

Digitalisierung der Migrationsverwaltung

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Ausländerbehörden – oder: eine kleine Revolution

Die Digitalisierung der Migrationsverwaltung ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den politisch-administrativen Fokus gerückt. Neben den allgemeinen technologischen Entwicklungen und dem häufig attestierten Aufholungsbedarf der deutschen Verwaltung in Sachen Digitalisierung sind nicht zuletzt die massiven Vollzugsdefizite im Bereich der Migrationsverwaltung Anlass für diese Entwicklung. Die Erwartung an eine Digitalisierung der Migrationsverwaltung sind dann auch gleich überbordend: Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, Stärkung der Leistungsfähigkeit, Arbeitsentlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden sind vielfach genannte Stichworte.¹

Folgend soll ein kurzer Überblick über verschiedene Digitalisierungsvorhaben im Bereich der Migrationsverwaltung gegeben und anschließend *ein* Digitalisierungsvorhaben für eine Analyse herausgegriffen werden: die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Ausländerbehörden.

¹ Vgl. Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 10. Mai 2023 und vom 15. Juni 2023. *Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch* (2023): *An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 36 ff.

1. Digitalisierung der Migrationsverwaltung – Versuch einer Systematisierung

Möchte man etwas Systematik in die verschiedenen Digitalisierungsbestrebungen im Migrationsbereich bringen, kann eine Unterscheidung entlang der Adressatenrichtung einerseits sowie der Dimensionen Recht, Technik und Prozess andererseits vorgenommen werden. Digitalisierungsbemühungen der öffentlichen Verwaltung können sich insofern auf die reine Binnendigitalisierung einer Behörde beziehen (z. B. Einführung der eAkte in einer Ausländerbehörde). Digitalisierung kann aber ebenso den Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen adressieren – sei es innerhalb oder über Verwaltungsebenen hinweg (z. B. elektronischer Datenaustausch zwischen Ausländer- und Leistungsbehörden² oder Ausländerbehörden und dem Bundesverwaltungsamt). Und schließlich kann die Beziehung der öffentlichen Verwaltung zu Inanspruchnehmern der Verwaltungsleistung angesprochen sein (z. B. Einführung von Online-Diensten in Ausländerbehörden für die digitale Antragseinreichung).

Auf einer anderen Dimension können Digitalisierungsbemühungen zunächst aus Perspektive der rechtlichen Regelungen gefasst werden. Dabei existieren Regelungen, die *auch* die Migrationsverwaltung betreffen, aber nicht ausschließlich für diese bestimmt sind (z. B. Datenschutzgrundverordnung, Onlinezugangsgesetz). Daneben existieren Regelungsinitiativen, die sehr spezifisch die Migrationsverwaltung ansprechen (z. B. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung). Manche haben dabei den Fokus auf die sogenannten Government-2-Citizen-Beziehungen, andere adressieren explizit den interbehördlichen Datenaustausch (Government-2-Government-Beziehungen).

² Vgl. auch *Boris Kühn und Danielle Gluns (2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*, Robert Bosch Stiftung.

Digitalisierung der Migrationsverwaltung

gen; z. B. Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht). Blickt man auf die Dimension „Technik“ können verschiedene Produkte, Standards und Tools in den Blick genommen werden. Stichworte hier sind eAkte-Systeme, Fachverfahren, Standards (XAusländer), Plattformen, Robotic Process Automation, Künstliche Intelligenz, Formularmanager etc. pp. Und schließlich zielen Digitalisierungsvorhaben immer auch auf eine Änderung der Ablaufprozesse ab bzw. berühren diese fundamental. Hinsichtlich der Beziehung zu den Antragsstellern sind dies Fragen der Neuorganisation des Front-Office, der Kundensteuerung, usw. usf. Im interbehördlichen Bereich betrifft dies die Neuorganisation der Prozesse in der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsstellen und im Binnenbereich steht die Frage im Mittelpunkt, wie Prozesse unter Einsatz digitaler Technologien neu organisiert werden können. So hat die Einführung der eAkte in einer Ausländerbehörde Auswirkungen auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Homeoffice-Möglichkeiten, die wiederum Effekte auf die Attraktivität des „Arbeitsplatzes Ausländerbehörde“ hat. Alles hängt mit Allem zusammen.

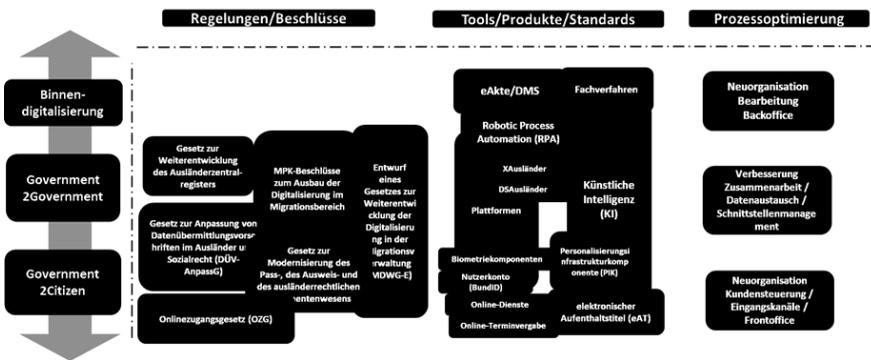


Abbildung 1: Dimension der Digitalisierung der Migrationsverwaltung

Im Folgenden wird gleichwohl aus dieser Vielzahl von Digitalisierungsbemühungen der Bereich Government-2-Citizen herausgegriffen und hier die verschiedenen Dimensionen Recht, Technik und Prozesse herausgearbeitet.

2. Das Onlinezugangsgesetz und das Themenfeld „Ein- und Auswanderung“

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) wurde der deutschen Verwaltung insgesamt, mithin auch den Ausländerbehörden, aufgetragen, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Das im Jahr 2017 verabschiedete Gesetz sah hierbei zunächst eine Verpflichtung vor, den Onlinezugang bereits bis Ende 2022 sicherzustellen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZGÄndG) aus dem Jahre 2024 wurde diese Umsetzungsfrist aus dem Gesetzestext entfernt. Regelungstechnisch weist die Formulierung „auch“ zudem darauf hin, dass mit dem OZG keine ausschließlich Antragsstellung über Online-Dienste („Digital Only“) verlangt wird, sondern die analoge Beantragung weiterhin möglich sein soll.³ Und ein subjektiv, einklagbares Recht auf einen Onlinezugang war mit dem OZG grundsätzlich nie verbunden.⁴

Im IT-Planungsrat, der das zentrale Gremium für die Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Bereich ist, wurde jedenfalls 2018 beschlossen, bei der Umsetzung des OZG auf eine Arbeitsteilung zwischen den Ländern zu setzen. Nicht jedes Bundesland mit seinen kommunalen Gebietskörperschaften sollte insofern selbst zur Digitalisierung einer jeden

³ Infolge des OZGÄndG sollen gleichwohl unternehmensbezogene Bundesleistungen ab 2029 „ausschließlich elektronisch“ angeboten werden (§ 1a Abs. 1 S. 2 OZG n. F.).

⁴ *Wolfgang Denkhaus, Eike Richter, Lars Bostelmann* (2019): E-Government-Gesetz / Onlinezugangsgesetz: EGovG/OZG § 1 Rn.17.

Verwaltungsleistung Überlegungen anstellen müssen, sondern es sollten bestimmte Bundesländer für bestimmte, sogenannte Themenfelder verantwortlich sein. So war Idee, die durch ein Bundesland mit seinen Kommunen gefundenen Lösungen schließlich den anderen Bundesländern und Kommunen zur Nachnutzung zu überlassen (sog. Einer-für-Alle-Prinzip; kurz: EfA-Prinzip).

Im Zuge dieses Vorgehens übernahm das Land Brandenburg die Federführung für das OZG-Themenfeld „Ein- und Auswanderung“. In diesem Themenfeld sind klassische Leistungen der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden enthalten – von der Beantragung eines Aufenthaltstitels, der Abgabe einer Verpflichtungserklärung bis hin zur Einbürgerung. Die OZG-Leistung „Aufenthaltstitel“ wird dabei durch Brandenburg selbst projiziert („Aufenthalt Digital“), die OZG-Leistung „Verpflichtungserklärung“ durch das Partnerland Hessen und die Leistung „Einbürgerung“ durch das Partnerland Nordrhein-Westfalen.

3. Warum die Digitalisierung (nicht nur) der Ausländerbehörden so kompliziert ist – oder: die Mühen der Ebene(n)

Die federführende Entwicklung von Onlinediensten durch *ein* Bundesland für *alle* Ausländerbehörden anderer Bundesländer scheint plausibel, aber steht in der praktischen Umsetzung vor den enormen Herausforderungen der föderalen Vollzugsrealitäten.⁵

Der Vollzug eines Bundesgesetzes geschieht bekanntermaßen in der Regel durch die Bundesländer, den diese wiederum oftmals kommunalen Behörden überantwortet haben. Nichts anderes geschieht im Ausländerwesen: Das Aufenthaltsgesetz statuiert den Vollzug durch die Länder (§ 71 AufenthG); die Bundesländer normieren in Ihren Zuständigkeits-

⁵ Vgl. ausführlich *Philipp Richter*: Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n), in: *Verwaltung & Management* 28 (2022), 150–155.

verordnungen i. d. R. die kommunale Ebene als vollzugsverantwortlich (z. B. § 1 AuslRZV BB).

So kommt es, dass über fünfhundert, ganz überwiegend kommunale, Ausländerbehörden für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständig sind. Und Zahl und Größe dieser Ausländerbehörden richtet sich eben nach den Kommunalstrukturen des jeweiligen Bundeslandes, d. h. beispielsweise nach eher kleinteiligen Gebietskörperschaften in Baden-Württemberg und Bayern und eher großflächigen Einheiten in Mecklenburg-Vorpommern. Zudem können Landratsämter und Stadtverwaltungen mit den ihnen inkorporierten Ausländerbehörden innerhalb der Bundesländer ganz unterschiedliche Größen haben. Von sehr großen Ausländerbehörden kreisfreier Städte mit einer dreistelligen Mitarbeiterzahl und dislozierten Außenstellen bis zur kleinen Ausländerbehörde eines Landratsamtes im ländlichen Raum „ist alles dabei“. Diskussionen über die „Digitalisierung der Migrationsverwaltung“ unterschlagen insofern häufig, dass Ausländerbehörden als solche eben kein eigenen, selbstständigen Behördenstrang darstellen, sondern Teil größerer Verwaltungseinheiten eines Landratsamtes oder einer Stadtverwaltung sind.

Für die Umsetzung von Digitalisierungsbemühungen generell und im Bereich der Migrationsverwaltung hat diese hohe Heterogenität mehrere Konsequenzen:

- Die in den Ausländerbehörden zum Einsatz kommende Fachsoftware zur Unterstützung der Aufgabenerledigung („Fachverfahren“) ist nicht einheitlich. Verschiedene Ausländerbehörden verwenden unterschiedliche Fachsoftware, die sie jeweils in eigenständigen Beschaffungsprozessen über die Jahre hinweg angeschafft haben.
- Die Einführung einer eAkte hängt oftmals – nicht in jedem Fall – von der grundsätzlichen Einführung der eAkte in der „Behörde Landratsamt“ oder der „Behörde Stadtverwaltung“ ab. Die Ausländerbehörden werden hier insofern oftmals von der Policy und Verwaltungskultur Ihrer jeweiligen Behörde beeinflusst.

- In den Ausländerbehörden haben sich, ob der unterschiedlichen Größen, der unterschiedlichen Fachsoftware, dem unterschiedlichen Stand der Digitalisierung, verschiedener Verwaltungskulturen, unterschiedliche Prozesse etabliert, die auch zu unterschiedlichen Anforderungen an digitale Produkte, wie Online-Diensten, führen.

4. Und sie digitalisiert sich doch: Kontextsensitive Vorgehensweise als Erfolgsfaktor

Nun lassen gerade diese Bedingungen die Sehnsucht nach bundesweit einheitlichen und standardisierten digitalen Lösungen besonders groß werden. Gleichwohl muss hier zwischen etwaigen Lösungen selbst und der *Implementation* dieser Lösungen unterschieden werden. Gerade weil sich aus den oben genannten Faktoren über Jahrzehnte unterschiedliche Strukturen und Prozesse etabliert haben, wäre es naiv anzunehmen, diese mit pauschal-einheitlichen digitalen Mitteln ersetzen zu können. Ohne Berücksichtigung der Implementationsstrukturen und Situationen vor Ort lassen sich digitale Lösungen bundesweit oft nur schwer etablieren.

Insofern war für das Brandenburger Projektteam („Aufenthalt Digital“) bei der Umsetzung des OZG in den Ausländerbehörden handlungsleitend, dass bestehende Strukturen nicht ignoriert, sondern mitbedacht werden. Von zentraler Bedeutung hierbei war, dass mit dem sogenannten XAusländer-Standard eine bereits über Jahre gewachsene Kommunikationsstruktur zwischen den Ausländerbehörden bzw. deren Fachverfahren, aber auch zu anderen Bundesbehörden etabliert war, auf die es aufzusetzen galt. So gehen die Online-Anträge über den XAusländer-Standard strukturiert in *jedes* Fachverfahren einer *jeden* Ausländerbehörde ein, damit dort die (digitale) Weiterbearbeitung des Antrags möglichst medienbruchfrei erfolgen kann. Insofern greift auch die Unterscheidung zwischen „Front-End- Antragsstellerperspektive“ einerseits und „Backend-Sachbearbeiterperspektive“ andererseits zu kurz. Eine

sinnvolle Implementation des OZG verlangt die Berücksichtigung *beider* Perspektiven. So ist dem Antragssteller nicht geholfen, wenn eine Online-Antragsstellung zwar ermöglicht wird, aber sich die Bearbeitungsprozesse in der Behörde selbst durch „unsaubere“ Übermittlung von Antragstellerdaten verlangsamen.

Eine weitere Maßnahme war, die entwickelten Online-Dienste den Ausländerbehörden als sog. WebComponent zur Einbettung in ihre Webauftritte anzubieten und mit Individualisierungsmöglichkeiten auszustatten. So können Behörden – im maßvollen Ausmaß – Textpassagen in den Onlinediensten auf ihre individuellen Situationen vor Ort anpassen. Damit steht ein einheitlicher, bundesweit einsetzbarer Online-Dienst zur Verfügung, der aber die notwendige Flexibilität aufweist, um den Verhältnissen vor Ort Rechnung zu tragen.

Und in der fachlichen Ausgestaltung der Online-Dienste galt es, die große Bandbreite an Anforderungswünschen zwischen den Ausländerbehörden in Ausgleich zu bringen. Erfahrungsgemäß variieren die Vorstellungen an einen „idealen“ Online-Service je nach Größe der Ausländerbehörde, verwendetem Fachverfahren- und eAkte-System, Bundesland, Verwaltungskultur, Behördentyp (Stadt- oder Landratsamtsverwaltung) etc. pp. – und diese Vorstellungen können sich im Zeitverlauf verändern und auch innerhalb einer Ausländerbehörde unterschiedlich ausfallen. Um eine größtmögliche Nachnutzung durch viele Ausländerbehörden zu erreichen, mussten und müssen diese mannigfachen Anforderungen in einen stetigen Ausgleich gebracht werden.⁶

⁶ Vgl. ausführlicher *Stefanie Wendland/Emilia Sandler*: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Einführung von Online-Diensten in den Ausländerbehörden, in: Informationsbrief Ausländerrecht 45 (2023), 169–174.

5. (Zwischen-)Bilanz der Umsetzung des OZG in den Ausländerbehörden – oder: eine kleine Revolution

Auch wenn das OZG in Gänze bis dato nicht als Erfolg bewertet werden kann, scheint die Implementation im Bereich des Ausländerwesens bis dato gelungen. Die OZG-EfA-Dienste decken mittlerweile verschiedenste Anliegen ab und werden in acht Sprachen angeboten.⁷ Die Dienste liefern strukturiert-maschinenbare Daten in die Fachverfahren der Ausländerbehörden, bieten einen Rückkanal zur Unterlagenachreichung und werden mit Methoden des agilen Projektmanagements permanent fachlich wie technisch weiterentwickelt.

Entscheidend ist aber, dass die Online-Dienste „Aufenthalt Digital“ mittlerweile in über 300 Ausländerbehörden Deutschlands zum Einsatz kommen. Dies sind inzwischen mehr als Hälfte aller Ausländerbehörden – und die Nachnutzungsquote ist weiter steigend.

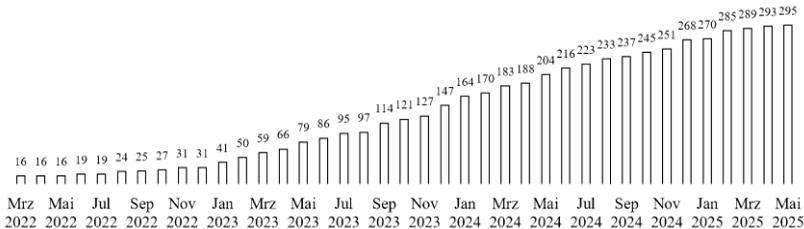


Abbildung 2: Kumulierte Zahl der Ausländerbehörden mit OZG-Online-Diensten im Live-Betrieb im Zeitverlauf

Seit März 2022 wurden zudem mittels der OZG-Online-Dienste über 150.000 Anträge gestellt – mittlerweile über 15.000 Anträge monatlich. Die „Einer-für-Alle“-Lösung hebt sich damit wohlthuend von Leucht-

⁷ Für Details vgl. die Nachnutzungsplattform des OZG-Projektes „Aufenthalt Digital“ unter <https://digitale-verwaltung.atlassian.net/servicedesk/customer/portal/3/article/243499028> sowie für eine Ansicht der Online-Dienste die Testumgebung unter www.digitale-verwaltung-as-a-service.de/dienste-demos/

turm- oder Insellösungen ab, die im föderalen Digitalisierungsumfeld häufig anzutreffen sind, aber kaum in die breite Anwendung kommen.

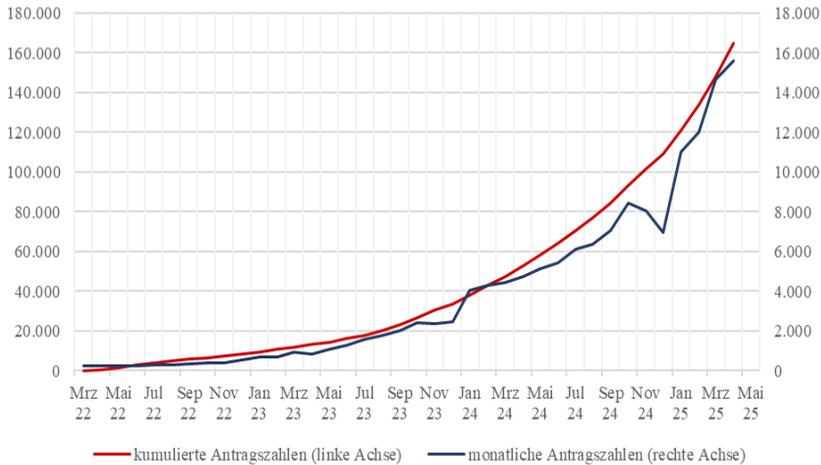


Abbildung 3: Kumulierte und monatliche Online-Antragszahlen über die OZG-Dienste im Zeitverlauf

Das direkt im Anschluss an die Online-Antragsstellung abgebbare Nutzerfeedback ist zudem überwältigend positiv. Bei mittlerweile über 10.000 abgegebenen Bewertungen liegt der Durchschnitt der Bewertungen bei 4,7 von 5 Sternen. Auch das Textfeedback enthält ermutigende Rückmeldungen. Aussagen, wie „*Super einfach. Als Einwanderer schätze ich die Bemühungen. Großartige Arbeit*“, „*I am really happy for a seamless experience*“, „*I like it very efficient and the translation is super*“ sind keine Ausnahme und motivieren den eingeschlagenen Digitalisierungsweg fortzuführen.

Digitalisierung der Migrationsverwaltung

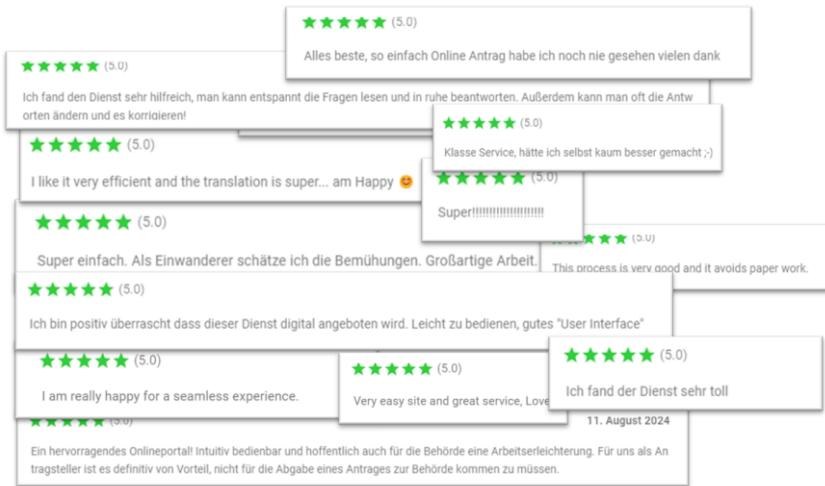


Abbildung 4: Beispiele für Nutzerfeedback nach Nutzung der OZG-Online-Dienste

Und insofern Digitalisierung niemals Selbstzweck sein darf, ist ebenso positiv festzuhalten, dass sowohl auf Seiten der Antragssteller *als auch* auf Seite der Sachbearbeitung durch die OZG-Dienste Entlastungseffekte eintreten können. So ergaben erste, kleine Umfragen unter Nutzern, dass das Ausfüllen des OZG-Online-Formulars *bis zu 20–30 Minuten* Zeitersparnis bringen *kann* (fallabhängig) und im Idealfall dadurch ein Vor-Ort-Termin entfällt. Auf Seiten der Verwaltung können durch die Übermittlung strukturierter Daten in die Fachverfahren bis zu 15 Minuten Zeit eingespart werden (Wegfall Scanprozess, automatische Datenübernahme Fachverfahren und eAkte, erleichtertes Suchen) und weitere Zeiteinsparungen durch wegfallende Folgeprozesse möglich sein (weniger Rückfragen, Wegfall eines Vor-Ort-Termins).

6. Ausblick

Man darf mithin die Prognose aufstellen, dass die Mehrzahl der Anträge auf Aufenthaltstitel in den Ausländerbehörden Deutschlands eher früher als später online statt offline eingehen werden. Wie hoch der „Online-Offline-Anteil“ sein kann und ob jedem Antragsstellern das selbstständige Ausfüllen von Online-Anträge zugetraut werden kann, ist eine noch offene Frage und werden die weiteren Entwicklungen zeigen. Im Zusammenhang mit der Einführung von Online-Services steht ebenso die Diskussion an, wie viele bzw. welche Kommunikationswege dem Antragssteller offenstehen sollten. Beobachtbar ist, dass ob der Vielzahl an eingehenden Anträgen und Fragen (Stichwort: Bearbeitungsstatus) eine Ein-Kanal-Strategie (strukturiert-online) gegenüber einer Mehrkanalstrategie (Online, Offline, E-Mail, Telefon) präferiert wird. Auch hier sollten in jedem Fall die Nutzer- als auch Sachbearbeiter-Perspektive nicht als Gegenpole aufgefasst werden. Ohne eine strukturierte Form der Online-Übermittlung von Antragsstelleranliegen wird sich die Bearbeitungsdauer und Arbeitslast in den Ausländerbehörden nicht verringern lassen, was weder für Antragssteller noch die Sachbearbeitung zufriedenstellend sein kann.

Informationen zum Autor

Dr. Philipp Richter ist seit 2016 als Referent im Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg tätig. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Speyer und Potsdam. Seit 2018 verantwortet er die Federführung Brandenburgs im OZG-Themenfeld „Ein- und Auswanderung“ und ist Umsetzungs Koordinator, Leistungsverantwortlicher und Projektleiter für die OZG-Leistung „Aufenthalt“.

Schlagwörter

Onlinezugangsgesetz. Digitalisierung, Ausländerbehörden, Migrationsverwaltung

