

Klenk, Tanja; Kuhlmann, Sabine

Working Paper

Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung

Working Papers, No. 15

Provided in Cooperation with:

Helmut Schmidt University, Research Cluster OPAL

Suggested Citation: Klenk, Tanja; Kuhlmann, Sabine (2025) : Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung, Working Papers, No. 15, Helmut-Schmidt-Universität, Forschungscluster OPAL, Hamburg, <https://doi.org/10.24405/19957>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315492>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung

Expertise im Auftrag des Sachverständigenrat
Integration & Migration

Tanja Klenk & Sabine Kuhlmann

Working Papers OPAL

Der Autor:

Prof. Dr. Tanja Klenk ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Die Digitalisierung in Staat und Verwaltung steht auch bei ihr im Zentrum der aktuellen Forschung.

Sabine Kuhlmann ist Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. In ihrer Forschung befasst sich insbesondere mit Fragen der Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Forschungsclusters OPAL unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© **Forschungscluster OPAL**
Hamburg 2025

Working Papers des Forschungsclusters OPAL der Helmut-Schmidt-Universität

Working Papers No. 15, Hamburg 2025

ISSN 2512-8019 (online)

ISSN 2512-7950 (print)

Kontakt

Rebekka Hensen
Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr
Holstenhofweg 85, Gebäude H1, Raum 2133
22043 Hamburg
Tel.: 040 / 65 41 22 32
Fax: 040 / 65 41 35 22

rebekka.hensen@hsu-hh.de
www.hsu-hh.de/opal

Redaktion

Prof. Dr. Wenzel Matiaske
Prof. Dr. Katharina Liebsch

**Digitalisierung als Herausforderung und
Chance für die Migrations- und Integrations-
verwaltung**

*Expertise im Auftrag des Sachverständigenrat
Integration & Migration*

Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) &
Prof. Dr. Sabine Kuhlmann (Universität Potsdam)

Inhalt

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Anlass und Gegenstand der Expertise | 1 |
| 2 | Digitalisierung im öffentlichen Sektor – Formen, Phasen, Befunde und Kriterien der Bewertung | 3 |
| 2.1 | Formen und Phasen der Digitalisierung | 3 |
| 2.2 | Empirische Befunde | 3 |
| 2.3 | Bewertung | 5 |
| 3 | Strukturelle Herausforderungen der Digitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung..... | 7 |
| 3.1 | Verwaltungsverflechtung als Wesensmerkmal im Migrations- und Integrationsbereich | 7 |
| 3.2 | Vertikale und horizontale Verflechtungen | 8 |
| 4 | Digitalisierung der Migrationsverwaltung | 12 |
| 4.1 | Asylverfahren und Aufenthaltsrecht (I): AZR-Nutzung und Probleme der Datenqualität | 12 |
| 4.2 | Asylverfahren und Aufenthaltsrecht (II): Entwicklung digitaler Ein- und Auswanderungsportale | 16 |
| 4.3 | Fachkräfteeinwanderung | 18 |
| 4.3.1 | Digitalisierung von Antragsverfahren in Auslandsvertretungen..... | 18 |
| 4.3.2 | Digitale Ertüchtigung des Verwaltungsverfahrens zur Fachkräfteeinwanderung..... | 19 |
| 4.3.3 | Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen..... | 21 |
| 5 | Digitalisierung der Integrationsverwaltung | 22 |
| 5.1 | Rolle des AZR im Integrationsbereich | 22 |
| 5.2 | Digitalisierung der Leistungsgewährung und Sozialverwaltung..... | 23 |
| 5.3 | Integrationsberatung und Fallmanagement | 27 |
| 6 | Übergreifende Herausforderungen und Querschnittsthemen der Verwaltungsdigitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung..... | 29 |
| 6.1 | Datenaustausch, E-Akte und zwischenbehördliche Kommunikation..... | 30 |
| 6.2 | Fragmentierte Landschaft kommunaler IT-Unternehmen | 31 |
| 6.3 | Beschäftigte, Kompetenzen und Digital Literacy..... | 32 |
| 6.4 | Digitale Prozess- und Organisationsgestaltung, digital(un)taugliches Recht..... | 33 |
| 7 | Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen | 36 |
| 8 | Literatur | 40 |

1 Anlass und Gegenstand der Expertise

Die Migrations- und Integrationsverwaltung steht unter erheblichem Druck. Von Seiten der Wirtschaft kommt die Forderung nach einer beschleunigten Fachkräfteeinwanderung, um den Fachkräftemangel zu beheben. Gleichzeitig treiben Kriege und Krisen zahlreiche Menschen zur Flucht und Migration. Diese Entwicklungen führen zu einem erhöhten Arbeitsaufkommen für die Behörden – die aber ihrerseits ebenfalls mit den Herausforderungen von Personalengpässen und Schwierigkeiten bei der Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter*innen konfrontiert sind. Dies erschwert eine effiziente Bearbeitung der steigenden Antragszahlen und eine gelungene Integration der Zugewanderten.

Diese strukturelle Überlastung der Ausländerbehörden (ABHn) (Kühn und Gluns 2022a; Dahlkamp 2023, O A 2023) hat die Politik dazu veranlasst, verstärkt in die Modernisierung der Verwaltungsverfahren zu investieren. Dabei wird die Digitalisierung als Schlüsselinstrument gesehen, um den steigenden Problemdruck in der Migrations- und Integrationsverwaltung zu lindern. Sie soll dazu beitragen, die wachsenden Antragszahlen schneller, fehlerfreier und somit effizienter zu bearbeiten. Zudem soll die Digitalisierung nicht nur die Handlungsfähigkeit der Behörden verbessern, sondern auch die Transparenz erhöhen, die Bürgerorientierung stärken und die Integration von Zugewanderten fördern.

Insbesondere im Bereich der Migrationsverwaltung wurden in den vergangenen Jahren die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um mit digitalen Infrastrukturen Verwaltungsprozesse effizienter und effektiver zu gestalten (Bither und Ziebarth 2020), beispielsweise indem der Datenaustausch digital erfolgt. (Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat 2020). Allerdings zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den rechtlichen Möglichkeiten, die für eine digitale Migrationsverwaltung geschaffen wurden, und der tatsächlichen Verwaltungspraxis auf kommunaler Ebene, denn im Vollzug offenbaren sich grundlegende Herausforderungen: Es bestehen weiterhin aufwendige, teilweise noch papierbasierte Kommunikationswege, die Fachverfahrenslandschaft gestaltet sich heterogen und es fehlen funktionierende Schnittstellen zwischen den einzelnen Anwendungen in den Behörden und zwischen den IT-Infrastrukturen der Länder.

Angesichts dieser Problemlage hat der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) als unabhängiges Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung eine wissenschaftliche Expertise zur Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie ist es, zu untersuchen, welche Bedeutung die Digitalisierung in den Politikfeldern Migrationssteuerung und Integrationsförderung aktuell hat und an welchen Stellen bestehende Defizite durch digitale Lösungen verbessert werden können. Dabei sollen insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- (1) In welchen Bereichen und Prozessabschnitten der Migrationssteuerung und Integrationsförderung bietet die Digitalisierung realistische Effizienzgewinne und kann zur Verbesserung der derzeit als stark defizitär empfundenen Situation beitragen? Beispielsweise soll geprüft werden, ob die Digitalisierung von Antragsverfahren in Auslandsvertretungen eine nachhaltige Verbesserung bewirken kann. Zudem soll analysiert werden, wo ein Mangel an Digitalisierung derzeit als Hindernis wirkt.
- (2) Wie ist der aktuelle Stand der Digitalisierungsbemühungen in verschiedenen Prozessabschnitten der Migrationssteuerung und Integrationsförderung? Welche Umsetzungsprobleme bestehen derzeit? Dabei soll auch untersucht werden, inwieweit Datenschutzvorgaben hierbei eine Rolle spielen.

Die Expertise ist wie folgt aufgebaut: Kapitel zwei führt in die wissenschaftliche Debatte über Digitalisierung in Staat und Verwaltung ein. Diese Debatte ist geprägt von unterschiedlichen theoretischen Annahmen über den Verlauf der digitalen Transformation sowie von verschiedenen Einschätzungen zu Treibern und Hürden, Potenzialen und Risiken. Es werden Definitionen

der Digitalisierung sowie Kriterien zur Bewertung des erreichten Stands vorgeschlagen. Kapitel drei erläutert sodann die Verwaltungsstrukturen der Politikfelder Migration und Integration, die stark von föderaler Heterogenität, verflochtenen Verwaltungsstrukturen und der Gleichzeitigkeit von Unter- und Übersteuerung geprägt sind. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass die Unterscheidung zwischen Migrations- und Integrationspolitik vor allem analytischer Natur ist. In der Praxis – insbesondere in der Verwaltungspraxis – überschneiden sich diese Felder häufig. Die administrativen Ebenen, die für Migration zuständig sind, tragen oft auch Verantwortung für Integrationsfragen, was zu einer institutionellen Verflechtung führt. Zudem beeinflussen migrationspolitische Entscheidungen die Integrationsmöglichkeiten von Zuwandernden, während spezifische Integrationsmaßnahmen wiederum Auswirkungen auf die Migration haben können. Wichtig ist darüber hinaus, sich in Erinnerung zu rufen, dass sich die Maßnahmen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik an eine höchst heterogene Zielgruppe richten: Es geht hier um Menschen aus sehr verschiedenen Herkunftsländern mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen, Bildungsniveaus, sprachlichen Fähigkeiten und vor allem mit sehr unterschiedlichem rechtlichen Status. Migrations- und integrationspolitische Maßnahmen adressieren sowohl Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge, Arbeitsmigranten und EU-Bürger wie auch Personen mit temporären Aufenthaltsgenehmigungen, Studierendenvisa oder sogar einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Diese rechtlichen Unterschiede beeinflussen maßgeblich den Zugang zu sozialen Leistungen, Arbeitsmarktintegration, Bildungsangeboten und damit auch die administrative Zuständigkeit für ihre Anliegen.

Die Komplexität der administrativen und politischen Zuständigkeiten sowie die Heterogenität der Zielgruppen in der Migrations- und Integrationspolitik führen dazu, dass es nicht den EINEN Prozess der Migration und Integration gibt. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Digitalisierungsbemühungen in diesem Bereich. Auch diese sind nicht ‚aus einem Guss‘, sondern folgen der komplexen Steuerungslogik des Politikfeldes und sind daher geprägt von einer Vielzahl unterschiedlicher, parallel verlaufender und nur bedingt integrierter Aktivitäten. Die in den Kapiteln vier und fünf vorgestellte Bestandsaufnahme des aktuellen Stands der Digitalisierung in den Politikfeldern Migration und Integration erhebt daher nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellt – im Sinne der Fragestellungen der Expertise – wesentliche Aktivitäten dar. Besonders relevant für die Bestandsaufnahme war, welche Aktivitäten eine besondere Bedeutung für die Bewältigung der digitalen Transformation der Migrations- und Integrationsverwaltung haben und dadurch – im zweiten Schritt – auch zu einem besseren Erreichen migrations- und integrationspolitischer Ziele beitragen. Kapitel sechs bewertet sodann den Stand der Digitalisierung in den beiden Politikfeldern. Kapitel sieben schließt mit Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

2 Digitalisierung im öffentlichen Sektor – Formen, Phasen, Befunde und Kriterien der Bewertung

2.1 Formen und Phasen der Digitalisierung

Digitalisierung bezeichnet den Prozess der Umwandlung analoger Informationen, Prozesse und Strukturen in digitale Formate. Dabei werden digitale Technologien eingesetzt, um Daten elektronisch zu erfassen, zu speichern, zu verarbeiten und zu übermitteln. Dies schafft die Grundlage für neue Formen der Kommunikation, Organisation und Automatisierung. Der Einsatz digitaler Technologien kann in allen Phasen des Verwaltungshandelns erfolgen, von der Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung. Daten werden digital erhoben und gespeichert, während E-Mails, Messenger und andere digitale Kommunikationsmittel zunehmend neben herkömmlichen persönlichen Gesprächen und dem papierbasierten Dienstweg genutzt werden. Digitale Plattformen ermöglichen den Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern, während auch die Zusammenarbeit mit politischen Institutionen, anderen Behörden und privaten Akteuren vermehrt digital erfolgt. Zudem wird die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zunehmend automatisiert und autonom, wobei erwartet wird, dass zukünftig Künstliche Intelligenz und Big Data noch eine stärkere Rolle spielen werden (Klenk et al. 2019, S. 3 ff.; Gräfe et al. 2024, S. 21 ff.)

In der öffentlichen Diskussion wird die Digitalisierung oft als ein von der technologischen Entwicklung getriebener, sich schnell vollziehender und tiefgreifender Wandel beschrieben, der bestehende Prozesse, Strukturen und Produkte durch neue ersetzt. Allerdings führt diese Vorstellung von disruptiver Innovation zu missverständlichen Annahmen. Internationale Vergleiche (siehe beispielsweise den Digital Economy and Society Index, European Commission 2022) zum Stand der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung verdeutlichen, dass die Implementierung digitaler Technologien in Organisationen *kein sich zwangsläufig und selbstvollziehender* Prozess ist. Um den Stand der digitalen Transformation zu beschreiben, wird in der Literatur häufig zwischen verschiedenen Phasen der Digitalisierung unterschieden. Gängig ist die Dreiteilung des digitalen Transformationsprozesses in Elektronifizierung (digitization), Digitalisierung (digitalization) und digitale Transformation ((digital transformation) (Mergel et al. 2019). Die Elektronifizierung stellt die einfachste Stufe dar, bei der lediglich analoge Informationen in digitale Formate umgewandelt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Umwandlung von Papierdokumenten in digitale Dateien, wie das Scannen von Dokumenten oder die Erfassung von Daten in digitalen Datenbanken. Die zweite Phase, die Digitalisierung, geht über die Elektronifizierung hinaus. Sie zielt darauf ab, bestehende Prozesse und Strukturen durch den Einsatz digitaler Technologien zu verbessern. Dies umfasst beispielsweise die Vermeidung von Medienbrüchen, den Austausch von Daten in Echtzeit oder die Automatisierung von Abläufen. In der dritten Phase, der digitalen Transformation, geht es nicht nur um die Optimierung bestehender Prozesse und Strukturen, sondern um ein grundlegendes Neudenken von Arbeitsabläufen und Organisationsstrukturen. Die Kombination von Künstlicher Intelligenz (KI) und großen, digital verfügbaren Datenmengen (Big Data) eröffnet neue Möglichkeiten für Berechenbarkeit, Interaktivität, Konnektivität und Vernetzung, was zu neuen Organisationsmodellen (wie Plattformstrukturen) und neuen Arbeitsweisen führt. Der transformative Charakter dieser Phase besteht in der Veränderung von Technologie, Organisation und Kultur, die sich allerdings zumeist nicht zeitgleich sondern zeitlich versetzt vollzieht, so dass es auch phasenweise zum *mismatch* zwischen den drei Komponenten des Wandels kommen kann.

2.2 Empirische Befunde

Im internationalen Vergleich gilt Deutschland seit Jahren als Nachzügler in der Verwaltungsdigitalisierung (Marienfeldt et al. 2024). Selbst der Krisenschock der Corona-Pandemie hat hierzulande nicht zu einer beschleunigten oder gar aufholenden Digitalisierung geführt: Prozesse

der Verwaltungsmodernisierung durch Digitalisierung waren in der Phase der Pandemie durch ein Spannungsverhältnis von Aufbruch und Stillstand charakterisiert (Klenk et al. 2024). Nimmt man die obige Phaseneinteilung als Bewertungsmaßstab, so lässt sich der Digitalisierungsprozess in Staat und Verwaltung insgesamt in der Phase zwischen Elektrifizierung und Digitalisierung verorten: Zwar wurden vielfach digitale Technologien eingeführt, jedoch ohne einen grundlegenden organisatorischen oder personellen Wandel. Obwohl viele Digitalisierungsinitiativen angestoßen wurden, konzentrieren sich diese häufig nur auf eine spezifische politische Ebene oder auf einzelne Prozessabschnitte. Sie bleiben damit fragmentiert und führen zu digitalen Insellösungen. Dieses ungeordnete Nebeneinander von Digitalisierungsmaßnahmen, das den gesamten digitalen Verwaltungsreformprozess in Deutschland prägt, ist – dies sei hier bereits vorweggenommen – auch charakteristisch für die Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung (Gräfe 2024). Wie in den Kapiteln vier und fünf deutlich werden wird, sind große Digitalisierungsvorhaben, die die Koordination und Kommunikation zwischen Behörden betreffen, also den sogenannten ‚Back-end-Bereich‘ des Verwaltungshandelns, (noch) nicht oder nur unzureichend auf die Digitalisierungsmaßnahmen abgestimmt, die, wie das Onlinezugangsgesetz (OZG), auf das ‚Front-end‘ des Verwaltungshandelns – die Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern – abzielen.

Jüngere Studien zeigen, dass die personellen und organisatorischen Strukturen und Prozesse, in die digitale Technologien eingebettet werden, entscheidend sind für die Wirkungen, die die Einführung der Technologien entfalten. Welche Effekte von der Umwandlung analoger Werte in digitale Formate auf die Responsivität, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung ausgehen, hängt allenfalls bedingt von der ‚Reife‘ der verwendeten Technologien ab (z.B. einfache digitale Verfahren wie digital unterstützte Kommunikation im Vergleich zu automatisierten Prozessen, die auf künstlicher Intelligenz basieren). Wichtiger sind viel mehr die Einstellungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Beschäftigten: Verfügen diese über die notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten, um mit neuen Technologien umzugehen? Mit welcher Haltung (mindset) begegnen sie der zunehmend digitalen Arbeitswelt? Können Führungskräfte virtuellen Teams gemeinsame Werte vermitteln und ein gemeinsames Arbeitsverständnis schaffen?

Diese personalen Voraussetzungen stehen zudem in engem Zusammenhang mit dem organisatorischen Kontext. Sowohl in der breiten öffentlichen Debatte als auch in der wissenschaftlichen Literatur wird häufig erwartet, dass die digitale Transformation mit einer linearen Entwicklung hin zu einem ganz spezifischen Organisationstypus einhergeht: Angenommen wird eine besondere Affinität zwischen digitalen Technologien, agilen Organisationsstrukturen und iterativen Entscheidungsprozessen (Dunleavy 2005; Mergel 2018; Dunleavy und Margetts 2023).

Die empirische Realität ist jedoch komplexer: Der Einsatz digitaler Technologien geht nicht zwangsläufig mit der Entwicklung von agilen Organisationsstrukturen oder neuer Verwaltungskulturmuster einher. Im Gegenteil, in stark hierarchischen Organisationen können digitale Technologien bestehende Kontrollmechanismen verstärken, die Top-down-Orientierung verfestigen und bürokratische Abläufe sogar intensivieren. Meijer (2008) zeigt dies am Beispiel der niederländischen öffentlichen Verwaltung, wo er in bestimmten Bereichen eine ‚Radikalisierung der Bürokratie‘ und die Herausbildung spätbürokratischer Strukturen beobachtet. Zudem weisen eine Reihe aktueller Studien darauf hin, dass spätbürokratische Strukturen kein Phänomen der frühen Phase der Digitalisierung und somit kein bloßes Übergangsphänomen sind. Ähnlich wie Meijer (2008) zeigen auch Hammerschmid et al. (2024), dass Reformen nicht nur in eine Richtung verlaufen, etwa hin zu agilen Netzwerkorganisationen. Stattdessen können digitale Technologien auch traditionelle Elemente der öffentlichen Verwaltung stärken, wobei Hierarchie als zentraler Koordinationsmechanismus eine wichtige Rolle beibehält. Diese neuen „Mischungen“ aus klassischen-bürokratischen (Weberianischen) Elementen und neuen Reformansätzen werden auch unter dem Label des „Neo-Weberian State (NWS)“ diskutiert (Bouckaert 2023;

Kuhlmann 2023). Klenk und Veit (i.E.) bestätigen diesen Befund für die deutsche Ministerialverwaltung. Dreas und Klenk (2021) zeigen in einer qualitativen Studie zudem, dass hierarchische Entscheidungskulturen in den Verwaltungen auf Länder- und kommunaler Ebene weiterhin vorherrschend sind.

Auch die Bewertung dieser Befunde wird zunehmend differenzierter. Immer mehr setzt sich in der Debatte auch die Einsicht durch, dass eine rein agile Organisation für eine Verwaltung nicht funktional ist. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass es ein Grundmerkmal der öffentlichen Verwaltung ist, vielfältig, oftmals konkurrierende oder in Widerspruch zueinanderstehende Werte miteinander zu vereinbaren (Lindquist 2022). Einerseits wird Effizienz gefordert, um begrenzte Ressourcen optimal zu nutzen, andererseits spielen Partizipation, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit eine zentrale Rolle. Eine ausschließlich agile Organisationsform könnte zwar die Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit stärken, doch sie könnte gleichzeitig die notwendigen stabilen Strukturen untergraben, die zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und Kontinuität erforderlich sind. Auch in diesem Sinne bietet das NWS als Idealtypus eine mögliche Alternative und ggf. normativ wünschenswerte neue Kombination unterschiedlicher Modellelemente (Weberianisch + Post-bürokratisch), die allerdings noch auf ihre Praxistauglichkeit und institutionelle Tragfähigkeit hin zu prüfen wäre (Kuhlmann 2023).

Die oben skizzierte Herausforderung stellt sich sowohl für politische Gestaltungsakteure als auch für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Sie besteht darin, einerseits die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Verwaltung zu fördern und andererseits deren Verpflichtung zur Einhaltung rechtlicher Normen, verlässlicher Entscheidungen sowie zur Einbeziehung von Beteiligten in Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Eine solche pluralistische Werte- und Zielstruktur kann unter den Bedingungen der Digitalität im 21. Jahrhundert weder durch das klassische Weberianische Bürokratiemodell noch durch rein agile Netzwerkorganisationen allein erreicht werden. Gefragt sind vielmehr hybride Steuerungsformen, wie etwa das NWS Modell, die sowohl zentrale Steuerung als auch dezentrale Gestaltungsspielräume in Einklang bringen.

2.3 Bewertung

Die Forschung zeigt, dass es eines differenzierten Blicks auf die Gestaltung und Bewertung von Digitalisierungsinitiativen bedarf. Die gängige Einstufung Deutschlands als Nachzügler in der Verwaltungsdigitalisierung, basierend auf hochaggregierten Index-Daten wie dem „DESI“, verdeckt zum einen die tatsächlichen Anstrengungen, die unternommen wurden, um die Digitalisierung in Staat und Verwaltung voranzutreiben. Zum anderen lässt sie die Frage nach den Ursachen des Stockens dieser Reformen unbeantwortet. Jüngere Studien deuten darauf hin, dass die Ursachen vor allem im Bereich der Implementation (Einhaus und Klenk 2024b; Gräfe et al. 2024) liegen. Das langsame Voranschreiten der Digitalisierung ist demnach nicht auf einen Mangel an Strategien oder Reforminitiativen zurückzuführen. Vielmehr zeigen sich die Herausforderungen primär in der Umsetzung und in der unzureichenden Befähigung der für die Implementierung verantwortlichen Behörden. Hinzu kommen erhebliche Steuerungsprobleme der Digitalpolitik im dezentral-föderalen Mehrebenensystem (Heuberger 2022; Marienfeldt et al. 2024)), rechtliche Digitalisierungshürden und (teils vermeintliche) Datenschutzbarrieren sowie eine extrem fragmentierte Umsetzungslandschaft, die durch einen Mangel an Standardisierung und Nachnutzungsoptionen gekennzeichnet ist. Trotz der Einbindung externer Dienstleister sind viele Kommunen praktisch überfordert, neue rechtliche Möglichkeiten oder technische Lösungen adäquat zu nutzen. Engpässe bei Ressourcen (insbesondere Zeit und finanzielle Mittel) sowie das Fehlen qualifizierten Fachpersonals erschweren die zielgerichtete Steuerung des Digitalisierungsprozesses erheblich.

Ein weiteres Problem ist die mangelnde Abstimmung zwischen den Kommunen, die häufig zu parallelen, aber nicht übertragbaren Lösungen führt. Die zwangsweise Inanspruchnahme externer Dienstleister, die oftmals unverzichtbar für den Beginn von Digitalisierungsprojekten ist, trägt zur Fragmentierung bei, da diese Anbieter häufig auf proprietäre, untereinander nicht kompatible Systeme setzen, um ihre Dienstleistungen langfristig abzusichern (Hofmann 2023, S. 52). Dies ist weder effektiv noch effizient und verdeutlicht, dass die Digitalisierung vor allem politisch gestaltet werden muss. Neben der Politik, die die übergeordneten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung setzt, sind Führungskräfte in den ausführenden Behörden zentrale Akteure. Die Gestaltungsaufgabe erstreckt sich dabei nicht nur auf den rechtlichen und technologischen Rahmen, sondern umfasst auch die Personal- und Organisationsentwicklung in der Vollzugsverwaltung.

Anstatt die häufig geäußerte Kritik zu wiederholen, Deutschland befinde sich im Kreidezeitalter der Verwaltungsdigitalisierung, zielt diese Expertise darauf ab, die Aufmerksamkeit der öffentlichen Debatte auf die Ursachen der Implementationsdefizite in einem konkreten Handlungsfeld und auf mögliche Ansatzpunkte zur Überwindung dieser Defizite zu lenken.

3 Strukturelle Herausforderungen der Digitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung

3.1 Verwaltungsverflechtung als Wesensmerkmal im Migrations- und Integrationsbereich

Eine Kernproblematik der Digitalisierung öffentlicher Verwaltung in Deutschland generell, sowie der Migrations- und Integrationsverwaltung im Speziellen, ergibt sich aus den zugrunde liegenden Verwaltungsstrukturen. So liegt eine wesentliche Ursache für Handlungs- und Koordinationsprobleme und somit auch für die Steuerung der Digitalisierungspolitik im Migrations- und Integrationsbereich in der für den deutschen kooperativen Föderalismus typischen Verwaltungsverflechtung. Wenngleich Verflechtungsstrukturen zwischen Verwaltungsebenen und -sektoren durchaus sinnvoll innerhalb kooperativer föderaler Systeme sind, da sie das Zusammenspiel der Ebenen und Politikfelder in jenen Bereichen sicherstellen, die weder ausschließlich zentralistisch noch ausschließlich dezentralisiert gesteuert werden können, kann es doch zu Problemen der Überflechtung, Unterflechtung oder zu Koordinationsmängeln kommen, die die Performanz des Verwaltungshandelns und auch die Machbarkeit, Reichweite und Durchschlagkraft von Digitalisierungsreformen beeinträchtigen. Diese Probleme sind in der Migrations- und Integrationsverwaltung besonders häufig beobachtet worden (Bogumil und Kuhlmann 2022; Bogumil, Hafner, et al. 2023; Oehlert und Kuhlmann 2024), was mit erheblichen Folgeproblemen für die Steuerung der Digitalisierung, etwa Fragen der Interoperabilität von IT-Anwendungen, dem Datenaustausch zwischen beteiligten Behörden, dem Schnittstellenmanagement und der Ebenen übergreifenden digitalen Prozessgestaltung, einschließlich der Registernutzung, verbunden ist. Bevor auf den Stand, die Hürden und bisherigen Ergebnisse der Digitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung näher eingegangen wird, ist es daher erforderlich, zunächst kurz die verwaltungsstrukturellen Ausgangsbedingungen, insbesondere die Problematik der Verwaltungsverflechtung, kurz zu rekapitulieren, welche direkte Auswirkungen auf Digitalisierungsprozesse und -outcomes in diesem Bereich hat.

Charakteristisch für die deutsche Migrations- und Integrationsverwaltung sind zahlreiche Verflechtungsstrukturen, die sowohl vertikal zwischen den Ebenen also auch horizontal zwischen beteiligten Fachbehörden derselben (z.B. kommunalen) Ebene bestehen. Diese ergeben sich aus den Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund zuständig für Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung; Länder für Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung) und dem Prinzip des Verwaltungsföderalismus (Ausführung des Bundesrechts durch Länder und Kommunen). Die institutionelle Grundlage der Verflechtungsarrangements bildet die territoriale und sektorale Differenzierung der Verwaltungsorganisation bei inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben, die einen institutionalisierten Zwang zu intensiver Koordination und Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene nach sich zieht (vgl. Benz 1997, S. 183). Die regulative Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen (Bund, Länder) für die verschiedenen betroffenen Rechtsbereiche bei zugleich weitgehender Dezentralisierung des Vollzugs und einer materiellen Interdependenz der Aufgabenbereiche zieht vielfältige Schnittstellenprobleme und Koordinationszwänge nach sich. Diese institutionalisierten Zwänge zur Koordination unterschiedlicher Behörden, die das Wesensmerkmal von Verwaltungsverflechtung darstellen, beziehen sich dabei im Migrations- und Integrationsbereich vor allem auf den subnationalen/kommunalen Vollzug bundesrechtlicher Regelungen, insbesondere des Sozialgesetzbuchs (SGB), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Aufenthaltsrechts (Aufenthaltsgesetz – AufenthG). Hier besitzen nicht nur die Länder, sondern auch die Kommunen als eigenständige Politik- und Verwaltungsebene erhebliche Gestaltungsspielräume, selbst wenn es sich teils um übertragene Staatsaufgaben handelt (z.B. Vollzug des Aufenthaltsrechts) und zudem die normative Prämisse eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs,

auch mit Blick auf den Verfassungsgrundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, gilt. Empirische Studien zeigen, dass selbst bei übertragenen Staatsaufgaben und ähnlich gelagerten Fallkonstellationen deutliche Varianzen in den lokalen Vollzugsprozessen und Entscheidungsergebnissen zu beobachten sind (Bogumil, Hafner, et al. 2023), die sich auch in Fragen der kommunalen Digitalisierungsstrategien und -ergebnisse fortsetzen.

Die Schnittstellenprobleme, die sich als Folge dieser Aufgabenallokation im Mehrebenensystem ergeben, sind dabei in Krisensituationen (2015/16, 2022/23) besonders sichtbar geworden, da sie die Sektoren und Ebenen übergreifende Koordination teils erheblich erschweren und Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zogen¹. Aber auch jenseits von Akutkrisen machen sich die verflechtungsbedingten Handlungsprobleme geltend, etwa, wenn es um die längerfristigen administrativen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration von Migranten geht. Anstelle der potenziell mit Verflechtungsstrukturen verbundenen Kooperations- und Koordinationsvorteile, die sich aus der Koppelung von Verwaltungseinheiten verschiedener Ebenen und Sektoren unter Wahrung größtmöglicher Dezentralität ergeben, bestehen somit im Bereich der deutschen Migrations- und Integrationsverwaltung zahlreiche Verflechtungsnachteile, wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess. Die damit verbundenen Probleme von Überflechtung, Unterflechtung und Koordinationsdefiziten (Bogumil und Kuhlmann 2022) wirken sich auch auf die – gerade mit Blick auf administrative Krisenresilienz unverzichtbaren – weiterreichenden Reformansätze, wie insbesondere die Verwaltungsdigitalisierung, als nachteilig und hemmend aus, da die Schaffung interoperabler Anwendungen, standardisierter digitaler Prozesse und der Datenaustausch zwischen beteiligten Fachbehörden behindert werden.

3.2 Vertikale und horizontale Verflechtungen

Die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik führt dazu, dass bestimmte Problemkomplexe vertikal auf allen drei Verwaltungsebenen bearbeitet werden müssen, weil im Asylverfahren und bei den Integrationskursen das BAMF zwar eine entscheidende Rolle spielt, Länder und Kommunen jedoch teilweise ebenso wichtig oder wichtiger im Verwaltungsvollzug sind, sodass es zu intensiven Abstimmungsprozessen und einem Übermaß an Schnittstellen und Koordinationsnotwendigkeiten kommt (Überflechtung). Vielfach ist die Zustimmung einer Verwaltungseinheit/-ebene erforderlich, um die weitere Bearbeitung von Vorgängen einer anderen Behörde/Ebene voranzubringen. So ist beispielsweise der Asyl-Bescheid des BAMF die Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsstatus durch die kommunalen Ausländerämter oder für die Inanspruchnahme von Integrationskursen. Für die Verwaltungsdigitalisierung spielen diese Organisationen und Ebenen übergreifenden Koordinations- und Abstimmungszwänge eine entscheidende (und oftmals hinderliche) Rolle. Zwar könnten Verbesserungen partiell durch Entflechtungsmaßnahmen (Dezentralisierung) in Richtung von Ländern und Kommunen erfolgen; allerdings steht eine solche Option vor erheblichen grundsätzlichen (politischen und Machbarkeits-) Problemen.

Im Hinblick auf die regulative, funktionale und organisatorische Ausgestaltung lässt sich, trotz vielfältiger Überschneidungen, grob zwischen dem Verwaltungsvollzugssystem

¹ Neben den Problemen der Verwaltungsverflechtung traten „hausgemachte“ Organisationsengpässe, insbesondere im BAMF, Verfahrensprobleme etwa beim AZR (siehe weiter unten) sowie formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe und die Vollzugstauglichkeit nicht hinreichend berücksichtigten (vgl. hierzu die oben genannten Veröffentlichungen). Weitere Belastungen des Verwaltungshandelns ergaben sich durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und häufige Rechtsänderungen.

Asyl/Aufenthalt einerseits und Integration andererseits unterscheiden. Zusammengenommen bilden beide miteinander verwobene Vollzugssysteme die Migrations- und Integrationsverwaltung.

Die Gesetzgebungskompetenz in der Migrationspolitik wird in Deutschland durch den Bund wahrgenommen (vgl. Tabelle 2). Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), einer Bundesoberbehörde, die u.a. mit der Durchführung des Asylverfahrens betraut ist, verfügt er zudem über eine eigene Verwaltungskompetenz in diesem Politikfeld, eine im deutschen Bundesstaat nicht häufig anzutreffende Konstellation (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 90ff). Die weiteren migrationsbezogenen Aufgaben werden entsprechend des deutschen Föderalismus durch die Länder bzw. Kommunen verwaltungsseitig umgesetzt. Dies betrifft z.B. die Erstaufnahme Geflüchteter durch die Länder und den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes durch die kommunalen ABHn. Trotz dieser klaren Zuständigkeitsverteilung im Bereich Asyl/Aufenthalt besitzen auch die beiden unteren Verwaltungsebenen des Bundesstaates einen – wenn auch limitierten – Einfluss auf das Migrationsgeschehen. So können die jeweiligen Ministerien der Länder unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Aufenthaltstitel erteilen. Auch die Kommunen verfügen durch ihre ABHn über Handlungsspielräume, da diese eigenständig – unter Aufsicht des Landes – über die Erteilung einer Duldung für ausreisepflichtige Personen entscheiden und, z.B. in Nordrhein-Westfalen, Abschiebungen durchführen.²

Die Integrationsverwaltung ist besonders durch ihren Querschnittscharakter gekennzeichnet, da Integration nahezu alle Lebensbereiche eines Menschen berührt. Sie nimmt zudem sowohl ordnungs- bzw. ausländerpolitische als auch sozial- und bildungspolitische Aufgaben wahr, was mithin zu einem normativen Spannungsverhältnis führt (Schammann 2015, S. 171). Die überwiegende Vollzugskompetenz integrationspolitischer Aufgaben in Deutschland liegt – trotz einiger (durchaus wichtiger) Bundes- und Landesvollzugskompetenzen – hauptsächlich bei den Kommunen (ABHn, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohnen, Kulturarbeit, Träger von Volkshochschulen; vgl. ausführlich Bogumil et al. 2017). Diese sehen sich allerdings aufgrund des Querschnitts- und Mehrebenencharakters von Integrationsaufgaben mit erheblichen Koordinations- und Kooperationszwängen konfrontiert (Bogumil et al. 2017, S. 71). Sie müssen nicht nur vertikal mit unterschiedlichen Bundes- und Landesbehörden zusammenarbeiten, sondern auch interkommunal sowie mit nicht- bzw. halbstaatlichen Dritten, die in die Aufgabenwahrnehmung einzubeziehen sind (z.B. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Unternehmen, Kammern, Ehrenamtliche, Migrantenorganisationen etc.; vgl. Hafner 2019, S. 104) kooperieren. Noch ausgeprägter als im Bereich der Migrationsverwaltung herrschen daher in der Integrationsverwaltung Verflechtungsstrukturen (teils aber auch Probleme einer Unterflechtung), nicht nur in vertikaler, sondern vor allem auch in horizontaler Hinsicht vor, da unterschiedliche mit Integrationsaufgaben befasste Fachbehörden und sonstige (verwaltungsexterne) Akteure miteinander kommunizieren und kooperieren müssen (dies allerdings teils nur bedingt oder unzureichend tun). Beispielhaft seien hier die Jobcenter herausgegriffen, die überwiegend als Einrichtungen von Bund und Kommunen³ betrieben werden (was in sich schon ein Verflechtungstatbestand im Sinne der Mischverwaltung ist) und vor allem Aufgaben zur Integration in den Arbeitsmarkt sowie der Aus- und Weiterbildung und berufsbezogenen Sprachangebote wahrnehmen. Diese müssen mit den Sozialbehörden und weiteren

² In anderen Bundesländern, z. B. in Bayern, zeichnet sich auch die Landespolizei für die Durchführung der Abschiebungen verantwortlich.

³ Im Regelfall werden Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen (gE) von der Bundesagentur für Arbeit und einer Kommune (Kreise/kreisfreie Städte) betrieben, was auf 303 der insgesamt 407 Jobcenter in Deutschland zutrifft. Die weiteren 104 Jobcenter werden in alleiniger Verantwortung eines zugelassenen kommunalen Trägers (zkt) betrieben (sog. „Optionskommunen“).

kommunalen Fachämtern kooperieren, etwa im Zuge des sog. Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB II bzw. SGB III nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Im Zuge des damit verknüpften Zuständigkeitswechsels hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt/BA und Jobcentern kommt es zu erheblichen Schnittstellen- und Koordinationsproblemen im Zusammenhang mit der Beantragung und Gewährung von Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen sowie den Förderinstrumenten im Bereich des Arbeitsmarktes. Schnittstellenreduzierungen und Entflechtung durch die Vermeidung des Rechtskreiswechsels oder durch eine Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen sind bisher nicht zustande gekommen. Probleme der Unterflechtung bestehen vor allem im Bereich der Migrationsberatung (Fallmanagement), der durch eine ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft und eine extrem komplexe, unübersichtliche Akteurskonstellation mit allenfalls spärlichen Koordinationsmechanismen gekennzeichnet ist. Hierauf haben einige Bundesländer (NRW, Baden-Württemberg, Hessen) durch neue Förderprogramme reagiert, die darauf abzielen, mit einem erheblichen aus Landesmitteln geförderten Personaleinsatz auf kommunaler Ebene die Koordination der lokalen Integrationsarbeit und Beratungsaktivität zu stärken und damit die strukturelle Fragmentierung in diesem Bereich zu überwinden.

Tabelle XX: Rechtsgrundlagen und Vollzugsinstanzen der Migrations- und Integrationsverwaltung

| Aufgabe | Rechtsgrundlage | Regulativ zuständiges Bundesministerium | Ausführende Behörde |
|-------------------------------|---|--|---|
| Migrationsverwaltung | | | |
| Asylverfahren | Asylgesetz (AsylG) | Bundesministerium des Innern (BMI) | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) |
| Aufenthaltsstatus | Aufenthaltsgesetz (AufenthG) | Bundesministerium des Innern (BMI) | Kommunale ABH [als übertragene Aufgabe der Länder] |
| Integrationsverwaltung | | | |
| Sozialleistungen | Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) | Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) | Kommunales Sozialamt |
| | <u>Nach 15 Monaten:</u> Analogleistungen (SGB XII) | | Kommunales Sozialamt |
| | <u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII) | | Jobcenter / Kommunales Sozialamt |
| Arbeitsmarkt | Arbeitsförderung (SGB III) | Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) | Bundesagentur für Arbeit (BA) / Arbeitsagenturen |
| | <u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) | | Jobcenter |
| Bildung, Wohnen, Gesundheit | Aufenthaltsgesetz Integrationskurse | Bundesministerium des Innern (BMI) | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) |
| | Kommunale Selbstverwaltung Sprache, Wohnen, Gesundheit, Bildung | | Kommunen durch Sozialämter, Wohnungsämter, Kommunale Integrationszentren, Jobcenter |
| | Schulgesetze der Länder Beschulung | | Länder durch unterschiedliche Schulbehörden Kommunale Schulverwaltungsämter |

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Bogumil/Kuhlmann 2022.

4 Digitalisierung der Migrationsverwaltung

4.1 Asylverfahren und Aufenthaltsrecht (I): AZR-Nutzung und Probleme der Datenqualität

Wie erwähnt bestehen beim Vollzug der Erstaufnahme, der Verteilung und des Aufenthaltsrechts erhebliche Verflechtungen zwischen den Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen. Bei der Erstaufnahme ist eine intensive Abstimmung zwischen den Ländern und den Außenstellen des BAMF, welches für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, erforderlich. Ferner sind die ABHn bei der Ausstellung von Aufenthaltstiteln von Entscheidungen des BAMF abhängig. In diesem Kontext kommt dem Ausländerzentralregister (AZR) als Kernelement der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung eine zentrale Bedeutung zu (vgl. ausführlich Kuhlmann et al. 2024). Es ist „die zentrale Datenbank für personenbezogene Daten ausländischer Personen, die sich vorübergehend oder dauerhaft in Deutschland aufhalten oder ein Visum für Deutschland beantragen“ (Dahmen 2017, S. 145). Mit mehr als 16.000 Partnerbehörden, die auf rund 29 Millionen personenbezogene AZR-Datensätze zugreifen, gehört es zu den größten automatisierten Registern der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (Bogumil et al. 2018) (Bogumil et al. 2018; BAMF 2022a, 2022b). Zum Stichtag 31. Juli 2021 befanden sich 18.998.769 Personen im allgemeinen Datenbestand des AZR, davon 11.607.351 in Deutschland aufhältig. Die Registerführung des AZR, sprich die fachliche Zuständigkeit, liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, während der ordnungsgemäße Registerbetrieb durch das Bundesverwaltungsamt sichergestellt wird, dort also die technische Zuständigkeit liegt. Eine Vielzahl an Behörden greift täglich auf AZR-Daten zu: über 16.000 Stellen, davon über 3.800 im automatisierten Verfahren (Deutscher Bundestag 2021). Es ist somit offenkundig, dass das AZR die wichtigste und umfassendste digitale Datenbank für die Migrationsverwaltung darstellt. Neben ABHn sind etwa Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, Sozialämter und Jobcenter zur Übermittlung von Daten verpflichtet bzw. zum Abruf berechtigt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig sind. Allerdings sind die ABHn jene Behördengruppe, die in Summe die höchsten Nutzungszahlen des AZR aufweisen. Allein im Jahr 2020 haben die ABHn knapp 17 Millionen Meldungen und knapp 34 Millionen Abfragen im AZR über die Schnittstelle und Weboberfläche verzeichnet. Für eine Übersicht der in diesem Kontext relevanten Behördengruppen siehe die folgende Abbildung.

Abbildung 1: AZR-Nutzung nach Behördengruppen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021b).

Seit 2021 ist die Weiterentwicklung des AZR zum „führenden und zentralen Ausländerdateiensystems für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021a, S. 1) vorgesehen. Ab 01. November 2024 sollen bestimmte lokal in kommunalen Ausländerdateien gespeicherte Daten nur noch zentral im AZR gespeichert werden. Von dort aus sollen diese Daten in die jeweiligen Fachverfahren der kommunalen Behörden übernommen werden. Speziell ist hier die dezentrale Ausländerdatei A betroffen, welche Daten über den aufenthalts-/asylrechtlichen Status von melderechtlich erfassten Migranten enthält (z.B. Beantragung/Gewährung eines Aufenthaltstitel, Einreichung eines Asylantrags, Erteilung eines Visums, ausländerrechtliche Maßnahmen). Diese Daten werden künftig nur noch zentral im AZR gespeichert werden, sodass die dezentrale Ausländerdatei A nicht mehr fortgeführt wird. Dagegen besteht für die kommunalen ABHn weiterhin die Pflicht, die dezentrale Ausländerdatei B zu führen, die personenbezogene Grunddaten enthält, sobald Migranten verziehen, versterben oder die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben (Statistisches Bundesamt 2022). Durch diese Maßnahmen wird angestrebt, Verwaltungsabläufe durch umfassende Digitalisierung zu optimieren (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021a, S. 2).

Konkret besteht das AZR aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesondert geführten Visadatei (bestehend aus Daten von Visumantragstellenden, die i.d.R. nur kurz in Deutschland bleiben). Zu den im allgemeinen Datenbestand geführten Personendaten gehören beispielsweise Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Familienstand und Geburtsland. Darüber hinaus werden unter anderem Informationen zum Ausweisdokument, dem Meldestatus, dem aktuellen bzw. zuletzt erteilten Aufenthaltstitel, dem letzten bzw. aktuellen Duldungsstatus, dem ersten Ankunftsnachweis, der ersten Aufenthaltsgestattung und der letzten Entscheidung der

Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Erwerbstätigkeit einer Person gespeichert. Auch hinsichtlich möglicher Ausreisen gibt es Speichersachverhalte, etwa zum letzten Ausreisenachweis oder der letzten bewilligten Ausreise- oder Reintegrationsförderung einer Person. Für Asylsuchende können seit 2016 Daten zur Schule, zur Ausbildung, zum Studium und zum Beruf erfasst werden (zur Nutzung der AZR in der Integrationsverwaltung siehe weiter unten). Zum Teil werden nicht nur letzte oder aktuelle Stationen erfasst, sondern auch geplante oder zukünftige (Janik und Hammerl 2022). Typische AZR-Abfragen der ABHn richten sich etwa auf Daten zum Meldestatus ausländischer Personen bei Zuzug, um zu klären, welche Behörde zuvor aktenführend war und woher die Ausländerakte entsprechend angefordert werden kann. Zudem werden vollständige Verwaltungsakte, z.B. bei Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis, an das AZR gemeldet.

Hinsichtlich der tatsächlichen AZR-Nutzung in der Migrationsverwaltung ergeben vorliegende Studien ein durchmisches Bild. Einerseits ist es im Laufe der letzten Jahre zu einer Nutzungszunahme durch die kommunalen Behörden und zur Verbesserung der Datenqualität im AZR gekommen. Beide Aspekte waren während der Flüchtlingskrise 2015/16 noch als eklatante Defizitbereiche identifiziert worden (Bogumil et al. 2018). In dieser Zeit hatte es erhebliche Probleme in der Datenerfassung gegeben, die zu zahlreichen Folgeproblemen in den Bereichen der Registrierung, der Gewährung von Aufenthaltstiteln, der Asyl- und Rechtsmittelverfahren, An- und Ummeldung, Leistungsgewährung und Integration von Flüchtlingen geführt hatten. Insbesondere das Eingeständnis der Bundesregierung im Jahr 2015 und z.T. 2016, man wisse nicht, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich in Deutschland aufhalten, ist vielfach öffentlich thematisiert worden (Bogumil und Kuhlmann 2022). Weder korrekte und eindeutige Einträge noch generell die Datenqualität und -verlässlichkeit im AZR waren gesichert (vgl. hierzu Bogumil et al. 2018, S. 89ff.). Erst seit Herbst 2016 gelang es, mittels biometrischer Datenerfassung bei der Erstregistrierung sowie vermehrt auch durch das Hinterlegen von Fotos für eine eindeutige Identifikation durch Fingerabdrucks-Daten zu sorgen, um Mehrfachregistrierungen auszuschließen. Als Konsequenz hat sich die Dublettenproblematik (ebd.) entschärft, die inzwischen nicht mehr die große Fehlerquelle darstellt. Das AZR wird in den ABHn grundsätzlich als ein wichtiges Arbeitsmittel angesehen, das den Datenaustausch und die migrationsbezogenen Verwaltungsprozesse erleichtert (Kuhlmann et al. 2024). Es stellt zahlreiche für die Entscheidungen in den ABHn relevante Informationen bereit und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur (teil-)digitalisierten Antragsbearbeitung. Allerdings trifft diese Aussage auf die Beschäftigten angrenzender kommunaler Behörden nur bedingt zu, unter anderem, weil diese teils unzureichend über die AZR-Nutzungsmöglichkeiten informiert sind (siehe weiter unten).

Trotz deutlicher Verbesserungen in Fragen der Datenqualität und der AZR-Nutzung in den kommunalen Fachverfahren bleibt eine Vielzahl von Problempunkten bestehen. So gibt es nach wie vor ein größeres Vertrauen in die eigenen lokalen Datenbestände als in die AZR-Daten (Bogumil, Kuhlmann, et al. 2023), was zu AZR-Nutzungshemmnissen auf Seiten der Lokalbediensteten führt (Bogumil et al. 2018). Die Wahrnehmung, dass die Datenqualität im AZR unzuverlässig sei, bleibt weiterhin verbreitet. Die Mitarbeiter in den ABHn nehmen die im AZR erfassten Daten als nicht ausreichend verlässlich und aktuell wahr. Vor diesem Hintergrund wird teilweise von den Sachbearbeitern dezidiert ausgeschlossen, Entscheidungen zu treffen, die nur auf AZR-Daten beruhen, da diese unvollständig oder veraltet sein könnten. Gründe dafür sind unter anderem Fehler bei der Datenerfassung und eine unzuverlässige Übertragung aus den Fachverfahren. Auch fehlen zum Teil automatisierte Schnittstellen in den Fachanwendungen, sodass lokal gespeicherte Daten nicht mit dem AZR synchronisiert werden (Bogumil et al. 2018), was zu erheblichem Mehraufwand im Arbeitsalltag der Sachbearbeiter führt:

Wir erheben im Prinzip permanent dreifach, mindestens. Wir haben es in unserer Papierakte, die wir führen müssen, weil wir keine e-Akte haben. Wir führen es in unserer Fachanwendung. [...] Und dann müssen wir halt immer noch ins AZR melden [...]. Und eigentlich ist das AZR für uns hauptsächlich sowas, wo wir zusätzlich hin melden, weil irgendwer es vielleicht mal irgendwann einsehen will. (B-01; zitiert nach Kuhlmann et al. 2024)

Da manuelle Meldungen immer zusätzliche Zeit kosten, besteht mithin die Tendenz, dass jegliche zusätzliche Arbeitsschritte angesichts des Arbeitsaufwands im Zweifel nicht durchgeführt werden. Insgesamt wird somit der Arbeitsaufwand in den ABHn durch Schnittstellenprobleme und manuelle Meldungen zwischen Fachanwendung, AZR und (soweit vorhanden) E-Akte erheblich erhöht, während die Effizienz sinkt und die Belastung der Beschäftigten steigt. Das mangelnde Vertrauen in die Verlässlichkeit und Aktualität der AZR-Daten unter den Sachbearbeitern führt im Ergebnis zu Mehrfachprüfungen, Doppelerfassungen und einer längeren Antragsbearbeitung. Der zentrale Mehrwert des AZR, der in der systematischen und verlässlichen Bereitstellung verfahrensrelevanter Informationen liegt, wird damit aus Sicht der lokalen Bearbeiter nicht hinreichend eingelöst und seine Funktionalität wird in dieser Hinsicht als unzureichend eingeschätzt. Die Potenziale des digitalen Datenabrufs aus dem AZR werden somit trotz vorhandener technischer Möglichkeiten nur unzureichend genutzt. Die Schnittstellen- und Übertragungsproblematik könnte sich allerdings teilweise auflösen, wenn, wie oben ausgeführt, die dezentrale Ausländerdatei A abgelöst, und dadurch eine doppelte Datenerhebung vermieden sowie aktuelle Daten an zentraler Stelle bereitgehalten werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich dieser „Transitionsprozesses“ in den ABHn praktisch gestaltet und inwieweit dabei die notwendige Einbindung der Fachverfahrensherstellenden erfolgt, um die technische und prozessuale Umsetzung adäquat zu begleiten und zu unterstützen. Neben der Qualität der AZR-Daten im engeren Sinne besteht außerdem das Problem, dass nicht alle im Fachverfahren oder der E-Akte vorhandenen Informationen übernommen werden, was mit fehlenden Datenpunkten oder Zeitknappheit in den kommunalen Behörden begründet wird. Außerdem erscheinen bei manchen Verwaltungsakten, wie etwa bei der Verlängerung von Duldungen, manuelle Meldungen aus Sicht der Verwaltungspraxis pragmatisch sinnvoller. Wenn aus Gründen der Zeitersparnis und Prozessvereinfachung die Verlängerung von Duldungen händisch erfolgt, um zu vermeiden, dass jedes Mal neue Aufkleber nach Bundesdruckerei-Vorschriften gedruckt werden müssen, was kein Einzelfall ist, hat dies zur Folge, dass die automatische Meldung an das AZR entfällt und die Verlängerung manuell im Webportal erfasst werden muss. Offenbar erweist sich hier der digitale Prozess aufwändiger als der analoge.

Dies lässt sich auch im Bereich von sicherheits- und melderechtlichen Sachverhalten zeigen, wo beispielsweise Polizeibehörden lieber bei der lokalen ABH anrufen als in das AZR schauen, obwohl der Zugriff besteht und die Daten zugänglich sind. Hintergrund ist zum einen das Bestreben, die Richtigkeit und Aktualität der Informationen sicherzustellen, und zum anderen fehlendes Hintergrundwissen der Polizeibeamten hinsichtlich der AZR-Nutzung, denn *„nicht alle Polizisten sind fit im Aufenthaltsrecht. Ist einfach so. Gerade hier auf dem Land. Sagen wir die netten Dorfpolizisten von nebenan, die gucken da rein und verstehen nur Bahnhof und rufen an“* (B-02; zitiert nach Kuhlmann et al. 2024). Außerdem erfolgt die Kommunikation mit den LKAs im Kontext von Sicherheitsabfragen oft noch postalisch.

Schließlich sei auch auf die Heterogenität und die Vielzahl der lokalen Fachverfahren hingewiesen, die über unterschiedlich gut ausgebaute Schnittstellen zum AZR oder zu Anwendungen anderer Behörden (z. B. BAMF, BA) verfügen. Während einige Fachverfahren automatisierte Meldungen an das AZR ermöglichen und dadurch von den ABH-Mitarbeitern als deutlich

nützlicher eingeschätzt werden, bestehen solche Schnittstellen in anderen Fachverfahren nicht (Kuhlmann et al. 2024). Dies hängt auch damit zusammen, dass die Kommunikation mit den Fachverfahrensherstellern optimierungsbedürftig ist, was eine entsprechende Sachkenntnis und Verhandlungskompetenz auf kommunaler Seite voraussetzt (siehe weiter unten). Denn die Fachverfahren bilden den Dreh- und Angelpunkt bei nahezu allen Aspekten der AZR-Nutzung. Sind sie nicht kompatibel und weisen sie nicht die nötigen Funktionalitäten auf, so erschwert dies Fallbearbeitung anstatt sie zu erleichtern. Für alle lokalen Fachanwendungen, sogar für verschiedene Versionen, müssen die Schnittstellen im AZR durch das BVA bereitgestellt werden, was bedeutet, dass das AZR einer unglaublich heterogenen Nutzerlandschaft gegenübersteht. Das BVA muss verschiedene Formatversionen bereitstellen, damit verschieden weit entwickelte Fachsysteme kompatibel sind. Denn bei Gesetzesänderungen müssen nicht nur Anpassungen im AZR vorgenommen werden, sondern auch in allen Fachsystemen, welche von kommunalen Behörden, der Polizei etc. verwendet werden. Diese Asynchronität führt dazu, dass neue Funktionen oder Datenpunkte, die im AZR bereits eingerichtet wurden, noch nicht bei allen Akteuren verfügbar sind, weil diese noch mit ihrer Software über ältere Schnittstellen auf das AZR zugreifen. AZR-bezogene Synchronisierungsprobleme und Verzögerungen gibt es mitunter auch durch zeitlich gestaffelte Rechtsanpassungen in miteinander verwobenen Handlungsfeldern der (digitalen) Migrationsverwaltung, z.B. des Aufenthaltsrechts mit ausbleibenden oder verzögerten Anpassungen des AZR-Rechts (v.a. Anlage zur AZRG-DV).

Generell besteht die Herausforderung, dass technische und rechtliche Änderungen im AZR von einer Vielzahl von Akteuren in kurzen Zeitabständen und hoher Sequenz umgesetzt werden müssen, was nur mit Verzögerungen und/oder selektiv erfolgt. Vielfach mangelt es an Zeit, um sich umfassend und proaktiv mit den jeweils aktuellen Neuerungen auseinanderzusetzen. Auch die sich daraus ergebenden Änderungen in den Fachanwendungen benötigen Zeit und Ressourcen. Vor diesem Hintergrund hat sich die auf der Bundesebene vorherrschende Erwartung, dass die technischen und fachrechtlichen Änderungen mehr oder weniger automatisch und eigenverantwortlich in den lokalen ABHn binnen kurzer Frist umgesetzt würden, als wenig realistisch erwiesen. Dies hat allerdings auch mit der Schnelllebigkeit der Rechtsmaterie, der heterogenen Vertragslandschaft zwischen Fachverfahrensherstellern und lokalen Behörden, dem lokalen Problem- und Handlungsdruck und der personellen Belastung dieses Verwaltungsbereichs zu tun (Kuhlmann et al. 2024).

4.2 Asylverfahren und Aufenthaltsrecht (II): Entwicklung digitaler Ein- und Auswanderungsportale

Während technische und rechtliche Änderungen im AZR vor allem die Kommunikation und Interaktion zwischen Behörden und damit das ‚back-end‘ der Migrationsverwaltung betreffen, gibt es weitere Digitalisierungsinitiativen, die primär die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit der öffentlichen Verwaltung und damit am ‚front-end‘ der Migrationsverwaltung ansetzen.

Initiativen zur Digitalisierung der Kommunikation und Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern wurden vor allem in Folge des Online-Zugang-Gesetzes (OZG) Digitalisierungsvorhaben angestoßen. Das OZG trat 2017 zunächst mit einer befristeten Geltungsdauer von fünf Jahren in Kraft, mit dem (rückblickend zu) ambitionierten Ziel, innerhalb dieses Zeitraums die Digitalisierung von 575 öffentlichen Leistungen – die gesamte Bandbreite der öffentlichen Verwaltung und keineswegs nur die Migrations- und Integrationsverwaltung betreffen! - in die Wege zu leiten (Seckelmann und Brunzel 2021). Da sich schnell abzeichnete, dass die Zielmarke nicht zu halten ist, trat eine Debatte über eine OZG-Nachfolgegesetz in Kraft, das – nach zähen

Verhandlungen zwischen Bund und Ländern – im Juli 2024 in Kraft trat. Das OZG arbeitet nach dem Lebenslagenprinzip und hat die 575 Leistungen nach 14 Lebenslagen gebündelt. Das übergeordnete Ziel des OZG ist es, den Bürgern einen besseren Zugang zu öffentlichen Leistungen zu ermöglichen. Das zentrale Instrument hierfür ist die Schaffung von digitalen Portalen, die Bürgern einen einheitlichen Zugang zur öffentlichen Verwaltung bieten. Wenngleich das OZG also vor allem auf die Digitalisierung der Schnittstelle zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung fokussiert, so ist doch auch unbestritten, dass für eine medienbruchfreie ‚end-to-end‘ Digitalisierung auch Reformen der verwaltungsinternen Strukturen und Prozesse notwendig sind. Diese werden von den administrativen Umsetzungsverantwortlichen zwar mitgedacht - richtig ist allerdings, dass das OZG hierfür keinen gesetzlichen Auftrag und vor allem keinen finanziellen Rahmen bietet (Einhaus und Klenk 2024b).

Für die Digitalisierung im Bereich Ein- und Auswanderung ist die Zielvision ein digitales Ein- und Auswanderungsportal, das Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, Anträge und Dokumente rund um Aufenthaltsgenehmigungen, Visa sowie andere migrationsbezogene Dienstleistungen online einzureichen und den Bearbeitungsstatus digital zu verfolgen und idealiter ohne Medienbrüche vollständig digital abzuwickeln. Das OZG basiert auf der Idee des ‚Einer-für-alle‘-Prinzip, d.h. ein Bundesland erarbeitet digitale Lösungen und stellt diese den anderen Bundesländern zur Nachnutzung zur Verfügung. Dies ist mit der Zielstellung und Erwartung verknüpft, so die Überlegung, nicht nur vielfache Investitionskosten in ähnliche Leistungen zu vermeiden, sondern auch eine größere Einheitlichkeit der Verwaltungsstrukturen und -verfahren zu erreichen. Allerdings haben sich beide Ziele bisher allenfalls ansatzweise realisieren lassen und sowohl die Nachnutzung als auch die aus dieser resultierenden Investitionsrenditen lassen nach wie vor auf sich warten.

Im Themenfeld Ein- & Auswanderung haben sich die drei Bundesländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Hessen (unter der Federführung von Brandenburg) dazu bereit erklärt, Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und diese allen anderen Bundesländern zur Nachnutzung anzubieten (Wendland und Sandler 2023). Konkret wurden 13 Leistungen den Lebenslagen Ein- und Auswanderung zugeordnet, für die in enger Kooperation mit einer Reihe von Projektpartnern digitale Lösungen entwickelt werden (Fachministerien der drei Bundesländer, IT-Dienstleister u. a. auch aus Bayern, sowie bundesweite Pilotkommunen wie z.B. Landkreis Teltow-Fläming, Landeshauptstadt Wiesbaden, Stadt Köln, Landkreis Starnberg, oder der Landkreis Aurich) (Land Brandenburg 2021).

Um den Implementationsprozess praktisch gestaltbar zu machen, wurden die Leistungen priorisiert; eine sehr hohe Umsetzungspriorität erhielten die Leistungen Aufenthaltstitel, Verpflichtungserklärung und Einbürgerung (Inland), Aufenthaltskarten und aufenthaltsrelevante Bescheinigungen sowie Beschäftigungserlaubnis (bei Aufenthaltsgestattung/Duldung). Als weniger relevant für einen schnellen Digitalisierungserfolg, der sowohl eine breite Relevanz für Antragstellerinnen und Antragsteller hat und darüber hinaus auch verwaltungsintern Wirkung entfaltet, wurden u.a. die Leistungen Reiseausweise für Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose; Grenzgängerkarte aber auch Integrationskurse bewertet (für eine vollständige Auflistung der Leistungen vgl. Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (MIK) 2024).

Innerhalb des OZG-Projektes ‚Aufenthalt‘ sind die Digitalisierungsbemühungen für die Leistung „Aufenthaltstitel“ am weitesten gediehen, sowohl was die digitale Reife als auch was den erzielten Rollout betrifft. Bei diesem Teilprojekt verläuft die digitale Kommunikation bidirektional: Antragstellerinnen und Antragsteller können sich nicht nur digital an die Behörde wenden, sich dort authentifizieren und digital Nachweise übermitteln, sondern erhalten auch ihre Bescheide auf digitalem Wege, vorausgesetzt, es wurde ein entsprechendes Nutzerkonto eröffnet. Was den Umsetzungsstand betrifft, so nutzen 200 Ausländerbehörden die Online-Dienste des OZG-Projekts ‚Aufenthalt‘ im live-Betrieb, weitere 190 Behörden bereiten die Nutzung vor

(Stand Juni 2024). Insgesamt haben 14 Bundesländer sich zur Nachnutzung bereit erklärt (BMI, Bundesministerium des Inneren und für Heimat 2024).

Im Vergleich der vielen unterschiedlichen OZG-Umsetzungsprojekte wird der Umsetzungsstand im Projekt „Aufenthalt“ als sehr weit fortgeschritten bewertet. Die Startbedingungen dieses Projekts waren im Vergleich zu anderen OZG-Vorhaben allerdings auch relativ günstig. Die positive Projektentwicklung war auch deshalb möglich, weil das Vorhaben mit „XAusländer“ auf einen bereits etablierten Datenstandard aufsetzen konnte. Zudem wurde den Kommunen die Übernahme der Kosten für die Nachnutzung (bis 2024) verlässlich zugesichert. Allerdings gilt der erzielte Reifegrad nicht für alle im OZG-Aufenthalt-Projekt gebündelten Leistungen gleichermaßen: Zwar wurde bei der Leistung „Aufenthaltstitel“ die Ende-zu-Ende-Digitalisierung erreicht, nicht jedoch bei der Fiktionsbescheinigung, die ein vorläufiges Aufenthaltsrecht nachweist und immer noch in Papierform ausgegeben wird.

4.3 Fachkräfteeinwanderung

4.3.1 Digitalisierung von Antragsverfahren in Auslandsvertretungen

Zur Entwicklung digitaler Ein- und Auswanderungsportale gehört auch die Digitalisierung von Antragsverfahren in Auslandsvertretungen. In der vollständigen Digitalisierung des Visaverfahrens wird ein wichtiges Beschleunigungs- und Optimierungspotenzial gesehen – die Optimierung des Visaverfahrens ist wiederum relevant, um die aus wirtschaftlicher Sicht dringend benötigte Einwanderung von Fachkräften zu verbessern. Das Optimierungspotential beim Visaverfahren ergibt sich zum einen daraus, dass die Antragstellung in fast allen Fällen immer noch in Papierform erfolgt. Zum anderen bestehen bei der Visabearbeitung – wie auch an vielen anderen Stellen in der Migrations- und Integrationsverwaltung – personelle Engpässe.

Originäre Forschung zum Stand der Digitalisierung in den Auslandsvertretungen gibt es, soweit ersichtlich, bislang noch nicht, sodass die Rekonstruktion der Lage an dieser Stelle auf der Basis von Dokumenten aus dem parlamentarischen Diskurs erfolgt. Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU aus dem Sommer 2023 (Deutscher Bundestag 2023) hervorgeht, ist trotz eines beständigen Personalaufwuchses im Bereich der Visumsvergabe an den Auslandsvertretungen seit 2015 und ab Januar 2021 im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) der Personalbedarf weiterhin ungedeckt. Die Differenz zwischen Soll und Ist wird (Stand 2023) mit ca. 190 Stellen in Vollzeitäquivalenten beziffert (ebenda, S. 2). Vor diesem Hintergrund bewerten unterschiedliche Akteure – Behördenleitung der Bundesagentur für Arbeit (ZEIT online 2023) ebenso wie die Opposition im Bundestag (Deutscher Bundestag 2023, S. 1) - die Visavergabe als ein Nadelöhr, das die Ziele der Fachkräfteeinwanderung gefährdet. Auch das Auswärtige Amt (AA) konstatiert selbstkritisch in einem Strategiepapier zur Digitalisierung des AA vom Dezember 2021 (Auswärtiges Amt 2021, S. 17), dass es eine lange Liste an Digitalisierungsprojekten gibt, die mit Innovationskraft und Fachkompetenz vorangetrieben werden - die aber in der Breite (noch) nicht hinreichend sichtbar sind.

Diese Einschätzung wurde und wird von der Bundesregierung geteilt und eine Digitalisierung des kompletten Visumverfahren, von der online-Terminvereinbarung und der Antragsentgegennahme über Bearbeitung und Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden bis zur Visum-Erteilung angekündigt. Im Frühjahr 2023 wurde das Ziel der Optimierung des Visaverfahrens durch die Verabschiedung eines Aktionsplans Visabeschleunigung noch einmal in seiner Dringlichkeit bestätigt (Auswärtiges Amt 2023).

Obwohl die flächendeckende Umsetzung dieses Vorhabens noch aussteht – sie soll bis Anfang 2025 abgeschlossen sein (Deutscher Bundestag 2023, S. 8), erkennt die Bundesregierung im

Vergleich der Situation von 2019 (vor der Corona-Pandemie) zur Lage im Jahr 2023 einen „messbaren und deutlichen Erfolg“ (Deutscher Bundestag 2024, S. 34) des Aktionsplans Visa-beschleunigung. So konnten im Jahr 2023 etwa 17 Prozent mehr nationale Visumanträge als im Vorpandemie-Jahr 2019 bearbeitet werden, insgesamt 452.102 Anträge. Besonders stark war der Anstieg bei der Bearbeitung von Visumanträgen zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, die um 33.405 Anträge bzw. 23 Prozent zunahm. Für die Beschleunigung der Verfahren ist vor allem auch der Prozessabschnitt der Übermittlung von Visumantragsunterlagen an die Ausländerbehörden sehr relevant. In Pilotprojekten konnte festgestellt werden, dass hier mit digitalen Verfahren vier bis sechs Wochen Postlaufzeit eingespart werden können. Allerdings steht der flächendeckende Rollout dieser digitalen Lösungen in der Kommunikation mit nationalen Behörden (Ausländerbehörden, aber auch andere, am Verfahren beteiligten Stellen) noch aus.

Erfolge sieht die Bundesregierung dagegen bei der Reduzierung oder dem gänzlichen Abbau von Wartezeiten an vielen Auslandsvertretungen. Exemplarisch wird auf die Situation in Skopje, Sarajewo oder Neu-Delhi verwiesen (Deutscher Bundestag 2024, S. 34). Ob und inwieweit es gelingt, Wartezeiten zu reduzieren, ist allerdings nicht nur – und ggf. wahrscheinlich nicht einmal zuvörderst – eine Digitalisierungsfrage, sondern auch eine personal- und vor allem migrationspolitische Frage. Zwar wurden bei Auslandsvertretungen (bzw. deren Dienstleister) mittlerweile vielfach mit digitalen Terminbuchungstools eingeführt. In den Antworten der Bundesregierung auf Anfragen von Abgeordneten und Fraktionen wird allerdings klar kommuniziert, dass die Zahl der täglichen Termine schlicht begrenzt wird, wenn die Visumnachfrage die Annahmekapazitäten beim externen Dienstleistungserbringer oder die Bearbeitungskapazitäten der zuständigen Visastelle übersteigt, und zwar so lange, bis die erforderlichen Annahme- oder Bearbeitungskapazitäten angepasst wurden. In diesem Bereich ist keine Entwicklung zu verzeichnen: Die aktuelle Bundesregierung (20. Wahlperiode) verweist bei Anfragen von Abgeordneten bzw. Fraktionen (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 2023) auf die Antworten der Bundesregierung zu ähnlichen Anfragen in der 19. Wahlperiode (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 2019).

4.3.2 Digitale Ertüchtigung des Verwaltungsverfahrens zur Fachkräfteeinwanderung

Wie bei der Digitalisierung von Antragsverfahren in Auslandsvertretungen bereits angeklungen, spielt innerhalb der verschiedenen Bemühungen der Digitalisierung der Migrationsverwaltung das Handlungsfeld der Fachkräfteeinwanderung eine ganz zentrale Rolle. Inzwischen gibt es Gesetzesinitiativen der Bundesregierung (Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung), die darauf gerichtet sind, drittstaatsangehörige Fachkräfte für eine Erwerbsmigration nach Deutschland zu gewinnen und entsprechend Verfahren zur Gewährung des rechtmäßigen Aufenthalts weiterzuentwickeln, um so den Zugang von zugewanderten qualifizierten Fach- und Arbeitskräften zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei kommt auch der Digitalisierung der Migrationsverwaltung, einschließlich der mit Visa-Fragen befassten Behörden, zentrale Bedeutung zu. Denn zumeist stellen nicht die zuwanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen die größte Barriere für die Fachkräfteeinwanderung dar, sondern die damit verknüpften Verwaltungsverfahren, die nach wie vor eine nur geringe digitale Reife aufweisen. Um die Migrationsverwaltung in die Lage zu versetzen, ihre Antragsbearbeitung so zu beschleunigen, dass alle Personen mit Arbeitsvertrag innerhalb kurzer Fristen nach Deutschland einreisen können (momentan sind Wartezeiten von mehreren Monaten die Regel), wird die digitale Ertüchtigung des Verwaltungsverfahrens als unabdingbar angesehen (Bundesregierung 2023). Allerdings ist auch hier erneut an das unzureichende Schnittstellenmanagement zwischen dem AZR, ABHn und BA zu erinnern (Zentralverband des Deutschen Handwerks 2023), das einem effektiven Daten- und Informationsaustausch im Bereich der Fachkräfteeinwanderung im Wege steht (Aumüller 2016). Da das AZR (aus unterschiedlichen Gründen; siehe oben) nach wie vor nicht als zentrale Datendrehscheibe im Ausländerwesen funktioniert, hält sich

seine Wirkung auch in der Frage der Beschleunigung, Vereinfachung und Verwaltungsentlastung bei der Fachkräfteeinwanderung bislang in Grenzen. Es wäre ein erheblicher Gewinn, wenn das AZR dergestalt für die Einwanderungsbehörden genutzt werden könnte, dass Dokumente nur einmalig vorgelegt und zentral abgespeichert würden (Once Only) und alle Berechtigten Zugriff darauf hätten. Dies würde den aktuellen zeitaufwändigen postalischen Versand von Dokumenten zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Behörden ersparen und die aktuelle Praxis des „Immer wieder-Prinzips“ (Kühn und Heimann 2021, S. 1; Kühn und Gluns 2022b, S. 16) bei Dokumenten und Datenangaben verzichtbar machen und auch dazu beitragen, die anhaltenden Überlastungserscheinungen in den Ausländerbehörden zu reduzieren. Würden alle für das Einreiseverfahren notwendigen Dokumente verpflichtend im AZR gespeichert werden (Nationaler Normenkontrollrat 2022), so ließen sich erhebliche Prozessverbesserungen und -beschleunigungen erzielen. Zudem könnten die Gefahr von Informationsverlusten und die Fehleranfälligkeit der Datenangaben verringert werden, da Personen anhand einer Pass- und AZR-Nummer eindeutig identifiziert werden könnten.

Zudem variieren die kommunalen Prozesse bei der Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen zum Zwecke der Erwerbstätigkeit erheblich, sodass die diesbezüglichen Daten im AZR fragmentiert und uneinheitlich sind. Insgesamt zeigt sich, dass die Medienbrüche und manuelle Eingaben den Aufwand für den Prozess deutlich erhöhen. Hinzu kommen unterschiedliche digitale Anwendungen von verfahrensbeteiligten Behörden (Fachanwendung der ABH, AZR, BA-Portal, Visa-Portal). Während die Antragsstellung der Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit in manchen Kommunen über eine Schnittstelle im Fachverfahren automatisch an das AZR gemeldet wird, erfolgt in anderen wegen fehlender automatisierter Schnittstellen zwischen Fachverfahren und AZR keine Meldung der Antragsstellung an das AZR (Kuhlmann et al. 2024). Auch in der digitalen Verknüpfung von Visaverfahren und aufenthaltsrechtlichen Verfahren gibt es Varianzen. In manchen ABHn ist eine komplette digitale Übertragung von Daten aus dem Visa-Portal des BVA in die kommunale Fachanwendung über eine Schnittstelle möglich, wohingegen dies in anderen nicht oder nur teilweise der Fall ist, weil z.B. vorhandene Anlagen aus Datensätzen händisch eingepflegt werden müssen (ebd.). Außerdem erweist sich die Kommunikation und Koordination zwischen BA und ABHn⁴, die notwendig ist, um die Zustimmung der BA zur Beschäftigungsaufnahme einer zugewanderten Person einzuholen, und die postalisch oder per E-Mail erfolgt, als ausgesprochen zeitintensiv. Da für den Zustimmungsprozess mit der BA alle Daten für die internen Verfahren der BA ideal aufbereitet werden müssen, kommt es zu einer erheblichen Erhöhung des Arbeitsaufwands in den ABHn (die Rede ist von ca. 80% der Gesamtbearbeitungszeit, die die Datenaufbereitung für die BA in diesem aufenthaltsrechtlichen Prozess „verschlingt“; ebd.). Auch diesbezüglich erfolgt in manchen ABHn automatisierte Meldung über die Zustimmung der BA an das AZR, während die Fachanwendungen in anderen ABHn keine automatisierte Meldung der Zustimmung der BA an das AZR ermöglichen, sodass die Meldung in diesen Fällen nicht stattfindet. Die unterschiedliche Praxis der ABHn bei der Meldung von Speichersachverhalten ins AZR, die sich aus dem Vorhandensein bzw. Fehlen von automatisierten Schnittstellen in der jeweiligen Fachanwendung erklärt, führt auch zu Unterschieden in der Datenqualität/-vollständigkeit. Da die Personalkapazitäten in den ABHn manuelle AZR-Einträge oftmals nicht zulassen, kann es vorkommen, dass die verfügbaren Datensätze im AZR dann unvollständig sind. Hinzu kommt, dass für bestimmte Prozessschritte die persönliche Vorsprache zwingend erforderlich ist und keine digitalen Alternativen zur Verfügung stehen (z. B. Aushändigung einer Fiktionsbescheinigung, Aushändigung der Aufenthaltserlaubnis).

⁴ Der Arbeitgeber der antragstellenden Person muss einen entsprechenden Antrag für die BA ausfüllen, der dann per E-Mail oder postalisch an die ABH übermittelt wird. Die Sachbearbeiter in den ABHn überführen die Antragsdaten manuell in die Maske des BA-Portals.

4.3.3 *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*

Im Kontext der Fachkräfte-Einwanderung stellt die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Abschlüssen einen wichtigen Abschnitt im Prozess der Einwanderung dar. Von der Anerkennung von Berufen bzw. entsprechenden Qualifikationen hängt der Zugang zum Arbeitsmarkt entscheidend ab. Die Berufsankennung wird in Deutschland vor allem durch das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (kurz Anerkennungs-gesetz) geregelt, das 2012 in Kraft trat, seitdem aber vielfache Weiterentwicklungen erfuhr. Dieses Gesetz führte einen rechtlichen Anspruch auf eine Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen mit den deutschen Referenzberufen ein. Der Verwaltungsprozess zur Anerkennung von Berufsabschlüssen wird von verschiedenen Stellen durchgeführt, abhängig davon, ob es sich um einen reglementierten Beruf handelt (Berufe, die eine staatliche Zulassung erfordern, z. B. Ärzte, Lehrer) oder einen nicht reglementierten Beruf (die Mehrheit der Ausbildungsberufe). Für reglementierte Berufe sind spezifische Kammern oder Behörden zuständig (z.B. Ärztekammern, Handwerkskammern), während für nicht reglementierte Berufe die Industrie- und Handelskammern (IHK) oder Handwerkskammern verantwortlich sind.

In den letzten Jahren wurden zunehmend digitale Lösungen entwickelt, um den Anerkennungsprozess zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Dazu gehört unter anderem die Einführung des „Anerkennungsportals“, das als zentrale Informationsplattform für Antragsteller dient und die Antragsstellung erleichtert. Das Anerkennungsportal ist eines der vielen OZG-Projekte und wurde unter der Federführung von Nordrhein-Westfalen und gemeinsam Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und unter Beteiligung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) konzipiert (Schüler 2023). In der Funktionalität ähnelt das Anerkennungsportal anderen OZG-Portallösungen: Es stellt für Informationssuchende (Fachkräfte, Beratende, Arbeitgeber) die rechtlichen Rahmenbedingungen und die administrativ zuständigen Stellen zusammen. Des Weiteren soll es auch die Möglichkeit der digitalen Antragstellung geben; Antragsteller benötigen hierfür entweder die BundID oder das Elster-Unternehmenskonto. Für die online-Antragsstellung wurden für 10 Berufsbündel digitale Antragsstrecken entwickelt. Die Frage, wie – und ob überhaupt! – die digitalen Anträge von den für die Prüfung von Nachweisen und Zeugnissen zuständigen Stellen empfangen werden können, wird allerdings dezentral geklärt und liegt in der Verantwortung der je nach Beruf sehr unterschiedlichen Stellen. Deren internen Abläufe und Zuständigkeiten in den Stellen bleiben vom Antragservice Anerkennung weitgehend unberührt (Informationsportale zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen 2024).

In Bezug auf den Grad der Digitalisierung ergibt sich ein sehr uneinheitliches Bild: Die Nutzung der Möglichkeiten, die das Anerkennungsportal bietet, hängt stark davon ab, ob die Antragsteller sich digital mittels BundID oder dem Elster-Unternehmenskonto ausweisen können oder möchten. Auf Seiten der bearbeitenden Stellen ist der Stand der Digitalisierung wiederum hochgradig abhängig von den verfügbaren Ressourcen und den getroffenen Führungsentscheidungen. Der Umsetzungsstand ist uneinheitlich – was allerdings typisch für den Verlauf der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist.

Parallel zu den Aktivitäten, den Zugang zu den Anerkennungsverfahren über OZG und das „Einer-für-Alle“-Prinzip (Efa) einheitlich zu gestalten, gibt es auch auf Ebene einzelner Bundesländer Projekte zur Digitalisierung der Berufsankennung, die unabhängig von diesen Initiativen entwickelt werden. Erwähnenswert ist an dieser Stelle das Pilotprojekt aus Bayern, bei dem das bayerische Gesundheitsministerium gemeinsam mit der Hochschule für angewandte Wissenschaften in Hof und der Regierung von Oberbayern prüft, ob durch den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) die Prüfung von Zeugnissen und anderen eingereichten Unterlagen bei der Anerkennung von Ärzten mit ausländischer Ausbildung beschleunigt werden kann (Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention 2024).

5 Digitalisierung der Integrationsverwaltung

5.1 Rolle des AZR im Integrationsbereich

2016 wurde das AZR im Rahmen des Datenaustauschverbesserungsgesetzes (DAVG) weitreichend ausgebaut: Der Datenkranz sowie behördliche Zugriffsrechte wurden deutlich erweitert. Es wurde beschlossen, zusätzliche Integrationsdaten (Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse, Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG) im AZR zu speichern (§ 3 Abs. 3 AZRG), um eine „schnelle Integration und Arbeitsvermittlung“ (NKR 2015, S. 3) zu ermöglichen. Diese Integrationsdaten sollen an die Träger der Sozialhilfe, die für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Stellen sowie an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter übermittelt werden (Grote 2021). Im Rahmen des in diesem Zusammenhang eingeführten „FlüchtlingsVerfahren“ (FlüVe) soll außerdem eine eindeutige Personenidentifikation sichergestellt werden, indem Daten zur Erstregistrierung und die Nummern der Fingerabdrücke abgespeichert werden sowie ein Registerabgleich durchgeführt wird (Dahmen 2017; Bogumil et al. 2018).

Der Blick auf die praktische Nutzung von AZR-Daten in der Integrationsverwaltung zeigt jedoch, dass hiervon kaum Gebrauch gemacht wird. AZR-Speichersachverhalte, die sich auf Integrationsdaten beziehen, werden von den betreffenden Behörden selten genutzt. Wenngleich solche Daten theoretisch gespeichert werden können und dies auch, ausweislich der Interviewaussagen, von den Kommunalbediensteten durchaus als sinnvoll angesehen wird, so spielt dies in der Praxis kaum eine Rolle. Die Nicht-Nutzung des AZR für die Belange der Integrationsverwaltung hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass diese Möglichkeit in den betreffenden Ämtern schlicht nicht bekannt ist. Außerdem fehlen bundeseinheitliche Vorgaben, um entsprechende Integrationsdaten vergleichbar zu machen. Ferner haben nicht alle relevanten Akteure, z.B. Integrationsberater, Zugriff auf diese Informationen (Bogumil, Hafner, et al. 2023). Im Umkehrschluss heißt dies, dass Integrationsdaten, die theoretisch im AZR gespeichert werden können und die tatsächlich von lokalen Behörden erhoben werden, wie zum Beispiel Gesundheitsdaten (bspw. Impfungen) oder Bildungsdaten (bspw. Besuch eines Sprachkurses), lediglich in der eigenen Datenbank der jeweiligen Fachbehörde abgespeichert werden. In der Konsequenz fehlt es somit oftmals an einer gemeinsamen Datengrundlage für die mit integrationsbezogenen Aufgaben befassten Behörden, was vor allem dann virulent ist, wenn zusätzlich noch eine standardisierte, behördenübergreifend nutzbare e-Akte fehlt.

Obleich im AZR integrationspolitische Potenziale gesehen werden, indem es zu einer „Integrationsdatenbank“ ausgebaut wird und digitale Möglichkeiten zur verbesserten akteurs- und aufgabenübergreifenden Abstimmung genutzt werden könnten, so ist dies in der Praxis bislang nicht der Fall. Es gibt verschiedene Überlegungen und Vorschläge, etwa dahingehend, durch die Kommunen digitale Biografien ausländischer Personen erstellen zu lassen, in welche auch Daten der Jobcenter und weiterer Leistungsbehörden einfließen könnten. Dadurch könnte eine transparente Datengrundlage entstehen, die es erlauben würde, gezielt integrationspolitische Maßnahmen zu entwerfen, etwa Vermittlung in Sprachkurse, Kita, Arbeitsmarkt oder auch Erkennen von Vulnerabilitäten und Traumabehandlung. Auch wurde vorgeschlagen, den Handwerkskammern Einblicke in relevante AZR Daten zu gewähren, sodass eine Vernetzung mit Unternehmen hergestellt werden kann (Dahmen 2017), wobei die vorherige, ausdrückliche Einwilligung durch die betroffene Person zwingend wäre (siehe unten zur Integrationsberatung/zum Fallmanagement). Generell gibt es im digitalen Zusammenspiel von Behörden im

Bereich der Arbeitsmarktintegration (ABH, BA, Visa-Stellen etc.) erhebliches Verbesserungspotenzial (siehe oben). Die auch hier zum Tragen kommende gängige Praxis des „Immer Wieder-Prinzips“, wonach verschiedene Behörden und Beratungsstellen dieselben Informationen mehrfach erheben, könnte mittels umfänglicherer Nutzung des AZR im Sinne des „Once Only-Prinzips“ umgestaltet werden, was den Aufwand für Behörden und Zugewanderte deutlich reduzieren und die Effektivität der Arbeitsmarktintegration steigern könnte (Kühn und Gluns 2022c).

Mit Blick auf das AZR als integrationsrelevante Datenbank verdient allerdings – zur Relativierung und Differenzierung – auch die damit verbundene datenschutz- und bürgerrechtliche Kontroverse Beachtung, die sich angesichts seiner stetigen, über migrationsbezogene Aspekte hinausgehenden Ausweitung entfacht hat (Dahmen 2017; Lincoln 2022). Hintergrund ist, dass es sich hier teils um besonders sensible Daten von vulnerablen Gruppen handelt, die auch für sicherheitsrelevante Abfragen, für die Leistungsgewährung und andere integrationsbezogene Verwaltungsakte genutzt werden (können). Mithin wurde argumentiert, dass teils eine zweckfremde (potenziell rechtswidrige) Datenübermittlung jenseits migrationsrechtlicher Belange erfolge, etwa wenn die gespeicherten AZR-Daten für sicherheitsbehördliche Zwecke oder die Leistungsverwaltung verwendet werden. Zudem stelle die behördliche AZR-Datenspeicherung und -verwendung, dieser Sichtweise zufolge, eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aufgrund von Staatsbürgerschaft dar (Bäcker 2022). Diesen Kritikpunkten ist inzwischen dadurch begegnet worden, dass Schutzmechanismen etabliert wurden, wie etwa Übermittlungssperren, die auf Antrag der betroffenen Personen oder von Amts wegen gespeichert werden, um Datenübermittlung an nichtöffentliche Stellen, an Behörden anderer Staaten oder an zwischenstaatliche Stellen zu verhindern, die schutzwürdige Interessen beeinträchtigen könnten (§4 AZRG). Problematisch ist allerdings, dass die zuständigen Behörden diesen Schutzmechanismus kaum nutzen (Lincoln 2022)⁵ und die Beschäftigten der lokalen ABHn diese Möglichkeit zur Speicherung einer Übermittlungssperre auch nur begrenzt kennen.

5.2 Digitalisierung der Leistungsgewährung und Sozialverwaltung

Die Digitalisierung der Sozialverwaltung stellt einen wichtigen Teilbereich der digitalen Transformation in der Integrationsverwaltung dar. So sind die kommunalen Sozialämter für die die Asylbewerberleistungen nach AsylbLG zuständig, welches die Versorgung von Geflüchteten ohne Aufenthaltstitel regelt. Nach Erhalt eines Aufenthaltstitels (Anerkennung als Asylberechtigter bzw. subsidiär Schutzberechtigter nach der Genfer Flüchtlingskonvention) erfolgt ein Zuständigkeitswechsel zum Jobcenter, verbunden mit einem Rechtskreiswechsel in die Regelsysteme, insb. ins SGB II. Vor diesem Hintergrund verdienen die Digitalisierungsbestrebungen der für den Vollzug dieser Rechtsmaterien zuständigen Verwaltungsbereiche besondere Aufmerksamkeit. Ferner kommen zahlreiche Behörden in den Blick, wenn es um familienbezogene Leistungen geht, auf die anerkannte Migranten bzw. Familienverbände mit Migrationshintergrund einen Anspruch haben. Dabei stellen die ausgeprägten Verflechtungsbeziehungen der für familienbezogene Leistungen zuständigen Behörden unterschiedlicher Ebenen und Verwaltungsbereiche eine erhebliche Digitalisierungshürde dar, sodass (auch hier) der analoge Prozess nach wie vor überwiegt (Sicken et al. 2024). Außerdem steht die Digitalisierung der Sozialverwaltung vor dem Problem, dass dem Sozial- und Steuerrecht über Jahrzehnte hinweg neue Regelungen, Instrumente und Leistungen hinzugefügt wurden (Sicken et al. 2024), was zu einem umfangreichen Rechtsgefüge und komplexen Leistungssystem geführt hat. Für Digitalisierungs- oder Automatisierungsbestrebungen kommt erschwerend hinzu, dass es zahlreiche uneinheitliche, nicht-harmonisierte Rechtsbegriffe (z.B. „Einkommen“, „Unterkunft“, „Kind“,

⁵ 2017 bis 2020 wurden nur 200 Übermittlungssperren von Amts wegen im AZR erfasst (Deutscher Bundestag 2021).

„Bedarfsgemeinschaft“ etc.) gibt (vgl. NKR 2021), die einer fachübergreifenden digitalen Rechts- und Prozessgestaltung im Wege stehen. Die Verflechtung unterschiedlichster zuständiger Vollzugsbehörden (Jobcenter, Sozialämter, Familienkassen, Rentenversicherung, Jugendämter etc.) sowie die zu berücksichtigenden Vor- und Nachrangverhältnisse zwischen Sozialleistungen führen nicht nur in hohem bürokratischem Aufwand und Intransparenz bei der Beantragung und Gewährung von Sozialleistungen. Vielmehr wird dadurch auch digitale Prozessabwicklung erheblich erschwert, ganz zu schweigen von hohen Nicht-Nutzungsquoten in bestimmten Leistungsbereichen aufgrund von Unkenntnis und Zugangshürden, die gerade für Migranten ein erhebliches Problem darstellen.

Angesichts der Bürokratiebelastungen und Zugangshürden werden jedoch mit der Digitalisierung im Bereich der Sozialverwaltung hohe Erwartungen verbunden. Ihr wird das Potenzial zugeschrieben, die Komplexität der Antragsstellung und -bearbeitung sowohl für die Verwaltungsmitarbeitenden als auch für die Anspruchsberechtigten zu reduzieren. Auch unter Praktikern besteht Einigkeit darüber, dass die zukünftige Leistungsfähigkeit der Sozialleistungsverwaltung deren Digitalisierung und Automatisierung voraussetzt (Sicken et al. 2024). Dennoch steht die Realisierung dieser Potenziale weit hinter den Erwartungen zurück. Zwar gibt es bereits einige verfügbare Online-Anwendungen für Sozialleistungen – aber diese sind nicht flächendeckend verfügbar. Im Kontext der OZG-Umsetzung erfolgte allerdings eine Weiterentwicklung (zum Folgenden siehe Sicken et al. 2024). So wurden beispielsweise digitale Antragsassistenten zur Beantragung von Elterngeld (ElterngeldDigital) entwickelt. Hier können Elterngeldansprüche über einen Elterngeldrechner ermittelt und ein Onlineantrag gestellt werden. Dieses, durch das BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) initiierte digitale Angebot, kann aktuell in zehn Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) genutzt werden. Erwähnung verdienen ferner digitale Kombianträge, die familienbezogene Verwaltungsleistungen bündeln (vgl. Bogumil et al. 2022; Gräfe et al. 2024). Während das Projekt „Kinderleicht zum Kindergeld“ (KzK) der Freien und Hansestadt Hamburg die „kleine Lösung“ bietet, indem es den digitalen Kombiantrag für Leistungen zur Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Beantragung der Geburtsurkunde und des Kindergeldes nach dem Once Only-Prinzip ermöglicht, integriert ELFE („Einfache Leistungen für Eltern“) außerdem noch das Elterngeld (sog. „große Lösung“, vgl. Bogumil et al. 2022; Gräfe et al. 2024).

Ein wichtiger Aspekt der Digitalisierung der Integrationsverwaltung sind zudem die Bestrebungen, den Zugang zu Sozialleistungen, die sich auf die Lebenslage Arbeit oder Arbeitslosigkeit beziehen, zu digitalisieren. So bietet das von der BA betriebene Portal Jobcenter.digital u.a. einen digitalen Zugang zum Bürgergeld an, wobei neben Onlineformularen auch Chatbots zur Beantwortung von Fragen eingesetzt und ein Postfachservice sowie eine Onlineterminverwaltung angeboten werden (BMI 2023). Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass nur die gemeinsamen Einrichtungen, nicht aber die Optionskommunen diesen Service nutzen können. Das Äquivalent zum Jobcenter.digital für die Optionskommunen ist die Sozialplattform. Wie das Portal Jobcenter.digital bündelt auch die Sozialplattform zahlreiche Sozialleistungen rund um die Lebenslage Arbeit bzw. Arbeitslosigkeit: Sozialhilfe, Bürgergeld, Leistungen der Bildung und Teilhabe, Wohngeld, Sucht- und Schuldnerberatung. Die Sozialplattform bietet damit auch einen digitalen Zugang zu Sozialstaatsleistungen für Personen im Asylverfahren, für geduldete und ausreisepflichtige Personen sowie weiteren Personengruppen (siehe § 1 Abs. 1 AsylbLG), die hilfsbedürftig und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt sind.

Die Sozialplattform ist – ähnlich wie das Projekt ‚ElterngeldDigital‘ oder das oben beschriebene Digitalisierungsprojekt ‚Aufenthalt‘ im Bereich der Migrationsverwaltung – ein

gemeinsames Vorhaben von Bund und Ländern im Rahmen des OZG. Ihre Entwicklung wurde federführend vom Land Nordrhein-Westfalen nach dem sogenannten ‚Einer-für-Alle‘-Prinzip umgesetzt. Das Projekt ist besonders interessant, da das federführende Ministerium in Nordrhein-Westfalen zu Beginn eine umfassende Form der Digitalisierung anstrebte: Während das OZG in seiner ursprünglichen Fassung lediglich forderte, digitale Portale für Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen, um den Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu organisieren, entwickelte das Projektteam die Vision einer Plattform, die nicht nur Informationen bereitstellt, sondern auch Interaktionen und den Austausch zwischen verschiedenen Nutzergruppen ermöglicht. Dieser Ansatz ging in Bezug auf digitale Reifegrade deutlich über die oft kritisierte „Elektrifizierung“ von Antragsprozessen hinaus, wie sie im OZG ursprünglich vorgesehen war, und hätte eine bidirektionale Kommunikation und Transaktionen ermöglicht (Einhaus und Klenk 2024b).

Die ursprüngliche Vision des Planungsteams konnte jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Sowohl während der Entwicklung der Plattform als auch später beim Rollout in die Bundesländer stieß das Team auf unvorhergesehene Einschränkungen, die dazu führten, dass das Vorhaben in Bezug auf den digitalen Reifegrad zunehmend auf eine bloße „Elektrifizierung“ reduziert werden musste. So war ursprünglich geplant, eine videogestützte Beratung sowie die entsprechende Terminbuchung direkt über die Plattform anzubieten. Allerdings wird die Sozialberatung in diesem Bereich häufig von Akteuren der freien Wohlfahrtspflege übernommen, für die der Grundsatz der Subsidiarität von zentraler Bedeutung ist. Diese Akteure standen daher einer Integration in eine staatliche Plattform kritisch gegenüber, da sie um ihre Legitimation als „staatsferne“ (oder zumindest distanzierte) Organisationen besorgt waren (Einhaus und Klenk 2024a).

Zusätzlich zeigte sich während der Entwicklung, dass – ähnlich wie bei den ABHn – eine Vielzahl von Fachverfahren unterschiedlichster Anbieter existiert und bisher keine Standardisierung der Schnittstellen zwischen den Fachverfahren verschiedener Softwareanbieter vorgenommen wurde. Der fachspezifische Übertragungsstandard XSozial-basis, der den Datenaustausch zwischen Behörden erleichtern soll, wurde in der Vergangenheit nur sehr begrenzt genutzt, was den Austausch zwischen den Leistungsträgern erheblich erschwert und zu Medienbrüchen führte (Sicken et al. 2024). Zudem war die Verteilung der Kosten für die Nachnutzung der Plattform lange Zeit umstritten. Die letztlich erzielten Lösungen zur Nachnutzung der entwickelten Komponenten durch Kommunen und Kreise variieren je nach Bundesland erheblich.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass trotz gewisser Fortschritte die Digitalisierung der Sozialverwaltung, als wichtiger Teil integrationsbezogener Digitalisierungsbemühungen, noch weitgehend in den Kinderschuhen steckt. Große Effizienzreserven liegen in der Standardisierung der verwendeten Technologien und Austauschformate bzw. in der Herstellung von Interoperabilität. Bislang existiert kein Fachverfahren, welches die Komplexität aller Verfahren bündeln könnte, da alle Fachverfahren sich jeweils nur auf einen Teil der Leistungen beziehen und dabei gegenseitige Verrechnungen oftmals nicht abgebildet werden (ebd.). Weil die Sozialbehörden (Leistungs- und Unterbringungsbehörden) andere Fachverfahren als die Ausländerbehörden nutzen und nur in seltenen Fällen hier eine Schnittstelle existiert, müssen die Sozialbehörden für jede ankommende Person erneut einen Datensatz im eigenen System erstellen und zudem die Daten, die vom Land kommen, einpflegen. Hierfür sind pro Person ca. 20 Minuten erforderlich (vgl. Kuhlmann et al. 2024), wobei daran zu erinnern ist, dass es in einigen Sozialbehörden keine Schnittstelle zum AZR gibt. Hier haben die Sozialbehörden, im Unterschied zu den ABHn, lediglich lesenden Zugriff und können keine Daten ändern. Bisher haben sie auch keinen Zugang zu den für sie relevanten Teilen der elektronischen Ausländerakte der ABH, was das Problem teilweise beheben könnte, wobei sie aber auch in die Lage versetzt werden müssten, die Daten der ABHn richtig zu bewerten.

Außerdem besteht bei der Kombination der Verwaltungsleistungen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen (wie etwa bei digitalen Kombianträgen) die Herausforderung, dass sowohl kommunale, Landes- und Bundesleistungen als auch Leistungen der gesetzlichen Versicherungssysteme zu integrieren sind. Allerdings sind die verschiedenen Vollzugsbehörden in der Regel nicht gesetzlich dazu ermächtigt, Daten – insb. besonders geschützte Sozialdaten – miteinander auszutauschen. So ist im Bereich der kommunalen Leistungsgewährung eine direkte Kommunikation zwischen Sozialbehörde und Jobcenter bezüglich des konkreten Falls ausgeschlossen, sofern es sich nicht um eine Optionskommune handelt. Insbesondere beim Rechtskreiswechsel von AsylbLG zu SGB XII ist die Behördenkommunikation technisch und datenschutzrechtlich in einer Form behindert, die nicht nur Mehraufwand für die Behörden, sondern auch Einschränkungen beim Leistungsbezug der Geflüchteten mit sich bringt. So erhält die Sozialbehörde oft um mehrere Wochen oder gar Monate verspätet die BAMF-Entscheidung, was teils Ausfälle in der Leistungsgewährung oder zumindest aufwendige Abrechnungsprobleme zwischen SBHn und Jobcenter verursacht, da Letzteres vom Tag der positiven BAMF-Entscheidung an für die Leistungsgewährung zuständig ist.

Zwar gab es in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen im Bereich der zwischenbehördlichen Datenaustauschs, beispielsweise das Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen von 2020, das zum Ziel hatte, die rechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, wie den Kombiantrag ELFE, zu schaffen. Nunmehr sind die zuständigen Standesämter, Krankenkassen, Elterngeldstellen und die Deutsche Rentenversicherung prinzipiell – bei Einwilligung der Eltern – zum elektronischen Datenaustausch ermächtigt (Gräfe et al. 2024). Allerdings erscheinen weitere Rechtsanpassungen und -vereinfachungen sowie ggf. auch Ausnahmegenehmigungen erforderlich, um für umfassendere Digitalisierungsprojekte rechtlich den Weg zu ebnet. Hierzu müssten unterschiedliche beteiligte Akteure einen Konsens entwickeln, darunter das Bundesfinanzministerium/BZSt, die Familienkasse/Bundesagentur für Arbeit (verantwortlich für Kindergeld), das Bundesinnenministerium (verantwortlich für Personenstandsgesetze), die Landesgesetzgeber (verantwortlich für Elterngeld) sowie Datenschutzbeauftragte.

Des Weiteren weisen einige der sehr innovativen Leuchtturmprojekte, wie ELFE, zahlreiche Nutzungseinschränkungen auf, die gerade mit Blick auf die Digitalisierung integrationsbezogener Leistungen Probleme aufwerfen und aus Sicht von Praktikern auch nicht für eine Nachnutzung in der Fläche geeignet scheinen (ebd.). Beispielsweise können nur verheiratete Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft ELFE umfänglich nutzen, wohingegen alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft sowie Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, keinen oder allenfalls begrenzten Zugang haben.⁶ Konkret bedeutet dies, dass die große Mehrzahl der Fälle nicht über ELFE abgedeckt werden kann. Damit erscheint ELFE für die digitale Integrationsverwaltung (aber auch für die Sozialverwaltung in der Fläche) aktuell irrelevant. Wenngleich ELFE einerseits eine bemerkenswerte Innovation im Bereich des gegenseitigen Datenaustausches zwischen Sozialbehörden ist, da es in Bremen erstmals gelungen ist, einen automatischen Abruf von Gehaltsdaten durch die Rentenversicherung bzw. die dort angeschlossenen Arbeitgeber zu ermöglichen, so ist doch andererseits bisher kein Mehrwert für die Integrationsverwaltung (hier: Leistungsverwaltung) zu erkennen. Es ist in absehbarer Zeit auch nicht mit einer durchschlagenden Verbesserung zu rechnen, da sich die notwendige Kooperation unterschiedlichster Verwaltungen von Kommunen, Land und Bund als schwierig gestaltet, sei es

⁶ Für die umfängliche Nutzung von ELFE müssen folgende Bedingungen erfüllt sein: Geburt des Kindes in Bremer Geburtskliniken; Kind ist Erstgeborenes; Kind muss leibliches Kind der Antragsstellenden sein; beide Eltern haben deutsche Staatsbürgerschaft; Wohnsitz beider Eltern ist Bremen; kein Auslandsbezug der Arbeit der Eltern oder Bezug ausländischer Renten; Heirat der Eltern in Bremen nach 2009; beide Eltern sind angestellte Arbeitnehmer; Kind lebt in gemeinsamem Haushalt der Eltern; beide Eltern besitzen deutschen Personalausweis mit freigeschalteter eID (Gräfe et al. 2024).

aufgrund fehlenden Willens zur Zusammenarbeit, sei es wegen bestehender rechtlicher Anforderungen, insbesondere datenschutzrechtlicher Art, die dem verwaltungsübergreifenden Datenaustausch entgegenstehen (Gräfe et al. 2024).

5.3 Integrationsberatung und Fallmanagement

Ein weiterer Bereich der Integrationsverwaltung, in dem digitaler Datenaustausch eine zunehmend wichtige Rolle spielt, ist das Beratungs- und Fallmanagement. Bei der Integrationsberatung handelt es sich um eine ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft mit Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten sowie fehlender Gesamtkoordination, die den digitalen Datenaustausch in diesem Bereich vor erhebliche Herausforderungen stellt (Bogumil, Kuhlmann, et al. 2023). Es gibt eine Vielzahl zielgruppenspezifischer Beratungsprozesse, wie durch die Jobcenter nach Zuteilung eines Schutztitels durch das BAMF, sobald Geflüchtete in den Anwendungsbereich des SGB II fallen. Weitere Beratungsformate werden in den Kommunen angeboten, z.B. durch Sozialämter, Bildungsbüros, landesgeförderte Kommunale Integrationszentren, Flüchtlingssozialarbeit, Migrantenselbstorganisationen und Ehrenamtliche. Außerdem sind die bundesgeförderten Formate MBE (Migrationsberatung für Erwachsene) und JMD (Jugendmigrationsdienste) zu nennen. Im Zuständigkeitsbereich des BMI liegt die MBE, während die Beratung durch JMD im Zuständigkeitsbereich des BMFSJ liegt. Die operative Umsetzung erfolgt durch freie Träger der Wohlfahrtspflege, wobei die finanzielle Förderung direkt von der Bundesverwaltung an die Wohlfahrtsverbände (ohne Einbeziehung von Ländern und Kommunen) fließt (Bogumil und Kuhlmann 2022).

Im Rahmen der Integrationsberatung werden von verschiedenen Stellen Daten, die sich auf Personen oder bestimmte Vorgänge beziehen, aufgenommen.⁷ Diese sollen idealerweise für angrenzende Vorgänge verwertbar sein, was jedoch stark vom lokalen Datenmanagement und den jeweiligen strukturellen Rahmenbedingungen vor Ort abhängt (siehe weiter unten). Es gibt ausschließlich einen einzelfallbezogenen Datenaustausch zwischen den Beratungskräften und anderen Verwaltungsakteuren, der zumeist auf Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen beruht, da es an gesetzlich erlaubten Verarbeitungsrechten fehlt (Kühn und Gluns 2022b, S. 16). In den seltensten Fällen gibt es trägerübergreifende Datenbanken, auf deren Basis eine Auftragsdatenverarbeitung zwischen kommunalen und freien Trägern zum Einsatz kommen könnten.

Im Bereich der Integrationsberatung dominiert die Kombination aus digitaler und analoger Aktenführung bzw. Datendokumentation. Vereinzelt wurden auch schon digitale Komplettlösungen eingeführt, etwa mit der Nutzung der Plattformen ‚KIBnet‘ und ‚i-mpuls‘, die flächendeckend im Rahmen des Controllings für die MBE bzw. den JMD verpflichtend sind. Im Rahmen des baden-württembergischen Integrationsmanagements wird außerdem von vielen Kommunen die Software ‚Jobkraftwerk‘ angewendet (Götz et al. 2020, S. 14), die Klienten einen Zugriff auf die Bearbeitung ihrer Daten gewährt und die auch eine umfassende Evaluation ermöglicht. Zudem gibt es IT-gestützte fallübergreifende Auswertungen für den Fördermittelgeber, die Klientendaten und Beratungsdokumentation in einer digitalen Datenbank oder in einer E-Akte dokumentieren. Teils werden zusätzlich in Papierform Einwilligungserklärungen bzw. Schweigepflichtentbindungen oder andere Dokumente aufbewahrt.

⁷ Es gibt drei Datentypen, die in der Integrationsberatung eine Rolle spielen (vgl. Bogumil et al. 2023): (1) Klientendaten (z.B. Namen, Adresse, Familie/Einzelperson); (2) Beratungsdokumentation (z.B. stattgefundene Beratungskontakte, Beratungsverlauf, Integrationsplan, Zielvereinbarung, Evaluierungsbogen, Einwilligungserklärung bzw. Schweigepflichtentbindung); (3) fallübergreifende Auswertung (Controllingbericht/Evaluation mit verschiedenen Kennzahlen für Fördermittelgeber).

Die Datenbestände in der Beratungslandschaft vor Ort werden als hochgradig fragmentiert und uneinheitlich eingeschätzt (Bogumil et al. 2023), was zum einen damit zusammenhängt, dass die Träger, die innerhalb desselben Beratungsangebots operieren, unterschiedliche Softwaretools nutzen. Zum anderen gibt es selbst innerhalb desselben Trägers, wenn dieser z.B. sowohl für MBE als auch für JMD zuständig ist, unterschiedliche Datenbanken. Somit existiert auch im Beratungsbereich bei Kommunen und freien Trägern eine „unübersichtliche Menge unterschiedlicher Fachverfahren und Softwarelösungen“ (Kühn/Gluns 2022: 40). Mangels einer (landes-)einheitlichen Lösung entwickeln die Kommunen ihre eigenen digitalen (Übergangs-)Lösungen in der Hoffnung, dass zukünftig eine vom Land bereitgestellte Software verwendet werden kann. Die Konsequenz sind hohe interkommunale Varianzen hinsichtlich der Qualität, Tiefe und Breite der Beratungsdaten. Zudem variiert die Nutzerfreundlichkeit der Datendokumentation, weil zum Teil mehrere Programme gleichzeitig gepflegt oder auch zusätzlich Papierakten verwendet werden. Auf Seiten der kommunalen Berater bestehen auch oftmals Unsicherheiten darüber, welche Daten bzw. welche Aspekte der Beratung zu erfassen sind und welcher Nutzen aus den erhobenen Daten für die Beratungsarbeit konkret gezogen werden kann.

Die unterschiedlichen Softwarelösungen bei der Datendokumentation sind mit Schnittstellenproblemen verbunden, die den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Fachverfahren erschweren oder unmöglich machen. Deshalb werden bereits erhobene Daten oftmals erneut erfasst, was auch als „Immer wieder-Prinzip“ bezeichnet worden ist und eine erhebliche Gefahr von Informationsverlusten birgt (vgl. Kühn/Heimann 2021: 1; Kühn/Gluns 2022: 36). Hinzu kommt im Bereich Integrationsberatung teilweise eine mangelnde Offenheit gegenüber der Nutzung digitaler Lösungen zur Dokumentation des Beratungsprozesses, da oftmals papiergebundene Akten von den Integrationsberatern bevorzugt werden, was nicht nur die Datenaustauschprozesse, sondern auch die Durchführung von Monitorings durch Auswertungen aggregierter Beratungsdaten erschwert (Bogumil et al. 2023). Diese Zurückhaltung wird auch mit datenschutzrechtlichen Erwägungen und damit begründet, dass Zugewanderte meist mangelnde Deutschkenntnisse und fehlende Erfahrung im Hinblick auf deutsche Verwaltungsabläufe haben, was die Schutzwürdigkeit ihrer personenbezogenen Daten besonders zentral erscheinen lässt. Zugleich werden aber auch Interpretationsspielräume bei der Auslegung des Datenschutzes genutzt, wobei es einen Zusammenhang mit der örtlichen Verwaltungsstruktur gibt. Wenn beispielsweise ABH, Leistungsverwaltung und Integrationsberatung gemeinsam in einer Verwaltungseinheit angesiedelt sind, so dient dies als Argument für die Berechtigung zur Datenweitergabe.

6 Übergreifende Herausforderungen und Querschnittsthemen der Verwaltungsdigitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung

Ein zentrales Ergebnis der Bestandsaufnahme der aktuellen Digitalisierungsbemühungen in den verschiedenen Prozessabschnitten der Migrationssteuerung und Integrationsförderung besteht darin, dass die Steuerung der Digitalisierung in Deutschland – ebenso wie die Steuerung von Migration und Integration – stark von der föderalen Struktur des Staates geprägt ist und daher mit einem hohen Maß an Dezentralität einhergeht. Das Ressortprinzip verstärkt diese Fragmentierung zusätzlich, indem es eine vergleichsweise strikte Trennung der Verantwortungsbereiche für Themen vorschreibt, die jedoch – wie im Fall von Migration, Integration, Arbeit, soziale Sicherung und Familie – inhaltlich eng miteinander verknüpft sind. Dies führt zu komplexen, verflochtenen Verwaltungsstrukturen (Bogumil und Kuhlmann 2022), die notwendig sind, um politisch getrennt verhandelte Themen in der Umsetzung wieder zusammenzuführen. Diese Verwaltungsverflechtungen sind historisch gewachsen und wurden nur selten strategisch geplant, prägen jedoch die aktuellen Digitalisierungsprojekte nachhaltig. Sie definieren den institutionellen Rahmen für die Digitalisierung und führen zu pfadabhängigen Entwicklungen, in denen neue – nun digital verflochtene – Verwaltungsstrukturen entstehen. Diese neuen Strukturen sind – ebenso wie die traditionellen Verwaltungsstrukturen – für Bürgerinnen und Bürger oft wenig transparent und schwer nachvollziehbar, während sie für die Beschäftigten mit vielen „Work-arounds“, „kreativem Lösungsmanagement“ und einem hohen Frustrationspotenzial verbunden sind.

In den letzten Jahren wurden zwar zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um den Digitalisierungsprozess in Staat und Verwaltung – insbesondere im Zuge der Vorbereitung und Umsetzung des OZG – einheitlicher zu gestalten. Allerdings zeigen diese Maßnahmen bislang auf kommunaler Ebene, die für den direkten Austausch mit neu in Deutschland ankommenden Menschen, die Arbeit und Integration suchen, besonders wichtig ist, nur geringe Wirkung. Die grundlegenden Ideen der Verwaltungsdigitalisierung – die Vereinfachung des Zugangs zur öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger durch digitale und vor allem einheitliche Portale und/oder Plattformen sowie die Vereinfachung der Steuerung im Backend durch z. B. automatisierten Datenaustausch – sind zwar bestechend, doch der Weg zur Umsetzung wurde (und wird!) unterschätzt. Zwar ist es gerade auch im Handlungsfeld Migration und Integration in den letzten Jahren gelungen, Komponenten für einheitliche Portale bzw. Plattformen nach dem Efa-Prinzip („Einer für alle“) zu entwickeln, wie etwa der ‚Aufenthaltstitel‘ (Efa Verantwortung beim Land Brandenburg) oder die Sozialplattform (in der Efa-Verantwortung des Landes Nordrhein-Westfalen). Die Implementierung dieser Lösungen erwies sich jedoch als weitaus herausfordernder als gedacht – sowohl hinsichtlich der Übernahme von Lösungen eines Bundeslandes durch andere Bundesländer als auch des Anschlusses von Kommunen und Kreisen innerhalb der Bundesländer, die sich für die Übernahme der Lösungen entschieden haben. „Im Grunde brauchen wir für jede der 11.000 Kommunen eine eigenständige Lösung“, konstatierte ein maßgeblich verantwortlicher Akteur in einem Experteninterview zur Entwicklung und Umsetzung der Sozialplattform (Einhaus und Klenk 2024b). Unter diesen Rahmenbedingungen lassen sich durch Digitalisierung kaum Effizienzreserven erschließen.

Die Herausforderungen der Digitalisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung lassen sich in vier übergreifende Problemfelder zusammenfassen: (1) Datenaustausch, E-Akte und zwischenbehördliche Kommunikation, (2) Fragmentierte Landschaft kommunaler IT-Unternehmen, (3) Beschäftigte, Kompetenzen und Digital Literacy und (4) Digitale Prozess- und Organisationsgestaltung, digital(un)taugliches Recht.

6.1 Datenaustausch, E-Akte und zwischenbehördliche Kommunikation

Mit dem Beschluss der Bundesministerkonferenz von 2022 sollen „die Ausländerbehörden in den Ländern vollständig digitalisiert werden“ (Bundesregierung 2022, S. 9). Das umfasst nicht nur die interne Digitalisierung hinsichtlich der Fach- und Antragsverfahren, sondern vor allem auch den Datenaustausch zwischen Ausländerbehörden und anderen Organisationseinheiten. Ein Blick auf die Verwaltungspraxis zeigt allerdings, dass es bis dahin noch ein weiter Weg ist. Zwar sind durchaus Fortschritte zu konstatieren. Beispielsweise können inzwischen die von Meldebehörden erfassten Daten über die Schnittstelle ‚XEMA‘ (Einwohnermeldeamt) an die ABHn übermittelt werden, sodass diese die betroffenen Personen bereits in der Fachanwendung erfassen kann. Auch die Ertüchtigung des AZR (siehe oben) trägt zur Verbesserung des behördenübergreifenden Datenaustauschs bei. Dennoch gibt es nach wie vor eine Parallelität von analogen und digitalen Kommunikationswegen, die zu Effizienz- und Datenqualitätsverlusten und letztlich auch zu einer Mehrbelastung für die Beschäftigten führt, ohne dass die erwartete „digitale Rendite“ sichtbar würde (vgl. Gräfe et al. 2024). Die ABHn verfügen weder flächendeckend noch einheitlich und standardisiert über eine E-Akte und die Papierakte ist weiterhin von großer Bedeutung, was zu erheblichen Verzögerungen im Datenaustausch führt. Papierakten werden häufig nicht mehr in physischer Form verschickt, sondern in PDF umgewandelt und als passwortgeschützte ZIP-Datei per E-Mail versandt. Wichtige Dokumente werden eingescannt und im Fachverfahren abgelegt. Außerdem werden oftmals Papierakten versendet, die von der Empfänger-Behörde wieder eingescannt werden müssen. Probleme beim Datenaustausch zwischen den Behörden ergeben sich ferner nicht nur aus Unterschieden in der Aktenführung bezüglich der Papierakte oder E-Akte sondern auch im Hinblick auf die große Heterogenität von E-Akten zwischen Behörden. So kann es vorkommen, dass E-Akten anderer Behörden nicht in das Fachverfahren übernommen werden können:

Das ist dann immer so ein bisschen schwierig. [...] Dann kriegst du halt nur die E-Akte, weil die anderen Behörden nur noch elektronische führen. Du führst aber haufenweise Papier und dann kriegst du eine E-Akte, die 800 Seiten hat, wo man sich dann hinsetzt und guckt, okay, was ist von diesen 800 Seiten PDF – weil anders wird es nicht importiert – das Wichtigste für mich und das ziehe ich mir dann raus. [...] Das ist echt ausbaufähig. (B-05; zitiert nach Kuhlmann et al. 2024)

Vor diesem Hintergrund gibt es nach wie vor erhebliches Optimierungspotenzial im Bereich des Daten- und Informationsaustausches zwischen verschiedenen Behörden (BAMF, Ausländer-/Sozial-/Unterbringungsbehörden, Verwaltungsgerichte). Die vielfach praktizierte papiergebundene Übermittlung von Daten und Dokumenten, z.B. des Zuweisungsbescheids, beeinträchtigt die Verfahrenseffizienz bei der Ankunft und Verteilung von Flüchtlingen.

Die seit längerem geforderte Digitalisierung aller Ausländerakten sowie die rechtlich zu normierende Standardisierung der E-Akte, die auch eine horizontal interoperable Datenkommunikation auf kommunaler Ebene gewährleisten würde, sind bislang ausgeblieben. Als Konsequenz werden in vielen ABHn AZR-relevante Informationen händisch in die Fachanwendung eingetragen, was einen zu vermeidenden Medienbruch und eine Fehlerquelle im Datenmanagement darstellt, welche sich durch digitale Schnittstellen beheben ließen, sodass Mehrarbeit eingespart werden könnte. Die Aufhebung der Parallelität zwischen analoger und digitaler Kommunikation mit dem Ziel, die digitale Übermittlung von migrationsrelevanten Informationen

unter Einbezug aller betroffenen Behörden ohne Zeitverzögerung und Mehraufwand zu ermöglichen⁸, erscheint aus Sicht der Umsetzungsebene aktuell nicht in Sicht.

Neben Schnittstelleninkompatibilitäten bzw. -fehlenden Schnittstellen wird der digitale Datenaustausch in der Migrations- und Integrationsverwaltung aber auch dadurch erschwert, dass es im lokalen Raum verschiedene und zum Teil willkürliche Interpretationen des Datenschutzes gibt, die von der örtlichen Verwaltungsstruktur abhängen (vgl. Bogumil et al. 2023). Art und Ausmaß des Datenaustausches hängen mithin davon ab, ob die kommunalen Behörden in einer gemeinsamen Verwaltungseinheit (z.B. integriertes Amt für Migration und Integration) angesiedelt sind oder nicht (Bogumil, Kuhlmann, et al. 2023). Wo solche integrierten Einheiten vorhanden sind, werden nicht nur Verwaltungswege verkürzt, eine einheitliche Politikumsetzung befördert und die Koordination zwischen den Fachverwaltungen verbessert, sondern es kommt auch zu Vereinfachungen im digitalen Datenaustausch.

Im Hinblick auf die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Behörden und auch zwischen Verwaltung und Judikative zeichnet sich ab, dass der zeitaufwendigere postalische Schriftverkehr offenbar abnimmt. Gerichte, die nicht per E-Mail kommunizieren dürfen, werden in der Regel über das elektronische Behörden-Postfach kontaktiert und der Kontakt zwischen den ABHn und dem BAMF oder den Einwohnermeldeämtern erfolgt inzwischen über die X-Standards. Generell gibt es allerdings eine Vielzahl von (analogen und digitalen) Informationswegen und Kommunikationseingänge, die teils einen hohen Monitoring-Aufwand verursachen. Insbesondere bei der Kommunikation mit Botschaften oder der BA kommt es vielfach vor, dass wichtige Nachrichten mit kurzer Fristsetzung zu spät wahrgenommen werden können, weil zu viele Nachrichten über unterschiedliche Wege eingehen.

Insgesamt fehlt es an systematischen Prozessanalysen und -optimierungen, die die Grundlage für gute digitale Prozesse oder eine Automatisierung von Verwaltungsverfahren wären. Hierzu wäre es auch nötig, bestehende Diskrepanzen zwischen Durchlaufzeiten und Bearbeitungszeiten näher zu analysieren (etwa bei der Koordination zwischen ABH und BA), um herauszufinden welche Prozessschritte besonders viel Zeit in Anspruch nehmen und knappe Personalkapazitäten über die Maßen binden. Es könnte sich auch anbieten, stärker auf Standardprozesse als Benchmark zurückzugreifen, um diese zunehmend zu automatisieren.

Trotz gewisser Verbesserungen, die sich im Bereich der digitalen Kommunikation zwischen Behörden und allgemein im migrations-/integrationsbezogenen Datenmanagement abzeichnen, führen die fragmentierten und unübersichtlichen Zuständigkeiten, technische Funktionalitätsprobleme, rechtliche Hürden und Ressourcenknappheit, vor allem im kommunalen Raum (siehe weiter unten), nach wie vor zu erheblichen Defiziten im ebenen- und behördenübergreifenden Datenaustausch. Eine stärkere Vereinheitlichung bzw. Standardisierung bei der Datenerfassung und beim Datenaustausch, die bundes- und landesrechtlich zu normieren wäre, müsste dabei die Kommunen als wesentliche Umsetzungsebene in die föderalen Abstimmungsprozesse einbeziehen, was u.a. auch die Erfahrungen mit dem OZG gezeigt haben.

6.2 Fragmentierte Landschaft kommunaler IT-Unternehmen

Eine der Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Standardisierung von Fachverfahren bzw. Schnittstellen zwischen technischen Prozessen ist die fragmentierte Landschaft der kommunalen IT-Unternehmen und deren starke Position im digitalen Transformationsprozess. In der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister VITAKO e.V. sind (Stand September 2024, <https://vitako.de/>) 58 Rechenzentren sowie Software- und Serviceunternehmen

⁸ Im Jahr 2017 gab es noch 10.300 schriftliche Auskunftersuchen von öffentlichen Stellen bei der AZR Nutzung, obwohl diese zur Online-Abfrage berechtigt sind (vgl. Bogumil et. al. 2018: 92). Im Jahr 2018 waren es in der ersten Jahreshälfte sogar 15.000 schriftliche Auskunftersuchen (Bogumil und Kuhlmann 2022).

zusammengeschlossen, die IT-Lösungen für die über 11.000 Kommunen in Deutschland entwickeln und in Verwaltungsprozesse integrieren. Es besteht weder eine Verpflichtung zum Zusammenschluss in der Bundesarbeitsgemeinschaft noch eine amtliche Statistik über kommunale IT-Anbieter, sodass die genaue Zahl der kommunalen IT-Anbieter unklar bleibt. Ergänzend zu den im Vitako-Netzwerk zusammengeschlossenen Anbietern sind – mindestens – noch die IT-Abteilungen von Großstädten wie München zu berücksichtigen. Die Zahl ‚58 + X‘ ist dabei das Ergebnis von Konzentrationsprozessen, die sich erst in jüngerer Zeit vollzogen haben und durch die verstärkte Gründung von Shared Service Centern entstanden sind, in denen IT-Dienste zusammengefasst und gebündelt organisiert werden.

Die Fragmentierung der kommunalen IT-Landschaft wird zudem dadurch verstärkt, dass es eine Vielzahl von Anbietern für spezifische Fachverfahren gibt. Zwar sind die Verwaltungsverfahren, was die rechtlichen Anforderungen betrifft, in allen Kommunen weitgehend einheitlich – dennoch ist eine große Anzahl konkurrierender IT-Produkte im Einsatz (Heuermann et al. 2018, S. 56). In Interviews mit den IT-Verantwortlichen in kommunalen Einrichtungen wird häufig Kritik an den Fachverfahrens-Herstellern laut. Diese sehen in der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vor allem neue Absatzchancen, statt partnerschaftlich an der Weiterentwicklung der Verwaltungsdigitalisierung mitzuwirken. Um ihre Dienstleistungen langfristig abzusichern, setzen die Anbieter häufig auf proprietäre, untereinander nicht kompatible Systeme (Hofmann (Hofmann 2023, S. 52). Die zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarungen zur digitalen Verwaltungstransformation greifen an dieser Stelle häufig nicht. So wird zwar bei OZG-Umsetzung in der Regel der Anschluss der Kommunen an die OZG-Komponenten finanziert, doch die notwendige Integration dieser Komponenten in die bestehenden Fachverfahren bleibt oft unberücksichtigt und finanziell ungesichert.

Kommunen sehen sich mit einem technischen Lock-in-Effekt konfrontiert: Aufgrund der restriktiven Haushaltslage ist ein Wechsel der Fachverfahrens-Anbieter in der Regel nicht möglich. Dieser Wechsel wird nicht nur durch finanzielle Einschränkungen, sondern oft auch durch das Fehlen geeigneter Alternativen erschwert. Der technologische Pfad, der – meist vor Jahren – eingeschlagen wurde, bestimmt somit die zukünftige Entwicklung und verhindert oder erschwert zumindest organisatorische Innovationen.

6.3 Beschäftigte, Kompetenzen und Digital Literacy

Die digitale Transformation der Migrations- und Integrationsverwaltung wird von den Beschäftigten einerseits als Entlastung und Vereinfachung der Bearbeitungsprozesse wahrgenommen. Andererseits bringt sie auch neue Herausforderungen mit sich. Eine wesentliche Herausforderung besteht zunächst darin, den organisatorischen Wandel zu initiieren und förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen (Heuberger 2020). Die Erfahrungen des OZG-Projekts ‚Aufenthalt‘, das als besonders erfolgreich bewertet wird, zeigen, dass ein qualifiziertes und vor allem motiviertes Projektteam, das ohne größere personelle Wechsel arbeiten kann, eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung des organisatorischen Wandels darstellt (Richter 2022, S. 153). Aufgrund der unflexiblen Personalstrukturen in der öffentlichen Verwaltung, die meist nicht projekt-, sondern dauerhaft funktionspezifisch differenziert sind, und des Problems des Fachkräftemangels ist die Zusammenstellung eines solchen ‚Change Management‘-Teams jedoch häufig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Vermittlung von Digitalkompetenzen (digital literacy) für die Beschäftigten, die dauerhaft in einer digitalisierten Arbeitsumgebung tätig sein werden. Dies betrifft insbesondere die Einarbeitung in neue Prozesse, den Umgang mit neuen IT-Anwendungen und Datenbanken sowie die kontinuierliche Aktualisierung und Weiterentwicklung der Digitalkompetenzen im Einklang mit dem technologischen Fortschritt. Ein

Beispiel hierfür ist die Nutzung des Ausländerzentralregisters (AZR). Es hat sich gezeigt, dass viele Sachbearbeitende bisher unzureichende Kenntnisse darüber haben, welche Daten im AZR gespeichert sind und welche Aussagekraft diese Informationen besitzen. Diese Wissenslücken beeinträchtigen die Nützlichkeit und den effektiven Einsatz des AZR durch die kommunalen Behörden. Die begrenzten Kompetenzen der Beschäftigten in den ABHn im Umgang mit dem AZR hängen dabei u.a. mit fehlendem innerbehördlichen Wissensmanagement und einen unzureichenden Austausch zwischen beteiligten Behörden zusammen. Zumeist fehlt eine zuständige Ansprechperson für die Digitalisierung in den ABHn, die auch speziell in AZR-Fragen und Fachverfahren kompetente Hilfestellung geben kann. Problematisch stellt sich aber auch die Fähigkeit von ABH Mitarbeitern dar, mit Fachverfahrensherstellern in Verhandlung zu treten, um sicherzustellen, dass die notwendigen Schnittstellen zum AZR und alle sonstigen wichtigen Funktionen bereitgestellt werden, um mit Blick auf die Funktionalität des digitalen Gesamtprozesses die Integration der Fachverfahren zu forcieren. Diese Aufgabe liegt in der Verantwortung der ABHn bzw. der Kommune selbst, ohne dass das hierzu erforderliche Know How ausreichend vorhanden wäre.

Hinzu kommt, dass die Beschäftigten angrenzender kommunaler Behörden (insbesondere Leistungsbehörden) nur begrenzt über die Nutzungsmöglichkeiten des AZR informiert sind, was zu zahlreichen persönlichen Rückfragen oder auch Nicht-Nutzung vorhandener Informationen und Funktionen führt. Teils ist den Sachbearbeitern vor Ort nicht bekannt, welche Speichersachverhalte überhaupt existieren und welche Veränderungen es dahingehend gab: *„Das habe ich mich wirklich schon öfters gefragt, was genau kann ich denn dort überhaupt eintragen? [...] Ja, da bin ich auch nicht so gut informiert, muss ich sagen“* (A-05; zitiert nach Kuhlmann et al. 2024). So wurden als wichtig erachtete Speichersachverhalte (z.B. Familienverbände, Verpflichtung zu Integrationskursen) irrtümlich als fehlend identifiziert, obgleich diese im AZR bereits eingerichtet wurden. Auch wird in den angrenzenden lokalen Behörden vielfach irrtümlich davon ausgegangen, dass sie ausschließlich Leserechte hätten und keine Möglichkeit bestünde, Daten in das AZR einzuspeisen, was ebenfalls nicht zutrifft. Allerdings wird letzteres in den ABHn teils auch kritisch gesehen: *„Man muss immer wieder sehen, viele Köche verderben den Brei. [...] Dass jetzt zum Beispiel jede Behörde was eintragen kann, [...] das überfüllt das alles bloß“* (B-03; zitiert nach Kuhlmann et al. 2024).

Klassische Schulungen und asynchron bereitgestellte (umfangreiche) Nutzungsmanuals erscheinen wenig geeignet, um die beschriebenen Wissenslücken zu schließen und AZR-Nutzungshürden anzubauen, da sie die Vollzugsebene aufgrund begrenzter Zeitressourcen überfordern. Zu denken wäre stattdessen an alternative, niederschwellige Informationsformate (z. B. Online-Tutorials). Außerdem bietet es sich an, dezentrale Ansprechpartner mit besonderer AZR-Kompetenz in den angrenzenden Behörden zu benennen, um auf diese Weise die ämterübergreifende Koordination zu verbessern und das AZR auch verstärkt für angrenzende Behörden nutzbar zu machen.

6.4 Digitale Prozess- und Organisationsgestaltung, digital(un)taugliches Recht

Eine wesentliche Hürde der digitalen Transformation in der Migrations- und Integrationsverwaltung besteht darin, dass die fachrechtlichen Regularien in den ABHn und angrenzenden Behörden spezifische Einzelvorgaben beinhalten, die es erschweren, jeden Teilschritt eines Prozesses digital abzubilden (z. B. die Vorgabe, dass die persönliche Vorsprache der antragstellenden Person erforderlich ist). Die hohe Anzahl an Schriftformerfordernissen in den Fachgesetzen, die vorsehen, dass Anträge mit einer persönlichen Unterschrift zu unterzeichnen oder sogar durch persönliches Erscheinen abzugeben sind, führen zu zahlreichen Medienbrüchen im Verwaltungsprozess. Somit ist die rechtliche und administrative Realität in Deutschland weit vom Grundsatz des *Digital by Default* entfernt ist, wonach grundsätzlich alle aus den rechtlichen

Vorgaben ableitbaren Prozessschritte digital umsetzbar sein sollten und bei Abweichungen eine explizite Begründung erforderlich ist. Hinzu kommen eine extrem hohe Komplexität und Volatilität des Fachrechts im Bereich Migration mit zahlreichen Sonderregelungen und individuellen Einzelfallüberprüfungen. Diese Regelungen sehen vielfach eine redundante Erfassung und Überprüfung von Daten vor, die bereits in früheren Verfahren erhoben und geprüft wurden („Immer Wieder-Prinzip“). Dieses Fehlen von wiederverwendbaren Daten in der Sachbearbeitung führt zu erheblichen Effizienzeinbußen im Verwaltungsvollzug und erschwert – im Zusammenspiel mit der regulatorischen Komplexität – die Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen. Daher ist es für die technische Realisierung des „Once Only-Prinzips“ erforderlich, dass rechtlich eindeutig bestimmt und behördlicherseits in den Prozessen klar definiert und standardisiert vorgegeben wird, welche Daten, Dokumente und Sachverhalte wann als verbindlich geprüft gelten und nicht mehr erneut erhoben werden müssen (z. B. Sprachzertifikate oder Bildungsabschlüsse; vgl. Kuhlmann et al. 2024). Verbunden mit dem Grundsatz der Wiederverwendbarkeit von Daten würden diese rechtlichen Vereinfachungen und prozessualen Standardisierungen eine Automatisierung von Teilschritten erheblich erleichtern und den Bearbeitungsaufwand senken helfen.

Rechtliches und – in der Konsequenz – prozessbezogenes Vereinfachungspotenzial, das auf die Verwaltungsdigitalisierung einzahlt, liegt ferner im Abbau von Schnittstellen in der Leistungsverwaltung durch Komplexitätsreduzierung bei den Sozialleistungen (SGBII, Bafög, Berufsausbildungsbeihilfe, Wohngeld, Pflegegeld; siehe oben). Hierzu ist auch die, schon von vielen geforderte, aber bislang politisch nicht durchsetzbare, Abschaffung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB zu zählen, der enormen Verwaltungsaufwand für die Kommunen verursacht, ohne dass die damit verbundenen Erwartungen hinsichtlich einer migrationshemmenden Wirkung eingetreten sind. Der Wechsel der Zuständigkeiten hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt / BA und Jobcentern nach Anerkennung als Flüchtling durch das BAMF oder Zuweisung eines anderen Aufenthaltstitels hat erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung der Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen und das Förderinstrumentarium im Bereich des Arbeitsmarktes. Die dadurch entstehenden zahlreichen Schnittstellen, Neuverflechtungen und Prozessverkomplizierungen führen zu Mehraufwand und Fehleranfälligkeit beim Datenaustausch und erschweren letztlich auch die Verwaltungsdigitalisierung, ohne die mit diesem Regelungskonstrukt verbundenen politischen Ziele zu erreichen. Daher wurde schon vielfach gefordert, das AsylbLG abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen (Bogumil/Kuhlmann 2022).

Außerdem hat sich gezeigt, dass der Datenaustausch unterschiedlicher lokaler Behörden, die mit Migrations- und Integrationsaufgaben befasst sind, in organisatorisch gebündelten Verwaltungseinheiten leichter und reibungsloser vonstattengeht als bei getrennten Verwaltungseinheiten, in denen die jeweilige Neigung, bestehende Handlungsspielräume, etwa im Datenschutzrecht, auszuschöpfen, weniger stark ausgeprägt ist. So können in Integrationszentren oder integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration (Amt oder Fachbereich)⁹ nicht nur Verwaltungswege verkürzt und eine einheitliche Politikumsetzung befördert werden. Vielmehr verbessert sich auch die Koordination zwischen den Fachverwaltungen und es wird der digitale Datenaustausch im behördeninternen Bereich aufgrund eines tendenziell pragmatischeren Umgangs erleichtert.

Seit 2017 existiert die rechtliche Möglichkeit eines vollautomatisierten Erlasses von Verwaltungsakten, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und bei diesen kein Ermessen oder Beurteilungsspielraum besteht (vgl. § 35a VwVfG). Jedoch bedeutet diese Regelung im

⁹ Diese Einheiten umfassen die Abteilung Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung/Unterbringung (Wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung; vgl. KGSt 2017: 50ff.).

Umkehrschluss, dass eine Vollautomatisierung von Prozessen überhaupt nur bei konditional-programmierten repetitiven Routinetätigkeiten mit hohen Fallzahlen in Betracht kommt, was zahlreiche ausländerrechtliche Sachverhalte, die eine genaue Kenntnis des Einzelfalles voraussetzen, ausschließen dürfte. Dagegen könnten sich Verwaltungsakte in den Leistungsbehörden, soweit sie sich unter die Rubrik konditionalprogrammierter Routinefälle subsumieren lassen, für Automatisierungsprozesse ggf. schon deutlich besser eignen. Eine Teilautomatisierung bietet sich für einzelne Prozessschritte, etwa Datenerfassung mittels Prozessautomatisierungs-Software an (Sicken et al. 2024). Dagegen ist der Einsatz KI-gestützter Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung bislang gesetzlich nicht geregelt. Sie soll aber im Rahmen einer zu erarbeitenden Datenstrategie der Bundesregierung bis Ende 2024 rechtlich verankert werden (Haufe Online Redaktion 2023 zitiert nach; Sicken et al. 2024). Damit wäre dann auch der rechtliche Rahmen geschaffen, um in der Migrations- und Integrationsverwaltung beispielsweise Gespräche mittels KI-Sprachverarbeitung aufzuzeichnen.

Schließlich sei noch als ein wesentlicher Problempunkt genannt, dass verfügbare Online-Dienste oft nur eine mangelnde Nutzerfreundlichkeit und/oder auch nur begrenzte Nutzerkreise (siehe oben zu ELFE) aufweisen, was dann zu Nutzungslücken oder auch Nicht-Nutzung führt (Bogumil et al. 2019; Kuhlmann et al. 2020; Gräfe et al. 2024). Wenn (schlecht konstruierte, aufwändige) analoge Antragsverfahren lediglich ins Digitale übersetzt werden, was nicht selten der Fall ist, dann führt dies zu schlechten digitalen Prozessen, die dann eher zu Mehrbelastung als zu Entlastungen führen (ebd.). So gibt es oftmals designzentrierte Onlinedienste, bei deren Gestaltung die Perspektive der Verwaltung und nicht der Nutzer im Vordergrund steht und die dementsprechend dann auch kaum genutzt werden oder zu einer hohen Fehlerquote im Antragsprozess führen, weil die Antragsteller falsche Eingaben tätigen, welche dann wiederum aufseiten der Behörden zu vielen Rückfragen und Verzögerungen in der Bearbeitung führen (Behörden Spiegel & Prognos AG 2019).

7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die zentrale Erkenntnis dieser Bestandsaufnahme der Digitalisierungsbemühungen in der Migrations- und Integrationsverwaltung ist, dass die wesentlichen Defizite nicht im Mangel an Digitalisierungsstrategien und -initiativen, sondern vor allem in deren Umsetzung liegen. Daraus ergibt sich die wichtigste Handlungsempfehlung an die politischen Entscheidungsträger: Die für die Implementierung zuständigen Organisationen und deren Personal müssen gezielt in die Lage versetzt werden, digitale Transformation erfolgreich zu gestalten. Dabei gilt es nicht nur, rechtliche und technologische Hürden aus dem Weg zu räumen, insbesondere indem digitaltaugliches Recht produziert, Rechtsbegriffe harmonisiert und die Standardisierung von Basis-komponenten, wie Schnittstellen, E-Akten, Bürgerkonten etc., entschieden vorangetrieben werden. Es muss außerdem systematisch und nachhaltig in die Personal- und Organisationsentwicklung auf der Vollzugsebene investiert werden, um digitale Lösungen in der Fläche auszurollen, die Behörden zur Implementierung von Digitalisierungsreformen zu befähigen und auch für die Beschäftigten digitale Renditen, in Form von Entlastung und Prozessvereinfachung, zu heben. Dies setzt voraus, dass Prozesse und Strukturen optimiert werden, da ansonsten (wie etwa bei der Verlängerung von Duldungen) der Fall eintritt, dass der digitale Prozess aufwändiger und zeitintensiver ist als der analoge. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer politischen Gesamtvision und koordinierten Gestaltung von Verwaltungsdigitalisierung, um die fragmentierte Digitallandschaft zu harmonisieren und sicherzustellen, dass dezentral entwickelte Lösungen kompatibel sind, proprietäre IT-Systeme interoperabel funktionieren und im Ergebnis behördenübergreifend gleichwertige e-Service Qualitätsstandards gelten.

Aus der vorgelegten Analyse lassen sich die folgenden zehn Handlungsempfehlungen für die weitere digitale Transformation in der Migrations- und Integrationsverwaltung ableiten. Dabei bezieht sich ein Teil der Empfehlungen auf übergreifende Herausforderungen und Querschnittsthemen, während ein anderer Teil spezifische Aspekte des hier betrachteten Verwaltungsbereichs betrifft.

(1) Schaffung eines digitalen Ökosystems für die Migrations- und Integrationsverwaltung

Um den Datenaustausch zwischen Behörden effizienter zu gestalten, müssen interoperable Technologien etabliert werden, die standardisierte Schnittstellen und einheitliche Datenformate umfassen. Es geht nicht, wie noch im OZG 1.0 vorgesehen, um die Vereinheitlichung von einzelnen Softwarelösungen und die komplette Harmonisierung lokaler Fachverfahren („Einer für alle“), sondern um die Standardisierung von Basiskomponenten mit dem Ziel, ein interoperables digitales Ökosystems für die Migrations- und Integrationsverwaltung zu etablieren. Finanzielle Anreize und organisatorische Unterstützung sind notwendig, um die lokale Ebene des Staates bei der Vereinheitlichung von IT-Lösungen und der Entwicklung digitaler Kompetenzen gezielt zu fördern, aber auch um den kommunalen Behörden mehr Orientierung und Planungssicherheit im Hinblick auf zukünftig angestrebte Digitalisierungspfade zu geben. Die Errichtung und der Betrieb digitaler Infrastrukturen sollten dabei nicht als kurzfristiges Projekt verstanden und finanziert werden, sondern als dauerhafte Infrastrukturaufgabe, die kontinuierlich unterstützt und weiterentwickelt werden muss. Obgleich es sich hierbei um geradezu selbstverständliche Grundvoraussetzungen der Verwaltungsdigitalisierung handelt, erscheint ihre Realisierung immer noch nicht in greifbarer Nähe.

(2) Standardisierung der E-Akte und „digital by default-Prinzip“

Eine dringliche Aufgabe besteht in der seit langem geforderten Digitalisierung aller Ausländerakten sowie in der rechtlich zu normierenden Standardisierung der E-Akte, die auch eine horizontal interoperable Datenkommunikation auf kommunaler Ebene gewährleistet. Die gängige Praxis vieler ABHn, AZR-relevante Informationen händisch in die Fachanwendung

einzutragen, was mit Medienbrüchen und erhöhter Fehlerhäufigkeit einhergeht, muss ebenso wie die Parallelität zwischen analoger und digitaler Kommunikation beendet werden, wobei der digitale Prozess zum Regelfall werden sollte (digital by default-Prinzip), um Mehrarbeit zu vermeiden und eine Entlastung der Vollzugsebene zu bewirken. Migrationsrelevante Informationen sollten unter Einbezug aller betroffenen Behörden ohne Zeitverzögerung und Mehraufwand digital übermittelt und ausgetauscht werden können.

(3) AZR als digitale Datendrehscheibe

Es sollte gezielt darauf hingewirkt werden, dass die Potenziale des digitalen Datenabrufs und die inzwischen vorhandenen technischen Möglichkeiten des AZR stärker genutzt werden. Hierzu sind allerdings größeres lokales Vertrauen in die zentrale Datenqualität, mehr Sachkenntnis über AZR-Funktionalitäten auf Seiten der lokalen Bearbeiter sowie die Behebung von Schnittstellen- und Übertragungsproblemen erforderlich. Die zu diesem Zweck beschlossene Ablösung der dezentralen Ausländerdatei A in den ABHn, durch welche eine doppelte Datenerhebung vermieden und aktuelle Daten an zentraler Stelle bereitgehalten werden, sollte durch die Bundesebene technisch und prozessual adäquat begleitet und unterstützt werden, wobei insbesondere auf die Einbindung der Fachverfahrenshersteller zu achten ist. Außerdem ist zu empfehlen, technische und rechtliche Änderungen im AZR, die von einer Vielzahl von Akteuren in kurzer Frist umgesetzt und in den Fachanwendungen adaptiert werden müssen, zeitlich zu entzerren und in weniger hoher Frequenz vorzunehmen, da dies fortwährend Anpassungsdruck und bisweilen Überforderungserscheinungen auf der Vollzugsebene erzeugt. Gleiches gilt für Novellierungen im Migrations- und Integrationsrecht generell, für die aus Sicht der Vollzugsbehörden größere zeitliche Abstände und eine geringere Taktung wünschenswert und sinnvoll wären.

(4) Verstärkte Nutzung der integrationspolitischen AZR-Potenziale

Bislang wird das AZR im Bereich von Integrationsaufgaben nahezu gar nicht genutzt, obgleich die technischen und rechtlichen Möglichkeiten geschaffen wurden, um es zu einer „Integrationsdatenbank“ auszubauen und dadurch die digitale akteurs- und aufgabenübergreifenden Abstimmung zu verbessern. Es sollte, z.B. in Form von Pilotprojekten und Experimentierklauseln, geprüft werden, inwieweit die vorhandenen Überlegungen und Vorschläge, etwa zur Erstellung von digitalen Biografien ausländischer Personen durch die Kommunalbehörden, in welche auch Daten der Jobcenter und weiterer Leistungsbehörden einfließen könnten, umsetzbar und effektiv sind. Ziel sollte es dabei sein, eine transparente Datengrundlage zu schaffen, die es erlaubt, gezielt integrationspolitische Maßnahmen zu entwerfen, etwa Vermittlung in Sprachkurse, Kita, Arbeitsmarkt oder auch Erkennen von Vulnerabilitäten und Traumabehandlung. Ferner wäre zu prüfen, inwieweit auch den Handwerkskammern Einblicke in relevante AZR Daten gewährt werden könnten, sodass – nach vorheriger Einwilligung durch die betroffene Person - eine Vernetzung mit Unternehmen hergestellt werden kann.

(5) „Once Only“ statt „Immer Wieder“-Prinzip

Die Einwanderungsbehörden sollten das AZR dergestalt nutzen können, dass Dokumente nur einmalig vorgelegt und zentral abgespeichert werden, wobei alle Berechtigten Zugriff darauf haben müssten. Die Überlastungserscheinungen in den ABHn müssen auch dadurch reduziert werden, dass auf den zeitaufwändigen postalischen Versand von Dokumenten zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Behörden und auf die aktuelle Praxis des „Immer wieder-Prinzips“ bei Dokumenten und Datenangaben verzichtet wird. Alle für das Einreiseverfahren notwendigen Dokumente sollten verpflichtend im AZR gespeichert werden, was nicht nur

Prozessverbesserungen und -beschleunigungen mit sich brächte, sondern auch die Gefahr von Informationsverlusten und die Fehleranfälligkeit von Datenangaben verringern würde, da Personen anhand einer Pass- und AZR-Nummer eindeutig identifiziert werden könnten.

(6) Rasche und vollständige Digitalisierung der Verwaltungsverfahren zur Fachkräfteeinwanderung, einschließlich des Visaverfahrens

Hierin ist ein erhebliches Beschleunigungs- und Optimierungspotenzial zu sehen, um die aus wirtschaftlicher Sicht dringend benötigte Einwanderung von Fachkräften zu verbessern. Die fast durchweg noch in Papierform erfolgende Antragstellung beim Visaverfahren ist ebenso wie die weiteren Verfahrensschritte durch einen medienbruchfreien digitalen Prozess abzulösen, wofür (zumindest für eine Übergangszeit) zusätzliches Personal und finanzielle Ressourcen vorzusehen sind. Generell sollte die digitale Reife der mit der Fachkräfteeinwanderung verknüpften Verwaltungsverfahren dringend erhöht werden, um die Migrationsverwaltung in die Lage zu versetzen, ihre Antragsbearbeitung so zu beschleunigen, dass alle Personen mit Arbeitsvertrag innerhalb kurzer Fristen nach Deutschland einreisen können (momentan sind Wartezeiten von mehreren Monaten die Regel). Das unzureichende Schnittstellenmanagement sowie der defizitäre Daten- und Informationsaustausch zwischen dem AZR, ABHn und BA sowie mit anderen an der Fachkräfteeinwanderung beteiligten Stellen sind deutlich zu optimieren.

(7) Digitalisierung und Automatisierung der Sozialleistungsverwaltung

Ein wichtiger Teilaspekt der Digitalisierung in der Integrationsverwaltung betrifft die Sozialbehörden (SBHn). Hier sollte die Verwaltungsdigitalisierung Hand in Hand mit einer generellen Reduzierung der rechtlichen und organisatorischen Komplexität gehen sollte. Die bereits verfügbaren Online-Anwendungen für Sozialleistungen, die bislang nur punktuell und mit geringer Reichweite verfügbar sind, müssen skaliert und flächendeckend ausgerollt sowie durchgängig medienbruchfrei digital angeboten werden, was auch die interne Verwaltungsdigitalisierung bis in das Backend hinein einschließt und teils Anpassungen in der Rechtsmaterie erfordert, etwa um den behördenübergreifenden Sozialdatenaustausch zu ermöglichen. Dabei muss das Ziel im Mittelpunkt stehen, die Komplexität der Antragsstellung und -bearbeitung sowohl für die Verwaltungsmitarbeitenden als auch für die Anspruchsberechtigten zu reduzieren, indem die Effizienzreserven gehoben werden, die in der Standardisierung der verwendeten Technologien und Austauschformate bzw. in der Herstellung von Interoperabilität, z.B. der Fachverfahren zwischen ABHn und SBHn, liegen. Es sollte genereller Standard werden, dass auch die in den SBHn verwendeten Fachverfahren über Schnittstellen zum AZR verfügen und dass die SBHn Zugang zu den für sie relevanten Teilen der elektronischen Ausländerakte der ABHn erhalten. Allerdings müsste die SBHn parallel auch in die Lage versetzt werden, die Daten der ABHn richtig zu bewerten.

(8) Konsolidierung der fragmentierten Landschaft kommunaler IT-Dienstleister

Um die fragmentierte IT-Landschaft zu konsolidieren, sollten kommunale/regionale IT-Dienstleister stärker vernetzt werden. Hierzu sollte vermehrt auf die Etablierung von regionalen IT-Kooperationsverbänden zurückgegriffen werden (wie beispielsweise Dataport in Norddeutschland oder ZIT-BB in Brandenburg), so dass die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen (z. B. Rechenzentren) oder gemeinsamer Plattformen, die Harmonisierung von Anwendungen und Basiskomponenten sowie die Stärkung lokaler Digitalkapazität befördert werden. Eine stärkere Vernetzung kommunaler IT-Unternehmen kann bereits an verschiedenen Stellen beobachtet werden. Die Verbundbildung konzentriert sich jedoch hauptsächlich auf die Zusammenarbeit im Bereich der Hardwarekomponenten, während die Anbieterstruktur für Fachverfahren immer noch stark zersplittert ist, mit einem hohen Anteil privater Firmen. Obwohl eine pluralistische

Anbieterstruktur grundsätzlich begrüßenswert ist, um Abhängigkeiten zu vermeiden, stellt der derzeitige hohe Grad an Fragmentierung insbesondere für kleinere Kommunen ein Problem dar. Vor diesem Hintergrund wird auch für Fachverfahren der gezielte Aufbau interkommunaler Verbände und regionaler Partnerschaften empfohlen, um Aufgaben zu bündeln und die technische Infrastruktur zu harmonisieren.

(9) Förderung der digitalen Kompetenzentwicklung (Digital Literacy)

Um die digitale Kompetenz der Beschäftigten zu fördern, sollten gezielte Weiterbildungsmaßnahmen und Schulungsprogramme entwickelt werden, die auf die spezifischen Anforderungen der Migrations- und Integrationsverwaltung zugeschnitten sind – und die in einem Arbeitsumfeld, das vor allem von Fachkräftemangel und Arbeitsüberlastung gekennzeichnet ist, nutzbar sind. Nicht optimal sind Fortbildungsprogramme, die das Personal ganze oder gar mehrere Tage binden. Praktikabler erscheint die Einführung von organisations-internen Mentoring-Programmen und die Bereitstellung von Online-Lernplattformen mit Tutorials zur selbstgesteuerten Aneignung von Wissen. Speziell im Hinblick auf E-Akte und AZR erscheint es wesentlich, die Beschäftigten systematischer als bisher mit den vorhandenen Funktionalitäten, Lese- und Schreibrechten sowie generellen Nutzungsmöglichkeiten, aber auch mit datenschutzrechtlichen Aspekten vertraut zu machen, die – in Abhängigkeit von der organisatorischen Ausgestaltung der lokalen Migrations- und Integrationsverwaltung sehr unterschiedlich, um nicht zu sagen willkürlich, ausgelegt werden.

(10) Digitaltaugliches Recht und Digitale Prozessgestaltung

Die fachrechtlichen Regularien und verwaltungsinternen Verfahrensvorgaben für die Verwaltungsprozesse in den ABHn und angrenzenden Behörden müssen so ausgestaltet werden, dass möglichst alle Teilschritte eines Prozesses digital abgebildet werden können, z. B. indem, wo dies sachlich vertretbar ist, auf eine persönliche Vorsprache der antragstellenden Person verzichtet wird. Bereits in einer frühzeitigen Phase des Rechtsetzungsprozesses sollte (z.B. mittels Digital- und Praxischecks) auf digital- und vollzugstaugliche Regelungen hingewirkt werden, um von Anfang an solche Regelungen zu befördern, die Medienbrüche, Schriftformerfordernisse, Dokumentations- und Anwesenheitspflichten, soweit diese sachlich nicht erforderlich sind, möglichst vermeiden. Wie im administrativen Vollzugsprozess, so sollte auch im Prozess der Rechtsetzung der Grundsatz des *Digital by Default* gelten, wonach grundsätzlich alle aus den rechtlichen Vorgaben ableitbaren Prozessschritte digital umsetzbar sein sollten und bei Abweichungen eine explizite Begründung erforderlich ist. Zu den rechtlichen Anpassungen, die erforderlich sind, um digitale Verwaltungsprozesse zu ermöglichen oder zu vereinfachen, gehört auch die Schaffung eines regulativen Rahmens für den Einsatz KI-gestützter Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung, der es in der Migrations- und Integrationsverwaltung beispielsweise erlauben würde, Gespräche mittels KI-Sprachverarbeitung aufzuzeichnen. Generell sollten aber auch schon innerhalb des aktuellen Rechtsrahmens alle Verwaltungsakte in den Leistungsbehörden, soweit sie sich unter die Rubrik konditionalprogrammierter Routinefälle subsumieren lassen, im Hinblick auf ihre (Teil-)Automatisierungstauglichkeit geprüft werden. Dabei sind bestehende Verwaltungsabläufe umfassend auf Optimierungspotenziale hin zu analysieren, um zu vermeiden, dass schlechte analoge in schlechte digitale Prozesse umgewandelt werden. Auch erscheint die gängige Praxis der designzentrierten Onlinedienste dringend korrekturbedürftig, bei deren Gestaltung die Perspektive der Verwaltung und nicht der Nutzer im Vordergrund steht, mit der Folge, dass diese Dienste dann kaum genutzt werden oder zu einer hohen Fehlerquote im Antragsprozess führen.

8 Literatur

- Aumüller, Jutta. 2016. *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen*. Bertelsmann Stiftung.
- Auswärtiges Amt. 2021. *Digitalisierung im Auswärtigen Amt. Unsere Strategie bis 2027; Version 1.0; Dezember 2021*. Berlin.
- Auswärtiges Amt. 2023. *Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 3. April 2023*. Berlin.
- Bäcker, Matthias. 2022. *Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters*.
- BAMF. 2022a. Das Ausländerzentralregister. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Behoerde/flyer-auslaenderzentralregister.pdf?__blob=publicationFile&v=11. Zugegriffen: 16. Februar 2023.
- BAMF. 2022b. Datenerhebung: Führung des Ausländerzentralregisters. *BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. <https://www.BAMF.de/DE/Behoerde/Aufgaben/Datenerhebung/datenerhebung-node.html>. Zugegriffen: 13. Februar 2023.
- Bayrisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention. 2024. *Gerlach will Anerkennung von Ärzten mit ausländischer Ausbildung beschleunigen – Pilotprojekt zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz am 1. Januar 2024 gestartet, Pressemitteilung vom 6.1.2024*. München.
- Behörden Spiegel & Prognos AG. 2019. *Trendreport Digitaler Staat. Digitalisierung der Verwaltung: ein Hürdenlauf*. Bonn. www.digitaler-staat.org/trendreport. Zugegriffen: 14. Oktober 2024.
- Benz, Arthur. 1997. Verflechtung der Verwaltungsebenen. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. Klaus König und Heinrich Siedentopf, 165–184. Baden-Baden: Nomos.
- Bither, Jessica, und Astrid Ziebarth. 2020. *AI, digital identities, biometrics, blockchain: A primer on the use of technology in migration management*. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development.
- BMI, Bundesministerium des Innere und für Heimat. 2023. *Arbeit und Soziales: Digitale Services für die schnelle Bereitstellung von Leistungen der sozialen Sicherung sowie Unterstützung bei Arbeitslosigkeit*. Berlin. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-bund/digitalisierungsprogramm-bund/ressort-bmas/ressort-bmas.html>.
- BMI, Bundesministerium des Inneren und für Heimat. 2024. OZG-Projekt „Aufenthalt“: 200. Behörde online, Pressemeldung vom 19.06.2024. https://www.digitale-verwaltung.de/Shared-Docs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2024/06_ozg_projekt_aufenthalt.html. Zugegriffen: 26. August 2024.
- Bogumil, Jörg, und Sabine Kuhlmann. 2022. Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 15: 84–108.
- Bogumil, Jörg, Jonas Hafner, und André Kastilan. 2017. *J. Hafner, und A. Kastilan. 2017. Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?* Essen: Stiftung Mercator GmbH.
- Bogumil, Jörg et al. 2018. *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik: Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, und Isabella Proeller, Hrsg. 2019. *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, Moritz Heuberger, und Justine Marienfeldt. 2022. *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bogumil, Jörg, Sabine Kuhlmann, et al. 2023. *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bogumil, Jörg, Jonas Hafner, und André Kastilan. 2023. Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024, Bochum.
- Bouckaert, Geert. 2023. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23: 13–59.

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. 2021a. *Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters*.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. 2021b. PG AZR: Weiterentwicklung AZR.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. 2020. *Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz): Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat an den Deutschen Bundestag gemäß Artikel 13 des Gesetzes vom 2. Februar 2016 (BGBl. I S. 130)*.
- Bundesregierung. 2022. Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. November 2022: Beschluss.
- Bundesregierung. 2023. Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10. Mai 2023.
- Dahlkamp, Jürgen. 2023. Die Notaufnahme der Republik: Vier Tage in einer Ausländerbehörde. *Der Spiegel*, März 17 <https://www.spiegel.de/panorama/naumburg-arbeitsalltag-einer-unterbesetzten-und-ueberlasteten-auslaenderbehoerde-a-24c24166-267b-44fd-90a7-81992906818e>. Zugriffen: 3. Mai 2023.
- Dahmen, Dagmar. 2017. Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten. *Einwanderungsland Deutschland Bericht der Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»*.
- Deutscher Bundestag. 2019. *Maßnahmen zur Beschleunigung der Visavergabe an indische Fachkräfte und Studenten. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/9439 vom 16.4.2019*. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2021. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Deutscher Bundestag. 2023. *Fachkräftemangel durch Visaverfahrensbeschleunigung begegnen. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – [Drucksache 20/704]. Drucksache 20/7754, vom 13.07.2023*. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2024. *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 29. Januar 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 20/10233 vom 2.2.1024*. Berlin.
- Dreas, Susanne A., und Tanja Klenk. 2021. *Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Dunleavy, P. 2005. New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467–494.
- Dunleavy, Patrick, und Helen Margetts. 2023. Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration* <https://doi.org/10.1177/09520767231198737>.
- Einhaus, Maximilian, und Tanja Klenk. 2024a. Auf dem Weg in den Plattform-Sozialstaat? Das Onlinezugangsgesetz durch die Brille der sozio-technischen Innovationsforschung. *DVPW blog*. <https://www.dvpw.de/blog/auf-dem-weg-in-den-plattform-sozialstaat-das-onlinezugangsgesetz-durch-die-brille-der-sozio-technischen-innovationsforschung-ein-beitrag-von-maximilian-einhaus-und-tanja-klenk>.
- Einhaus, Maximilian, und Tanja Klenk. 2024b. Towards a platformised welfare state? How public administration, personal data, and third-sector welfare get entangled in a nation-wide digitalisation project. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 17: 13–34.
- European Commission. 2022. *Digital Economy and Society Index Report 2019 - Digital Public Services*. Brüssel.
- Götz, Annika, Bettina Müller, Ralf Philipp, und Christoph Sajons. 2020. *Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg. Module 1 und 2, Endbericht*.
- Gräfe, Philipp. 2024. Die Kommune im Geflecht der Online-Verwaltungsportale: A Tale of Too Many Portals. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 17: 125–147.

- Gräfe, Philipp, Liz Wehmeier, Jörg Bogumil, und Sabine Kuhlmann. 2024. *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland: zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Grote, Janne. 2021. *Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie von EMN Deutschland für das Europäische Migrationsnetzwerk. Working Paper 90 des Forschungszentrums des Bundesamtes*. Nürnberg: BAMF.
- Hafner, Jonas. 2019. Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung. In *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, Hrsg. Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann und Isabella Proeller, 103–126. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Hammerschmid, Gerhard, Enora Palaric, Maike Rackwitz, und Kai Wegrich. 2024. A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance* 37: 411–430.
- Haufe Online Redaktion. 2023. https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/digitalisierung-transformation/bundesregierung-will-ki-anwendung-in-der-verwaltung-ermoeglichen_524786_604228.html, Abruf 24.11.2023. *Bundesregierung will KI-Anwendung in der Verwaltung ermöglichen*. https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/digitalisierung-transformation/bundesregierung-will-ki-anwendung-in-der-verwaltung-ermoeglichen_524786_604228.html. Zugegriffen: 14. Oktober 2024.
- Heuberger, Moritz. 2020. Digitaler Organisationswandel. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 587–598. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Heuberger, Moritz. 2022. *Coordinating Digital Government Explaining coordination challenges regarding the digital transformation of public administration in a federal context*. Universität Potsdam <https://publishup.uni-potsdam.de/56269>. Zugegriffen: 14. Oktober 2024.
- Heuermann, Roland, Carsten Jürgens, Peter Adelskamp, und Tanja Krins. 2018. Digitalisierung auf kommunaler Ebene. In *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden*, Hrsg. Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer, 51–98. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Hofmann, Jeanette. 2023. Der verschleppte Wandel. Warum Deutschlands Verwaltung immer noch nicht digital ist. *WZB Mitteilungen* 23: 49-53.
- Informationsportale zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. 2024. *Umsetzungsbericht zum Antragservice „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“*, Stand 31.5.2024. <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/index.php>.
- Janik, Laura, und Alina Hammerl. 2022. *Codebuch zum AZR-Forschungsdatensatz 2021. Veröffentlichungen des BAMF-FDZ Nr. 01/2022*. Nürnberg: BAMF.
- Klenk, Tanja, und Sylvia Veit. i.E. Effekte der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation in der Ministerialverwaltung Tanja Klenk und Sylvia Veit. In *Politik und Verwaltung: Verstehen und Verändern. Festschrift für Jörg Bogumil*. Baden-Baden: Nomos, (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“)), Hrsg. Philipp Gräfe, Jonas Hafner, André Kastilan und Louisa A. Süß. Baden-Baden: Nomos.
- Klenk, Tanja, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer. 2019. Auf dem Weg zum Digitalen Staat?: Stand und Perspektiven der Digitalisierung in Staat und Verwaltung. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 1–22. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Klenk, Tanja, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer. 2024. Digitale Transformation von Staat und Verwaltung – die Pandemie als Beschleunigerin?: Einführung in die Neuausgabe. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 1–20. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kuhlmann, Sabine. 2023. From Weberian bureaucracy to digital government? Trajectories of administrative reform in Germany. In *Handbook of Public Administration Reform*, Hrsg. Shaun F. Goldfinch, 207–226. Edward Elgar Publishing.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2019. *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe*. Second edition. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Kuhlmann, Sabine, Hannes Kühn, und Thomas Danken. 2020. Digitale Governance im Bundesstaat: föderale Architektur, kommunale Umsetzung und Perspektiven einer neuen Staatskunst. In

- Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Hrsg. Henning Lühr, 131–140. Bremen: Kellner Verlag.
- Kuhlmann, Sabine, Isabella Proeller, Liz Marla Wehmeier, und Jan P. Adam. 2024. *Modellkommune Digitales Migrationsmanagement. Herausforderungen und Handlungsempfehlungen in kommunalen Ausländerbehörden bei der digitalen Vorgangsbearbeitung und dem Datenaustausch unter Verwendung des Ausländerzentralregisters. Studie im Auftrag des BMI*. Berlin.
- Kühn, Boris, und Danielle Gluns. 2022a. *Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Kühn, Boris, und Danielle Gluns. 2022b. *Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*. Stuttgart: Robert-Bosch-Stiftung.
- Kühn, Boris, und Danielle Gluns. 2022c. *Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Kühn, Boris, und Christiane Heimann. 2021. *Hand in Hand? Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit. Bestandsaufnahme und erste Befunde. MPRG Working Paper 01_2021. Migration Policy Research Group (MPRG)/Robert Bosch Stiftung*. Hildesheim.
- Land Brandenburg. 2021. Bericht über den Sachstand der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Land Brandenburg 2021 Stand: 5. November 2021. <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/service/publikationen/detail/~06-12-2021-bericht-ueber-den-sachstand-der-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes-im-land-brandenburg-2>. Zugegriffen: 26. August 2024.
- Lincoln, Sarah. 2022. *Das Ausländerzentralregister. Eine Datensammlung außer Kontrolle. Gesellschaft für Freiheitsrechte*. https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2022/01/Studie_Auslaenderzentralregister.pdf.
- Lindquist, Evert A. 2022. The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? *Canadian Public Administration* 65: 547–568.
- Marienfeldt, Justine, Jakob Kühler, Sabine Kuhlmann, und Isabella Proeller. 2024. Kommunale Verwaltungsdigitalisierung im föderalen Kontext: ein europäischer Ländervergleich. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 17: 35–59.
- Meijer, Albert Jacob. 2008. E-mail in government: Not post-bureaucratic but late-bureaucratic organizations. *Government Information Quarterly* 25: 429–447.
- Mergel, Ines. 2018. Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda. In *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Jan Ziekow, 85–108. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Mergel, Ines, Noella Edelmann, und Nathalie Haug. 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly* 36: 101385.
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (MIK). 2024. Federführung Ein- und Auswanderung. <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/digitalisierungsprogramm/federfuehrung-ein-und-auswanderung/>.
- Nationaler Normenkontrollrat. 2022. *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung: Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung*. Berlin.
- NKR, Nationaler Normenkontrollrat. 2015. *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken – Datenaustauschverbesserungsgesetz (NKR-Nr. 3552)*. Berlin.
- NKR, Nationaler Normenkontrollrat. 2021. *Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff*. Berlin.
- O A. 2023. *Pressesstatement zur Ministerpräsidentenkonferenz am 15. Juni 2023 in Berlin*. <https://www.youtube.com/watch?v=roFASXuakng>. Zugegriffen: 16. Juni 2023.
- Oehlert, Franziska, und Sabine Kuhlmann. 2024. Inter-administrative Relations in Migrant Integration: France, Germany, and Sweden Compared. In *New Perspectives on Intergovernmental Relations, Palgrave Studies in Sub-National Governance*, 77–101. Cham: Springer Nature Switzerland.

- Richter, Philipp. 2022. Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n). *Verwaltung & Management*. 28: 150–155.
- Schammann, Hannes. 2015. Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9: 161–182.
- Schüler, Arne. 2023. OZG und EfA – Mit digitalen Anträgen schneller zur Anerkennung. *Newsletter der Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung*.
- Seckelmann, Margrit, und Marco Brunzel, Hrsg. 2021. *Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale - Synergien - Herausforderungen*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Sicken, Julius, Maximilian Nagel, und Felix Dinnessen. 2024. *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen; Studie erstellt im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat*. Berlin: Deloitte.
- Statistisches Bundesamt. 2022. Ausländerdatei A und B. *Verwaltungsdaten-Informationsplattform*. https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SharedDocs/Register/Auslaenderdatei_A_und_B_Laender.html. Zugegriffen: 25. August 2023.
- Wendland, Stefanie, und Emilia Sandler. 2023. Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Einführung von Online-Diensten in den Ausländerbehörden. *Informationsbrief Ausländerrecht* 5: 169–216.
- ZEIT online. 2023. *Arbeitsagentur-Chefin zweifelt an Einwanderungsgesetz*, ZEIT online vom 4.2.2023. Hamburg.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks. 2023. *Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung: Stellungnahme im Rahmen der Verbandanhörung*.

Working Papers des Forschungsclusters OPAL der Helmut-Schmidt-Universität:

01. **Hintze, Astrid 2018:** Entwicklung und Implementierung einer Cluster-Dachmarke - Konzeptualisierung auf strukturationstheoretischer Basis am Beispiel des Luftfahrtclusters Metropolregion Hamburg
02. **Collien, Isabel 2018:** Functions of boundary spanning in context: A postcolonial, power-sensitive perspective
03. **Pötschke, Ivonne 2019:** The Ties That Bind: Exploring relationship-oriented values in family firms from employees' perspective
04. **Meister-Scheytt, Claudia 2019:** Governance von Universitäten: Das Beispiel österreichischer Universitätsräte
05. **Heller, Manja Annegret 2020:** Ist der Mehrwert auch mehr wert? – Eine qualitative Untersuchung von CSV in Clustern am Beispiel der Hamburg Aviation WoMen Group
06. **Spieß, Julia 2021:** Führung und Machtspiele in Veränderungsprozessen in kommunalen Krankenhäusern
07. **Holtmann, Doris & Matiaske, Wenzel 2021:** Betriebliche Arbeitszeitpolitiken, Exploration in ausgewählten Frauen- und Männerbranchen Ost- und Westdeutschlands
08. **Weingärtner, Simon & Köhler, Christoph 2021:** Sociological Labour Market Theories. A German Perspective on an International Debate
09. **Maas, Martina 2022:** Die Bedeutung der Kapitalmarktkommunikation für börsennotierte Unternehmen
10. **Hartong, Sigrid; Loft-Akhoondi, Anja; Brandau, Nina; Junne, Barbara; Czarnojan, Izabela; Tobias Scheytt 2023:** Auf dem Weg zur Digitalität in Schule, Zwischenbericht über Interventionen und Explorationen im Rahmen des Projekts „SMASCH - Smarte Schulen“
11. **Maas, Martina 2023:** Investor Relations als Beruf – Eine Untersuchung zur Professionalisierung der Kapitalmarktkommunikation von Unternehmen
12. **Maas, Martina & Matiaske, Wenzel 2023:** Regionale Personalarbeit – Eine Fallstudie aus Nordstadt
13. **Roggan, Michael 2024:** Der Einfluss der Rechtsform auf die Mitarbeiterbeteiligung - Eine kritische Betrachtung der Grenzen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung
14. **Dario Azzellini 2024:** Crowdwork: Kontext und Kompetenzentwicklung in den Ländern Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich
15. **Tanja Klenk & Sabine Kuhlmann 2025:** Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung – Expertise im Auftrag des Sachverständigenrat Integration & Migration

OPPAL

WORK ING PAPERS

ORGANISATION
PERSONAL
ARBEIT
LEADERSHIP


HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT
Universität der Bundeswehr Hamburg