.

- Für die Aktenführung gilt, dass das Fehlen einer einheitlichen E-Akte und die parallele papierbasierte Aktenführung die Datenübernahme in das oder aus dem Fachverfahren erschweren, den Aufwand erhöhen und die Datenbestände fehleranfälliger machen.
- Die individuelle Beratung zur freiwilligen Ausreise und die entsprechenden Förderangebote erscheinen angesichts der geringen tatsächlichen Bereitschaft, diese wahrzunehmen, und des damit verbundenen Aufwands in den ABHn in ihrer jetzigen Form weder effizient noch effektiv. Es bedarf neuer Formate für die freiwillige Ausreise, um diese Option tatsächlich attraktiv zu gestalten.
- Abweichungen von vorgesehenen, software-unterstützten Prozessen, sogenannte Workarounds, kommen punktuell vor. Beispielsweise wird im Kreis B die Verlängerung der Duldung mit der verfügbaren Fachanwendung als zeitaufwendig angesehen. Um Zeit zu sparen, wird eine manuelle Lösung außerhalb des Fachverfahrens gewählt (selbstgefertigte Verlängerungsaufkleber). Dies hat zur Folge, dass die Meldung ins AZR nicht automatisch erfolgt und später manuell nachgeholt werden muss. Die nachträgliche manuelle Eintragung birgt das Risiko veralteter und nicht-aktueller Datenbestände im AZR. Darüber hinaus konnte beobachtet werden, dass das Drucken, Unterzeichnen und Wiedereinscannen von Dokumenten gängige Praxis zur Signierung von Dokumenten in den ABHn ist.
- Gründe für die Workarounds sind zu langsame Systeme oder fehlende technische Lösungen, die im Ergebnis dazu führen, dass das Erstellen der Verlängerung über die Fachanwendung signifikant länger dauert als das Arbeiten mit manuellen oder papierbasierten Workarounds. Ansatzpunkte sind hier einerseits die Sicherstellung schneller und leistungsfähiger Infrastrukturen, aber auch einer einfachen Benutzeroberfläche, die ein Erledigen des Arbeitsschritts mit möglichst „einem Klick“ erlaubt.
- Hinsichtlich der Zusammenlegung und Reduktion von Prozessschritten zeigen sich – unter der aktuellen Rechtslage – keine wesentlichen Prozessverbesserungen. So ist z. B. die persönliche Vorsprache zur Identifikation und Wiedervorstellung bei Verlängerung zum Teil sachlich geboten, aber auch aus politischen Gründen explizit so im Prozess vorgesehen. Eine automatisierte Duldungsverlängerung würde aus Sicht der ABHn sowohl dem sicherheitspolitischen Auftrag als auch dem grundsätzlichen Ziel der Ausreise von geduldeten Personen widersprechen.

Abbildung 2: Gesamtprozess Duldung



4.2 Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit

Bei der Aufenthaltserlaubnis handelt es sich um einen befristeten Aufenthaltstitel, der aus unterschiedlichen Gründen erteilt werden kann, aber immer an einen bestimmten Zweck gebunden ist. Gründe, auf Basis welcher eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, sind z. B. Erwerbstätigkeit, Studium, Ausbildung, Familiennachzug oder das Chancen-Aufenthaltsrecht. In der hier dargestellten Prozessvariante handelt es sich um eine drittstaatsangehörige Person mit besonderer Qualifikation, die eine Aufenthaltserlaubnis beantragen möchte, um in Deutschland einer qualifizierten Tätigkeit nachzugehen. Von Antragseingang bis zur Aushängung der Aufenthaltserlaubnis kann unterschiedlich viel Zeit vergehen, da sich die Bearbeitungsdauer immer nach dem Grad der Komplexität richtet. Im Durchschnitt wurde eine Durchlaufzeit von ca. zwei Monaten genannt. Zu den Netto-Bearbeitungszeiten liegen in den untersuchten ABHn keine Daten vor.

Tabelle 5: Prozess Aufenthaltserlaubnis

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
1	Der Prozess der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit mit besonderer Qualifikation bei Einreise aus einem Drittstaat beginnt damit, dass die antragsstellende Person ein Visum bei einer deutschen Botschaft in ihrem Heimatland beantragt. Die Botschaft prüft, ob ein Visum zu dem gewünschten Zweck ausgestellt werden kann, und fordert entsprechende Nachweise von der antragstellenden Person, z. B. über berufliche Qualifikationen. Mit dem ausgestellten Visum reist die Person nach Deutschland ein.		
1.1	Mit der Ausgabe des Visums in der Botschaft wird die Person aufgefordert, in der zuständigen Meldebehörde in Deutschland vorstellig zu werden. Die Meldebehörde wiederum informiert die Person darüber, dass sie rechtzeitig vor Ablauf des Visums auch in der zuständigen ABH vorstellig werden muss, um einen Antrag auf Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu stellen. Die von der Meldebehörde erfassten Daten werden über die Schnittstelle XEma (Einwohnermeldeamt) an die ABH weitergeleitet, damit diese die Person bereits in der Fachanwendung erfassen kann.		Es wird geprüft, ob bereits ein AZR-Datensatz besteht.
	Parallel werden die Visadaten samt antragsbegründenden Unterlagen der vsl. zuständigen ABH über das VISA-Portal des Bundesverwaltungsamtes (BVA) bereitgestellt (tatsächliche Zuständigkeit von letztendlicher Meldeadresse abhängig).		
	In Stadt A können die Daten inklusive Anlagen aus dem Visa-Portal über eine	Im Kreis B können die Daten aus dem VISA-Portal in	Wenn nicht, wird AZR-Datensatz von ABH angelegt (Ersteinreise).

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
	Schnittstelle in die Fachanwendung übernommen werden.	die Fachanwendung übertragen werden, die Anlagen müssen allerdings noch händisch eingefügt werden.	
2	Vor Ablauf des Visums wendet sich die Person an die ABH und beantragt eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit.		Im AZR wird vermerkt, dass ein Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt wurde.
	In Stadt A wird wegen einer fehlenden automatisierten Schnittstelle zwischen Fachverfahren und AZR die Antragsstellung nicht an das AZR gemeldet.	Im Kreis B wird die Antragsstellung über eine Schnittstelle im Fachverfahren automatisch an das AZR gemeldet.	
3	Dieser Antrag wird dann intern an die zuständige Sachbearbeitung weitergeleitet. Diese sichtet die Akte, um den bisherigen aufenthaltsrechtlichen Werdegang nachzuvollziehen.		
3.1	Dabei kommt es vor, dass die ABHn den vollständigen Visumsbescheid von der Botschaft anfordern, weil ihnen Informationen zur Dauer oder der Rechtsgrundlage des Visums fehlen. Ihnen fehlen diese Informationen, weil sie in der Regel nicht in den Vorabprozess der Botschaft involviert sind. Die Beteiligung der ABH erfolgt vorab nur in wenigen Fällen, beispielsweise wenn der/die Antragsteller*in einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen will.		
4	Formelle Prüfung des Anliegens und der Unterlagen. Zu dieser Prüfung gehört neben der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit auch die Überprüfung der Identität sowie der eingereichten Unterlagen.		
5	Auf Grundlage dieser Prüfung wird festgestellt, ob weitere Dokumente zum vollständigen Identitätsnachweis nachgereicht werden müssen.		
5.1. - 5.2.	Identität der antragstellenden Person wird festgestellt.		
	Falls nicht möglich, wird entschieden, ob noch weitere Dokumente nachgereicht werden müssen.	Falls möglich und die Identität vollständig geklärt ist, wird eine Abfrage bei den Sicherheitsbehörden vorgenommen (Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder (SBH), Bundeszentralre-	

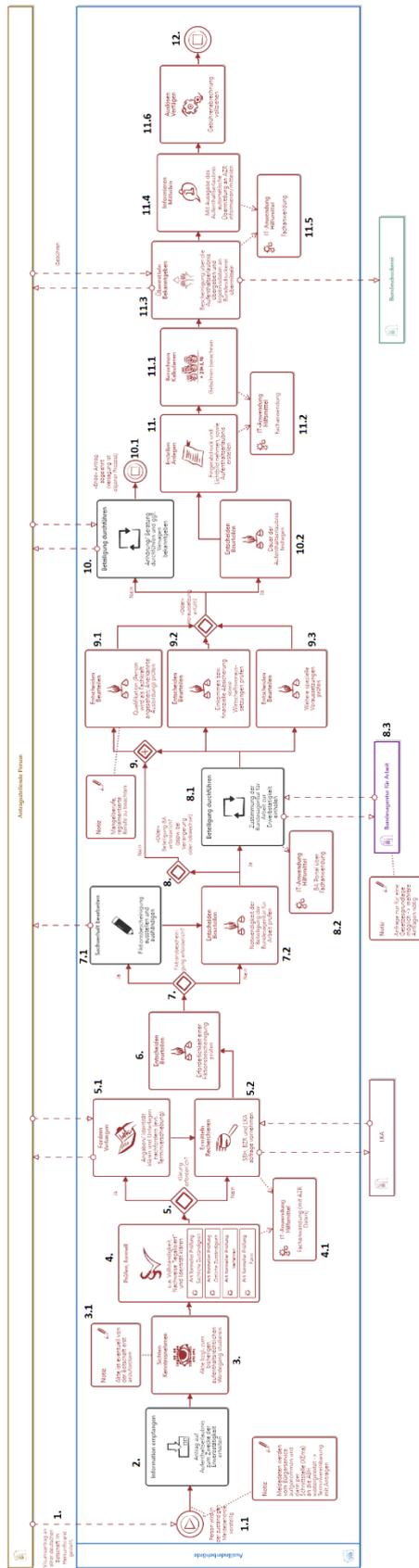
Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
		gister (BZR) und Landeskriminalamt (LKA)) um nachvollziehen zu können, ob Verfahren gegen die antragsstellende Person vorliegen.	
6	Die Erforderlichkeit einer Fiktionsbescheinigung für die antragstellende Person wird geprüft. Diese ist erforderlich, wenn beispielsweise relevante anhängige Gerichtsverfahren absehbar länger dauern als die Gültigkeit des letzten Aufenthaltstitels. Die Fiktionsbescheinigung wird im Regelfall für drei Monate ausgestellt, kann aber auch in einzelnen Fällen verlängert werden.		
7-7.1	Gegebenenfalls Erstellung einer Fiktionsbescheinigung und Aushändigung an Antragssteller*in. Die Meldung, zur Ausstellung einer Fiktionsbescheinigung, wird automatisiert aus den Fachanwendungen beider ABHn in das AZR übertragen.		Im AZR wird erfasst, dass eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt wurde.
8	Prüfung, ob die Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit (BA) notwendig ist.		
8.1	Die Beteiligung der BA ist in der Regel erforderlich, beispielsweise bei Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (Folgebescheinigung) oder bei einem Jobwechsel.		
8.2	Der Arbeitgeber der antragstellenden Person muss einen entsprechenden Antrag für die BA ausfüllen, der dann per E-Mail oder postalisch an die ABH übermittelt wird. In beiden untersuchten ABHn werden die Antragsdaten durch die Sachbearbeitung manuell in die Maske des BA-Portal überführt. Dieser Arbeitsschritt ist sehr aufwendig und erfordert ca. 80% der Gesamtbearbeitungszeit in den ABHn für diesen Prozess.		
8.3	Die BA überprüft schließlich die Korrektheit der eingereichten Dokumente und trifft auf dieser Grundlage eine Entscheidung. Die Informationen über die Entscheidung ist auf dem BA-Portal für die ABHn einsehbar.		Die Zustimmung der BA zur Beschäftigung wird im AZR erfasst.
	In Stadt A existiert keine Möglichkeit der automatisierten Meldung der Zustimmung der BA an das AZR. Es findet daher keine Meldung statt.	Im Kreis B ermöglicht die Fachanwendung eine automatisierte Meldung über die Zustimmung der BA an das AZR.	

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
9 - 10.2	Erfolgt eine Zustimmung der BA, folgt die Entscheidung der ABH über die genaue Variante der Aufenthaltserlaubnis (bspw. einfache Aufenthaltserlaubnis, Blaue Karte EU, ICT-Karte etc.). Dazu werden die mit dem Antrag eingereichten Unterlagen und weitere verschiedene Kriterien (9.1. - 9.3.) geprüft. Die Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen erfolgt durch die Sachbearbeitung vorrangig auf Grundlage der entsprechenden eingereichten Nachweise.		In der Praxis der untersuchten ABHn wird dabei nur punktuell auf Daten aus dem AZR zurückgegriffen.
	Nein	Ja	
	10 Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird mit der antragsstellenden Person ein Termin vereinbart, um darüber zu informieren und ggf. zu beraten.	10.2 Sind die Voraussetzungen für eine Erteilung jedoch erfüllt, muss anschließend noch die Dauer der Aufenthaltserlaubnis festgelegt werden.	Im Fall der Ablehnung wird Im AZR die Versagung des Aufenthaltstitel erfasst.
	10.1 In diesem Fall endet der Bearbeitungsprozess mit der Versagung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit.		
11	Im Folgenden werden die Fingerabdrücke der antragsstellenden Person genommen und in der Fachanwendung aktualisiert.		
11.1	Danach werden die Gebühren für den Verwaltungsakt von der Sachbearbeitung berechnet.		
11.2	Diese Schritte werden jeweils in der Fachanwendung erfasst.		
11.3	Danach wird eine vorläufige Bescheinigung über den auszustellenden Aufenthaltstitel vergeben und gleichzeitig die Daten an die Bundesdruckerei übermittelt, damit der Träger angefertigt werden kann.		
11.4 - 11.5	Aushändigung der Aufenthaltserlaubnis.		Die Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis wird im AZR erfasst.
11.6	Nach der Ausgabe werden die zuvor berechneten Gebühren eingefordert.		

Aus der Analyse des Prozesses für die Erstellung einer Aufenthaltserlaubnis fallen folgende Aspekte für Überlegungen zur Prozessoptimierung auf:

- Die Besonderheit dieses Prozesses im Vergleich zur Duldung liegt in der Einbindung weiterer Behörden, insbesondere der BA. Es zeigt sich, dass es auch hier zu Medienbrüchen und manuellen Eingaben kommt, die den Aufwand für den Prozess deutlich erhöhen. Laut ABHn ist der Zustimmungsprozess mit der BA so gestaltet, dass alle Daten für die internen Verfahren der BA ideal aufbereitet sind und effizient bearbeitet werden können. Gleichzeitig erfordert diese Aufarbeitung einen hohen Arbeitsaufwand in den ABHn. Die Kooperationsverfahren mit der BA sollten einer genauen Prüfung unterzogen, auf ihr Optimierungspotenzial hin untersucht und möglichst vereinfacht werden.
- Des Weiteren fällt auf, dass für bestimmte Prozessschritte die persönliche Vorsprache zwingend erforderlich ist und keine digitalen Alternativen zur Verfügung stehen (z. B. Aushändigung der Fiktionsbescheinigung, Aushändigung der Aufenthaltserlaubnis).
- Die oben festgestellte unterschiedliche Praxis der ABHn bei der Meldung von Speichersachverhalten ins AZR lässt sich durch das Vorhandensein bzw. Fehlen von automatisierten Schnittstellen in der jeweiligen Fachanwendung erklären. Ist ein manueller Eintrag erforderlich, so ist dies im Alltag der ABHn mit den verfügbaren Personalkapazitäten oft nicht umsetzbar. Dies kann zu fehlerhaften bzw. unvollständigen Datensätzen führen.
- Als besondere Erschwernis fällt auf, dass zusätzlich zur Fachanwendung und dem AZR mit dem BA-Portal noch eine dritte Anwendung genutzt werden muss. Diese Anwendungen sind in der Praxis nicht gut aufeinander abgestimmt, was zu einem sehr hohen Aufwand in den ABHn für diesen einzelnen Prozessschritt der BA-Beteiligung führt.
- Auch wenn keine genauen Zahlen über die Netto-Bearbeitungszeiten für diesen Prozess vorliegen, wird angesichts des hier beschriebenen Prozesses deutlich, dass eine signifikante Diskrepanz zwischen Bearbeitungs- und Durchlaufzeit existiert. Dies ist in diesem Prozess besonders kritisch, da mit Blick auf den Fachkräftemangel schnelle Durchlaufzeiten für das Anwerben ausländischer Fachkräfte angestrebt werden sollten.
- Durch die notwendige Korrespondenz mit unterschiedlichen Behörden während des Bearbeitungsprozesses entstehen eine Vielzahl an Kommunikationskanälen. Dies hat zur Folge, dass auf wichtige Informationen nicht zentral zugegriffen werden kann und verschiedene Posteingänge von den Sachbearbeitenden parallel überwacht werden müssen.

Abbildung 3: Gesamtprozess Aufenthaltserlaubnis



4.3 Ausstellung einer Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis stellt einen unbefristeten Aufenthaltstitel dar. Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Niederlassung beantragt wird, nachdem die betreffende Person sich schon über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufgehalten hat und bereits vermehrt Kontakt mit ABHn hatte. Für die Erhebung dieses exemplarischen Prozesses wurde die Niederlassungserlaubnis von Nicht-EU-Bürger*innen (Drittstaatsangehörigen) mit vorhandener Aufenthaltserlaubnis gewählt. Die Durchlaufzeit dieses Prozesses ist vergleichbar mit der Aufenthaltserlaubnis (4.2). Zu der Netto-Bearbeitungszeit liegen bisher keine genauen Daten vor.

Tabelle 6: Prozess Niederlassungserlaubnis

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
1	Der Prozess startet mit der Antragstellung auf eine Niederlassungserlaubnis.		
1.1	Den Antrag auf eine Niederlassungserlaubnis erhält die ABH direkt von der antragsstellenden Person (digital oder papierbasiert).		
2	Innerhalb der ABH wird der Vorgang der zuständigen Person übermittelt, diese erfasst den Antrag in der E-Akte/Akte sowie im AZR.		Im AZR wird erfasst, dass ein Antrag auf Niederlassungserlaubnis gestellt wurde.
	In Stadt A verfügt die Fachanwendung nicht über die Möglichkeit einer automatisierten Meldung an das AZR. Eine Meldung an das AZR bleibt daher in der Praxis oftmals aus.	In Kreis B meldet das Fachverfahren die Antragstellung automatisiert an das AZR.	
3	Um den Antrag bearbeiten zu können, verschafft sich die Sachbearbeitung einen Überblick über die aufenthaltsrechtliche Historie der antragstellenden Person.		
4	Danach überprüft die Sachbearbeitung, ob alle formellen und gesetzlichen Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt sind.		Daten aus dem Fachverfahren sowie aus dem AZR werden zur Prüfung genutzt. Auf diese Weise lässt sich beispielsweise der Aufenthalt einer Person in der Bundesrepublik anhand der eingetragenen AZR-Daten nachvollziehen, insbesondere wenn sie an verschiedenen Orten gelebt hat.

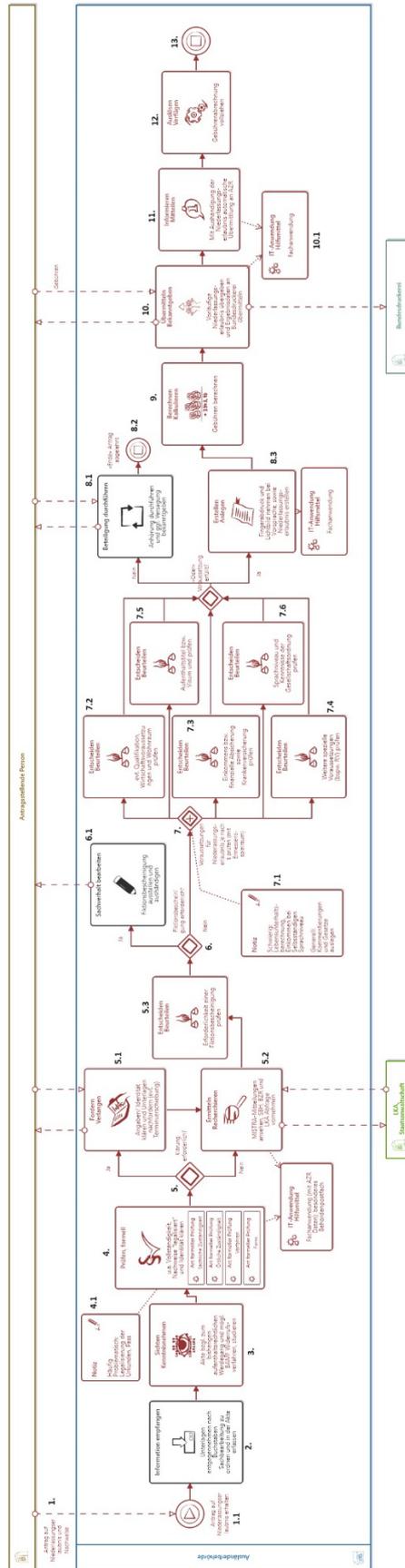
Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
4.1	Ein Problem bei der Überprüfung der Voraussetzungen stellt die Prüfung der eingereichten Dokumente und Zertifikate dar (beispielsweise Sprachzertifikate, teilweise auch der vorgelegten Ausweisdokumente).		
5 - 5.2	Identität der antragstellenden Person wird festgestellt.		
	Falls nicht möglich, wird entschieden, ob noch weitere Dokumente nachgereicht werden müssen.	Falls möglich und die Identität vollständig geklärt ist, wird eine Abfrage bei den Sicherheitsbehörden vorgenommen (SBH, BZR und LKA) um nachvollziehen zu können, ob Verfahren gegen die antragsstellende Person vorliegen.	
5.3	Danach wird geprüft, ob für den Zeitraum bis zur Ausstellung einer Niederlassungserlaubnis eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt werden muss. Eine Fiktionsbescheinigung ist nur dann notwendig, wenn durch die sicherheitsbehördlichen Abfragen anhängige Verfahren gegen die antragstellende Person bekannt werden, die einer Erteilung einer Niederlassungserlaubnis möglicherweise im Wege stehen. In den meisten Fällen verfügt die antragstellende Person bereits über eine gültige Aufenthaltserlaubnis, wodurch eine Fiktionsbescheinigung in der Regel nicht notwendig ist.		
6	Falls eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt werden muss, wird diese der antragstellenden Person ausgehändigt.		Im AZR wird automatisiert vermerkt, dass eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt wurde.
7. - 7.1	Wenn keine Fiktionsbescheinigung ausgestellt werden muss, werden im nächsten Schritt die verschiedenen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis aus den mit dem Antrag eingereichten Unterlagen überprüft. Die Prüfung erfolgt in der Praxis vorrangig anhand der Vorlage von Originaldokumenten. Zu den zu prüfenden Voraussetzungen zählen:		
7.2	Wirtschaftliche Voraussetzungen		
7.3	Finanzielle Voraussetzungen: Bei Selbständigen ist es aufgrund der Vielzahl an Parametern herausfordernd zu bewerten, ob die antragstellende Person die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleisten kann. Dieser Vorgang bindet viel Zeit bei der Antragsbearbeitung.		
7.4	Weitere spezielle Voraussetzungen		
7.5	Prüfung vorangegangener Aufenthaltstitel		

Nr.	Prozessabschnitt		AZR
	Stadt A	Kreis B	
7.6	Sprachkenntnisse: Die Überprüfung von aktuell vorgelegten Sprachzertifikaten stellt sich als aufwendig dar.		
8	Auf der Grundlage der vorangegangenen Prüfung wird beurteilt, ob die Voraussetzungen erfüllt sind.		Falls die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, wird die Ablehnung der Niederlassungserlaubnis im AZR vermerkt.
	Nein	Ja	
	8.1 Der Antragstellenden wird Person das Versagen bekanntgegeben.	8.3 Anfertigung der Fingerabdrücke, sowie eines aktuellen Lichtbildes.	
	8.2 In diesem Fall endet der Bearbeitungsprozess für die ABH formell, jedoch wird auch geprüft, ob der derzeitige Aufenthaltstitel der Person verlängert werden kann.		
9	Berechnung der Gebühren für die Bearbeitung des Antrags sowie Mitteilung des Ergebnisses an die antragstellende Person.		
10	Der Druckauftrag wird an die Bundesdruckerei übermittelt, welche den physischen Träger der Niederlassungserlaubnis anfertigt.		
11-12	Aushändigung der Niederlassungserlaubnis an die/den Antragsteller*in. Nach der Ausgabe werden die zuvor berechneten Gebühren eingefordert.		Im AZR wird erfasst, dass eine Niederlassungserlaubnis erteilt wurde.

Die Beschreibung des Prozesses der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis deutet auf ähnliche Aspekte zur Prozessoptimierung hin wie bei den beiden vorangehenden Prozessen:

- Die ABHn stehen vor der Herausforderung, aktuell vorgelegte Zertifikate, z. B. Sprachzertifikate, zu bewerten und auf ihre Echtheit hin zu prüfen. Die Echtheit bzw. Aussagekraft von Sprachzertifikaten ist vor allem bei der Niederlassungserlaubnis eine Herausforderung. Aber auch bei Ausweisdokumenten kam es bereits vor, dass gefälschte Dokumente oder aber die echten Dokumente einer anderen, optisch ähnlich erscheinenden Person verwendet wurden. Die Kontrolle dieser Unterlagen nimmt in der Praxis der ABHn viel Zeit in Anspruch.
- Im erhobenen Prozess fällt auf, dass es zu einer Mehrfacherfassung von personenbezogenen Daten kommt, die wahrscheinlich bereits in vorherigen Prozessen erhoben und geprüft worden sind. Beispiele hierfür sind: Fingerabdrücke, Lichtbilder, Sprachzertifikate oder Bildungsabschlüsse. Die zweckgemäße Speicherung von personenbezogenen Daten kann sowohl im Interesse des Kunden als auch der ABH sein, wenn sich dadurch Aufwand und Bearbeitungszeiten reduzieren.

Abbildung 4: Gesamtprozess Niederlassungserlaubnis



5. Herausforderungen bei der AZR-Nutzung

In diesem Abschnitt werden die Hindernisse für eine digitale Migrationsverwaltung und die Barrieren bei der Anwendung des AZR in der aktuellen Verwaltungspraxis der ABHn beschrieben. Die adressierten Themen umfassen dabei fehlende technische und fachrechtliche Kompetenzen, die Schnittstellen zwischen AZR, Fachanwendung und der (E-)Akte, dem Datenaustausch sowie Herausforderungen bei der Datenqualität.

5.1 Fehlende technische und fachrechtliche Kompetenzen

Das erste identifizierte Handlungsfeld umfasst die technischen und rechtlichen Kompetenzen der Mitarbeitenden in den ABHn sowie die Informationswege, über die sie Änderungen erreichen, die einen dieser beiden Kompetenzbereiche betreffen.

Fehlende technische Kompetenzen bei Beschäftigten

Die Interviewpartner*innen beschreiben den Aufbau von Kompetenzen in der Nutzung der Programme als Grundproblem. Es fehlt an Schulungen zum Umgang mit dem AZR, obgleich diese von den Beschäftigten explizit gewünscht sind. Stattdessen wird sich mit *learning by doing* beholfen. Dabei ist auch die Personalfluktuation ein Problem, denn viele Beschäftigte arbeiten erst seit kurzer Zeit in der ABH und sind mit den Details und Sonderfunktionen der bestehenden Softwareanwendungen noch nicht ausreichend vertraut. Allgemein bestehen viele Unsicherheiten bei den Beschäftigten und das volle Potenzial des AZR wird nicht genutzt, aus Sorge etwas falsch zu machen. Eine Sachbearbeitung aus Stadt A erklärt:

Beim AZR bin ich ziemlich vorsichtig. Also falls ich etwas falsch anklicke, dann –. Es geht wieder um Datenschutz oder so. Ob ich dann überhaupt das Recht habe, um auf solche Informationen zuzugreifen. [...] Ich wurde nie so richtig geschult, um das AZR zu nutzen. Deswegen nutze ich nur die Informationen, die ich tatsächlich brauche [...] Ich habe sogar gar nicht darauf geachtet, was das AZR insgesamt noch hat (A-02).

Diese fehlenden Kompetenzen haben zur Folge, dass einerseits bestimmte Daten nicht eingespeist werden und andererseits Fehler passieren und etwa neue AZR-Datensätze angelegt werden, obwohl bestehende Daten aus dem AZR hätten übernommen werden können.

Komplexe Rechtsmaterie

Ein weiterer Aspekt, dem die Interviewten große Bedeutung für den Arbeitsalltag und letztlich die Nutzung der digitalen Anwendungen beimessen, betrifft das Migrationsrecht. Die zu beachtenden gesetzlichen Regelungen sind zunehmend komplex, unübersichtlich und schwer verständlich. Hinzu kommt eine hohe Volatilität der Rechtsmaterie. Dies hat Auswirkungen für die praktische Umsetzbarkeit und die Arbeitsbelastung in den ABHn.

Insofern ist es [Anm. d. Verf.: gemeint ist die ABH] schon überlastet, ja, und man hat tatsächlich zu wenig Zeit. Manche Fälle sind tatsächlich nicht einfach zu prüfen. Man muss selbst auch andere Gesetze durchlesen, nicht nur das Aufenthaltsgesetz. [...] Und das Gesetz ist nicht immer so konkret und man muss dann wieder ermessen.

Und inwiefern dürfen wir eine Entscheidung ermessen? Da muss man wieder entsprechende Urteile lesen, um unseren Spielraum auszuüben. Deswegen ist es schon relativ schwer überlastet. (A-02)

Das führt auch zu hoher Frustration bei den Beschäftigten auf Vollzugsebene:

Und die Politik, die denkt sich dann irgendwas Tolles aus, wo wir dann hier nur sitzen und mit dem Kopf schütteln und denken, wie können die nur. Was haben sie denn da jetzt schon wieder angerichtet? Und dann denken sie auf der einen Seite, sie machen Sachen leichter, die werden aber komplizierter im Umsetzen. Oder sie teilen, wie vorhin schon gesagt, einen Aufenthaltstitel oder einen Paragraphen in fünf andere auf. (A-01)

Zudem wird der Umfang an Schnittstellen kritisiert und sich zwecks Nutzerfreundlichkeit eine Vereinheitlichung gewünscht. Auch hier liegen zum Teil rechtliche Hürden zugrunde, denn *„die Technik folgt der rechtlichen Definition. Wenn ich [...] beim Meldewesen einen Namen anders definiere, eine Herkunft, einen Geburtsnamen anders definiere als im rechtlichen Gesetz zum Thema AZR, dann ist es auch das, was ich im Standard umsetzen muss, eine Unterscheidung“* (BMI).

Informationsmanagement zu aktuellen Änderungen

Es wird geschildert, dass Informationen sowohl zu rechtlichen Änderungen als auch zum AZR *„auf verschlungenen Wegen“* (B-01) und über unterschiedliche Kanäle an die Beschäftigten der ABHn gelangen. Konkret wird beschrieben, dass Informationen des Bundes zunächst an das Landesverwaltungsamt weitergeleitet und von dort aus, wenn zutreffend, an die Landrätin oder den Landrat des Landkreises gelangen, bevor sie schließlich die Amts- und dann Sachgebietsleitungen sowie die Sachbearbeitende erreichen. Jedoch wird angemerkt, dass Nutzer- und Entwicklerrundschreiben, die per E-Mail versandt werden, aufgrund der Menge an E-Mails oft übersehen oder nicht gelesen werden können. Die aktuell erfolgende Informationsweitergabe erfordert eine aktive Auseinandersetzung mit den Informationen, die in den meisten Fällen nicht stattfindet. Eine interviewte Person beschreibt dies als *„friss oder stirb“*. *Du kriegst die Mitteilung, das ist unser neuer Erlass und das war's“* (B-03). Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Nutzerhandbücher zu umfangreich sind: *„Die gesamten Nutzerhandbücher sind ja auch im AZR hinterlegt. Aber die sind ja teilweise 300 Seiten dick. [...] So viel Zeit haben wir da eigentlich nicht, um uns da reinzulesen und zu belesen“* (B-05).

Das Informationsportal Ausländerwesen (PIA) ist den meisten Interviewten nicht bekannt oder wird lediglich genutzt, um die AZR-Statistik abzurufen. Insgesamt wird Potenzial in einem solchen Portal gesehen, wenngleich vereinzelt kritisiert wird, dass die Mitarbeitenden in diesem Rahmen weiterhin selbst proaktiv nach Neuerungen schauen müssen. Es gibt jedoch Kritik am Design und Aufbau des PIA-Portals, das in der Vergangenheit als veraltet und umständlich wahrgenommen wurde. Eine Person bemerkt, dass es *„sehr Anfang 2000er anmutet vom Design her. Mit viel Rumgeklicke, teilweise Links nicht aktualisiert“* (B-03) und es oft Schwierigkeiten beim Auffinden von Informationen gibt, da Inhalte hin und her verschoben werden. In der ABH in Stadt A wird das Portal *„Dialog Brandenburg“* genutzt, wobei *„da wird auch nicht so oft reingeguckt, [...] weil da halt sehr viel drin steht. Und das ist halt immer sehr*

viel zu lesen und das ist immer so ein großes Problem, dass die Leute halt wirklich keine Zeit haben“ (A-05).

5.2 Datenaustausch und Schnittstellen zwischen Fachanwendung, E-Akte und AZR

Das zweite identifizierte Handlungsfeld betrifft den zusätzlichen Arbeitsaufwand bei begrenzten Kapazitäten der Beschäftigten, der sich unter anderem aus Schnittstellenproblemen bei der Datenübermittlung zwischen Fachanwendungen, E-Akte und dem AZR ergeben und letztlich Einfluss auf den Umgang mit dem AZR nimmt. Dies betrifft sowohl den Datenaustausch zwischen ABHn als auch den Austausch mit angrenzenden Behörden.

Die interviewten Beschäftigten der ABHn beklagen ein extrem hohes Arbeitsaufkommen, das von einer Person beschrieben wird als: „Das ist ja keine Einzelfallbearbeitung mehr. Das ist ja teilweise wirklich – nicht Massenabfertigung, das ist ein bisschen übertrieben in bestimmten Bereichen, aber man muss halt viele Sachen schnell machen“ (B-01). Es wird dargelegt, dass das Arbeitsaufkommen stetig steigt und es hohe Rückstände gibt, wodurch die Zeit fehlt, sich mit jeglichen Aspekten zu beschäftigen: „Da ist natürlich bei den vielen Ausländern, die wir betreuen, und bei dem Schlüssel, die der Sachbearbeiter hat, gar nicht die Zeit, wirklich bis ins kleinste Detail alles immer ordentlich zu machen“ (A-01). Durch diese hohe Belastung werden selbst geringfügiger Mehraufwand durch die technischen Anwendungen als Belastung wahrgenommen.

Schnittstelle zwischen Fachanwendung und AZR sowie Nutzung des AZR-Webportals

Eine zentrale Quelle für einen solchen Mehraufwand im Arbeitsalltag der Befragten sind die fehlenden automatisierte Schnittstellen insbesondere zwischen dem AZR und den genutzten Fachanwendungen. Eine Befragte beschreibt es folgendermaßen:

Wir erheben im Prinzip permanent dreifach, mindestens. Wir haben es in unserer Papierakte, die wir führen müssen, weil wir keine e-Akte haben. Wir führen es in unserer Fachanwendung. [...] Und dann müssen wir halt immer noch ins AZR melden [...]. Und eigentlich ist das AZR für uns hauptsächlich sowas, wo wir zusätzlich hin melden, weil irgendwer es vielleicht mal irgendwann einsehen will. (B-01)

Wenn keine automatisierte Datenübertragung aus der Fachanwendung in das AZR erfolgt, stellt dies eine zusätzliche Belastung dar, denn „eine [manuelle] AZR-Meldung kostet immer Zeit“ (B-01). Eine interviewte Person in der Sachbearbeitung verdeutlicht, dass jegliche zusätzliche Arbeitsschritte angesichts des Arbeitsaufwands im Zweifel nicht durchgeführt werden:

Auch bei Duldung und Aufenthaltsgestattung sind, glaube ich, sowas wie Wohnsitzauflage und solche Dinge eben nicht automatisch mit drin. Ich glaube, das könnte ich wieder händisch eingeben über einen extra Button. [...] Aber das ist im regulären Arbeitsalltag so gut wie nicht händelbar aufgrund der Masse, die da ist. Also ich habe Kollegen, die haben 500-600 E-Mails im Postfach, die sie neben den Kunden, die vor ihnen sitzen, noch bearbeiten müssen. Und dann ist das schwierig, da noch immer

fünf extra Buttons zu drücken. Also wie gesagt wir haben auch eine Online-Antragsstrecke. Schon den Button drückt keiner, das ist oben im ADVIS ein Button. Aber es ist halt nicht der reguläre Postkorb, den sie eh immer vor Augen haben. Standesamtsanfragen ist nochmal ein extra Button. Und sobald ich ein extra Button quasi habe, das hört sich – [...] das ist nicht viel Gewese. Aber das hält halt nochmal auf. (A-06)

Die Heterogenität der Fachverfahren stellt in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung dar. Trotz gleicher Standards unterscheiden sich die in den untersuchten Behörden genutzten Fachanwendungen und verfügen über unterschiedlich gut ausgebaute Schnittstellen zum AZR oder Anwendungen anderen Behörden (z. B. BAMF, BA). Ein Fachverfahren, welches automatisierte Meldungen an das AZR ermöglicht, wird als deutlich nützlicher von den Mitarbeitenden der ABHn wahrgenommen. Diese Diskrepanz wird auch seitens des BVAs wahrgenommen: *„Wir haben uns selber in jüngster Vergangenheit einige Fachverfahren angeschaut und wo wir dann auch festgestellt haben, das was wir machen, kommt teilweise eben gar nicht da an“* (BVA). Als Beispiel lassen sich Fehlermeldungen nennen. Das BVA formuliert zwar konkrete Fehlertexte, damit die Nutzenden direkt wissen, wie der Prozess richtig abzuschließen ist, allerdings werden diese Texte in den Fachverfahren oftmals nicht übermittelt. Stattdessen sehen die Sachbearbeitenden in ihrer Anwendung nur „AZR-Fehler“.

Hinzu kommt, dass von den Beschäftigten beider Modellkommunen die niedrige Geschwindigkeit der digitalen Programme als bedeutende Hürde identifiziert wird. Die Kritik betrifft sowohl die Schnittstellen zwischen Fachanwendungen und AZR als auch das AZR-Webportal selbst. Die Frustration bei den Beschäftigten ist ungeachtet der Gründe äußerst hoch. Ein Beispiel aus dem Kreis B illustriert dies anhand der Verlängerung von Ausweisen: Phasenweise müssen bis zu 150 Ausweise am Tag verlängert werden, was theoretisch pro Vorgang drei bis vier Minuten dauert. Ein Teilschritt dieses Prozesses umfasst die manuelle Speicherung im AZR-Webportal, was laut Schilderung unverhältnismäßig lange dauert. Selbst mit einer vorhandenen AZR-Nummer gestaltet sich die Suche nach dem Datensatz langwierig, und häufig treten technische Bedienprobleme auf (*„hopst der wieder komplett woanders hin“* (B-05)), sodass der Vorgang erneut begonnen werden muss. Auch das Aktualisieren dauert lange, um zu überprüfen, dass die Meldungen korrekt übernommen wurden. Eine interviewte Person fasst zusammen: *„Das röhelt und röhelt. [...] Das ist der größte, wirklich der allergrößte Kritikpunkt. [...] Die Geschwindigkeit ist echt furchtbar. Das muss man wirklich sagen. Das ist lahm. Das ist einfach nur lahm“* (B-05). Die als langsam wahrgenommene Geschwindigkeit des AZR wirkt sich wiederum auf die Arbeitspraxis aus, indem Prüfschritte aufgrund von Zeitdruck häufig nicht ausgeführt werden. Obwohl viele Interviewte den Grund dafür beim BVA und dem Bundesnetz vermuten, zeigen Fehleranalysen beim BVA, dass die Belastungsgrenzen noch nicht erreicht sind:

Von unserer Seite kann ich nur sagen, unsere Systeme laufen stabil. [...] Das ist aber natürlich ein Vorurteil, mit dem wir kämpfen. Das hören wir ständig, egal in welche Runden man geht, es ist nicht stabil, es ist nicht verfügbar. Ich kann es nicht bestätigen. (BVA)

Die genaue Ursache für die unterschiedliche Wahrnehmung der Nutzungsgeschwindigkeit erfordert weitere Klärung.

Als weiteres konkretes Beispiel für die Notwendigkeit manueller Meldungen wurde die Verlängerung von Duldungen angeführt. Aus pragmatischen Gründen werden diese in einer der untersuchten ABHn händisch verlängert, anstatt jedes Mal neue Aufkleber nach Bundesdruckerei-Vorschriften zu drucken. Das hat zur Folge, dass keine automatischen Meldungen an das AZR erfolgen, sondern die Verlängerungen manuell im Webportal erfasst werden müssen. Dies sei aber kein Einzelfall, sondern würde in anderen Behörden genauso gemacht werden.

Weiterhin hohe Relevanz der Papierakte

Eine weitere zentrale Anwendung im Kontext der untersuchten ABHn ist die E-Akte. Die Verbreitung der E-Akte ist allerdings in den untersuchten Behörden nach wie vor begrenzt. Insofern ist man vielerorts noch auf eine Papierakte angewiesen. Diese wird häufig nicht mehr in physischer Form verschickt, sondern in PDF umgewandelt und als passwortgeschützte ZIP-Datei per E-Mail versandt. Wichtige Dokumente werden eingescannt und im Fachverfahren abgelegt. Andererseits kommt es weiterhin vor, dass Papierakten versendet werden, die dann in der Empfänger-Behörde wieder eingescannt werden. Unterschiede hinsichtlich der Aktenführung, sowohl zwischen Papierakte und E-Akte als auch zwischen den E-Akten selbst, führen zu Problemen beim Datenaustausch. Beispielsweise können im Kreis B E-Akten, die von anderen Behörden zugeschickt werden, nicht in das Fachverfahren übernommen werden. Eine interviewte Person in der Sachbearbeitung illustriert die Problematik:

Das ist dann immer so ein bisschen schwierig. [...] Dann kriegst du halt nur die E-Akte, weil die anderen Behörden nur noch elektronische führen. Du führst aber haufenweise Papier und dann kriegst du eine E-Akte, die 800 Seiten hat, wo man sich dann hinsetzt und guckt, okay, was ist von diesen 800 Seiten PDF – weil anders wird es nicht importiert – das Wichtigste für mich und das ziehe ich mir dann raus. [...] Das ist echt ausbaufähig. (B-05)

Probleme zeigen sich zudem in den Prozessen der Aktenanforderung und des Aktenversands zwischen ABHn: „Da haben wir zum Beispiel auch gerade den Nachteil, dass wir so hohe Rückstände haben, dass wir Akten nicht wegschicken konnten, nicht einpflegen konnten oder auch jahrelang von anderen Ausländerbehörden keine Akten gekriegt haben“ (A-01).

Eine weitere Herausforderung resultiert daraus, dass die E-Akte in der Regel für die gesamte Kommune und nicht behördenspezifisch eingeführt wird und somit unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden muss. Beispielsweise steht im Kreis B bei der Suche nach einer neuen Fachanwendung (die aktuelle Anwendung wird vom Anbieter eingestellt) insbesondere die Kompatibilität mit der E-Akte im Landkreis im Vordergrund und wird als wichtiger erachtet als die Anbindung zum AZR.

Insofern stellen die Parallelität der Anwendungen – AZR, Fachanwendung und (E-)Akte – sowie deren automatisierte Schnittstellen eine zentrale identifizierte Herausforderung in dieser Studie dar.

Kommunikation und Datenaustausch mit angrenzenden Behörden

Die Interviewten identifizieren neben den ABHn folgende kommunale Behörden als wesentliche Nutzer*innen des AZR: Gesundheitsamt, Sozialamt, Jugendamt, Ordnungsamt, Leistungsabteilung, Meldebehörde, Gewerbeamt. Hinzu kommen Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und die BA.

Das AZR stellt einen wesentlichen ersten Schritt in den Kommunikationsbeziehungen zwischen den ABHn dar:

Was ich dann aber wieder merke, also wenn jetzt ein Ausländer irgendwo aufschlägt in einer anderen Ausländerbehörde, dann schauen die schon als erstes ins AZR. Dann schauen sie, wer ist es, ist er irgendwo schon mal aufgeschlagen, wer ist denn die zuständige aktenführende Behörde. Dann sehen sie unsere Nummer – also ist ja umgekehrt der gleiche Fall – und dann versuchen die natürlich erstmal uns zu erreichen.
(B-01)

Allgemein erfolgt die Kommunikation mit Behörden außerhalb der eigenen Verwaltung, etwa mit anderen ABHn, der BA oder dem LKA, jedoch auch auf verschiedenen Wegen jenseits des AZR. Genutzt werden dazu das Postbox-Postfach, E-Mail, postalische Schreiben, das Telefon und in seltenen Fällen das Fax. Die verschiedenen Softwareanwendungen verfügen zudem über weitere separate Posteingänge.

Insgesamt nimmt der zeitaufwendigere postalische Schriftverkehr nach Wahrnehmung der Interviewten ab. Gerichte, die nicht per E-Mail kommunizieren dürfen, werden über das elektronische Behörden-Postfach kontaktiert, was im Kreis B bei einer Beschäftigten zusammenläuft, die dies für das gesamte Landratsamt übernimmt. Es wird zudem positiv bewertet, dass die Kommunikation mit Behörden wie dem BAMF und Einwohnermeldeamt inzwischen über die X-Standards erfolgt.

Die Mischung der verschiedenen Kommunikationswege wird zum aktuellen Zeitpunkt als sinnvoll erachtet, „weil eben viele gar nicht nachkommen, das AZR ordentlich zu pflegen, weil Fehler passieren, das weiß jeder. Und dann ruft man lieber an und spricht mit dem Bearbeiter“ (B-01). Wenn wie im Kreis B mehrere Behörden im gleichen Gebäude verortet sind, findet auch persönliche Kommunikation statt. Gleichzeitig entsteht durch die Vielzahl der Informationswege und Kommunikationseingänge ein hoher Monitoring-Aufwand bei den Befragten. Sie beschrieben im Zuge der Prozesserhebung, dass gerade in der Kommunikation mit Botschaften oder der BA wichtige Nachrichten mit kurzer Fristsetzung zu spät wahrgenommen werden können, weil zu viele Nachrichten über unterschiedliche Wege eingehen.

Zur Veranschaulichung der kommunalen Kommunikationsbeziehungen wurden Erhebungen exemplarisch für das Sozialamt und das Jobcenter durchgeführt. Die Beschäftigten des Sozialamts im Kreis B nutzen das AZR aktuell insbesondere im Zusammenhang mit Menschen aus der Ukraine, um anhand der Daten zur Einreise festzustellen, ob das Sozialamt zuständig ist. Es erfolgt ein rein lesender Zugriff über die Integration im Fachverfahren. Das Webportal wird nicht genutzt und ist der interviewten Person auch nicht bekannt. Für das Sozialamt sind ausschließlich zwei Speichersachverhalte von Relevanz: der Aufenthaltsstatus und das Datum der Erstregistrierung. Es wird deutlich, dass das Wissen zum AZR bei den Beschäftigten

im Sozialamt äußerst begrenzt ist: *„Ich kenne mich auch nicht so mit dem AZR aus. Also ich mache das schon ewig, aber dadurch dass wir auch nur [...] das lesen können –“* (B-02). Die Mitarbeitenden werden nicht im Umgang mit dem AZR geschult und erhalten auch keine Handreichung. *„Uns wurde das AZR damals gegeben, ‚macht mal‘“*. Positiv hervorgehoben wird jedoch, dass dank des AZR kein telefonischer Kontakt notwendig ist: *„Meistens reicht der AZR-Einblick“* (B-02).

Im Leistungsbereich des Jobcenters in Stadt A wird ebenfalls über das Fachverfahren auf AZR-Daten wie Name, Aufenthaltstitel, Erteilungsdatum, Gültigkeitsdauer und zuständige ABH zugegriffen, wobei daran gearbeitet wird, noch mehr Speichersachverhalte zu integrieren. Es werden ebenfalls keine Daten eingespeist, wie die interviewte Person erläutert:

Ich glaube, weil wir es auch gar nicht dürfen. Also ich würde es auch gar nicht machen wollen, davon mal ganz abgesehen. Mir reicht ein lesender Zugriff und ich glaube, den haben wir auch bloß. Also da bin ich mir auch gar nicht sicher, ob wir auch einen schreibenden hätten – ist für uns aber nicht relevant. (A-03)

Die AZR-Daten werden im Rahmen der Prüfung auf Leistungsanspruch als sehr nützlich wahrgenommen. Allerdings wird eine begrenzte Nutzung angemerkt:

Man muss dazu sagen, nicht alle nutzen dieses Programm. Und es wissen auch einige gar nicht, dass es das wirklich gibt. Vielleicht mal gehört, aber die wenigsten nutzen es auch. [...] Die versuchen es auf anderen Wegen hinzubekommen, indem sie dann die Ausländerbehörde direkt anschreiben oder den Kunden [...], was dann die Bearbeitung verzögert. (A-03)

Folglich kommt es auch zu Doppelerhebungen, etwa wenn im untersuchten Jobcenter die Stammdaten selbst erhoben werden.

Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass insgesamt eine große Unkenntnis über die Zugriffsmöglichkeiten auf das AZR durch andere Behörden als die ABHn besteht. Ergänzend die Aussage aus der ABH: *„Ich weiß zuerst nicht, ob die Leistungsbehörden auch Zugang zum AZR haben. [...] Sie stellen häufig Anfragen bei uns, die man tatsächlich vom AZR schon sehen könnte“* (A-02). Zum Beispiel geht eine überwiegende Mehrheit der Interviewten davon aus, dass angrenzende Behörden ausschließlich Leserechte haben. Die Möglichkeit, dass neben den ABHn noch weitere kommunale Behörden Daten in das AZR einspeisen, wird aber auch durchaus kritisch betrachtet. So schildert eine interviewte Person aus der ABH: *„Man muss immer wieder sehen, viele Köche verderben den Brei. [...] Dass jetzt zum Beispiel jede Behörde was eintragen kann, [...] das überfüllt das alles bloß“* (B-03). In der Arbeitsvermittlung ist die Möglichkeit bekannt, aber da *„keine Informationslast“* (A-04) besteht, wird dies bewusst nicht genutzt.

Die geschilderten Kommunikationsbeziehungen zu den Polizeibehörden illustrieren die genannten Aspekte eindrücklich. Obwohl Zugriff auf die AZR-Daten besteht, fragen diese dennoch zusätzlich direkt bei den ABHn nach. Dies geschieht einerseits zur Überprüfung auf Richtigkeit und Aktualität und andererseits aufgrund fehlenden Hintergrundwissens bezüglich der Angaben im AZR, denn *„nicht alle Polizisten sind fit im Aufenthaltsrecht. Ist einfach so. Gerade hier auf dem Land. Sagen wir die netten Dorfpolizisten von nebenan, die gucken*

da rein und verstehen nur Bahnhof und rufen an“. In der Prozesserhebung hat sich zudem ergeben, dass die Kommunikation mit den LKAs im Kontext von Sicherheitsabfragen oft noch postalisch erfolgt.

5.3 Mangelnde Datenqualität

Das dritte identifizierte Handlungsfeld betrifft die Qualität der im AZR gespeicherten Daten und umfasst Problematiken hinsichtlich fehlerhafter, veralteter oder unvollständiger Daten. Es zeigt sich, dass es nicht primär an Speichersachverhalten mangelt, sondern an der praktischen Umsetzung der bereits vorhandenen technischen Möglichkeiten. Dieser Aspekt steht in direkter Wechselwirkung mit den zuvor genannten Aspekten der Beschäftigtenkompetenzen und der Funktionalitäten der technischen Anwendungen.

Verlässlichkeit der Daten

Es wurde in den Interviews immer wieder darauf hingewiesen, dass die Aktualität und Güte der Daten von zentraler Bedeutung sind, die Daten im AZR jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht zuverlässig genug sind: *„Alles das, was da im Ausländerzentralregister hinterlegt ist, muss ja nicht da der aktuelle Stand sein“* (B-04).

Die Interviewten sind sich grundsätzlich einig, dass der Mehrwert des AZRs darin liegt, allgemeine Informationen zu Personalien und dem aufenthaltsrechtlichen Werdegang bereitzustellen. In der Bereitstellung von Informationen, die über diese Grunddaten hinaus gehen, wird kein direkter Vorteil gesehen. Spezifischere Informationen müssen ohnehin nochmal im Rahmen des Prüfverfahrens abgefordert werden. Die Interviewten schließen es aus, Entscheidung zu treffen, die nur auf AZR-Daten beruhen, da die Daten unvollständig oder veraltet sein könnten. Dies zeigt sich auch am Beispiel der Integrationsdaten, die zwar theoretisch gespeichert werden können, in der Praxis aber kaum erfasst werden. *„Es ist schön zu wissen, aber jetzt ad hoc für uns weiß ich nicht so wirklich, ob es uns irgendwelche Vorteile bringt. [...] Also eigentlich würde ich jetzt sagen, spontan hat es für uns keinen Mehrwert als Ausländerbehörde“* (A-01). Zwar können sich viele vorstellen, dass es durchaus praktisch sein könnte, mehr Daten im AZR zu erfassen, jedoch besteht auch Sorge, dass der originäre Sinn durch eine zunehmende Ausweitung verloren geht: *„Man muss da ein bisschen gucken, dass man bestimmte Sachen nicht überfrachtet mit Informationen“* (B-05).

Es ist unerlässlich, dass die Daten adäquat gepflegt werden und verlässlich sind, was aktuell aber nur begrenzt gegeben ist. Es ist weniger der Fall, dass zusätzliche Speichersachverhalte gebraucht werden, vielmehr werden Daten schlicht nicht erfasst. Beispielsweise merkte eine interviewte Person im Jobcenter an, dass Verpflichtungserklärungen häufig nicht im AZR erfasst sind, was zu fehlerhaften Entscheidungen hinsichtlich der Zahlung von Sozialleistungen führt. In diesem Kontext wird auch der Zusammenhang mit der Geschwindigkeit der Anwendungen hervorgehoben. Eine Sachbearbeitung beschreibt es so:

Das ist auch die Gefahr dann bei der Datenqualität wieder, wenn man sagt, das dauert jetzt so lange, komm, mach ich später. Und dann macht man es nicht. [...] Wenn das nicht wäre, dann würde diese Problematik vielleicht auch nicht so auftreten, dass die

Daten so fehlerbehaftet oder unvollständig, ich will ja nicht immer sagen fehlerhaft, aber unvollständig sind. (B-05)

Das bedeutet, dass es weiterhin der Mitwirkung der Betroffenen bedarf und spätestens bei der Antragsbearbeitung nach aktuellen Informationen gefragt werden muss.

Dubletten stellen nur noch seltener ein Problem dar als zuvor. Die Qualität der Abfragen hat sich unter anderem durch das Hinterlegen von Fotos gebessert, sodass dies „*nicht mehr die große Fehlerquelle [ist]*“ (B-04). Allerdings sind Dubletten gerade in Krisenkontexten nicht auszuschließen, wenn große Fallmengen bearbeitet werden müssen bzw. die Datenerfassung an Hilfskräfte ausgelagert wird, die nicht ausreichend geschult sind. Die Fehlerquelle liegt oftmals in unterschiedlichen Angaben zum Geburtsort oder variierenden Schreibweisen, beispielsweise bei der Übersetzung aus dem Kyrillischen, sowie Tippfehlern. Auch dies wirkt sich negativ auf die Datenqualität aus und bedeutet Mehraufwand, wenn Kund*innen erneut eingeladen werden müssen, um ihre Dokumente im Original vorzulegen und die Korrektur vorzunehmen. Es fällt besonders negativ auf, wenn Aufenthaltserlaubnisse oder Ausweise bereits bestellt wurden, aber der Name oder die Passnummer falsch sind, sodass die Dokumente erneut bestellt werden müssen.

Eine Sachbearbeitung erklärt außerdem, dass „*immer mal*“ (B-04) Übertragungsfehler zwischen Fachanwendung und AZR vorkommen. Zum einen bedeutet das einen zusätzlichen Nacherfassungsaufwand. Zum anderen müsste man regelmäßig einen zusätzlichen Prüfschritt durchführen, um sicherzustellen, dass die Meldungen ordnungsgemäß verarbeitet wurden. Die fehlende Zuverlässigkeit existierender Schnittstellen kann so zu einer mangelnden Datenqualität beitragen. Seitens des BVA wurde außerdem angemerkt, dass in diesem Kontext Hürden bei der Zusammenarbeit mit den Fachverfahrensherstellenden auftreten. Es ist schwierig für das BVA auf einzelne technische Herausforderungen einzugehen, weil diese fachverfahrensspezifisch sind und eine Vielzahl an Fachverfahrensherstellenden existiert, mit denen individuelle Absprachen notwendig wären. Kommunikationsdefizite rühren einerseits daher, dass das BVA nicht Auftraggeber der Fachverfahrensherstellenden ist und somit nicht in der Position ist, Anweisungen zu verteilen, sondern nur als Ansprechpartner fungiert. Zudem herrscht keine offene Kommunikation darüber, wie Verfahren gestaltet sind oder welche Probleme auftreten, da bei den *Round Tables* AZR auch andere, in Konkurrenz stehende Firmen anwesend sind. Insgesamt mangelt es an Kenntnissen über die Verwaltungspraxis: „*Aber das ist sehr viel basierend auf Hörensagen-Weitersagen, weil ich es halt einfach aus der Praxis nicht kenne. Also das ist für uns immer sehr, sehr schwer einzuschätzen*“ (BVA).

Ein systematisches Fehlermanagement erfolgt in den untersuchten Behörden nicht. Die Interviewpartner*innen geben zu bedenken, dass die Arbeitszeit und -belastung es nicht hergibt, alle Meldungen nochmal zu prüfen:

Bei uns hapert es aber an der Fehlerbehebung durch die Sachbearbeiter selbst. [...] Ich habe es eine Zeit lang mal gemacht, dass ich von den Kollegen die Fehler nachbearbeitet habe, damit wir wieder sauber sind. Aber das ist so viel, das kriegt man gar nicht hin. (A-01)

Entweder werden Fehler von anderen Sachbearbeitenden irgendwann bemerkt oder das BVA meldet, dass Daten nicht stimmig sind und korrigiert werden müssen.

Zuständigkeiten und Schreibrechte

Eine weitere Problematik in der Datenqualität ergibt sich aus wechselnden Zuständigkeiten und den damit verbundenen Schreibrechten (im Kontext von Asylverfahren etwa BAMF, ZABH und lokale ABH oder bei Umzug der Kund*innen die zuständigen ABHn). Dies lässt sich anhand des Vorgangs zum elektronischen Aufenthaltstitel illustrieren: Wenn Kund*innen einen Aufenthaltstitel beantragen, wird der Titel noch nicht automatisch an das AZR gemeldet. Dies erfolgt erst, wenn das Dokument durch die ABH ausgehändigt wird, nachdem der Auftrag an die Bundesdruckerei gegeben wurde. Dazwischen liegt aber ein Zeitraum von bis zu sechs Wochen. Wenn die Kund*innen in diesem Zeitraum verziehen und sich die nächste ABH schon für örtlich zuständig erklärt, kann die ursprüngliche ABH die Meldung für den Aufenthaltstitel nicht mehr an das AZR übermitteln, da sie nicht über die notwendigen Rechte verfügt. In der Folge fehlt der Datenpunkt. Die ursprüngliche Behörde kann zwar den Aufenthaltstitel noch aushändigen („*Wir machen das auch oftmals, weil der Kunde dann ja mal bei uns einen Termin hat*“ (A-06)), aber den Vermerk dazu kann die Sachbearbeitung nicht mehr an das AZR melden. Entsprechend kommt es vor, dass neu zugezogene Personen einen physischen Aufenthaltstitel vorweisen können, dieser aber nicht im AZR vermerkt ist. Die neu zuständige ABH muss den Aufenthaltstitel dann nacherfassen. Entweder werden die Kund*innen gebeten, sich mit dem Aufenthaltstitel eigenständig bei der neuen Behörde zu melden oder die ursprüngliche ABH sendet den Aufenthaltstitel an die neue Behörde. Auf den Aktenversand zu warten, dauert allerdings oft zu lange, sodass mit den Informationen aus dem AZR gearbeitet wird, was Mehraufwand bedeuten kann, wenn die Daten nicht aktuell sind (etwa weil Personen zu einem Termin eingeladen werden, weil davon ausgegangen wird, dass kein Aufenthaltstitel besteht, obwohl die alte Behörde diesen bereits ausgestellt hat).

Zudem wurden Fälle geschildert, insbesondere im Kontext von Asylverfahren, in denen sich das BAMF oder die ZABH im Hintergrund zuständig macht und als Konsequenz keine automatischen Meldungen aus dem Fachverfahren der ABH an das AZR erfolgen: „*Wenn wir den Datensatz öffnen, dann steht da auf einmal, Sie sind nicht führende Ausländerbehörde. Das ist aber eine Meldung, die wird gerne ignoriert und dann sind wir nicht zuständig*“. Daraus resultiert, dass die betreffenden AZR-Datensätze nicht vollständig sind, wenn Meldungen nur im Fachverfahren gespeichert sind.

Nicht vorgesehene und unbekannte Speichersachverhalten

Neben fehlerhaften Daten können Speichersachverhalte schlicht nicht vorhanden oder bekannt sein.

Zunächst ist festzustellen, dass für viele als fehlend wahrgenommene Speichersachverhalte tatsächlich eine rechtliche Speicherbefugnis besteht, das genutzte Fachverfahren eine solche Speicherung aber technisch nicht vorsieht. Den Interviewpartner*innen mangelt es zudem an Wissen darüber, welche Speichersachverhalte überhaupt existieren und welche Veränderungen es dahingehend gab. Eine Person erklärt zum Beispiel: „*Das habe ich mich wirklich schon öfters gefragt, was genau kann ich denn dort überhaupt eintragen? [...] Ja, da bin ich auch nicht so gut informiert, muss ich sagen*“ (A-05). Eine andere Person ergänzt:

Mir fehlen tatsächlich oftmals Daten. Also wie gesagt, ich weiß tatsächlich noch nicht mal genau, ob das nicht einzuspeisen ginge, zum Beispiel Nebenbestimmungen. [...]

Ich weiß nicht, ob es diesen Button überhaupt gibt. Müsste ich tatsächlich mal gucken. Weil es gab [...] viele Veränderungen, auch im AZR, die an uns quasi, muss ich ehrlich gestehen, fast vorbeigegangen sind. (A-06)

Speichersachverhalte, die von mehreren Interviewten fälschlicherweise als fehlend identifiziert wurden, betreffen beispielsweise Familienverbände. Diese Information wird als äußerst wichtig erachtet. Auch wenn teilweise bekannt ist, dass Familienverbände angegeben werden können, erfolgt dies nicht auf verlässlicher Basis. Zudem wurde trotz bestehender Speichersachverhalte die Verpflichtung zu Integrationskursen sowie Informationen zu Nebenbestimmungen mehrfach genannt. Darüber hinaus wurde mehrfach der Wunsch geäußert, vorläufige Einträge an das AZR melden zu können für den Zeitraum zwischen dem Erteilen eines Aufenthaltstitels und der tatsächlichen Ausgabe, etwa mit dem Vermerk „vorläufig“ oder „bestellt“. Generell ist gewünscht, im AZR Informationen über den Status von noch ausstehenden Entscheidungen zu haben (z. B. „in Bearbeitung“, „in Druck“ usw.). Es besteht die rechtliche Speicherbefugnis dafür, dass das Datum für einen gestellten Antrag auf einen Aufenthaltstitel oder seine Verlängerung erfasst werden kann. Hingegen kann die Art des beantragten Aufenthaltstitels in der Regel nicht gespeichert werden.

Hinsichtlich der Ausweisverlängerung von Kindern wurde geschildert, dass im Webportal ein Button „Maßnahme für Angehörige übernehmen“ fehlt. Nicht ausweispflichtige Kinder sind auf der Gestattung/Duldung der Mutter aufgeführt. Wenn der Ausweis der Mutter verlängert wird, könnte er somit auch automatisch für alle Kinder verlängert werden. Es wird als sehr zeitaufwendiger Mehraufwand beschrieben, die Verlängerungen für die Kinder manuell im AZR zu melden. Dies wird auch oft vergessen, wodurch der Datensatz im AZR falsch ist und die Datenqualität leidet.

Es zeigt sich außerdem, dass der Sinn von Speichersachverhalten zum Teil nicht ersichtlich ist oder sogar hinterfragt wird, wie beispielsweise die mehrfache Aufnahme von Lichtbild und Fingerabdrücken bei verschiedenen Prozessen, ohne dass diese scheinbar sicherheitsrelevant überprüft würden.

6. Handlungsempfehlungen

Das nachfolgende Kapitel entwickelt auf Basis der identifizierten Herausforderungen im Zusammenhang mit der kommunalen Nutzung des AZR entsprechende Handlungsempfehlungen. Diese Empfehlungen umfassen die Stärkung spezifischer Kompetenzen auf Vollzugsebene sowie das Vereinheitlichen und Optimieren von technischen Funktionalitäten. Die Fachverfahren sind als zentraler Knotenpunkt im Ökosystem der digitalen Anwendungen der Migrationsverwaltung zu betrachten, was die Fachverfahrensherstellenden zu einer relevanten Akteursgruppe im Zusammenhang mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung des AZR macht.

6.1 Kompetenzen aufbauen

Der erste Bereich der Handlungsempfehlungen betrifft die Befähigung der Beschäftigten in den ABHn und angrenzenden Behörden, das AZR in ihrem Arbeitsalltag effektiv zu nutzen. Aktuell besteht eine hohe Diskrepanz zwischen den Möglichkeiten, die das AZR theoretisch bietet, und der praktischen Umsetzung. Es wurde festgestellt, dass mangelnde technische Kompetenzen auf Vollzugsebene und suboptimales Informationsmanagement zu aktuellen Änderungen wesentliche Hindernisse darstellen.

Eine erste Empfehlung besteht darin, das Wissensmanagement rund um den Umgang mit digitalen Anwendungen in den ABHn zu optimieren. Die Vollzugsebene trägt dafür mitunter selbst Verantwortung, jedoch kann auch vonseiten der Bundesebene darauf hingewirkt werden, Verbesserungen in diesem Bereich herbeizuführen. Es sollte ein stärkeres Bewusstsein für den aktuellen Schulungsbedarf geschaffen werden. Hierzu eignet sich insbesondere die Ausbildung von Multiplikator*innen, die innerhalb ihrer Behörden Wissen weitergeben und bei Problemen unterstützen können. Dieses Vorgehen spart Kapazitäten bei den Beschäftigten und ermöglicht eine gezielte und somit effektivere Informationsweitergabe zu wichtigen Neuerungen an zuständige Ansprechpersonen.

In diesem Zusammenhang sollte das PIA-Portal auch trotz vielversprechendem Relaunch kontinuierlich weiterentwickelt und bekannter gemacht werden. Obwohl spezifische Anleitungen zu den Fachverfahren nicht durch das BMI bereitgestellt werden können, sollte das Portal zumindest Hilfestellungen zum AZR-Webportal und allgemeine Informationen zu Speichersachverhalten bieten. Zu berücksichtigen ist, dass die Befragten geschildert haben, dass sie im Arbeitsalltag kaum Zeit für selbständige Fortbildungen haben. Es ist daher wichtig, dass die Informationen anschaulich und prägnant dargestellt sind. Die Bereitstellung von kompaktem Schulungsmaterial und unterstützenden Medien wie Videos und FAQ-Formaten kann die Effektivität der Wissensvermittlung verbessern. Darüber hinaus sollte der *Round Table AZR* genutzt werden, um die Fachverfahrensherstellenden darauf hinzuweisen, verständliche Handreichungen für ihre Anwendungen zur Verfügung zu stellen.

Auch die zunehmend komplexe Rechtsmaterie im Ausländerwesen verstärkt den Bedarf an effektivem Wissens- und Informationsmanagement. Die Mitarbeitenden sind gefordert, sich kontinuierlich mit den Änderungen der fachrechtlichen Grundlage auseinanderzusetzen. Auch hier könnte das PIA-Portal als zentraler Ort dienen, um aktuelle Rechtsänderungen

übersichtlich bereitzustellen. Nützlich wäre unter anderem die Bereitstellung eines gut aufbereiteten Dokuments mit den wichtigsten Informationen, das von einer zuständigen Person in der ABH ausgedruckt und intern verteilt werden könnte. Dadurch könnte der Problematik entgegengewirkt werden, dass elektronisch bereitgestellte Informationen und E-Mails im geschäftigen Arbeitsalltag der Sachbearbeitenden oft übersehen werden. Außerdem wurde der Wunsch geäußert, dass zwecks fachrechtlicher Weiterbildung Informationen zu Beispielfällen oder Muster für die Entscheidungsbegründung bereitgestellt werden.

Bei adäquater Umsetzung könnte die Weiterentwicklung des PIA-Portals somit eine moderat positive Wirkung haben, die insbesondere in Verbindung mit weiteren Maßnahmen zu einer optimierten Nutzung des AZR beiträgt.

In diesem Kontext spielen auch die Fachverfahrensherstellenden eine entscheidende Rolle, da es möglich wäre, sowohl aktuelle Rechtsänderungen als auch technische Neurungen direkt in das Fachverfahren über ein Informationsfenster zu integrieren.

Zweitens ist es entscheidend, in den ABHn Kompetenzen hinsichtlich der Anforderungen an und der Verhandlung mit den Fachverfahrensherstellenden aufzubauen. Die Tatsache, dass die Bundesbehörden nicht die direkten Auftraggeberinnen der Fachverfahrensherstellenden sind und die Verantwortung diesbezüglich weiterhin bei den ABHn selbst liegt, bleibt bestehen, auch wenn der Austausch mit den Fachverfahrensherstellenden gestärkt wird. Daher sollte darauf hingewirkt werden, konkrete Zuständigkeiten für die Digitalisierung in den ABHn zu definieren, die entweder auf Führungskräfte oder Digitalisierungsbeauftragte übertragen werden könnten. Diese zuständigen Personen müssten gezielt geschult werden, um die Stärken und Schwächen potenzieller Fachverfahren zu verstehen, und es sollten ihnen Kennzahlen zur Verfügung gestellt werden, um unterschiedliche Angebote vergleichen zu können. Auf diese Weise würden mittelfristig solche Fachverfahren am Markt bevorzugt werden, die eine schnellere Antragsbearbeitung realisieren können. Schulungsbedarfe sollten als Investitionskosten bei der Auswahl von neuen Fachverfahren berücksichtigt und in den Vergleich einbezogen werden. Dieses Vorgehen würde zu mehr Wettbewerb zwischen Fachverfahrensherstellenden führen und im Idealfall auch auf Fachanwendungen jenseits des Migrationsrechts ausstrahlen. Zudem wäre es hilfreich, definierte Ansprechpersonen in den ABHn zu haben, um die Kommunikation zu erleichtern. Wenngleich die Umsetzung Herausforderungen birgt, könnte das Anstreben eines Kontakts zu den für die Digitalisierung zuständigen Personen eine äußerst positive Wirkung haben. Dies hätte das doppelte Potenzial, dass einerseits in den ABHn Digitalisierungskompetenzen definiert und aufgebaut werden und andererseits Kommunikationskanäle etabliert werden. Schließlich wäre eine logische Schlussfolgerung, dass der Bund eine kompatible Anwendung für die ABHn zur Verfügung stellt, das besser auf das AZR abgestimmt ist. Dies hätte das Potenzial, Prozesse umfangreich zu optimieren und Ineffizienzen sowie Fehlerquellen zu beseitigen. Die Entwicklung eines Fachverfahrens für die ABHn auf Bundesebene ist allerdings mit erheblichem Aufwand verbunden und könnte zwar potenziell einen beträchtlichen Nutzen bringen, birgt jedoch auch Risiken bei der Umsetzung.

Eine dritte Handlungsempfehlung zielt darauf ab, den Austausch zwischen den ABHn weiter zu fördern und entsprechende Formate anzubieten. Die Befragten in beiden untersuchten Kommunen äußerten den Wunsch nach einem Austausch auf Sachbearbeitungsebene. Es wäre zielführend, bestehende Best-Practice-Formate zu identifizieren, da bereits verschiedene Austauschformate existieren, wie beispielsweise in NRW, wo die ministerielle Ebene regelmäßige Treffen mit den ABHn durchführt, bei denen in der Vergangenheit auch der Bund eingeladen wurde, um Informationen bereitzustellen. Es ist anzunehmen, dass eine moderat positive Wirkung durch solche Formate erzielt werden kann, da Beschäftigte durch den Austausch untereinander die Möglichkeit haben, Problemlösungen zu erarbeiten und voneinander zu lernen. Ein zusätzlicher positiver Effekt kann sich ergeben, wenn die Bundesebene diese Formate nutzt, um Einblicke in die Vollzugebene zu gewinnen.

Viertens sollten auch angrenzende Behörden besser über den existierenden Zugang zum AZR informiert werden. Hier sollte das BMI den Kontakt zu den entsprechenden Bundesbehörden suchen, um eine Informationsweitergabe zu fördern. Auch die entsprechenden Fachverfahrensherstellenden der angrenzenden Behörden sollten in diesen Prozess eingebunden werden, um das Bewusstsein für die notwendige Integration von Schnittstellen zu stärken.

6.2 Technische Funktionalitäten optimieren und vereinheitlichen

Das zweite Feld für Handlungsempfehlungen betrifft die Optimierung und Vereinheitlichung technischer Funktionalitäten der in den ABHn zum Einsatz kommenden Anwendungen. Zum aktuellen Zeitpunkt stellen insbesondere fehlende Schnittstellen zur automatisierten Datenübertragung zwischen Fachverfahren und dem AZR ein Hindernis dar. Diese Problematik wurde bereits erkannt und ihr soll auch durch die Ablösung der Ausländerdatei A zum 1. November 2024 begegnet werden. Dies kann wesentlich dazu beitragen, die Aktualität und Qualität der im AZR gespeicherten Daten zu erhöhen.

Um sicherzustellen, dass diese Umstellung gelingt, ist ein kontinuierlicher Austausch mit den Fachverfahrensherstellenden und ABHn unerlässlich. Insbesondere der *Round Table AZR* stellt in diesem Zusammenhang eine positiv hervorzuhebende Initiative dar, die weiter ausgebaut werden sollte. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Fachverfahrensherstellenden über die existierenden Herausforderungen und Anforderungen in den ABHn differenziert zu informieren und darauf hinzuwirken, dass die einschlägigen Fachverfahren die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Mittelfristig sollte die manuelle Eintragung von Daten in das AZR die Ausnahme darstellen und Daten nur über Schnittstellen zu Fachanwendungen eingespeist werden. Die Fehler bei der Kommunikation zwischen Fachanwendung und AZR stellen daher eine besonders relevante Herausforderung dar. Es ist daher ratsam, den Kontakt zwischen dem BVA und den Fachverfahrensherstellenden zu intensivieren, um einerseits Fehlerquellen zu identifizieren, und andererseits sicherzustellen, dass Vorgaben des BVA auch tatsächlich in den Fachanwendungen umgesetzt werden. In diesem Austauschformat sollte auch die Perspektive der Nutzenden vor Ort in den ABHn stärker miteinbezogen werden, indem Vertreter*innen der Sachbearbeitungsebene regelmäßig zu Termi-

nen eingeladen werden. Dies könnte eine sehr hohe positive Wirkung entfalten, denn es ermöglicht einen direkten Dialog, fördert ein besseres Verständnis der Probleme aus Anwenderperspektive und trägt nicht zuletzt zur Entwicklung nutzerfreundlicherer Anwendungen bei.

Zweitens wäre eine Vereinheitlichung bzw. Standardisierung der E-Akte empfehlenswert. Aktuell ergeben sich Problematiken daraus, dass die Ausgestaltung und Funktionalitäten der E-Akten zwischen den ABHn variieren und nicht optimal auf die Arbeitsprogramme abgestimmt sind. Die E-Akte sollte einen einfachen Datenaustausch sowohl innerhalb der Kreisverwaltung, mit anderen ABHn sowie mit anderen Landes- und Bundesbehörden ermöglichen. Ein einheitlicher Aufbau der E-Akte wäre dazu ein erster Schritt. Langfristig sollte die E-Akte nicht nur für das Ausländerwesen, sondern für die gesamte Kommunalverwaltung nach einheitlichem Standard gestaltet werden, um auch eine horizontal interoperable Datenkommunikation zu gewährleisten. Trotz wiederholter Forderungen nach Integration der E-Akte in das AZR unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte ist dies nicht zu empfehlen. Das AZR dient nicht zur Vorgangsbearbeitung und es ist unerlässlich, die Datenschutzanforderungen zu berücksichtigen. Stattdessen sollten die Verbindungen zwischen AZR, E-Akte und Fachverfahren nahtlos gestaltet werden, sodass relevante Informationen für Entscheidungsprozesse systematisch an zentraler Stelle aufbereitet sind, automatisch dokumentiert werden und ein Wechsel zwischen Bedienoberflächen nicht notwendig ist. Eine langfristige strategische Planung sollte weniger die Form, sondern viel mehr die Funktionen der E-Akte in den Fokus rücken und herkömmliche Verfahrensweisen nicht einfach digital nachbilden. Hier sollten einheitliche Standards von Seiten des Gesetzgebers in Betracht gezogen werden. Die Vereinheitlichung und der flächendeckende Einsatz der E-Akte würde zu einer deutlichen Effizienzsteigerung führen, weswegen von einer sehr hohen positiven Wirkung auszugehen ist.

Es sollten drittens die Gründe für die wahrgenommene geringe Geschwindigkeit der Anwendungen und Datenübermittlung weiter eruiert werden. Hier gilt es, eine ganzheitliche Perspektive einzunehmen, um mögliche Defizite auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene sowie seitens der Fachverfahrensherstellenden anzugehen und Optimierungsempfehlungen auszusprechen. Dies wird angesichts der Ablösung der Ausländerdatei A und der ausschließlich zentralen Datenspeicherung umso wichtiger, um Effizienzverluste zu vermeiden. Eine Verbesserung der Übertragungsgeschwindigkeit hätte daher unabhängig von den Ursachen des Problems eine hohe positive Wirkung.

Um die Verlässlichkeit der Daten weiter zu erhöhen, sollte viertens dem Fehlermanagement mehr Gewicht beigemessen werden. Hierbei sind Plausibilitätsprüfungen im System ein geeigneter Ansatz, um die Qualität bestimmter Datenpunkte sicherzustellen, wie es bereits vom BVA umgesetzt wird und weiterverfolgt werden sollte. Zudem bedarf es auch hier dem Austausch mit den Fachverfahrensherstellenden, um sicherzustellen, dass beispielsweise Fehlertexte des BVA tatsächlich in die Fachanwendung integriert werden. Die Fachverfahrensherstellenden sollten dafür sensibilisiert werden, entsprechende Funktionalitäten wie das Erscheinen von Pop-ups mit aussagekräftigen Fehlermeldungen umzusetzen, um Sachbearbeitende darin zu bestärken, Fehler ad-hoc zu korrigieren. Hinsichtlich der Dubletten ist es nicht empfehlenswert, dass Sachbearbeitende eigenständig Löschungen vornehmen, obwohl dies mehrfach gewünscht wurde. Allerdings wäre eine Prozessoptimierung

denkbar, indem die Sachbearbeitenden der ABHn eine Meldung zu Dubletten direkt über das Registersystem an das BVA senden könnten, anstatt eine E-Mail schreiben zu müssen. Insgesamt könnte eine Stärkung des Fehlermanagements eine hohe positive Wirkung haben, da dadurch weniger Nachbearbeitungen erforderlich sind und die Datenqualität verbessert wird.

Fünftens sollte in Betracht gezogen werden, doppelte Schreibrechte für Übergangsphasen bei Zuständigkeitswechsel zu vergeben bzw. vorläufige Daten kenntlich zu machen.

In Situationen, in denen eine Person umzieht und sich eine andere ABH zuständig meldet, erlischt die Berechtigung der ursprünglichen Behörde, Daten in das AZR nachzutragen. Dies könnte durch die Vergabe zusätzlicher Schreibrechte gelöst werden, insbesondere für Speichersachverhalte im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln. Parallel könnte eine rechtliche Speicherbefugnis für die Sachverhalte „vorläufig“ oder „bestellt“ sowie die Art des beantragten Aufenthaltstitels ergänzt bzw. die Fachverfahrensherstellende verpflichtet werden, eine Schnittstelle für den bereits existierende Speicherbefugnis „*Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt am ...*“ zu entwickeln. Die Kennzeichnung vorläufiger Daten hätte eine moderate positive Wirkung, die durch die Vergabe doppelter Schreibrechte, unter Beachtung möglicher Risiken, zu einer hohen positiven Wirkung gesteigert werden könnte.

Sechstens ist es ratsam, das AZR nicht mit Speichersachverhalten zu überladen, die keinen direkten Mehrwert in der Vollzugspraxis bieten, sondern lediglich einen höheren Erfassungsaufwand bedeuten.

Die Nützlichkeit des Erfassens von Daten, die bereits aktuell oder im Original von den antragstellenden Personen abgefragt werden müssen, sollte kritisch hinterfragt werden. Eine Reduzierung des Umfangs der im AZR gespeicherten Daten würde einerseits die Komplexität für die Beschäftigten verringern und andererseits die Identifikation und Bereitstellung tatsächlich relevanter Schnittstellen für die Fachverfahrensherstellenden erleichtern. Insofern könnte dies eine hohe positive Wirkung auf die Datenqualität und den Arbeitsaufwand haben.

Schließlich ist es wichtig anzuerkennen, dass die föderale Struktur und daraus resultierende variierende Fachverfahren die Möglichkeiten zur Optimierung des AZR begrenzen. Während mutigere Schritte hin zu einer Zentralisierung bestimmter Aspekte positiv zu bewerten sind, sollte die lokale Umsetzung nicht vernachlässigt werden. Bei der föderalen Zusammenarbeit im Kontext der Digitalisierung ist es entscheidend, Probleme ganzheitlich anzugehen und Lösungsansätze unabhängig von ihrer Ursache zu entwickeln, ohne *blame shifting* zu betreiben.

6.3 Prozessperspektive weiter verankern und Prozessoptimierungen nutzen

Das dritte Handlungsfeld bezieht sich auf die systematische Berücksichtigung einer Prozessperspektive zur verbesserten Nutzung von Digitalisierungspotentialen und der Entlastung von Personalkapazitäten. Die Ausgestaltung von Verfahren, Anwendungen und (rechtlichen) Neuerungen orientiert sich bisher erwartungsgemäß stark an Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen, und der Prozessoptimierung kommt eher eine nachgeordnete Rolle zu. Angesichts der deutlichen Personalkapazitätsengpässe sowie der immer wieder als bedeutend hervorgehobenen Transparenz und Handlungsfähigkeit hinsichtlich der Durchlaufzeiten

der Verfahren müssen sich Verfahren zunehmend auch über die Optimierung der Prozesse legitimieren.

Eine erste Handlungsempfehlung ist daher, Prozessanalysen und -optimierungen zu systematisieren und dabei z.B. erstens Diskrepanzen zwischen Durchlaufzeiten und Bearbeitungszeiten weiter zu analysieren und zweitens die Bearbeitungsdauern von jenen Prozessschritten zu untersuchen, die innerhalb der Prozesse entweder besonders viel Zeit in Anspruch nehmen (z.B. BA-Web-Portaleintrag bei Niederlassungsbewilligung) oder die in besonders großer Häufigkeit auftreten. Die Analyse der besonders häufigen oder besonders zeitintensiven, durch Personen auszuführenden Prozessschritte macht deutlich, welche ohnehin schon knappen Personalkapazitäten an diesen Stellen gebunden werden und priorisiert Handlungsfelder. Dies ist in erster Linie eine Aufgabe der ABHn selbst. Im Weiteren können sich daraus aber auch Anforderungen an die Anpassung von Seiten des Bundes, z.B. bei dem BA-Portal, ergeben.

Als zweite Handlungsempfehlung wird vorgeschlagen, dass der Bund koordiniert (zusammen mit den Kommunen) **Standardprozesse (nicht Verfahren!)** als Benchmark modelliert. Im Unterschied zu Verfahrensvorgaben geht es bei Prozessmodellierungen auch um die Illustration der genutzten Datenquellen, der Differenzierung von manuellen und automatisierten Schritten usw. Diese Benchmark-Prozesse dienen einerseits als Referenzobjekte für interne Optimierung und Anwendungsentwicklungen in den Kommunen, andererseits aber auch als Gelegenheit, über konkrete Umsetzungsausführungen und -hürden im Austausch zu stehen.

6.4 Erwartete Wirkung

Die Handlungsempfehlungen weisen unterschiedlich starke Wirkungseffekte auf, wie in Tabelle 77 übersichtsartig dargestellt ist. Das Ziel sollte es sein, eine Kombination der verschiedenen Empfehlungen umzusetzen, da auch Maßnahmen mit moderater Wirkung einen bedeutenden Beitrag zur Weiterentwicklung des AZR und Verbesserung der Vollzugspraxis leisten können.

Tabelle 7: Erwartbare Wirkungseffekte der Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung	Wirkung
<i>Kompetenzen aufbauen</i>	
1. PIA-Portal ausbauen	+
2. Kontakt zu Digitalisierungsbeauftragten in ABHn herstellen	+++
3. Austausch zwischen ABHn fördern	+
4. Angrenzende Behörden über AZR-Zugang informieren	+
<i>Technische Funktionalitäten optimieren und vereinheitlichen</i>	
1. Austausch mit Fachverfahrensherstellenden ausbauen	+++
2. E-Akte vereinheitlichen/ standardisieren	+++
3. Übertragungsgeschwindigkeiten prüfen und optimieren	++
4. Fehlermanagement stärken	++
5. Doppelte Schreibrechte für Übergangsphase bei Zuständigkeitswechsel vergeben	++
6. Umfang der Speichersachverhalte reduzieren	++
<i>Prozessperspektive verankern - Prozessoptimierungen nutzen</i>	
1. Prozessanalysen und -optimierungen systematisieren	+++
2. Standardprozesse als Benchmark einführen	++

7. Zusammenfassung und Ausblick

Diese Studie befasste sich mit den Herausforderungen der digitalen Migrationsverwaltung mit einem besonderen Fokus auf den Datenaustausch über das AZR. Ziel dieser Studie war es, den IST-Zustand in den kommunalen (Ausländer-)Behörden hinsichtlich der Nutzung des AZR zu erfassen, die zentralen Herausforderungen zu identifizieren sowie Handlungsempfehlungen für eine zukünftige digitale Migrationsverwaltung zu formulieren. Dazu wurden drei Prozesse in zwei kommunalen ABHn erhoben und 15 Expert*innen zur AZR-Nutzung befragt. Die Studie zeigte,

- dass der Arbeitsaufwand und die Prozesse in den ABHn durch Schnittstellenprobleme und manuelle Meldungen zwischen Fachanwendung, AZR und E-Akte erhöht werden, was zu Effizienzeinbußen führt, und
- dass es in der exekutiv-föderalen Landschaft große Heterogenität in der internen Organisation, den verwendeten IT-Anwendungen, der Kapazität und Größe usw. der ABHn gibt. Im Ergebnis liegen damit zwar generell ähnliche, aber nicht die gleichen Prozessausgestaltungen zwischen den kommunalen ABHn vor.
- dass eine Wahrnehmung besteht, die Datenqualität sei unzuverlässig, oder aber auch, dass die Kenntnis, welche Daten bzw. was die Aussagekraft der Daten ist, unzureichend ist. Beides mindert die Nützlichkeit des AZR.

Auf Basis dieser Analyse wurden zentrale Handlungsempfehlungen formuliert:

1. Der erste Bereich der Empfehlungen konzentriert sich auf die Notwendigkeit, die Kompetenzen der Beschäftigten in den ABHn im Umgang mit dem AZR zu stärken, indem das Wissensmanagement verbessert und der Austausch zwischen den Behörden gefördert wird. Es wird auch darauf hingewiesen, dass es entscheidend ist, zuständige Ansprechpersonen für die Digitalisierung in den ABHn zu identifizieren und deren Kompetenzen zu den Anforderungen an Fachverfahren auszubauen. Zudem wird empfohlen, angrenzende Behörden besser über den Zugang zum AZR zu informieren und die Integration von Schnittstellen zu unterstützen.
2. Der zweite Bereich der Empfehlungen legt den Fokus darauf, technische Funktionalitäten der in den ABHn zum Einsatz kommenden Anwendungen zu optimieren und zu vereinheitlichen, indem Schnittstellen verbessert, die E-Akte standardisiert und die Datenübertragung beschleunigt wird. Weiterhin wird empfohlen, das Fehlermanagement zu stärken und die Komplexität des AZR nicht durch irrelevante Speichersachverhalte zu erhöhen. Trotz föderaler Strukturen wird die Notwendigkeit betont, Lösungen ganzheitlich anzugehen und die Zusammenarbeit zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden zu intensivieren.
3. Der dritte Bereich der Empfehlungen betont die Notwendigkeit, systematische Prozessanalysen und -optimierungen durchzuführen. Es wird vorgeschlagen, Diskrepanzen zwischen Durchlaufzeiten und Bearbeitungszeiten weiter zu analysieren und die Bearbeitungsdauern von Prozessschritten zu untersuchen, die besonders viel Zeit in Anspruch nehmen oder häufig auftreten. Diese Analysen sollen aufzeigen, wo knappe Personalkapazitäten gebunden sind und eine Möglichkeit bieten, Handlungsfelder zu priorisieren. Es wird zudem empfohlen, dass der Bund zusammen mit den

Kommunen Standardprozesse als Benchmark modelliert, um die genutzten Datenquellen und manuellen Schritte zu illustrieren, mit dem Ziel, diese zunehmend zu automatisieren. Diese Benchmark-Prozesse können als Referenz für interne Optimierung und Anwendungsentwicklungen in den Kommunen dienen sowie den Austausch über konkrete Umsetzungsausführungen und -hürden fördern.

Insgesamt wird deutlich, dass die Kommunikation mit den Fachverfahrensherstellenden im Zentrum der Empfehlungen steht. Die Fachverfahren bilden den Dreh- und Angelpunkt bei nahezu allen Aspekten der AZR-Nutzung. Eine mangelnde Kompatibilität der Verfahren führt dies zu Verzögerungen und erschwert die Fallbearbeitung anstatt sie zu erleichtern. Der Austausch sollte demgemäß weiter intensiviert und die Einbeziehung der Nutzenden verstärkt werden.

Diese Studie hat sich mit der digitalen Migrationsverwaltung aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaften und des Public Managements genähert. Dadurch konnten insbesondere Aspekte der zugrundeliegenden Strukturen und Prozesse beleuchtet werden. Diese Perspektive könnte in Folgestudie erweitert werden. Hier wäre zum einen eine rechtliche Bewertung als auch eine technische Analyse eine sinnvolle Ergänzung für ein ganzheitliches Verständnis. Zudem sollte die Betroffenenperspektive in weiteren Studien genauer untersucht werden, um sicherzustellen, dass die Weiterentwicklung des AZR keine Risiken und unbeabsichtigten Auswirkungen auf die Sicherheit und informationelle Selbstbestimmung von Schutzsuchenden mit sich bringt.

Des Weiteren ist die Migrationsverwaltung ein sich im Wandel befindendes Handlungsfeld mit zahlreichen Anknüpfungspunkten und Interdependenzen. Das AZR im Besonderen befindet sich in stetiger Weiterentwicklung. Die Ergebnisse dieser Studie sind daher in Zukunft vor dem Hintergrund der empirischen Realität zum Erhebungszeitpunkt zu betrachten.

In dieser Studie wurden eine Landeshauptstadt und ein ländlich geprägter Landkreis untersucht. Beide sind in Ostdeutschland gelegen. Nicht berücksichtigt werden konnten in dieser ersten explorativen Studie die ABHn größerer Metropolen sowie Stadtstaaten. Außerdem wurden für diese erste Studie keine westdeutsche Stadt oder Landkreis untersucht. Weitere Forschung, die die genannten Kommunen und deren ABHn einbezieht, kann für ein noch umfassenderes Bild sinnvoll sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Digitalisierung der Migrationsverwaltung und das AZR im Speziellen Effizienz- und Koordinationspotenziale birgt und solche auch bereits realisiert hat. Allerdings ist Digitalisierung und eine zentrale Informationsdatenbank wie das AZR kein Selbstläufer. Um Effizienzpotenziale und damit auch Entlastung für die angespannten Personalkapazitäten zu realisieren, müssen wesentliche Prozessschritte automatisiert werden. Erst dann kann das AZR die Sachbearbeitenden der ABHn entlasten. Diese systematische, zweckorientierte Einbindung und Weiterentwicklung des AZR zu einer zentralen Datenbank mit automatisierten, genutzten Informationsübertragungen in andere Anwendungen ist dabei nicht nur eine Frage der technischen Funktionalität, sondern auch der organisatorischen und strategischen Zielsetzung und Steuerung in den betroffenen Behörden.

Referenzen

- BAMF. (2022a). *Das Ausländerzentralregister*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Behoerde/flyer-auslaenderzentralregister.pdf?__blob=publicationFile&v=11
- BAMF. (2022b, Juni 3). *Datenerhebung: Führung des Ausländerzentralregisters*. BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. <https://www.BAMF.de/DE/Behoerde/Aufgaben/Datenerhebung/datenerhebung-node.html>
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Hafner, J., Kastilan, A., Oehlert, F., & Reusch, M. C. (2023). *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783748939115>
- Bogumil, J., Burgi, M., Kuhlmann, S., Hafner, J., Heuberger, M., & Krönke, C. (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik: Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845295862>
- Bogumil, J., Hafner, J., & Kastilan, A. (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es—Und wie kann man sie lösen?* Stiftung Mercator.
- Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. (2020). *Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz): Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat an den Deutschen Bundestag gemäß Artikel 13 des Gesetzes vom 2. Februar 2016 (BGBl. I S. 130)*.
- Bundesregierung. (2022). *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. November 2022*. <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/2139142/2af66635ad72df3a1c42f94b770c4850/2022-11-02-mpk-beschluss-data.pdf>
- Dahlkamp, J. (2023, März 17). Die Notaufnahme der Republik: Vier Tage in einer Ausländerbehörde. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/panorama/naumburg-arbeitsalltag-einer-unterbesetzten-und-ueberlasteten-auslaenderbehoerde-a-24c24166-267b-44fd-90a7-81992906818e>
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2021). *Grundlagen des Geschäftsprozessmanagements* (T. Grisold, S. Groß, J. Mendling, & B. Wurm, Übers.). Springer Vieweg.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und Qualitative Inhaltsanalyse*. VS Verlag.
- Kühn, B., & Gluns, D. (2022). *Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*. Robert Bosch Stiftung.
- Liebold, R., & Trinczek, R. (2009). Experteninterview. In S. Kühl, P. Strodtholz, & A. Taffertshofer (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung: Quantitative und Qualitative Methoden* (S. 32–56). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91570-8_3
- Lincoln, S. (2022). *Das Ausländerzentralregister. Eine Datensammlung außer Kontrolle*. Gesellschaft für Freiheitsrechte. https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2022/01/Studie_Auslaenderzentralregister.pdf
- Meuser, M., & Nagel, U. (1991). ExpertInneninterviews—Vielfach erprobt, wenig bedacht. In D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen* (S. 441–471). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-97024-4_14
- Misoch, S. (2019). *Qualitative Interviews*. De Gruyter Oldenbourg.
- Piesold, R.-R. (2021). Prozessorientierte Verwaltung. In R.-R. Piesold, *Kommunales E-Government* (S. 109–129). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63094-5_8

Pressestatement zur Ministerpräsidentenkonferenz am 15. Juni 2023 in Berlin (MPK). (2023, Juni 15). <https://www.youtube.com/watch?v=roFASXuakng>

Störr-Ritter, D. (2019). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der Praxis. In J. Bogumil, S. Kuhlmann, & I. Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 127–140). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845296500-127>