

Auswirkungen der Digitalisierung des Ausländerwesens auf XInneres

(Stand: 28.2.2017)

Kapitel 1. Zusammenfassung der Ergebnisse	2
Kapitel 2. Zuständigkeit für Standardisierung	5
Kapitel 3. Prüfauftrag des AK I	6
3.1. Die Auftragslage.....	7
3.2. Berichtsgegenstand und Bearbeitung	8
Kapitel 4. Integration des Kerndatensystems.....	10
4.1. Landeseigene IT und das Kerndatensystem	10
4.2. Vorgabe von XInneres.....	12
4.3. Releaseunabhängige Ergänzungen von XAusländer	14
4.4. Bessere Testmöglichkeiten vor Produktivsetzung.....	15
4.5. Infrastrukturkomponenten DVDV und OSCI	15
Kapitel 5. Weitere Maßnahmen und Empfehlungen	17
5.1. AZR-Nummer als Ordnungsmerkmal	17
5.2. Erweiterung der Grunddaten um die Anschrift	17
5.3. Automatisierter Abruf als Regelfall	18
Kapitel 6. Weitere Themen und Ausblick.....	19
6.1. Registerführung bei Bund und Ländern.....	19
6.2. Flächendeckende Nutzung des Kerndatensystems	20
6.3. Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat	20
6.4. Keine Beschränkung auf Asylverfahren	20
6.5. Berücksichtigung weiterer Bestandteile des AZR	21
Kapitel 7. Entwicklung der Betriebskosten XInneres	22

Kapitel 1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Dieser Bericht untersucht die Auswirkungen rechtlicher und technischer Veränderungen im Kontext des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken auf den Standard XInnere. Er wurde im Auftrag der Steuerungsgruppe XInnere unter der Federführung der KoSIT durch eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes (BMI, BAMF und BVA), der Länder, der Kommunen und der Kommunalen Spitzengremien erstellt und in der Steuerungsgruppe XInnere abgestimmt.

Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Integration des Kerndatensystems in den Informationsverbund der Innenverwaltung gelingen kann, bildete einen Schwerpunkt der Überlegungen. Diesbezüglich konnte eine Lösung gefunden werden, bei der eine Änderung des § 11 AZRG zu Zweckbestimmung und der Weiterübermittlung der aus dem AZR abgerufenen Daten nicht zwingend erforderlich ist. Sie ermöglicht eine föderale Systemarchitektur, in der die Bedarfe öffentlicher Stellen durch zentrale IT-Verfahren von Ländern und Kommunen gedeckt werden können. Basierend auf landesrechtlichen Regelungen greifen diese stellvertretend auf das Kerndatensystem zu. Dies vermeidet die redundante Datenhaltung und gewährleistet so die Qualität und Aktualität der im Kerndatensystem gespeicherten Daten. Gleichwohl können die abgerufenen Daten für andere Behörden angereichert und aufbereitet werden.

Die rechtliche Bewertung der vorgeschlagenen Lösung obliegt dem BMI. Die Arbeitsgruppe und die Steuerungsgruppe sind der Auffassung, dass die Lösung geeignet ist, die medienbruchfreie Übermittlung der Daten auf allen drei Verwaltungsebenen zu gewährleisten. Sie entspricht weitgehend der Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens und schafft die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen, um Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen

- das Verwaltungshandeln im Kontext Flüchtlinge durch konsistente Daten sicherer zu machen;
- die verwaltungsinternen Prozesse stark zu optimieren, redundante und fehlerbehaftete manuelle Datenerfassung zu minimieren;
- ein valides Flüchtlingsdatenmanagement aufzubauen; und
- auf einer gesicherten Datenbasis aussagefähige und genaue Statistiken und Berichte zu ziehen und daraus Prognosen (für Haushaltsplanung, Stadtentwicklung ...) abzuleiten sowie das Controlling zu erleichtern.

Im Zusammenspiel mit der Tatsache, dass gemäß § 14 AZRG alle öffentlichen Stellen zum Abruf der Grunddaten befugt sind, und dass das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens empfiehlt, den automatisierten Datenabruf als Regelfall festzulegen, kann es zukünftig einfacher als bisher werden, medienbruchfreie Prozesse zu realisieren. Sofern für die Aufgabewahrnehmung die um die Anschrift ergänzten Grunddaten des Betroffenen ausreichen, können diese von einem zentralen IT-Verfahren des Landes bezogen werden, welches stellvertretend für viele Behörden den Datenabruf aus dem Kerndatensystem vornehmen kann.

Die Möglichkeit des direkten Abrufs bleibt bestehen, so dass Länder gemäß ihrer jeweiligen Bedarfslage vorgehen können. Der Aufbau zentraler, stellvertretend agierender IT Verfahren bei Ländern und Kommunen ist eine Option, aber kein Zwang. Um den Wechsel möglichst einfach und kostengünstig zu gestalten, ist die derzeit für Ausländerbehörden der Länder verbindliche Vorgabe von XAusländer (gemäß § 76a AufenthV, Form und Verfahren der Datenübermittlung im Ausländerwesen) auf Schnittstellen des Kerndatensystems des Bundes auszudehnen. Dies soll dazu führen, dass der Wechsel zwischen der direkten Anbindung an das Kerndatensystem und dem indirekten Verfahren mittels einer stellvertretend agierenden Stelle ohne aufwändigen Wechsel der Schnittstelle erfolgen kann. Die Arbeitsgruppe schließt sich damit der grundsätzlichen Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens an.

Die seit dem 1.5.2016 bestehende Verpflichtung zur Nutzung von XAusländer für Datenübermittlungen zwischen dem AZR und Ausländerbehörden ist bisher unter anderem deshalb nicht umgesetzt worden, weil angesichts der besonders hohen Dynamik des AZR eine Möglichkeit für Ergänzungen auch zwischen Releaseterminen benötigt wird. Eine entsprechende Methodik soll schnellstmöglich entwickelt werden, damit das bestehende Vollzugsdefizit behoben und XAusländer als einheitliche Schnittstelle auch für das Kerndatensystem vorgegeben werden kann. Die gleiche methodische Ergänzung wird auch für landesspezifische Anreicherungen zum Einsatz kommen können.

Darüber hinaus sind für die Integration des Kerndatensystems zunächst keine erheblichen Änderungen am Fachmodul XAusländer erforderlich. Die im Standard bereits enthaltene (aber aus den oben genannten Gründen noch nicht in Betrieb genommene) Datenübermittlung zwischen AZR und Ausländerbehörden deckt bereits jetzt den Kerndatensatz weitestgehend ab, so dass die im AZRG definierten Übermittlungen an andere Behörden ohne größere Erweiterungen des Informationsmodells realisiert werden können. Die aufgrund des Datenaustauschverbesserungsgesetzes erforderlichen Änderungen sind im Rahmen der normalen Releaseplanung zu berücksichtigen.

Zur vollständigen Integration des Kerndatensystems sind neben XAusländer auch der Sicherheitsstandard OSCI und der Verzeichnisdienst DVDV des IT-Planungsrats zu berücksichtigen. Beide sind im Informationsverbund der Innenverwaltung flächendeckend umgesetzt, zudem werden sie vom AZR für Datenübermittlungen an Meldebehörden seit dem 1.11.2016 bereits genutzt. Das Koordinierungsprojekt für die Digitalisierung des Asylverfahrens hat deren Vorgabe für das Kerndatensystem insgesamt empfohlen. Da diesbezüglich noch kein Einvernehmen herbeigeführt werden konnte wird vorgeschlagen, offene Fragen in einer noch einzuberufenden Expertengruppe unter Federführung der KoSIT zu klären und dem AK I zur Herbstsitzung 2017 zu berichten.

Zu den weiteren Empfehlungen des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens gehört die Verwendung der AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal während eines befristeten Zeitraums. Die Arbeitsgruppe schließt sich dieser Empfehlung an und erwartet zeitnah eine entsprechende Gesetzesinitiative des Bundes. Eine entsprechende Rechtsänderung wird im Standard XInneres im Rahmen der normalen Releaseplanung umgesetzt werden. Größere Auswirkungen sind bei der Änderung der Datenübermittlung zwischen dem AZR und den Meldebehörden zu erwarten, weil gemäß geltender Rechtslage derzeit die Seriennummer des Ankunftsnaachweises (AKN-Nummer) übermittelt, als Ordnungsmerkmal genutzt und in den Melderegistern gespeichert wird. Sofern zukünftig, den Empfehlungen des Koordinierungsprojektes folgend, die AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal auch von Meldebehörden genutzt werden kann, sind nach Ablauf einer Übergangsphase positive Auswirkungen auf die Stabilität und Zuverlässigkeit des Verfahrens anzunehmen.

Ein höherer Automatisierungsgrad im Ausländerwesen wird nur erreichbar sein, wenn auch die Interoperabilität der IT-Verfahren von Ländern und Kommunen verbessert wird. Angesichts einer heterogenen IT Landschaft bedingt dies verbindliche Vorgaben nicht nur für die länderübergreifende Datenübermittlung, sondern auch für die Registerführung in Ländern und Kommunen. Basierend auf positiven Erfahrungen des Meldewesens soll die Entwicklung eines „Datensatzes für das Ausländerwesen“ geprüft werden. Im Unterschied zum Meldewesen müssten entsprechende Vorgaben allerdings nachträglich durchgesetzt werden. Dies Thema bedarf der weiteren Erörterung, so dass zunächst konzeptionelle Vorarbeiten über die Steuerungsgruppe bei den beiden für XAusländer zuständigen Stellen, BAMF und KoSIT, zu beauftragen sind. Neben technisch-methodischen Fragen wird dabei insbesondere zu prüfen sein, ob und wie eine Verbindlichkeit von Vorgaben auch für landesinterne Registerführung hergestellt werden soll.

Die Steuerungsgruppe XInneres weist darauf hin, dass viele der Aufgaben zur Digitalisierung des Asylverfahrens als *Erweiterungen* des Fachmoduls XAusländer umzusetzen sein werden. Diesbezüglich hat die Steuerungsgruppe XInneres keinen bzw. nur geringen Einfluss, da gemäß der „Verwaltungsvereinbarung über die Fortführung des Deutschland-Online-Projekts XAusländer zur Wei-

terentwicklung sowie zum Betrieb des eingeführten Standards“ die Verantwortung für die Weiterentwicklung von XAusländer beim BAMF liegt. Die Planungen des BAMF zur Erweiterung des Fachmoduls sind nicht Gegenstand der von der Steuerungsgruppe betriebenen Änderungsplanung des Standard XInneres im Gesamtzusammenhang. So entsteht ein gewisses Konfliktpotenzial, weshalb im Anschluss an die im Mai 2018 auslaufende Verwaltungsvereinbarung eine Regelung anzustreben ist, welche die Einbindung der Steuerungsgruppe auch für Erweiterungen des Fachmoduls XAusländer gewährleistet.

Von Seiten der KoSIT werden die Auswirkungen auf den Mittelbedarf für den Betrieb des Standards XInneres wie folgt eingeschätzt: Derzeit entfallen von den Betriebskosten für die drei im Standard XInneres enthaltenen Fachmodule jeweils etwas mehr als 40% auf das Melde- und das Personenstandswesen, und ca. 16% stehen für XAusländer zu Verfügung. Angesichts der kommenden Herausforderungen ist dies nicht angemessen. Die schrittweise Umsetzung der nachfolgend dargestellten Maßnahmen wird dazu führen, dass der für das Ausländerwesen erforderliche Aufwand mit dem des Meldewesens vergleichbar werden wird. Dies führt zu einem Mehrbedarf in Höhe von ca. 300 Tsd. € pro Jahr ab 2019.

Kapitel 2. Zuständigkeit für Standardisierung

Im Ausländer-, Melde- und Personenstandswesen sind fachliche Standards der Innenverwaltung aufgebaut und unabhängig voneinander in Betrieb genommen worden. Für die primäre Fachlichkeit war das ausreichend. Es hatten sich jedoch Probleme bei bereichsübergreifende Datenübermittlungen ergeben. Insbesondere konnte eine umfassende und vor allem vorausschauende Betrachtung der Interoperabilität auf rechtlicher, organisatorischer, semantischer und technischer Ebene nicht in ausreichendem Maß stattfinden.

Vor diesem Hintergrund sind die Standards der Fachbereiche zum 1. Januar 2016 in „XInneres“ zusammengeführt worden, dem modularen Standard der Innenverwaltung. Die Steuerungsgruppe XInneres, in der für jedes Fachmodul je ein Vertreter für den Bund und die Länder sowie ein Vertreter der Betreiberin stimmberechtigt sind, wurde zur Entlastung des AK I neu eingerichtet. Sie führt die Planungen zusammen und konsolidiert diese gegebenenfalls im Gesamtzusammenhang. Sie erstellt auf dieser Grundlage die Planung des Gesamtbudgets. Das kann zur Neu- und Umpriorisierungen der zunächst fachmodulbezogen erfolgten Planungen führen. Die Steuerungsgruppe bereitet die strategischen und budgetrelevanten Entscheidungen des AK I der IMK hinsichtlich der Standardisierung in seinem Zuständigkeitsbereich vor.

In dem von der Innenministerkonferenz beschlossenen Konzept für den gemeinsamen Betrieb von XÖV-Standards im Entscheidungsbereich des AK I ist auch der Umgang mit *Erweiterungen des Standard XInneres* geregelt. Eine Erweiterung liegt vor, wenn der Standard um Geschäftsprozesse oder Informationsobjekte ergänzt wird. Dies ist regelhaft bei komplexen rechtlichen Änderungen oder der Hinzunahme neuer Kommunikationspartner der Fall. Um zu gewährleisten, dass Erweiterungen koordiniert und unter Beachtung des Gesamtzusammenhangs vorgenommen werden, entscheidet der AK I über die Beauftragung von Erweiterungen auf Basis eines Vorschlags der Steuerungsgruppe.

Speziell für das Fachmodul XAusländer wurden jedoch in der „Verwaltungsvereinbarung über die Fortführung des Deutschland-Online-Projekts XAusländer zur Weiterentwicklung sowie zum Betrieb des eingeführten Standards“ konkurrierende Festlegungen getroffen. In § 2 der genannten Verwaltungsvereinbarung ist festgelegt, dass „die Verantwortung für die Weiterentwicklung des Standards [auch nach dem 31.12.2015] beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verbleibt.“ Eine Beteiligung der Steuerungsgruppe ist in der vorliegenden Fassung der Verwaltungsvereinbarung für Weiterentwicklungen des Fachmoduls XAusländer nicht vorgesehen. Die genannte Verwaltungsvereinbarung hat eine Laufzeit bis zum Mai 2018.

Im Zuge der Digitalisierung des Asylverfahrens werden Teile der anstehenden Aufgaben im Rahmen von Erweiterungen des Fachmoduls XAusländer verwirklicht, aktuell ist dies die Kommunikation im Themenkreis Asyl. Für solche Erweiterungen hat die Steuerungsgruppe hinsichtlich ihrer Priorisierung begrenzten Einfluss, hinsichtlich der bereitgestellten Mittel und ihres Einsatzes gar keinen. Zwar ist die KoSIT in der Arbeit des Erweiterungs-EG wichtige Mitwirkende, die EG-Sitzungen werden auch durch Auftragnehmer der KoSIT moderiert; die Verantwortung und Projekthoheit liegt jedoch beim BAMF. Das gleiche gilt für viele der in diesem Bericht empfohlenen Maßnahmen, sofern diese als Erweiterungen des Fachmoduls XAusländer ausgeführt werden.

Die Maßnahmen von Bund und Ländern, die dem Ziel der medienbruchfreien Datenübermittlung an alle Beteiligten bei Asylverfahren dienen, sollten selbstverständlich in einem Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Für die Einbindung des Kerndatensystems in den bestehenden Informationsverbund der Innenverwaltung gilt dies in besonderem Maße. Aus der dargestellten Aufgabenteilung entsteht insoweit ein gewisses Konfliktpotenzial. Im Anschluss an die im Mai 2018 auslaufende Verwaltungsvereinbarung für die Erweiterungen von XAusländer sollte daher eine andere Regelung angestrebt werden, welche die im Betriebskonzept des Standard XInneres vorgesehene Einbindung der Steuerungsgruppe in die Planung der Erweiterungen von XInneres auch für das Fachmoduls des Ausländerwesens gewährleistet.

Kapitel 3. Prüfauftrag des AK I

Der Beschluss des AK I zu TOP 8 der 131. Sitzung nimmt Bezug auf Ergebnisse des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens des IT-Planungsrats, die deshalb zunächst kurz dargestellt werden.

Am 24. September 2015 haben der Bund und alle Länder im Rahmen des Flüchtlingsgipfels vereinbart, die weitere Digitalisierung des Asylverfahrens zur *medienbruchfreien Kommunikation aller Verfahrensbeteiligten* voranzutreiben. Daraufhin hat der IT-Planungsrat ein Koordinierungsprojekt des Bundes und aller Länder beschlossen und die Projektgruppe zur Digitalisierung des Asylverfahrens (PG DAS) eingerichtet. Im Rahmen dieses Projektes wurde gemeinsam mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eine Hard- und Softwareinfrastruktur zur biometrischen Registrierung und zentralen Speicherung von Asyl- und Schutzsuchenden aufgebaut und bundesweit ausgerollt. Sie besteht aus dezentralen Personalisierungsstationen, einem zentralen Kerndatensystem und dem Ankunftsnachweis. Damit wurde die Basis für ein einheitliches Identitätsmanagement der Asylsuchenden für Bund und Länder geschaffen.

Anschließend hat das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens geprüft, wie Standards und Schnittstellen von IT-Verfahren im Rahmen der Digitalisierung des Asylverfahrens genutzt werden können, um die medienbruchfreie Kommunikation aller Verfahrensbeteiligten weiter zu optimieren. In dem Bericht [\[Koordinierungsprojekt 2016\]](#) wird die Integration des Kerndatensystems in den Informationsverbund der Innenverwaltung unter der Maßgabe empfohlen, dass IT-Verfahren der Länder die aus dem Kerndatensystem abgerufenen Daten auf Basis landesrechtlicher Regelungen anreichern und weitergeben können. Dafür seien sowohl rechtliche, als auch technische Hemmnisse abzubauen. Diesbezüglich empfiehlt das Koordinierungsprojekt folgende Maßnahmen:

- a. Die Regelungen des § 11 AZRG sollen so gefasst werden, dass eine Weitergabe der Daten zulässig ist, sofern der Zweck der Datenweitergabe kompatibel zum Zweck der ursprünglichen Datenübermittlung ist.

Dabei sollen insbesondere landeseigene IT-Verfahren berücksichtigt werden, in denen die aus dem AZR abgerufenen Daten auf Basis landesrechtlicher Regelungen um Daten aus anderen Quellen angereichert und an andere, insbesondere kommunale, IT Verfahren weitergegeben werden können.
- b. Die Datenübermittlung und der Datenabruf im automatisierten Verfahren soll als Regelfall festgelegt werden. Sofern dies im Einzelfall nicht angemessen ist, können spezielle Regelungen zum Tragen kommen.
- c. Bestehende Regelungen zur Authentisierung und Protokollierung, insbesondere § 22 Abs. 3 Satz 3 AZRG, sollten dahingehend geändert werden, dass auch die im Informationsverbund der Innenverwaltung üblichen Regelungen für eine Authentifizierung von Organisationseinheiten an Stelle natürlicher Personen zugelassen werden.
- d. Hinsichtlich Form und Verfahren von Abrufverfahren und Datenübermittlungen sollen grundsätzlich die Standards XInneres und OSCI Transport festgelegt werden.
- e. Für die Authentifizierung und zur elektronischen Adressierung der Kommunikationspartner soll zusätzlich zu den bestehenden Mechanismen des AZR auch das DVDV genutzt werden können. Die im Rahmen der Umsetzung des § 18e AZRG geschaffene Sonderlösung soll zu einer regulären Komponente des Kerndatensystems ausgebaut werden, die allen anderen Kommunikationspartnern ebenfalls zur Verfügung steht.
- f. Der mit § 18e AZRG für das AZR erstmalig eingeführte Mechanismus der aktiven Information der jeweils zuständigen Behörde bei Veränderungen des Datenbestandes soll mit Augenmaß auf andere Behörden ausgedehnt werden.

- g. Die AZR-Nummer soll von den Behörden, die diese Nummer derzeit bereits in der direkten Kommunikation mit dem AZR verwenden, als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal genutzt werden dürfen.

Der IT-Planungsrat hat den Bericht des Koordinierungsprojektes mit den oben genannten Empfehlungen in seiner 21. Sitzung wie folgt beschlossen (Beschluss 2016/34 vom 13. Oktober 2016):

1. Der IT-Planungsrat nimmt den Bericht des Koordinierungsprojektes „Digitalisierung des Asylverfahrens“ zur Kenntnis.
2. Er bittet das Koordinierungsprojekt, die rechtliche und fachliche Umsetzbarkeit der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht unter Beteiligung der Innenministerkonferenz zu prüfen und die weitere Digitalisierung des Asylverfahrens zügig voranzutreiben.

Das Koordinierungsprojekt wird gebeten, dem IT-Planungsrat über das Ergebnis der Prüfung und den Umsetzungsstand anlassbezogen zu berichten.

3. Er bittet die Innenministerkonferenz, erforderlichenfalls die zur Umsetzung der Empfehlungen notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

3.1. Die Auftragslage

In Kenntnis der zu erwartenden Beschlusslage hat der für den Informationsverbund zuständige AK I kurz vor der Sitzung des IT-Planungsrats folgende Prüfbitte an die Steuerungsgruppe XInneres gerichtet (Beschluss zu TOP 8 der 131. Sitzung am 4. Oktober 2016):

1. Der AK I beauftragt die Steuerungsgruppe XInneres, die Auswirkungen rechtlicher und technischer Veränderungen im Kontext des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken auf den Standard XInneres zu prüfen und die daraus resultierenden Änderungs- und Erweiterungsbedarfe unter Darlegung einer groben Zeitplanung und Aufwandsschätzung zu benennen und zu priorisieren.
2. Er hält die Integration des Kerndatensystems des Bundes in den Informationsverbund der Ausländer-, Melde- und Personenstandsbehörden grundsätzlich für sinnvoll und bittet, die sich ergebenden Änderungs- und Erweiterungsbedarfe bei der Bewertung der Machbarkeit besonders zu berücksichtigen.
3. Der AK I bittet, die im Koordinierungsprojekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“ des IT-Planungsrats diesbezüglich vorliegenden Erkenntnisse zu berücksichtigen.
4. Er beauftragt die Steuerungsgruppe XInneres, ihm zur Frühjahrssitzung 2017 einen abgestimmten Bericht vorzulegen.

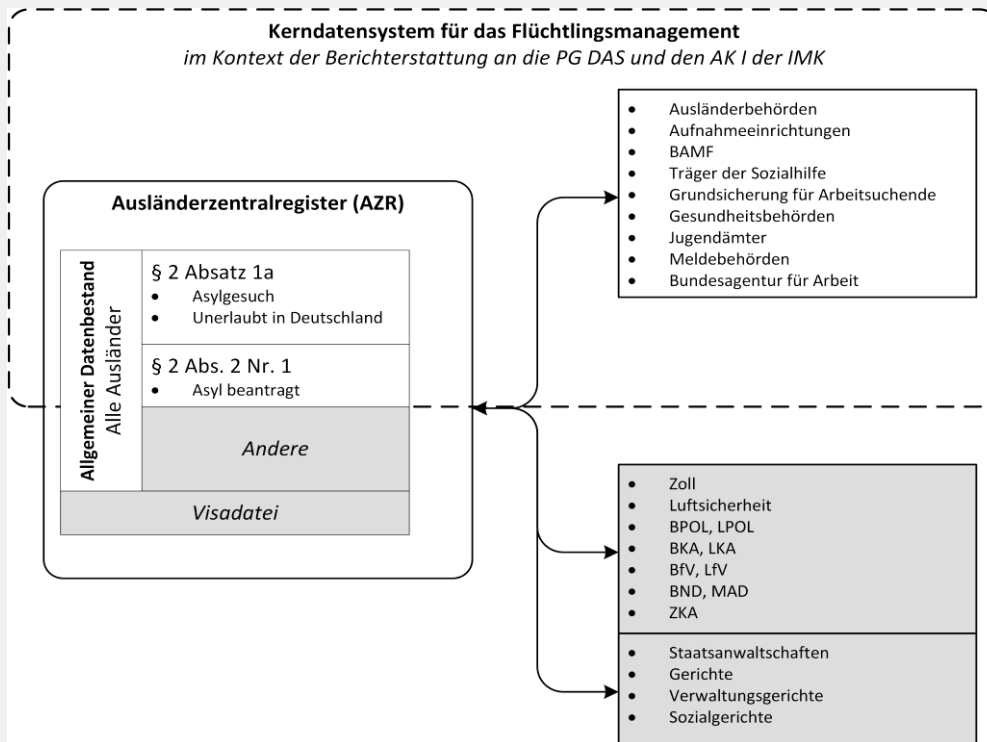
3.1.1. Das Kerndatensystem

Das im Rahmen des Projektes zur „Digitalisierung des Asylverfahrens“ beschlossene Kerndatensystem ist auf der Basis des Ausländerzentralregisters umgesetzt worden. Für das Verständnis sowohl des vom Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens vorgelegten Berichtes, als auch des vorliegenden Dokumentes, ist wesentlich, dass das „Kerndatensystem“ im Sinne dieses Dokuments konzeptionell ein *Ausschnitt* des Ausländerzentralregisters ist. Dieser ist in dem [Bild 3.1](#) dargestellt¹. Dessen vom AK I befürwortete Integration bezieht sich nur auf einen Teil des Ausländerzentralregisters. Für Datenübermittlungen und Schnittstellen des AZR, die außerhalb des

¹ Gegenüber der gleichen Abbildung in [Koordinierungsprojekt 2016] wurde ein offensichtlicher Fehler korrigiert: die Datenübermittlung zur Bundesagentur für Arbeit (BA) gehört ebenfalls zum Kerndatensystem.

Kerndatensystems liegen, sind die Aussagen und Empfehlungen dieses Berichts nicht einschlägig. Dieser Bericht an den AK I übernimmt diesbezüglich die Sichtweise des Koordinierungsprojekts zur Digitalisierung des Asylverfahrens.

Abbildung 3.1. Das Kerndatensystem ist ein Teil des AZR



Die in dem Bericht des Koordinierungsprojekts zur Digitalisierung des Asylverfahrens und in diesem Dokument für das „Kerndatensystem“ getroffenen Aussagen beziehen sich stets nur auf den aus der Abbildung ersichtlichen Teilbereich des AZR, nicht auf das Ausländerzentralregister insgesamt.

Die in dem unteren, grau hinterlegten Bereich genannten Behörden greifen ebenfalls auf den Datenbestand des Kerndatensystems zu, über die Beschaffenheit der zugehörigen Schnittstellen trifft dieser Bericht jedoch keine Aussage.

Die Beschränkung auf einen Teilbereich des Ausländerzentralregisters erfolgt insbesondere mit Blick auf die durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz [[Datenaustauschverbesserungsgesetz](#)] induzierten Änderungen und Erweiterungen bei Ländern und Kommunen. In grober Näherung bezeichnet der Begriff „Kerndatensystem“ den *neuen Bereich*, um den das Ausländerzentralregister erweitert worden ist, damit mittels frühzeitiger Registrierung der Asylsuchenden und einer zentralen Speicherung der Daten von Asylsuchenden und unerlaubt Aufhältigen ein integriertes Identitätsmanagement eingerichtet und die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren signifikant reduziert werden kann.

3.2. Berichtsgegenstand und Bearbeitung

Zur Erstellung dieses Berichts hat die KoSIT eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes (BMI, BAMF und BVA), der Länder, der Kommunen und der Kommunalen Spitzengremien einberufen. Diese hat gemäß dem Auftrag des AK I der IMK die Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf den Standard XInneres sowie die Umsetzbarkeit der vom IT-Planungsrat beschlossenen Empfehlungen des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens unter fachlichen, technischen und organisatorischen Aspekten geprüft.

Die *rechtliche* Umsetzbarkeit der Empfehlungen des Koordinierungsprojektes wird parallel durch das Bundesministerium des Innern geprüft. Informationen über das voraussichtliche Ergebnis der

Prüfung waren für die für die Erstellung dieses Berichts zuständige Arbeitsgruppe von entscheidender Bedeutung. Dies betraf insbesondere die Frage, ob die vom Koordinierungsprojekt empfohlene Integration des Kerndatensystems grundsätzlich möglich ist, und ob es dafür rechtlicher Änderungen bedarf, deren Eintreten realistisch ist.

Neben einer Beantwortung der Frage, *ob* die Umsetzbarkeit der Empfehlungen des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens unter fachlichen und technischen Aspekten gegeben ist, wurde auch geprüft, *wie* diese Umsetzung erfolgen kann, und welche Auswirkungen auf die vom AK I der IMK gesteuerten IT-Standards des Informationsverbundes zu erwarten sind. Dies betrifft insbesondere den Standard XInneres mit dessen Fachmodulen für das Ausländer-, Melde- und Personenstandswesen. Gemäß § 2 der *Verwaltungsvereinbarung über den gemeinsamen Betrieb von XÖV-Standards im Entscheidungsbereich des AK I* trifft der AK I die strategischen Vorgaben für den Betrieb von XInneres. Die Umsetzung der Empfehlungen des Koordinierungsprojektes mit der Einbeziehung des zentralen Registers für das Ausländerwesen, zumindest insoweit es den als „Kerndatensystem“ bezeichneten Teilbereich betrifft, wird erhebliche Auswirkungen haben und muss Gegenstand der strategischen Steuerung sein.

Die vom AK I erbetenen Aussagen zu Änderungs- und Erweiterungsbedarfen mit Darlegung einer groben Zeitplanung und Aufwandsschätzung beziehen sich nur auf den Betrieb und die Erweiterungen des Standard XInneres. Zu möglicherweise resultierenden Umsetzungskosten in anderen Bereichen, insbesondere bei den von Bund, Ländern oder Kommunen beauftragten IT-Dienstleistern, kann die Steuerungsgruppe keine Aussage treffen. Sie werden in diesem Bericht lediglich insofern thematisiert, als dass durch den Mechanismus der rechtlichen Verbindlichkeit des Standards XInneres bzw. des darin enthaltenen Fachmoduls XAusländer eine Verpflichtung zur Umsetzung von Änderungen im Rahmen bestehender Wartungsverträge erreicht werden soll, um die jeweils betreibenden Behörden finanziell möglichst zu entlasten.

Aus der in [Abschnitt 3.1.1](#) dargelegten Beschränkung auf einen Teilbereich des AZR resultieren Konsequenzen, die auf Dauer möglicherweise unbefriedigend sein können (siehe auch [Abschnitt 6.5](#)). Die gleichwohl erfolgte Konzentration auf einem Teilbereich des AZR ist nicht nur durch die Auftragslage des AK I begründet, sondern auch durch das Erfordernis der Komplexitätsreduktion und des schrittweisen Vorgehens.

Kapitel 4. Integration des Kerndatensystems

4.1. Landeseigene IT und das Kerndatensystem

In der derzeitigen Konstellation kann das Kerndatensystem noch nicht als Bestandteil des Informationsverbundes der Innenverwaltung angesehen werden. Dem im Informationsverbund verfolgten Ziel einer möglichst weitgehenden Unterstützung medienbruchfreier, aufeinander abgestimmter Prozesse über mehrere IT-Verfahren steht die grundsätzlich nur bilaterale Datenübermittlung zwischen dem zentralen Register und den direkt daran angeschlossenen Verfahren entgegen. Das auf dem AZR basierende Kerndatensystem steht „neben“ dem Informationsverbund. Dies ist im Wesentlichen durch die rechtlichen Vorgaben des AZRG begründet.

Angesichts des in vielen Bundesländern bestehenden Bedarfs, die aus dem Kerndatensystem abgerufenen Daten auf Basis landesrechtlicher Regelungen anreichern und an andere IT-Verfahren im Land weitergeben zu können, hatte das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens eine Änderung des § 11 Abs. 2 AZRG („Zweckbestimmung, Weiterübermittlung von Daten“) empfohlen. Derzeit dürfen die aus dem AZR abgerufenen Daten von der abrufenden Stelle nur in Ausnahmefällen, bei Vorliegen besonderer Bedingungen, an eine andere öffentliche Stelle weiterübermittelt werden. Das Koordinierungsprojekt hat eine Änderung dahingehend empfohlen, dass eine zweckkompatible Datenweitergabe zulässig wird.

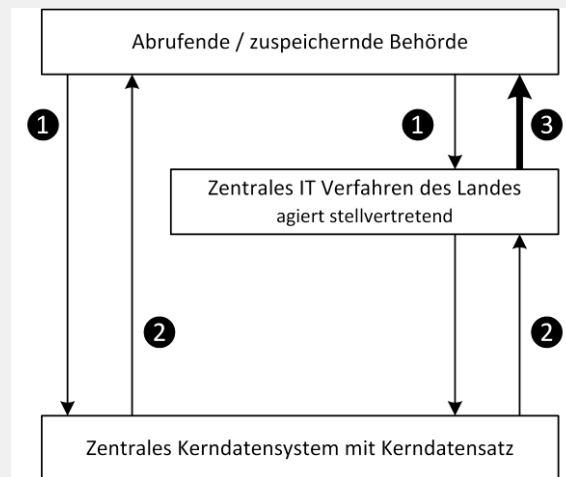
Die Prüfung durch das BMI führte jedoch zu dem Ergebnis, dass die Umsetzbarkeit dieser Empfehlung zweifelhaft sei und zumindest nicht kurzfristig erfolgen wird. Zur Begründung wurde neben datenschutzrechtlichen Erwägungen auf die Notwendigkeit zur Gewährleistung der Aktualität der Daten im Kerndatensystem verwiesen. Als Grundregel muss gelten, dass die Behörde, die Daten benötigt, sich an das Kerndatensystem wenden muss. Andernfalls besteht die Gefahr, dass in Ländern eigene Registerbestände für landesinterne Registerabfragen aufgebaut werden. Dies würde dem von Bund und Ländern im IT-Planungsrat abgestimmten Plan zum Aufbau eines zentralen Kerndatensystems mit stets aktuellen Daten entgegenstehen. Es wären dann erhebliche Anstrengungen zur Synchronisation mehrerer Register mit Kerndatenbeständen bei Bund und Ländern erforderlich. Genau dies gilt es zu vermeiden.

Die für die Erstellung dieses Berichts zuständige Arbeitsgruppe unterstützt dieses Ziel. Es muss sichergestellt sein, dass die Daten des Kerndatensystems zu jeder Zeit den aktuellen Wissensstand öffentlicher Stellen über den Betroffenen repräsentiert, und dass Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen zur Qualitätssicherung des Kerndatenbestandes sich stets auf das zentrale Kerndatensystem des Bundes richten.

Der Bund vertritt die Auffassung, dass es der Vorgaben des § 11 Abs. 2 AZRG bedarf, um das gemeinsame Ziel der ausschließlich zentralen Datenhaltung im Kerndatensystem durchzusetzen. Die Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Änderung des § 11 Abs. 2 AZRG findet deshalb keine Unterstützung.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Arbeitsgruppe intensiv diskutiert, wie unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen der von den Ländern und Kommunen geäußerte Bedarf dennoch befriedigt werden und das Kerndatensystem zukünftig in den Informationsverbund integriert werden kann. Es wurde die in [Bild 4.1](#) dargestellte Lösung entwickelt, die einerseits dem gemeinsamen Interesse an einem zentralen Register mit dem Kerndatenbestand für den Bund, die Länder und die Kommunen dient, andererseits die Möglichkeiten landesspezifischer Anreicherungen und Erweiterungen bietet.

Abbildung 4.1. Direkter und indirekter Abruf von Daten



Ein Abruf aus dem Kerndatensystem kann sowohl direkt (im Bild links) als auch indirekt erfolgen. Folgende Datenübermittlungen sind schematisch dargestellt:

1. Abruf von Kerndaten.
2. Übermittlung von Daten als Ergebnis eines direkten Abrufs beim Kerndatensystem.
3. Übermittlung von Daten des Kerndatensystems, die auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen um zusätzliche Daten ergänzt worden sind.

Der Abruf des Kerndatensatzes zu Asylsuchenden und unerlaubt aufhältigen Ausländern kann auf zwei Arten erfolgen:

- a. Entweder durch direkten Abruf beim Kerndatensystem.
- b. Oder indirekt, indem sich die abrufende Behörde an ein zentrales IT-Verfahren des Landes oder einer Kommune wendet. Dieses führt kein dezentrales Register mit Kerndaten Asylsuchender und unerlaubt aufhältiger Ausländer. Vielmehr agiert es stellvertretend und leitet die Anfrage an das zentrale Kerndatensystem des Bundes. Dabei muss gewährleistet werden, dass die ursprünglich abrufende Behörde für das Kerndatensystem erkennbar ist.

Das stellvertretend agierende Verfahren erhält vom Kerndatensystem die entsprechenden Angaben aus dem Kerndatensatz des Betroffenen für die ursprünglich abrufende Behörde. Es kann auf Basis landesrechtlicher Regelungen Zusatzdienste bieten, zu denen insbesondere die Datenanreicherung gehört.

Für die Rolle des stellvertretend agierenden Verfahrens kommen verschiedene Varianten in Betracht. Eine notwendige Voraussetzung ist die Befugnis zum Datenabruf aus dem AZR mit hinreichendem Datenumfang. IT-Verfahren der (zentralen) Ausländerbehörde oder Aufnahmeeinrichtung sind gut geeignet.

Der indirekte Datenabruf kann folgende Vorteile bieten:

- Die aus dem Kerndatensystem abgerufenen Daten können auf der Basis landesrechtlicher Regelungen angereichert werden.

Länder können die von ihnen für erforderlich erachteten Ergänzungen der Datenlage zunächst landesintern realisieren, während eine Ergänzung des Kerndatensatzes im zentralen Register um zusätzliche Speichersachverhalte stets einer Änderung des AZRG bedarf. Auf diese Weise können Länder flexibler und häufig schneller reagieren, als es einem bundesweit zentralen System möglich sein kann.

- Der Kerndatensatz kann auf das bundeseinheitlich notwendige Minimum reduziert werden.

Der im zentralen Register realisierte Kerndatensatz entspricht dem, was beim Bund und allen Bundesländern gemeinsam für die Aufgabenwahrnehmung als erforderlich erachtet und im Verfahren der Bundesgesetzgebung mit Länderbeteiligung abgestimmt wird.

Sofern Länder darüber hinausgehende Anforderungen haben, können diese durch landesinterne Verfahren abgedeckt werden, ohne dass es dafür der Ergänzung des bundesweit abgestimmten Kerndatensatzes bedarf.

- Landesverfahren bieten zusätzliche Möglichkeiten

In der Praxis von Behörden der Kommunen und Länder, beispielsweise im Rahmen der Verwaltung von Aufnahmeeinrichtungen und Notunterkünften, besteht der Bedarf an Listen aller innerhalb eines bestimmten Zeitraums Registrierten, oder aller neu aufgenommenen Kinder zwecks Bedarfsplanung in den zuständigen Behörden. Auch für die Erstellung valider Berichte und Prognosen im Rahmen der Stadtentwicklung und Haushaltsplanung sowie als Basisdaten für Refinanzierungen (z. B. durch das Land je Flüchtling mit bestimmten Aufenthaltsstatus) werden Listen benötigt, die selbstverständlich im automatisierten Verfahren erstellt werden sollen. Sofern es sich nicht um ausschließlich statistische Auswertungen handelt, enthalten sie Auszüge aus dem jeweiligen Kerndatensatz (häufig Namen, Geburtsangaben, Herkunftsland etc.) und sind insoweit unter Rückgriff auf das Kerndatensystem zu erstellen.

Aufgrund rechtlicher Restriktionen ist das Kerndatensystem für solche Listen ungeeignet, weil von dort im Regelfall nur Auskünfte für einzelne Ausländer erteilt werden, die anhand der AZR-Nummer oder der Grundpersonalien identifiziert werden. Zudem ist es möglicherweise unangemessen, wenn die Festlegung des Inhalts von Listen für alltägliche Aufgaben von Ländern und Kommunen jeweils einer bundesrechtlichen Regelung mit Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Entsprechende Auswertungen können jedoch aus zentralen Verfahren auf Länder- oder kommunaler Ebene erstellt werden. Hierfür bedarf es ggf. landesrechtlicher Regelungen.

- Unterstützung medienbruchfreier Prozesse

Die Wahrnehmung der den Ländern obliegenden Aufgaben im Kontext von Flüchtlingsmanagement und Integration erfolgt sehr unterschiedlich. Eine über die Bereitstellung von Daten hinaus gehende Unterstützung medienbruchfreier Prozesse kann nur erfolgen, wenn diese vereinheitlicht werden. Dies ist nur auf der Ebene einzelner Bundesländer oder Kommunen realistisch.

Mangels bundesweit einheitlicher Prozesse im Aufenthalts- und Asylrecht ist die Rolle des Kerndatensystems derzeit auf die zentrale Speicherung und Bereitstellung von *Daten* reduziert. Die Unterstützung medienbruchfreier *Prozesse* kann nur in den IT-Verfahren der Ländern oder Kommunen auf Basis landesrechtlicher Regelungen realisiert werden.

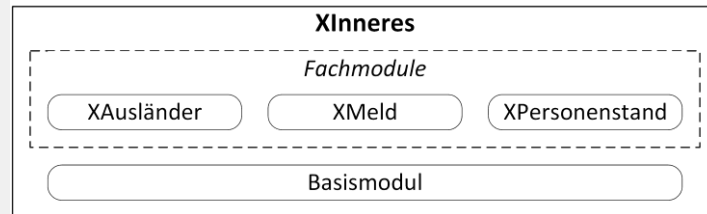
Die obigen Aussagen zum Datenabruf (lesender Zugriff) gelten analog auch für die Datenspeicherung im AZR (schreibender Zugriff). Ebenso wie beim Datenabruf muss sichergestellt werden, dass die ursprünglich tätige Behörde für das Kerndatensystem erkennbar ist. Es liegt in der Verantwortung des Betreibers des stellvertretend agierenden IT-Verfahrens, dass nur die Daten der ursprünglich schreibenden Behörde unverändert an das Kerndatensystem übermittelt werden.

4.2. Vorgabe von Inneres

Das dargestellte Prinzip *ermöglicht* die Nutzung landeseigener Verfahren, um den geschilderten Zusatznutzen erschließen zu können, erzwingt dies aber nicht. Länder können entsprechend der jeweiligen Bedarfs- und Ressourcenlage in unterschiedlichem Tempo vorgehen.

Eine entscheidende Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass es aus Sicht der in den Ländern befindlichen abrufenden Behörden schnell und einfach möglich ist, zwischen dem direkten Anschluss an das Kerndatensystem und dem indirekten Anschluss vermittelt eines landeseigenen Verfahrens zu wechseln. Dies wird der Fall sein, wenn die Schnittstellen des Kerndatensystems und die des landeseigenen Verfahrens gleich sind (mit Ausnahme von Zusatzfunktionalitäten, die aufgrund landesrechtlicher Regelungen nur vom landeseigenen Verfahren geboten werden können). Hierfür ist die gemäß § 76a AufenthV („Form und Verfahren der Datenübermittlung im Ausländerwesen“) für Ausländerbehörden der Länder und Kommunen bestehende Vorgabe des Fachmoduls XAusländer aus dem Standard XInneres auf das Kerndatensystem des Bundes auszudehnen.

Abbildung 4.2. Der Standard XInneres mit den darin enthaltenen Modulen



Der in [Abschnitt 4.1](#) dargestellte Lösungsansatz unterstreicht die grundsätzliche Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens zur verbindlichen Vorgabe des Standards XInneres² bei Kommunikation mit dem Kerndatensystem. Hierfür sind bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen worden. Zum 1.11.2016 konnte die Datenübermittlung zwischen dem Kerndatensystem und Meldebehörden gemäß § 18e AZRG auf der Basis von XMeld in Betrieb genommen werden. Darüber hinaus ist für die Schnittstelle des Kerndatensystems zu Ausländerbehörden gemäß § 4 Abs. 7 AZRG-DV bereits seit dem 1.5.2016 der Standard XAusländer verbindlich vorgegeben. Diese Vorgabe ist jedoch bisher noch nicht umgesetzt worden, weil vorher die technische Möglichkeit der releaseunabhängigen Erweiterung des Datenumfanges von XAusländer als notwendige Voraussetzung zu schaffen ist (siehe [Abschnitt 4.3](#)). Zudem müssen die durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz induzierten Änderungen des AZRG für Datenübermittlungen mit Ausländerbehörden und anderen, am integrierten Flüchtlingsmanagement beteiligten Behörden in XAusländer nachgezogen werden.

Sobald diese Voraussetzungen geschaffen worden sind, soll XInneres als Verfahren der Datenübermittlung für alle Schnittstellen des Kerndatensystems vorgegeben werden. Für Datenübermittlungen zwischen dem Kerndatensystem und Meldebehörden soll weiterhin XMeld vorgegeben werden, während für alle anderen Schnittstellen des Kerndatensystems vorzugsweise XAusländer gewählt werden wird.

Die Vorgabe von XAusländer soll insbesondere auch für die IT Verfahren gelten, die der Registrierung gemäß § 16 des Asylgesetzes und § 49 des Aufenthaltsgesetzes betroffener Personen dienen, weil nur so gewährleistet werden kann, dass Daten von Beginn an im bundesweit abgestimmten Format erhoben und im Kerndatensystem gespeichert werden. Dies betrifft sowohl die in den Ländern befindlichen Personalisierungsinfrastrukturkomponente (PIK) des Bundes, als auch Überlegungen der Länder, die in den Aufnahmeeinrichtungen eingesetzten IT Verfahren um eine integrierte PIK-Funktionalität zu erweitern. Die Schnittstelle der PIK Software, mittels derer die im Rahmen der Registrierung erhobenen Daten an das AZR übermittelt werden können, wird vom

² Zu dem in der Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens ebenfalls genannten Standard OSCI-Transport wird auf den Abschnitt 4.5 verwiesen.

Bund bestimmt. Die Tatsache, dass hier zunächst von XAusländer abweichende Vorgaben galten (zum Beispiel hinsichtlich der Datenformate für das Geburtsdatum und die Anschrift im Bundesgebiet), führte zu Problemen. Die Konformität der Schnittstelle zu den Vorgaben von XInneres wird derzeit bereits schrittweise verbessert.

Sofern von Seiten des Bundes oder einzelner Länder Gespräche mit Herstellern von IT-Verfahren zwecks Integration der Registrierungsfunktionalität geführt werden, sollte von Beginn an auf die Umsetzung von XAusländer hingewiesen werden, um Klarheit zu schaffen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Hierfür wäre eine möglichst frühzeitige und klare Positionierung des AK I und des Bundes hilfreich, die allen Beteiligten die Absicht einer verbindlichen Vorgabe von XAusländer deutlich macht.

Die bestehende Web Schnittstelle für browserbasierte Zugriffe auf das AZR ist aus heutiger Sicht von der Vorgabe des Standard XInneres nicht berührt.

Der resultierende Erweiterungsbedarf am Standard XInneres ist im Rahmen der normalen Änderungsplanung darstellbar. Für die vollständige Abdeckung der Datenübermittlung an das Kerndatensystem, die im Rahmen der Registrierung gemäß § 16 Asylgesetz und § 49 Aufenthaltsgesetz erforderlich ist, bedarf es der Ergänzung von XAusländer um biometrische Merkmale. Diesbezüglich sollen möglichst die im Standard XhD³ bereits verfügbaren Komponenten genutzt werden.

Die Umstellung auf XInneres / XAusländer soll möglichst zu einem Stichtag, der von der Steuerungsgruppe XInneres festzulegen ist, für alle Kommunikationsbeziehungen des Kerndatensystems vorgesehen werden, um das BVA von der Notwendigkeit des parallelen Betriebs mehrerer Schnittstellen weitestgehend zu entlasten.

4.3. Releaseunabhängige Ergänzungen von XAusländer

Für den Standard XInneres und dessen Fachmodule ist auf Ebene der IMK ein Betriebskonzept vereinbart, welches Veränderungen am Standard, die für alle Kommunikationsbeteiligten verbindlich sind, nur nach hinreichend langem Vorlauf jeweils zum Releasewechsel am 1.5. und am 1.11 eines Jahres zulässt.

Aufgrund der besonders hohen Dynamik von Änderungen im Bereich des AZR scheint diese Regelung für das Kerndatensystem nicht angemessen zu sein. Auch aus diesem Grund wurde die seit dem 1.5.2016 geltende Vorgabe von XAusländer für die Datenübermittlung zwischen dem AZR und den Ausländerbehörden gemäß § 4 Abs. 7 AZRG-DV bisher nicht umgesetzt. Zur Beseitigung des Vollzugsdefizits und mit dem Ziel der Flexibilisierung der Schnittstelle ist eine technische Möglichkeit zu entwickeln, die nach der Hinzufügung neuer Speichersachverhalte im AZR deren Übermittlung zulässt, ohne dass es dafür Veränderungen des Standards bedarf. Dies wird die Hinzunahme neuer Datenfelder in XAusländer Nachrichten unabhängig von den oben genannten Terminen der Releasewechsel erlauben.

Die Nutzung solcher Möglichkeiten bedarf der Beteiligung der im Betriebskonzept für den Standard XInneres genannten Gremien. Die Tatsache, dass zwischen Releasewechseln neue, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Standards noch nicht bekannte Datenfelder vom AZR an andere Behörden übermittelt bzw. von diesen abgerufen werden können, ist im Sinne eines Angebotes zu verstehen, welches genutzt werden *kann*.

³ Der XÖV konforme Standard XhD wird durch die vom BSI herausgegebene Technischen Richtlinie [XhD] festgelegt. Er dient der Übertragung von Bestelldaten hoheitlicher Dokumente zwischen Behörden und Dokumentenherstellern. XhD wird in § 61c Abs. 3 AufenthV für die an den Dokumentenhersteller (Bundesdruckerei) vorgegeben.

Die entsprechende Änderung von XAusländer soll hoch priorisiert werden, weil sie eine notwendige Voraussetzung für die Vorgabe von XInneres als einheitlicher Schnittstelle des Kerndatensystems ist.

Erweiterungsmöglichkeiten auch für landesrechtliche Regelungen

Mit der gleichen Technologie, die für releaseunabhängige Erweiterungen des bundeseinheitlichen Fachmoduls XAusländer zum Einsatz kommen wird, sollen auch die Erweiterungen umgesetzt werden, die für landesrechtliche Regelungen notwendig sein werden. Betroffen ist die in [Bild 4.1](#) mit ③ bezeichnete Schnittstelle.

Länder können den aus dem Kerndatensystem abgerufenen Datensatz auf der Basis landesrechtlicher Regelungen anreichern. Im Falle des indirekten Zugriffs auf das Kerndatensystem erhält die abrufende Behörde somit einen Datensatz, der nicht nur die Angaben in bundeseinheitlich vereinbarten XAusländer Format enthält, sondern auch einen landesspezifischen Anteil. Die landesspezifischen Daten sollen mit der gleichen Technologie in das XAusländer Format integriert werden, wie sie für Erweiterungen des Kerndatensatzes zwischen Releases des Standards XInneres vorgesehen ist.

4.4. Bessere Testmöglichkeiten vor Produktivsetzung

Angesichts der Vielzahl von Kommunikationsbeziehungen des Kerndatensystems können Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Nutzung der Schnittstellen erforderlich werden, die über das hinausgehen, was von Seiten der KoSIT als Betreiberin des Standards XInneres an grundsätzlichen Mechanismen bereitgestellt werden kann.

Für alle Fachmodule des Standards XInneres werden Referenznachrichten bereitgestellt, die es den Verfahrensbeteiligten ermöglichen zu prüfen, ob die vom eigenen IT Verfahren erzeugten Nachrichten der Referenz entsprechen. Während es in den Fachmodulen für das Melde- und Personenstandswesen für fast alle Übermittlungssachverhalte eine zugehörige Referenznachricht gibt, ist dies für XAusländer nur in viel geringerem Maß der Fall. Im Sinne einer Qualitätsverbesserung ist es daher erforderlich, insbesondere für die Nachrichten, die für das Kerndatensystem relevant sind, deutlich mehr Referenznachrichten zu erstellen, die auch etwaige Sonderfälle abdecken.

Dies kann jedoch nur einen Teil der zu testenden Eigenschaften einer Schnittstelle abdecken. Für das Kerndatensystem können daher weitergehende Testmöglichkeiten geschaffen werden, die auch Aspekte abdecken, die über den Bereich der fachlichen Nachrichten hinausgehen, wie z. B. die Prüfung von Transporteigenschaften (Adressierungs- und Sicherheitsmechanismen, technische Anbindung etc.). Hierfür wird vorgeschlagen, eine übergreifende Testumgebung für OSCI/DVDV- und XÖV-Kommunikation für das Kerndatensystem zu schaffen.

Dies kann schlussendlich bis zu der Befugnis der Zertifizierung von Schnittstellen der an das Kerndatensystem direkt angeschlossenen Verfahren durch den Bund führen. Nähere Regelungen für eine Zertifizierung könnten ebenfalls in der AZRG-DV festgelegt werden. Eine grundsätzliche Entscheidung für diese Linie wäre im weiteren Verfahren zwischen den Beteiligten BMI, BAMF, BVA und KoSIT zu konkretisieren und in operative Maßnahmen zu überführen.

4.5. Infrastrukturkomponenten DVDV und OSCI

Zu den im Informationsverbund der Innenverwaltung genutzten Standards gehören neben XInneres mit seinen Fachmodulen auch der Sicherheitsstandard OSCI-Transport und der Verzeichnisdienst DVDV des IT-Planungsrats. Beide werden in dem bestehenden Informationsverbund für die Bund-Länderübergreifende Datenübermittlung intensiv genutzt und sind in allen Verfahren des Melde- und Personenstandswesens und bei den Ausländerbehörden implementiert. Die Datenübermittlung zwischen dem Kerndatensystem und Meldebehörden erfolgt seit dem 1. November 2016 mit OSCI und dem DVDV. Das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens

hat deren Nutzung generell für die Schnittstellen des Kerndatensystems empfohlen. Die für das Meldewesen geschaffene Sonderlösung solle zu einer regulären Komponente des Kerndatensystems ausgebaut werden, die allen anderen Kommunikationspartnern ebenfalls zur Verfügung steht.

Diesbezüglich konnte in der Arbeitsgruppe keine Einigkeit erzielt werden. Während insbesondere von Seiten der KoSIT, des BMI, einiger Länder und der kommunalen Spitzenverbände auf die rechtskonforme und erfolgreiche langjährige Nutzung des Verzeichnisdienstes des IT-Planungsrates (DVDV) verwiesen wird, werden von Seiten der BVA hiergegen Bedenken angemeldet. Diesbezüglich wird vorgeschlagen, offene Fragen in einer noch einzurichtenden Experten-Gruppe unter Federführung der KoSIT zu klären und dem AK I zur Herbstsitzung 2017 zu berichten.

Kapitel 5. Weitere Maßnahmen und Empfehlungen

5.1. AZR-Nummer als Ordnungsmerkmal

Der Bericht des Koordinierungsprojekts zur Digitalisierung des Asylverfahrens stellt ausführlich dar, dass ein Ordnungsmerkmal, mit dem Personen über die verschiedenen IT-Verfahren identifiziert werden, erforderlich ist um Änderungen und Ergänzungen an den Datensätzen den richtigen Personen zuordnen zu können. Die für die bundesdeutsche Bevölkerung funktionierenden Mechanismen, die regelhaft auf einer Identifikation anhand der Grundpersonalien beruhen, können nicht funktionieren, wenn die Grundpersonalien unsicher sind und häufigen Änderungen unterliegen.

Daher hat das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens eine Änderung des AZRG dahingehend empfohlen, die AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal derjenigen Behörden untereinander zu ermöglichen, die diese Nummer auch schon in der direkten Kommunikation mit dem AZR verwenden. Die Befugnis kann zeitlich befristet werden. Meldebehörden sollen ebenfalls die AZR-Nummer für die Kommunikation mit dem AZR und für das verfahrensübergreifende Identitätsmanagement nutzen.

Die Empfehlung korrespondiert mit einem Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom Dezember 2016 (siehe [[ASMK 2016](#)]), mit dem die Bundesregierung gebeten wird zu prüfen, „ob die AZR-Nummer auch als übergreifendes Ordnungsmerkmal für alle am automatisierten Verfahren beteiligten Stellen (§ 22 AZRG) etabliert werden kann, um eine verfahrensübergreifende Identitätssicherstellung zu gewährleisten“.

Für die weitere Entwicklung des Standards XInneres ist eine Entscheidung in dieser Angelegenheit insbesondere deshalb von hoher Relevanz, weil die Datenübermittlung zwischen dem Ausländer- und dem Meldewesen derzeit auf einem anderen Ordnungsmerkmal basiert, der Seriennummer des Ankunftsnachweises (AKN-Nummer). Es gibt Zweifel an der Stabilität und Zuverlässigkeit der betroffenen Prozesse (insbesondere der Erfassung und Übermittlung der Wohnanschrift Betroffener), die einerseits dadurch begründet werden, dass die durchschnittliche „Lebensdauer“ der Ankunftsnachweise sehr viel kürzer ist, als dies zunächst angenommen worden war. Die Verwendung der AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal auch bei Meldebehörden kann insoweit zu deutlich stabileren Prozessen in den betroffenen Fachmodulen des Standard XInneres (XAusländer und XMeld) führen.

Darüber hinaus kann die Befugnis zur Nutzung der AZR-Nummer weitere Prozesse positiv beeinflussen. Eine Änderung des AZRG gemäß der diesbezüglichen Empfehlung des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens wird insoweit Einfluss auf die Releaseplanung des Standard XInneres haben.

Die Arbeitsgruppe geht von einer Umsetzbarkeit dieser Empfehlung aus und erwartet eine entsprechende Gesetzesinitiative von Seiten des Bundes. Die daraus resultierenden Änderungen am Standard XInneres betreffen sowohl XAusländer als auch XMeld. Sie sind im Rahmen der normalen Releaseplanung zu berücksichtigen. Bei der Abstimmung der notwendigen rechtlichen Änderungen werden der Bund und die Länder gebeten, die Zeitpunkte des Inkrafttretens auf die Releaseplanung von XInneres abzustimmen.

5.2. Erweiterung der Grunddaten um die Anschrift

Die Grunddaten, die gemäß § 14 AZRG an alle öffentliche Stellen auf deren Ersuchen zu übermitteln sind, sollen um das Merkmal der Anschrift im Bundesgebiet gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 6 AZRG ergänzt werden. Dies wird sich nur auf asylsuchende und unerlaubt aufhältige Ausländer auswirken, weil andernfalls keine Speicherbefugnis besteht. Die Übermittlung der Anschrift erleichtert die Kontaktaufnahme in einer Vielzahl von Fällen. Beispielhaft seien genannt:

- Untersuchung durch Gesundheitsbehörden: In den Zeiten hoher Flüchtlingszahlen gehen Mitarbeiter der Gesundheitsbehörden in die Aufnahmeeinrichtungen, um dort (Vor-) Un-

tersuchungen durchzuführen. Es ist eine aktuelle Liste zu erstellen, wer (Name) in welcher Aufnahmeeinrichtung (Wohnanschrift) anzutreffen ist.

- Einladungswesen für Veranstaltungen / Kurse / Schulungen / Anhörungen im Rahmen von Asylverfahren und Integrationsmaßnahmen: zur Herstellung und Beibehaltung des Kontaktes mit den Betroffenen
- Kapazitätsplanung bei Kindergärten, Vorschulklassen etc.: wer kommt aufgrund räumlicher Nähe und Zuständigkeit in Frage, wie kann man potenziell Betroffene ansprechen, um Voraussetzungen zu prüfen.
- Nach der Diagnose einer ansteckenden Krankheit: wo ist der Betroffene jetzt, wer war mit ihm zusammen in Aufnahmeeinrichtungen, und wo halten sich die potenziell Gefährdeten jetzt auf.
- Rückfragen bei Unklarheiten in allen möglichen Situationen: wie ist der Betroffene zur Klärung des Sachverhalts zu erreichen, in welcher Aufnahmeeinrichtung befindet er sich.

5.3. Automatisierter Abruf als Regelfall

Die derzeitigen rechtlichen Regelungen sehen die Berechtigung zum Datenabruf im automatisierten Verfahren nur für die in § 22 AZRG besonders genannten Behörden vor, der Regelfall ist die Auskunftserteilung im schriftlichen Verfahren. Das Koordinierungsprojekt zur Digitalisierung des Asylverfahrens empfiehlt, das automatisierte Verfahren zukünftig zum Regelfall zu erklären. Die Arbeitsgruppe geht von einer Umsetzbarkeit dieser Empfehlung aus und erwartet eine entsprechende Gesetzesinitiative von Seiten des Bundes.

Für den Standard XInneres resultieren nach derzeitigem Kenntnisstand keine nennenswerten Änderungsbedarfe.

Kapitel 6. Weitere Themen und Ausblick

Der Umgang mit Ausländern, die vor Krieg, Verfolgung und Not nach Deutschland fliehen um Schutz und Asyl zu finden, stellt das Land vor große Herausforderungen. Im Rahmen des Flüchtlingsgipfels vom September 2015 haben der Bund und die Länder verschiedene Maßnahmen beschlossen (siehe [\[Flüchtlingsgipfel 2015\]](#)), zu denen auch die medienbruchfreie Kommunikation aller Verfahrensbeteiligten gehört, die gemäß Ziffer 4.6 des Beschlusses vom Flüchtlingsgipfel voranzutreiben ist. Die überaus zügige Errichtung eines Kerndatensystems auf der Basis des Ausländerzentralregisters, und die Bereitstellung von Hard- und Software zur unverzüglichen Registrierung in diesem System, waren für eine Bewältigung des hohen Andrangs von Asylsuchenden unverzichtbar. Gleichwohl ist deutlich geworden, dass eine umfassende Umsetzung der Beschlusslage des Flüchtlingsgipfels in den insgesamt betroffenen IT-Verfahren des Bundes, der Länder und der Kommunen noch lange dauern wird.

Zu den vielen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, gehört unter anderem das bessere Zusammenwirken der bei Bund, Ländern und Kommunen bestehenden IT Verfahren. Der Automatisierungsgrad im Aufenthalts- und Asylrecht bleibt derzeit noch hinter dem zurück, was in anderen Bereichen der Innenverwaltung bereits erreicht werden konnte. Dies ist nicht ausschließlich der hohen Komplexität dieses Rechtsbereichs geschuldet. Die Untersuchungen des Koordinierungsprojektes zur Digitalisierung des Asylverfahrens und der für die Erstellung dieses Berichts zuständigen Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass es grundsätzlich zwar erhebliche Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Interoperabilität der beteiligten IT Verfahren gibt. Es ist jedoch aufwändig, diese Potenziale in die Realität umzusetzen.

6.1. Registerführung bei Bund und Ländern

Rechtlichen Vorgaben zur Registerführung werden im Ausländerwesen je nach Verfahrenshersteller unterschiedlich umgesetzt. Es existiert derzeit keine technisch eindeutige, zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Beschreibung der Datenfelder, die in ihrer Summe den „Datensatz des Ausländerwesens“ ausmachen. Die Anlage der AZRG-DV zu „Daten, die im Register gespeichert werden, übermittelnde Stellen, Übermittlungs-/Weitergabempfänger“ ist in dieser Hinsicht aus mehreren Gründen unzureichend. Sie enthält weder die für eine interoperable Umsetzung erforderlichen Angaben (so fehlen insbesondere Angaben zu zulässigen Wertebereichen), noch die präzise und technik-unabhängige Festlegung ihrer Semantik. Auch für die bei Ausländerbehörden zu führende „Ausländerdatei A“ fehlen produktneutrale Vorgaben zur technischen Umsetzung. Dies ist ursächlich für manche der Schwierigkeiten, die derzeit einer besseren Vernetzung von IT Verfahren entgegenstehen. Hinzu kommt die starke Heterogenität der Prozesse, weil Länder die ihnen obliegenden Aufgaben teilweise sehr unterschiedlich wahrnehmen.

Daher soll die Entwicklung eines „Datensatzes für das Ausländerwesen“ geprüft werden, der methodisch und organisatorisch am Datensatz des Meldewesens (DSMeld) orientiert sein kann. Dieser wird über den Kerndatensatz hinausgehen und auch die Ausländerdatei A umfassen. Er ist von der KoSIT gemeinsam mit der für das Kerndatensystem zuständigen, registerführenden Behörde (BAMF) und den Ausländerbehörden der Länder zu entwickeln. Perspektivisch soll das Ziel verfolgt werden, einen „Datensatz für die Innenverwaltung“ (zumindest für die im Zuständigkeitsbereich des AK I der IMK befindlichen IT Verfahren) zu entwickeln.

Angesichts der Tatsache, dass Registerstrukturen *im Nachhinein* abzustimmen sind, und dass alle Beteiligten versuchen werden, jeweils ihre eigene technische Umsetzung zu verteidigen, weil ansonsten Änderungsaufwand entstehen wird, sind schwierige Abstimmungsprozesse zu erwarten. Um diese zu erleichtern, soll der zu erstellende Datensatz des Ausländerwesens in XInneres integriert werden. § 76a Abs. 1 AufenthV legt für Form und Verfahren der Datenübermittlung im Ausländerwesen XAusländer fest. Eine Erweiterung von XAusländer um Regelungen zu den Registerinhalten kann somit auch für die in den Ländern geführten Register der Ausländerbehörden einschlägig werden und für die Hersteller entsprechender IT Fachverfahren bindend sein. Dadurch

wird einerseits klargestellt, dass die öffentliche Verwaltung die technische Umsetzung rechtlicher Vorgaben nicht nur bei der Datenübermittlung, sondern auch bei der Registerführung bis zum dem Detaillierungsgrad bestimmt, der für eine länderübergreifende Interoperabilität unabdingbar ist. Darüber hinaus folgt aus der rechtlichen verpflichtenden Vorgabe von XAusländer nicht nur für Schnittstellen, sondern auch für Registerstrukturen, dass deren Umsetzung im Rahmen bestehender Wartungs- und Pflegeverträge erfolgen muss.

Das Thema bedarf der weiteren Erörterung. Zur Erarbeitung eines entsprechenden Konzeptes, welches nach Herbeiführung der Beschlussreife dem AK I vorzulegen ist, bedarf es eines Auftrags der Steuerungsgruppe an die für die Entwicklung und den Betrieb von XAusländer zuständigen Stellen. also das BAMF und die KoSIT.

6.2. Flächendeckende Nutzung des Kerndatensystems

Die Feststellung weiterer Optimierungsmöglichkeiten der Interoperabilität gilt in besonderem Maß für das Ausländerzentralregister, dessen Funktion durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz erheblich verändert worden ist. Der Beschluss, ein einheitliches Identitätsmanagement für die Asylsuchenden und unerlaubt Aufhältigen dadurch umzusetzen, dass deren Kerndatensätze zentral im AZR vorgehalten und von dort aus für alle IT-Verfahren bei Bund, Ländern und Kommunen bereitgestellt werden, ist sehr zu begrüßen. Seine vollumfängliche Umsetzung mit Synergieeffekten auch auf der Ebene der Länder und Kommunen hat jedoch erst begonnen, und es ist noch nicht absehbar, wann sie beendet sein wird.

Dieser Bericht zeigt auf, welcher Beitrag von Seiten der Standardisierung hierfür geleistet werden kann. Bei seiner Erarbeitung wurde deutlich, wie entscheidend die bundesrechtlichen Vorgaben sind. Dies gilt insbesondere für das Kerndatensystem. Dieses wurde auf der Basis des Ausländerzentralregisters erstellt, dessen Rechtsgrundlagen vor mehr als 20 Jahren unter anderen politischen Rahmenbedingungen festgelegt worden sind. Die zum damaligen Zeitpunkt erlassenen, teilweise sehr restriktiven Regelungen sind nicht leicht mit dem Ende 2015 formulierten Anspruch einer optimalen Unterstützung medienbruchfreier Prozesse zu vereinbaren.

6.3. Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat

Die Umsetzung der vom Koordinierungsprojekt für die Digitalisierung des Asylverfahrens vorgeschlagenen Empfehlungen, die durch diesen Bericht bestätigt und konkretisiert werden, wird auch zukünftig die enge Zusammenarbeit mit anderen Gremien erfordern. Hier sind insbesondere der IT-Planungsrat und dessen Koordinierungsprojekt für die Digitalisierung des Asylverfahrens zu nennen. Sofern der Empfehlung zur verbindlichen Festlegung des Standards XInneres als einheitlicher Schnittstelle des Kerndatensystems gefolgt wird, werden zukünftig die Releaseplanung des Standards und die Releaseplanung des AZR (und des darauf basierenden Kerndatensystems) stärker als bisher miteinander verbunden sein. Dies sollte beiderseits bei der Organisation der Weiterentwicklung berücksichtigt werden. So wird beispielsweise auf Seiten des Koordinierungsprojektes des IT-Planungsrats die Einrichtung eines Nutzerbeirats erwogen, in dem Länder und Kommunen auf eine noch zu bestimmende Weise Einfluss auf die Releaseplanung des Kerndatensystems nehmen könnten. Diesbezüglich wäre zu klären, ob die Vertreter des Ausländerwesens in der Steuerungsgruppe XInneres als Bindeglied zwischen der Weiterentwicklung des zentralen Verfahrens einerseits und des Standards andererseits agieren könnten.

6.4. Keine Beschränkung auf Asylverfahren

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass das Koordinierungsprojekt des IT-Planungsrats für die Digitalisierung *des Asylverfahrens* eingerichtet worden ist. Dies ist angesichts einer gemeinsamen Zielsetzung des Bundes und der Länder zur signifikanten Senkung der durchschnittlichen Dauer der Asylverfahren nachvollziehbar.

Gleichwohl entspricht dies nicht dem Anspruch einer ganzheitlichen Betrachtung mit dem Ziel, den Automatisierungsgrad im Ausländerwesen insgesamt zu optimieren, weil neben den asylrechtli-

chen Fragen auch solche des Aufenthaltsrechts zu betrachten sind. Dies hat konkrete Auswirkungen auf das Zusammenwirken von IT Verfahren im Ausländerwesen, So sind unter anderem die in den Ländern befindlichen Personalisierungsinfrastrukturkomponenten (PIK) zunächst ausschließlich für Registrierungen gemäß Registrierung § 16 des Asylgesetzes, nicht jedoch gemäß § 49 des Aufenthaltsgesetzes zu nutzen. Die Erweiterung zur Nutzung auch im aufenthaltsrechtlichen Kontext muss nachträglich erfolgen. Der Prüfauftrag des AK I der IMK geht insoweit über den Fokus des Koordinierungsprojektes des IT Planungsrats hinaus. Hier ist gegebenenfalls für die Zukunft eine Angleichung des Bearbeitungsgegenstands der Gremien anzustreben.

6.5. Berücksichtigung weiterer Bestandteile des AZR

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass sowohl der Bericht des Koordinierungsprojektes für die Digitalisierung des Asylverfahrens, als auch der vorliegende Bericht, nur einen als „Kerndatensystem“ bezeichneten Teilbereich des Ausländerzentralregisters adressieren. Diese Entscheidung wurde bewusst getroffen, gleichwohl ist sie nicht unproblematisch. Einerseits ist die Begriffsbestimmung unscharf und nicht unstrittig. So ist beispielsweise im BAMF eine neue Arbeitsgruppe „Kerndatensystem“ eingerichtet worden, und es ist nicht auszuschließen, dass diese eine andere Definition dieses Terminus zugrunde legen wird, als es in den beiden Berichten an den IT-Planungsrat und den AK I der Fall ist. Andererseits ergibt sich aus der Einschränkung auf einen Teilbereich des AZR, dass die in den vorliegenden Berichten dargestellten Lösungsvorschläge nur für Ausländer mit einem bestimmten aufenthaltsrechtlichen Status gelten (§ 2 Absatz 1a und § 2 Abs. 1 Nummer 1 AZRG). Ein Wechsel des aufenthaltsrechtlichen Status kann dazu führen, dass eine Person plötzlich nicht mehr „im System“ ist, obwohl eine bruchlose Fortführung begonnener Prozesse angestrebt wird. Ob dies eine schwerwiegende, in der Praxis relevante Einschränkung darstellt, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Die Unterscheidung zwischen dem gesamten AZR und dem als Kerndatensystem bezeichneten Teilbereich führt auch dazu, dass die Umstellung auf den im Informationsverbund genutzten Standard nicht alle Schnittstellen des AZR betreffen muss. Über Schnittstellen, die *nicht* dem Kerndatensystem zuzurechnen sind, trifft dieser Bericht keine Aussagen. Sofern deren Format beibehalten wird, kann das Nebeneinander von „altem“ und „neuem“ Format möglicherweise auf Dauer zu wirtschaftlichen Nachteilen und / oder Interoperabilitätsproblemen führen. Ob diese Schnittstellen zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls auf XInneres umgestellt werden sollen, ist zu gegebener Zeit vom AK I der IMK im Einvernehmen mit dem Bund zu prüfen.

Kapitel 7. Entwicklung der Betriebskosten XInneres

Bei der Kalkulation der Kosten für den Betrieb des Standards XInneres für die Jahre 2016 bis 2018 in Höhe von insgesamt 1,495 Mio. € sind für die drei Fachmodule des Ausländer-, Melde- und des Personenstandswesens insgesamt 1,107 Mio. € pro Jahr veranschlagt worden, sowie ca. 387 Tsd. € für das Basismodul und Querschnittsaufgaben. Von den ca. 1,107 Mio. € für die drei Fachmodule entfallen jeweils über 40% auf das Melde- und das Personenstandswesen, für das Ausländerwesen stehen ca. 16% zur Verfügung.

Dies ist angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden Herausforderungen im Bereich des Ausländerwesens nicht angemessen. Die Datenübermittlung im Ausländerwesen erhält aufgrund der aktuellen gesellschaftspolitischen Lage eine andere Bedeutung. Die Umsetzung des vom Flüchtlingsgipfel formulierten Ziels einer medienbruchfreien Datenübermittlung an alle Beteiligten erfordert Veränderungen, die mit den im Jahre 2014 kalkulierten Betriebskosten nicht umsetzbar sind.

Es gibt eine Reihe von Erweiterungen von XAusländer, die zu zusätzlichen Betriebsaufwänden führen werden, wie beispielsweise die Berücksichtigung von zentralen Ausländerbehörden der Länder sowie der Aufnahmeeinrichtungen, die Erweiterung um Datenübermittlungen im Zusammenhang mit Integrationsmaßnahmen auch für Optionskommunen und die Datenübermittlung an Gerichte. Die Integration des Kerndatensystems in den Informationsverbund der Innenverwaltung schafft für die Länder mehr Flexibilität und neue Möglichkeiten, für das Fachmodul XAusländer resultiert daraus die Anforderung zur Entwicklung neuer methodischer Ansätze für releaseunabhängige Ergänzungen um zusätzliche Datenfelder.

Die Festlegung von XAusländer als dem einheitlichen Standard für den Austausch von Daten im gesamten Ausländerwesen – im Sinne einer konsequenten Umsetzung des § 76a AufenthV – erfordert zudem eine produktneutrale Festlegung der bei den Ausländerbehörden der Kommunen und der Länder sowie im Kerndatensystem zu führenden Registerinhalte auf struktureller Ebene. Ein entsprechender „Datensatz des Ausländerwesens“ muss konzeptionell vorbereitet und anschließend gemeinsam mit den registerführenden Stellen und Fachverfahrensherstellern erarbeitet werden.

Eine detaillierte Kalkulation der dadurch insgesamt entstehenden, zusätzlichen Betriebskosten kann derzeit nicht vorgelegt werden. Aus Sicht der Betreiberin des Standards ist jedoch davon auszugehen, dass die Komplexität der Betriebsaufgaben zukünftig der des Meldewesens entsprechen wird, so dass auch von vergleichbaren Aufwänden auszugehen ist. Dies entspricht einem Mehrbedarf in Höhe von ca. 300 Tsd. € pro Jahr für das Ausländerwesen ab 2019.

Ergänzende Materialien

[ASMK 2016] *Erweiterung des automatisierten Datenabgleichs nach § 52 Abs. 2 SGB II um die AZR-Nummer*. Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz im Rahmen der 93. Sitzung zu TOP 6.8. 1. und 2. Dezember 2016. Online erhältlich unter <https://asmkintern.rlp.de/de/beschluesse/>

[Datenaustauschverbesserungsgesetz] *Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken*. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 5, ausgegeben zu Bonn am 4. Februar 2016, Seite 130ff.

[Flüchtlingsgipfel 2015] *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015*. Online erhältlich von der Bundesregierung unter www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf.

[Koordinierungsprojekt 2016] *Standards und Schnittstellen für die Digitalisierung des Asylverfahrens*. 27. 6. 2016. Vom IT-Planungsrat in dessen 21. Sitzung beschlossen (TOP 12).

[XhD] *Technische Richtlinie 03123: XML-Datenaustauschformat für hoheitliche Dokumente*. Online erhältlich [beim BSI](#).