

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



30.09.2025

Bundesvereinigung
der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung. Wie bereits den entsprechenden Gesetzentwurf in der letzten Legislaturperiode, begrüßen wir im Grundsatz auch die jetzt vorgeschlagenen Regelungen und sehen darin einen wichtigen Schritt hin zur umfassenden Digitalisierung der aufenthaltsrechtlichen Verfahren. Insbesondere begrüßen wir, dass der Entwurf nunmehr – wie auch schon der Diskussionsentwurf – wieder vorsieht, den Ausländerbehörden Zugriff auf das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister nach §§ 492 ff. einzuräumen. Dies vorausgeschickt, möchten wir im Übrigen noch auf folgende Aspekte hinweisen:

Zu Art. 1 Nr. 4 lit a) cc) (§ 3 Abs. 1 Nr. 5a AZRG-E):

Zunächst soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass eine Abbildung des Umstandes sowie der Dauer einer Leistungseinschränkung nach dem AsylbLG im AZR den Blick auf die (sozialrechtliche) Situation einer Person vervollständigt und somit aus ausländerbehördlicher Perspektive zu begrüßen ist. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Anfragen bei der jeweils zuständigen Leistungsbehörde zum Ob und Zeitraum der Leistungsgewährung abnehmen sollten.

Zur weiteren Verfahrensoptimierung ist jedoch aus praxisbezogener Sicht darüber hinaus bedeutsam, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die aus seiner Warte zu meldenden Erkenntnisse (z.B. aus Anhörungen im Rahmen des Ersteinreiseprozesses) auch zuverlässig an die zuständigen Sozialbehörden meldet. Da dies aber derzeit nur in seltenen Fällen der Fall ist, sehen sich die Ausländerbehörden derzeit oftmals gezwungen, die in der Ausländerakte zur Verfügung stehenden (unzureichenden) Informationen zu übermitteln.

Darüber hinaus erschließt sich uns nicht, warum Leistungsausschlüsse in der vorgesehenen detaillierten Form erfolgen sollen. Die vorgesehene Art der Erfassung bedeutet einen erheblichen Aufwand bei den für die Übermittlung zuständigen Behörden, aber auch bei den Ausländerbehörden, die diese Informationen abrufen können müssen, und auch beim BVA. Hier sollte der enorme Pflegeaufwand für die betroffenen Behörden bei zukünftigen Änderungen bzw. Anpassungen der Rechtsgrundlagen im AsylbLG im Blick behalten werden. Nach unserer Auffassung sollte es genügen, einen einfachen Meldesachverhalt jeweils zur Leistungskürzung und zum Leistungsausschluss (ohne Angabe der konkreten Rechtsgrundlage) zu schaffen.

Zu Art. 1 Nr. 5 lit c) bb) (§ 6 Abs. 5 Nr. 7 AZRG-E):

Die Regelung, ausländische Ausweisdokumente oder sonstige zur Klärung der Identität geeignete Dokumente zu ausländischen Personen, die keine freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger sind, im AZR zu speichern, wird begrüßt.

Trotz des in der Gesetzesbegründung aufgeführten Umstandes, dass die diesbezüglich geplante Erfassung im AZR keine fachrechtliche Bindungswirkung für andere Behörden entfaltet, kann sie eine sachgerechte Entscheidung über die oftmals diffizilen Fragen der Identitätsklärung erleichtern. Gerade in Fallkonstellationen, in denen die einschlägigen Herkunftsländer nicht über ein funktionierendes Personenstandswesen verfügen (z.B. Somalia), kann dieser neue Speichersachverhalt zu spürbaren Verbesserungen in Bezug auf die Identitätsklärung führen. Im Lichte der gesetzgeberischen Intention, das AZR als zentrale Ausländerdatei zu etablieren, regen wir zudem an, auch Asylbescheide mit Eintritt der Vollziehbarkeit im AZR zu hinterlegen.

Nach wie vor ungeklärt ist im Übrigen die Frage, welche nichtamtlichen Dokumente als ein Nachweis für die Identität einer Person dienen können sollten. Hier bedarf es in jedem Fall einer Klarstellung durch das BMI.

Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang des Weiteren, auch die Feststellung der Staatenlosigkeit als wesentliches Identitätsmerkmal ebenfalls zwingend im AZR zu erfassen. Die der Feststellung der Staatenlosigkeit zugrundeliegenden Nachweisdokumente sind ebenfalls wie die Identitätsnachweise im AZR abzuspeichern.

Eine Zentralisierung der Feststellung der Staatenlosigkeit auf eine zentrale Behörde (z. B. BAMF) wird aus hiesiger Sicht nicht empfohlen, da die Echtheitsprüfung ausländischer Dokumente, insbesondere bei fehlender Apostille oder Legalisation nach § 13 KonsG, intensive persönliche Kommunikation erfordert. Nur die örtlichen Ausländerbehörden verfügen über die notwendige Nähe zu den Betroffenen und den direkten Zugang zu Originaldokumenten. Eine Zentralisierung würde die Kapazitäten des BAMF überlasten und die Funktionsfähigkeit der kommunalen Behörden erheblich einschränken, wodurch die Vorgaben des Staatenlosenübereinkommens gefährdet würden. Die Feststellung sollte daher ortsbezogen durch die Ausländerbehörden erfolgen und die Daten rechtssicher im AZR gespeichert werden.

Zu Art. 1 Nr. 19 (§ 29 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 4a AZRG-E):

Die vorgesehene Zentralisierung der im Visumverfahren maßgebenden antragsbegründenden Unterlagen in einer Visadatei wird befürwortet. Sie hat den Vorteil, dass die Unterlagen bei einem Zuständigkeitswechsel der im Visumverfahren beteiligten Ausländerbehörde zentral in der Visadatei abgerufen werden könnten und nicht mehr einzeln manuell versendet oder angefordert werden müssten und somit die Antragsprozesse beschleunigt werden könnten.

Allerdings geht die vorgesehene Zentralisierung nicht weit genug. Es könnten noch mehr Entwicklungspotenziale für eine Verbesserung des digitalen Datenaustausches ausgeschöpft werden. Es fehlen beispielsweise Informationen, wie die jeweilige Ausländerbehörde Kenntnis von dem Eingang der Unterlagen in der Visadatei erhalten soll.

Kritisch zu betrachten ist insbesondere, dass für eine Stellungnahme im Rahmen eines Visumverfahrens aufgrund eines relevanten Voraufenthalts im Bundesgebiet die jeweilige Ausländerakte weiterhin für jede einzelne Person bei der früher zuständigen Ausländerbehörde anzufragen wäre. Dies begründet einen erheblichen Verwaltungsaufwand in den Fällen relevanter Zuständigkeitswechsel.

Eine aus Sicht der Praxis hilfreiche technische Lösung bestünde darin, dass die vormals zuständige Ausländerbehörde eine automatisierte Push-Nachricht (Aktenanforderung) über das System erhält, sobald ein neuer Visumsantrag in der zentralen Visadatei eingegangen ist.

Darüber hinaus regen wir an, dass im Falle des Vorliegens sicherheitsrelevanter Erkenntnisse, z.B. bei Fahndungssuchen von Staatsanwaltschaften, bei einer zurückliegenden Zurückweisung sowie beim Eingang eines neuen Visumsantrags in der zentralen Visadatei eine automatisierte Push-Nachricht (Anforderung der Erkenntnisse bzw. des zugrundeliegenden Sachverhalts) über das System an die zuständige Stelle digital übermittelt wird. Sofern z.B. die Ausländerakte der vormals zuständigen Ausländerbehörde durch eine digitalisierte Push-Nachricht sogleich bei Eingang des Visumsantrags automatisiert angefordert werden würde und gleiches auch für sicherheitsrechtliche Erkenntnisse und diese Unterlagen zusammen mit den Visumsunterlagen zentral in der Visadatei hinterlegt werden würden, so würde diese verbesserte digitale Kommunikation eine deutliche Beschleunigung für Stellungnahmen von Ausländerbehörden in Visaverfahren ermöglichen und damit auch die Antragsprozesse beschleunigen, da die entscheidungserheblichen Informationen dann gebündelt und zentral abrufbar vorliegen würden.

Zu Art. 2 Nr. 4 lit a) und b) (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit g) und Nr. 2 lit f):

Der Vorschlag sieht vor, dass die Daten von Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, nach fünf Jahren, diejenigen von Minderjährigen (Vollendung des 6. Lebensjahr) aber erst nach zehn Jahren gelöscht werden sollen. Vermutlich handelt es sich um eine Verwechslung.

Darüber hinaus hat uns folgender Hinweis erreicht:

Sinnvoller und besser im Einklang mit den vorhandenen relevanten Regelungen wären die Löschrufen wie folgt zu regeln:

- bei Personen bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres: Löschung der biometrischen Daten nach 6 Jahren seit der Erhebung der Daten,
- bei Personen nach der Vollendung des 24. Lebensjahres: Löschung der biometrischen Daten nach 10 Jahren seit der Erhebung der Daten.

Parallelen hierzu finden sich in den Regelungen des § 5 Abs. 1 PassG und § 8 Abs. 1 AufenthV.

Zu Art. 3 Nr. 2 (§ 68 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E):

Die vorgeschlagene Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG eröffnet die Möglichkeit, Verpflichtungserklärungen auch elektronisch abzugeben, und sieht in diesem Fall vor, dass „die die Erklärung abgebende Person durch geeignete Maßnahmen vor einer übereilten Abgabe der Erklärung zu warnen ist“.

Die Formulierung einer „geeigneten Maßnahme“ könnte in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheit hervorrufen und zu regelmäßigen Rechtsstreitigkeiten führen, da Verpflichtungsgeber in diesem Fall versuchen könnten, sich nachträglich auf das Unterbleiben solcher geeigneter Warnmaßnahmen durch die Behörden zu berufen und so eine Unwirksamkeit der Verpflichtungserklärung und ihrer Haftungspflicht geltend zu machen. Um dem vorzubeugen, müssten Behörden Absicherungsmaßnahmen treffen, um im Konfliktfall gegebenenfalls auch einen Nachweis über erfolgte Warnmaßnahmen zu erbringen, was zu einem steigenden Verwaltungsaufwand und einem Mehr an Bürokratie führen könnte.

Aus diesen Gründen wird hierzu folgendermaßen angeregt:

- Im Rahmen des Gesetzes oder der Anwendungshinweise klarzustellen, welche Maßnahmen geeignet wären, den Verpflichtungsgeber bei Abgabe einer elektronischen Erklärung zu warnen.
- Alternativ die Formulierung dahingehend abzuändern, dass die betroffene Person bei Abgabe der Erklärung über deren Bedeutung und Reichweite zu belehren ist.
- Anstelle der Forderung geeigneter Warnmaßnahmen den Personen, die die Verpflichtungserklärung elektronisch abgeben, eine Frist einzuräumen, die Abgabe der Erklärung zu widerrufen.

Zu Art. 3 Nr. 5 (§ 87 Abs. 4 AufenthG-E)

Wie bereits einleitend bemerkt, wird diese Änderung ausdrücklich begrüßt.

Im Zuge der notwendigen Abstimmung mit der Justizverwaltung muss sichergestellt werden, dass ein Auskunftersuchen der Ausländerbehörde an das ZStV immer mit den Personalien des betroffenen Ausländers erfolgen kann. Eine Anfrage mit staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichen wird nicht möglich sein, da diese ja wegen der fehlenden Übermittlungspflicht nicht

(mehr) bekannt sind. Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass die Ausländerbehörde, wenn sie ein Auskunftersuchen zu einem bestimmten Ausländer stellt, auch immer über alle aktuell gegen diese Person anhängigen Strafverfahren Auskunft erhält.

Darüber hinaus wird gebeten, im Zuge dieser Abstimmung mit der Justizverwaltung darauf hinzuwirken, dass die Möglichkeit geschaffen wird, auf das ZStV mittels einer Schnittstelle direkt aus dem Fachverfahren der Ausländerbehörden zuzugreifen. Dies würde die Effizienz des Verfahrens in jedem Fall optimieren und dafür sorgen, dass die Ausländerbehörden schnell und einfach Zugriff hätten.

Im Übrigen sollte die Kommunikation mit dem ZStV so weiterentwickelt werden, dass sie nicht nur einseitig erfolgt, d.h. die Ausländerbehörden sich anlassbezogen eine Auskunft zu einem Einzelfall einholen. Vielmehr sollte die Kommunikation auch dazu dienen, dass die Ausländerbehörde über die Einleitung von Straf- oder Bußgeldverfahren bei Drittstaatsangehörigen automatisch informiert wird. In einer weiteren Stufe sollte die Kommunikation mit den Justizbehörden auch dahingehend ausgebaut werden, dass eine bilaterale Kommunikation möglich ist, z.B. Anfragen nach § 465a StPO oder § 72 Absatz 4 AufenthG und die entsprechenden Antworten beidseitig auf erprobtem und gesichertem elektronischem Weg (z.B. über den XAusländer-Standard) übermittelt werden können.

Zu Art. 4 Nr. 2 lit c (§ 61a Abs. 3 AufenthV-E)

Die vorgesehene Nachnutzung biometrischer Daten wird ausdrücklich begrüßt; sie entspricht einer immer wieder von kommunaler Seite vorgetragenen Forderung.

Allerdings ist auch zu bedenken, dass sich damit Risiken verbinden können. Das könnte etwa für Drittstaatsangehörige gelten, die ihr äußeres Erscheinungsbild verändert haben oder bei denen durch eine Passnachschauf festgestellt werden könnte, dass sie in einen Gefährderstaat gereist sind. In solchen Fällen kann eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde einen Sicherheitsgewinn darstellen. Dem kann Rechnung getragen werden, wenn die Nutzung der Biometriedaten in das Ermessen der Ausländerbehörden gestellt bleibt.

Auch darüber hinaus sind praktische Auswirkungen dieser Neuregelung in der derzeit vorgesehenen Ausgestaltung stellenweise problematisch und könnten sogar zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen an Kinder und Jugendlichen. Die Befristung der Gültigkeit auf fünf Jahre wird dazu führen, dass für diesen Personenkreis wiederholt neue Dokumente ausgestellt werden müssen, was mit wiederholter persönlicher Vorsprache einhergeht sowie Kosten für das Dokument und Lichtbilder verursacht.

Darüber hinaus bedarf es noch einer entsprechenden Klärung mit der Bundesdruckerei. Die Klärung muss insbesondere dahingehend erfolgen, dass die Bundesdruckerei ab dem Tag des Inkrafttretens der Regelung tatsächlich auch die im lokalen Datensatz oder später dann im AZR gespeicherten biometrischen Daten für die Erstellung von eATs akzeptiert und verwendet. Hinsichtlich der am 01.05.2025 in Kraft getretenen Änderungen nach dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis-, und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen zu den Lichtbildern ist eine Abstimmung mit der Bundesdruckerei unbedingt angezeigt.

Zu Art. 8 Nr. 3 (§ 3 AZRG-E):

Die vorgesehenen Anpassungen an das SBGG stellen einen absoluten Paradigmenwechsel dar, der die Ausländerbehörden vor enorme Herausforderungen und Belastungen stellt. Nach den im Entwurf verankerten Neuregelungen wird die Namensführung von Drittstaatsangehörigen nun an die Namensführung angepasst, die für das Meldewesen gilt. So, wie die Regelungen im Entwurf derzeit ausgeführt sind, gilt dies gerade und anders als in der Begründung zum Gesetzentwurf ausgeführt, nicht nur für Personen, die ihr Geschlecht und ggf. ihren Vornamen nach dem SBGG ändern.

Vielmehr bedeutet die derzeitige Formulierung („abweichende Namen und Geschlechtsangabe aus den vorgelegten Ausweisdokumenten des Herkunftsstaates“), dass auch bei allen Drittstaatsangehörigen, die bisher nach den Personalien, die sich aus ihrem Personaldokument/Pass ergeben, geführt wurden und die einen Familiennamen nach deutschem Recht führen,

- a) im AZR die Namensführung geändert werden muss,
- b) im lokalen Datenbestand die Namensführung geändert werden muss und
- c) neue aufenthaltsrechtliche Dokumente auf die neue Namensführung ausgestellt werden müssen (Aufenthaltstitel, Duldungen, Aufenthaltsgestattungen).

Darüber hinaus ist ungeklärt, wie sich zukünftig das Verhältnis von Pass/Ausweisdokument zu eAT auswirkt, wenn die Personalien auf dem eAT nicht mehr denen entsprechen, die im Pass aufgeführt sind. Hier bedarf es dringend einer Klärung, da diese Personen ansonsten massive Probleme bei Reisetätigkeit, Vorsprache bei anderen Behörden, Banken, beim Arbeitsgeber etc. bekommen werden.

Auch unklar ist in diesem Zusammenhang, wie diese unterschiedlichen Personalien zukünftig auf den aufenthaltsrechtlichen Dokumenten dokumentiert werden sollen. Bei Personen, die „lediglich“ aufgrund einer Eheschließung einen Familiennamen nach deutschem Recht führen, könnte dies zwar ggf. über eine neue Nebenbestimmung „Familiennamen nach Pass“ (analog der jetzigen „Familiennamen nach deutschem Recht“) gelöst werden. Für die Fälle, die ihre Personalien aufgrund des SBGG geändert haben, wird dies jedoch angesichts des Offenbarungsverbots nach § 13 SBGG keine Lösung sein. Die in der Begründung aufgezeigte Verfahrensweise (Ausstellung eines deutschen Passersatzpapiers und eines entsprechenden eAT) ist für die begrenzte Anzahl an Fällen, die ihre Personalien nach dem SBGG ändern, sicher gangbar. Für die zuvor beschriebenen Fälle, in denen ein Familienname nach deutschem Recht vorliegt, ist dies aber angesichts der wesentlich höheren Fallzahlen in keinem Fall durch die Ausländerbehörden leistbar.