

# INFORMATIONSBRIEF AUSLÄNDERRECHT

Heft 5/2023 · Seiten 169–216

## Fachbeiträge

### Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Einführung von Online-Diensten in den Ausländerbehörden

Von Stefanie Wendland und Emilia Sandler\*

#### 1. Ausgangssituation – damals und heute

Die Ausländerbehörden in Deutschland sind durch die (krisenbedingte) Zuwanderung einer enormen Arbeitsbelastung ausgesetzt. Mit dem Kriegsgeschehen in der Ukraine haben die Fluchtbewegungen nach Europa und damit auch nach Deutschland im letzten Jahr ihren vorläufigen Höhepunkt gefunden.<sup>1</sup> Eine Abkehr von der steigenden Zahl an Antragstellenden in den Ausländerbehörden ist nicht absehbar. Daneben erhöht die Komplexität des Aufenthaltsrechts, das aufgrund von Migrationsbewegungen oder gesellschaftlichen Entwicklungen häufigen Anpassungen unterliegt, die Anforderungen an die Mitarbeitenden vor Ort.

Gleichzeitig setzt sich die Europäische Union (EU) seit geraumer Zeit dafür ein, das eGovernment in den Mitgliedsstaaten voranzutreiben. So legt die im Jahr 2018 von der EU verabschiedete Single Digital Gateway-Verordnung (SDG) bspw. fest, dass ein einheitliches digitales Zugangstor zu den Verwaltungsleistungen der EU und der Mitgliedsstaaten eingerichtet werden muss. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in allen Mitgliedstaaten sollen online Zugriff auf die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung erhalten. Die EU sieht in der Verfügbarkeit von digitalen öffentlichen Diensten einen klaren Vorteil für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der gesamten EU.

Das deutsche Onlinezugangsgesetz (OZG) aus dem Jahr 2017 geht mit der SDG-Verordnung Hand in Hand. Mit dem OZG werden Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen vollständig digital anzubieten. Nicht zuletzt wird damit auch das Ziel verfolgt, den in Deutschland dringend benötigten ausländischen Fachkräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu vereinfachen.

Die mit dem OZG verfolgte Digitalisierung soll auch die Ausländerbehörden entlasten. In der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs vom 02.11.2022 wurde der entsprechende Beschluss gefasst, nach dem die Länder – sofern nicht bereits geschehen – durch entsprechende Vorgaben die vollständige Digitalisierung der Ausländerbehörden sicherstellen sollen.<sup>2</sup>

Die Digitalisierungspotentiale in den Ausländerbehörden sind vielschichtig. Sie reichen von der digitalen Antragstellung über die flächendeckende Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (eAkte) bis hin zur elektronischen Kommunikation mit anderen Behörden.

Mit der Fokussierung auf die Bereitstellung von Online-Anträgen für den Erhalt bestimmter Verwaltungsleistungen setzt das OZG den Fokus auf die Eröffnung von Verwaltungsvorfahren. Die Binnendigitalisierung – also die Digitalisierung innerhalb der Verwaltungen – ist nicht unmittelbarer Gegenstand des OZG.

Der Fachbeitrag stellt im Folgenden dar, was sich seit dem Inkrafttreten des OZG im Themenfeld »Ein- und Auswanderung« getan hat und inwieweit die durch das Land Brandenburg entwickelten digitalen Angebote insbesondere unter fachlichen Gesichtspunkten zu einer Entlastung der Ausländerbehörden beitragen können.

#### 2. Rückblick

##### 2.1 Brandenburg übernimmt die Federführung für das Themenfeld »Ein- und Auswanderung«

Im Rahmen des sogenannten OZG-Programms wurden sämtliche von deutschen Behörden erbrachten Verwaltungsleistungen in 14 Themenfelder gegliedert, die durch den Bund (Digitalisierungsprogramm Bund) und die Länder (Digitalisierungsprogramm Föederal) arbeitsteilig umgesetzt werden.

Das Themenfeld »Ein- und Auswanderung« umfasst insgesamt etwas mehr als 340 Verwaltungsleistungen, die insbesondere von Ausländerinnen und Ausländern in Anspruch genommen werden. Einen genauen Überblick verschafft der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa). Der Großteil dieser Verwaltungsleistungen wird durch die kommunale Ebene in Gestalt der Ausländerbehörden erbracht.

Dem »Einer für alle«-Gedanken (Efa) folgend, wurde in der Sitzung des IT-Planungsrats vom 28.06.2018 ein Land gesucht, das bereit war, dieses zunächst unübersichtliche Themenfeld zu betreten und die Digitalisierung der zugehörigen

\* Die Autorinnen betreuen das OZG-Themenfeld »Ein- und Auswanderung« fachrechtlich im Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg.

1 Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. N010 v. 16.02.2023: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23\\_N010\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_N010_12411.html) (zuletzt abgerufen am 14.03.2023).

2 Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder v. 02.11.2022: <https://www.google.de/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjZodX-p879AhU8RPEDHWyBCRIQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bundesregierung.de%2Fresource%2Fblob%2F974430%2F2139142%2F9a37410a82f7176e576da9a7e74b1ebe%2F2022-11-02-mpk-beschluss-data.pdf%3Fdownload%3D1&usq=AOvVaw32eczDmnbuV4GUKoUSURLP> (zuletzt abgerufen am 15.03.2023).

föderalen Leistungen zu verantworten. An dieser Stelle warf das Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK BB), sprichwörtlich seinen Hut in den Ring. Seitdem hat das Land gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie dem Auswärtigen Amt die Federführung für ein Themenfeld inne, dessen Leistungserbringer genauso vielfältig sind wie seine Leistungsempfänger.

Als Partnerland bearbeitet Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, das Umsetzungsprojekt »Verpflichtungserklärung«. Die OZG-Leistung »Einbürgerung« wird im gleichnamigen Umsetzungsprojekt durch das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, verantwortet.

## 2.2 Projektstart in Brandenburg

Im Rahmen von interdisziplinären Digitalisierungslaboren wurden für das Themenfeld 18 »OZG-Leistungen«<sup>3</sup> identifiziert. Das Land Brandenburg hat die Umsetzungsverantwortung für drei dieser OZG-Leistungen übernommen:

- Aufenthaltstitel,
- Aufenthaltskarten und aufenthaltsrelevante Bescheinigungen,
- Beschäftigungserlaubnis (bei Aufenthaltsgestattung/Duldung).

Die OZG-Leistungen »Aufenthaltstitel« und »Aufenthaltskarten und aufenthaltsrelevante Bescheinigungen« gehören dem Umsetzungsprojekt »Aufenthalt« an. Die OZG-Leistung »Beschäftigungserlaubnis« bildet ein eigenes Umsetzungsprojekt.

Rund 265 Verwaltungsleistungen aus dem LeiKa sind den Brandenburger Umsetzungsprojekten zugeordnet. 126 dieser Leistungen wurden als umsetzungsrelevant – also digitalisierbar – eingestuft. Allein das Umsetzungsprojekt »Aufenthalt« vereint 122 dieser 126 Leistungen in sich.

Im Laufe des Jahres 2020 wurden die Eckpfeiler für das Projekt gesetzt. Insbesondere konnten wichtige Finanzierungsfragen geklärt werden. Das zunächst von der FITKO<sup>4</sup> ausgereifte Digitalisierungsbudget wurde Ende des Jahres 2020 vom Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung abgelöst. Auch im Jahr 2023 übernimmt die Bundesregierung letztmalig zur Umsetzung der Anforderungen des OZG die Kosten des Themenfeldes.

## 3. Von der Theorie zur Praxis: Der fachliche Zuschnitt der Online-Dienste

Innerhalb der Umsetzungsprojekte Brandenburgs oblag dem MIK BB die fachliche Konzeption der Online-Dienste. Interessierte Vertreterinnen und Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen wurden von Anfang an in die Entstehungsprozesse eingebunden.

Die erste Herausforderung bestand darin, einen zweckmäßigen Zuschnitt für die Online-Dienste zu finden. Konkret ging es darum, wie die Dienste aufgebaut sein könnten, um die vielfältigen Leistungen sinnvoll abzubilden und damit sowohl Antragstellenden als auch Ausländerbehörden zu nützen.

### Option 1 – Ein Dienst je Verwaltungsleistung

Die Projektplanung konzentrierte sich anfangs zunächst auf die Modellierung eines Online-Dienstes zur Beantragung eines speziellen Aufenthaltstitels, der Blauen Karte EU. Es stellte sich jedoch die Frage, wie anschließend mit den übrigen Leistungen verfahren werden sollte. Für jeden Aufenthaltstitel einen eigenen Online-Dienst vorzuhalten, war unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu befürworten. Zudem hätte eine solche Lösung die Aufgabe, aus einem derart großen Dienste-Angebot die passende Antragsstrecke auszuwählen, auf die Nutzenden verlagert und das Risiko erhöht, dass dabei die falsche Antragsstrecke gewählt wird.

### Option 2 – Ein detaillierter Dienst für alle Verwaltungsleistungen

Die Alternative, sämtliche Verwaltungsleistungen in einem einzigen Online-Dienst abzubilden, hätte nach Ansicht der Fachverantwortlichen die Konzeption eines unübersichtlichen »Riesendienstes« bedeutet. Mithilfe einer entsprechenden Nutzerführung hätte dieser Dienst die oben genannten 126 teils grundverschiedenen Leistungen abbilden müssen. Der Aufwand für eine rechtskonforme und sämtliche ausländerrechtliche »Epochen« berücksichtigende Nutzerführung war zu Projektbeginn nicht abschätzbar. Sowohl die Fach- als auch die Entwicklerseite konnten keine Gewissheit darüber erlangen, dass ein solcher Dienst die im weiteren Projektverlauf erforderliche Flexibilität geboten hätte. Vor dem Hintergrund häufiger Änderungen im Aufenthaltsrecht musste der Dienst jedoch in jeder Hinsicht übersichtlich und anpassungsfähig sein.

### Option 3 – Ein allgemeiner Dienst für alle Verwaltungsleistungen

Eine weitere Möglichkeit für den Dienste-Zuschnitt hätte im Aufbau eines generischen Online-Dienstes bestanden, der ohne auf den jeweiligen Aufenthaltsweg abzustellen vom Nutzenden für jeden Zweck herangezogen werden könnte. Aus Sicht der Nutzenden wäre der Zugang zur Leistung mit einem solchen Dienst zwar einfach gewesen. Im Austausch mit den Ausländerbehörden stellte sich aber sehr schnell heraus, dass bei einem derartig undifferenzierten Online-Angebot erhebliche Zweifel an der Qualität der Antragswege sowie der erhofften Arbeitserleichterung bestünden. Insoweit hätte ein Online-Dienst, der den Antragsgrund nicht konkret erfasst, den Nutzenden nicht die erforderlichen Nachweispflichten aufzeigen können. Informationen und Unterlagen hätten durch die Ausländerbehörden aufwendig nachgefordert werden müssen, was den Prozess für beide Seiten erheblich verlangsamt hätte. Die Praxis sprach sich daher für die Implementierung gewisser Lenkungs-, Kontroll- und Sperrmechanismen aus. Nutzende sollten durch entsprechende Fragestellungen und Nachweispflichten hinreichend auf die dem jeweiligen Antrag innewohnenden Erfordernisse hingewiesen werden.

### Option 4 – Mehrere Dienste für ähnlich gelagerte Verwaltungsleistungen

Die Entscheidung fiel schließlich auf die Konzeption mehrerer Online-Dienste, die jeweils ähnlich gelagerte Verwaltungs-

<sup>3</sup> OZG-Leistungen sind Leistungsbündel, die zum Teil mehrere Hundert einzelne Verwaltungsleistungen aus dem LeiKa in sich vereinen.

<sup>4</sup> Die FITKO (Föderale IT-Kooperation) ist die zentrale Koordinierungs- und Vernetzungsstelle für Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.

OZG-Leistung (Umsetzungsprojekt)	Anzahl umgesetzter Verwaltungsleistungen	Status der Entwicklung
OZG-Leistung »Aufenthaltstitel« (Umsetzungsprojekt Aufenthalt)		
Erwerbstätigkeit (§§ 18 bis 21 AufenthG)	50	Verfügbar
Ausbildung (§§ 16 bis 17 AufenthG)	29	Verfügbar
Familiäre Gründe (§§ 27 bis 36a AufenthG)	23	Verfügbar
Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG u.a.)	12	Verfügbar
Nebenbestimmungen (§§ 12 bis 12a AufenthG)	2	Verfügbar
Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG)	1	In Pilotierung
[Ukraine (§ 24 AufenthG)]	(1)	(Verfügbar)
OZG-Leistung »Aufenthaltskarten und aufenthaltsrelevante Bescheinigungen« (Umsetzungsprojekt Aufenthalt)		
Aufenthalt von EU- und EWR-Bürgern sowie deren Familien (§§ 4a, 5 FreizügG/EU)	5	Verfügbar
OZG-Leistung »Beschäftigungserlaubnis (bei Aufenthaltsgestattung/Duldung)« (Umsetzungsprojekt gleichnamig)		
Beschäftigungserlaubnis für Gestattungs-/Duldungsinhaber, Ausbildungsduldung (§§ 4a, 60a, 60c AufenthG)	4	Geplant
<b>Summe</b>	<b>126</b>	

Tabelle: Verfügbare und geplante Online-Dienste

leistungen in sich vereinen. Insbesondere die OZG-Leistung »Aufenthaltstitel« mit ihrer großen Menge an digitalisierungswürdigen Verwaltungsleistungen war prädestiniert für dieses Vorgehen. So wurden bspw. rund 50 umsetzungsrelevante Leistungen für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem Online-Dienst zusammengefasst. Aufschluss über die Gliederung der übrigen Online-Dienste gibt die nebenstehende Tabelle.

Der gewählte Zuschnitt ermöglicht Fragestellungen und Nachweissforderungen, die dem konkreten Aufenthaltswitzweck entsprechen. Auf diese Weise werden die Ausländerbehörden unmittelbar mit dem Erhalt des Antrags in die Lage versetzt, in die Prüfung einzusteigen.

Aus Sicht der Projektverantwortlichen hat die thematische Gliederung der Dienste den sukzessiven Aufbau des Dienst-Angebotes sowie jeweils an den Projektfortschritt angepasste Projekt- und Supportstrukturen ermöglicht. Auch eine gezielte Pflege der Dienste im Falle technischer oder rechtlicher Anpassungsbedarfe war mit dem Zuschnitt schließlich leichter zu realisieren.

#### 4. Verfügbare und geplante Online-Dienste

Durch den gewählten fachlichen Zuschnitt konnte ausgewählten Pilotbehörden schon zum Ende des Jahres 2020 ein erster Online-Dienst als Minimalprodukt bereitgestellt werden. Nach und nach wurden durch Brandenburg weitere Dienste fertiggestellt, über deren Verwendung die Ausländerbehörden individuell entscheiden können.

Einen Einblick in die produktiven sowie die in der Entwicklung befindlichen Antragsstrecken gewährt die Testumgebung des IT-Dienstleisters unter der Rubrik »Ausländerwesen«.<sup>5</sup>

Einen besonderen Stellenwert nimmt der außerplanmäßig durch die Projektgruppe entwickelte Online-Dienst für Ver-

triebene aus der Ukraine ein, mit dem nach Kriegsausbruch im Februar 2022 sowohl die Vertriebenen als auch die Ausländerbehörden unterstützt werden sollten. Ursprünglich war die Umsetzung dieser den humanitären Aufenthaltstiteln zugeordneten Leistung im Projekt nicht vorgesehen. Innerhalb sehr kurzer Zeit konnte die Antragsstrecke schließlich am 20.04.2022 zentral auf dem Hilfportal für Geflüchtete aus der Ukraine (Germany4Ukraine.de) freigeschaltet werden.

#### 5. Das Auffinden der passenden Antragsstrecke

Durch die gewählte thematische Gliederung der Online-Dienste obliegt es gegenwärtig den Nutzenden, aus den verfügbaren Antragsstrecken die für ihren Lebenssachverhalt passende auszuwählen. Insbesondere bei der erstmaligen Antragstellung können sich unerfahrene Nutzende so mitunter in der falschen Antragsstrecke wiederfinden.

Wenngleich auch fehlerhaft gestellte Anträge nach dem Meistbegünstigungsprinzip umgedeutet und in jedem Fall bearbeitet werden, kann dieser Umstand doch unerwünschte Nacharbeiten für die Ausländerbehörde und Nutzenden zur Folge haben. Dies führt zu Akzeptanzverlusten auf beiden Seiten.

Ein früher Bestandteil der Projektplanungen war daher die Entwicklung einer verständlichen »Entscheidungshilfe«, die durch Nutzende bei Bedarf aufgerufen werden kann. Anhand einer kurzen Befragung – unter anderem zur Herkunft, etwaigen familiären Bezügen oder anderen Aufenthaltsgründen – sowie einfacher Hinweistexte wird dem Nutzenden im Ergebnis entweder die Verwendung eines passenden Online-Dienstes oder – wenn kein Online-Dienst verfügbar ist – die

<sup>5</sup> Testumgebung <https://www.digitale-verwaltung-as-a-service.de/dienstemos/> (zuletzt abgerufen am 15.03.2023).

persönliche Kontaktaufnahme mit der Ausländerbehörde empfohlen. Noch im Laufe des Jahres 2023 soll diese Zusatzkomponente zur Verfügung stehen.

## 6. Aufenthaltsrechtliche Einordnung der Antragstellung mithilfe von Online-Diensten

Die Frage, inwieweit ausländerbehördliche Verwaltungsleistungen mithilfe von Online-Diensten wirksam und mit einer entsprechenden Fiktionswirkung beantragt werden können, wird im Themenfeld wie folgt bewertet:

Zunächst lohnt ein Blick in das Onlinezugangsgesetz selbst, das darauf orientiert ist, Verwaltungsleistungen online beantragen zu können (vgl. § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 1 und § 4 OZG). Auch der Vollzug des Aufenthaltsgesetzes ist vom sachlichen Anwendungsbereich des OZG nicht ausgenommen.

Unter welchen Bedingungen online übermittelte Anträge als zugegangen anzusehen sind, beurteilt sich insbesondere nach § 3a Abs. 1 VwVfG. Grundvoraussetzung ist danach, dass die Behörde für den Empfang elektronischer Dokumente einen Zugang eröffnet hat. Dieser Zugang wird nach Auffassung des Themenfeldes mit der Einbettung der Online-Dienste in die Webseiten der Ausländerbehörden eröffnet. Die Online-Dienste schaffen insoweit die objektiv erforderliche Kommunikationseinrichtung für die Übermittlung und den Empfang von elektronischen Daten und Dokumenten.

Der Fokus der Brandenburger Online-Dienste liegt auf der Beantragung von Aufenthaltstiteln. Nach den aufenthaltsrechtlichen Vorschriften unterliegt die Beantragung dieser Leistungen keinen Formerfordernissen (§ 81 Abs. 1 AufenthG). So heißt es in der Verwaltungsvorschrift zu § 81 AufenthG unter anderem:

»[...] Die Antragstellung ist nach dem Gesetz nicht an eine besondere Form (z. B. Formularvordrucke) gebunden. Sie setzt wenigstens ein erkennbares Begehren auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu einem bestimmten Aufenthalt im Bundesgebiet voraus; die Bezugnahme auf eine bestimmte Rechtsgrundlage ist hierbei nicht erforderlich. Wegen der nach § 82 [AufenthG] bestehenden Darlegungsobliegenheit des Antragstellers wird die Antragstellung dessen ungeachtet regelmäßig in schriftlicher Form unter Angabe der entscheidungserheblichen Umstände und Beifügung von antragsbegründenden Unterlagen erfolgen.«<sup>6</sup>

Die vielfache Annahme, für eine Beantragung von Aufenthaltstiteln bedürfe es unter anderem aufgrund dieser Vorgabe einer schriftlichen Antragstellung sowie einer Unterschrift der antragstellenden Person, wird durch die Projektverantwortlichen nicht geteilt. Zum einen hebt die Verwaltungsvorschrift zutreffend hervor, dass es eben kein gesetzliches Formerfordernis gibt. Zum anderen berücksichtigt die aus dem Jahr 2009 stammende Passage der Verwaltungsvorschrift zur »regelmäßigen Antragstellung in schriftlicher Form« die Möglichkeiten einer elektronischen Antragsübermittlung (noch) nicht hinreichend. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für elektronische Verwaltungsdienste, die elektronische Nachweissführung, elektronische Identifikations- und Bezahlkomponenten sowie die elektronische Aktenführung wurden erst Jahre später geschaffen, bspw. mit dem im August 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz).

Für die Erfüllung der den Antragstellenden obliegenden Darlegungs- und Beweispflichten bieten die Online-Dienste entsprechende formlose Möglichkeiten. Das Aufenthaltsrecht – insbesondere § 81 AufenthG – enthält insoweit keine normativen Voraussetzungen. Formale Aspekte wie die Verwendung amtlicher Antragsformulare, ein Unterschriftserfordernis, die Verwendung eines Nutzerkontos für die Online-Antragstellung oder die im Vorfeld geklärte Identität der antragstellenden Person sind daher keine Voraussetzung für eine wirksame Online-Antragstellung. Aufgrund des fehlenden Schriftformerfordernisses können auch die Anforderungen an die sog. »Elektronische Form« von Dokumenten (§ 3a Abs. 2 VwVfG) unbeachtet bleiben.

Kurzum: Mithilfe eines Online-Dienstes übermittelte Anträge sind nicht von Anträgen zu unterscheiden, die in Papierform in einen Behördenbriefkasten eingeworfen wurden oder per E-Mail eingehen. Eine wirksame Online-Antragstellung ist daher möglich.

Auch hinsichtlich der Fiktionswirkung besteht kein Unterschied zu analog gestellten Anträgen: Die Fiktionswirkung ist eine kraft Gesetzes anknüpfende Rechtsfolge eines wirksam gestellten Antrags auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels (§ 81 Abs. 3 oder 4 Satz 1 AufenthG). Nach den vorstehenden Ausführungen, entsteht somit zumindest der Anschein der Fiktionswirkung, wenn ein Online-Antrag bei der zuständigen Behörde anhängig geworden ist.

Bei Online-Anträgen muss der Zeitpunkt des elektronischen Zugangs in der Ausländerbehörde für den Eintritt dieses Anscheins maßgeblich sein. Die Fiktionswirkung tritt nicht erst zum Zeitpunkt der ausländerbehördlichen Prüfung eines Antrags ein, da dies zu Lasten der Person gehen würde, die den Antrag fristgerecht gestellt hat. Die hinter der Fiktionswirkung stehende Grundidee, nach der Antragstellende durch Verzögerungen in der Vorgangsbearbeitung keine Verschlechterung ihres Aufenthaltsstatus erfahren sollen, würde sonst ins Leere laufen.

Aus zeitlicher Perspektive reicht die Fiktionswirkung grundsätzlich vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zur zustimmenden oder ablehnenden Entscheidung der Ausländerbehörde.<sup>7</sup> Etwas anderes gilt nur, wenn sich die Antragstellung als offensichtlich rechtsmissbräuchlich oder arglistig darstellt. Der Anschein der Fiktionswirkung ist folglich zu verneinen, wenn die gesetzlich bestimmten Voraussetzungen für die Antragstellung nicht vorliegen (z.B. bei einem Antrag auf Verlängerung eines nicht verlängerungsfähigen Aufenthaltstitels).<sup>8</sup> Die Ausländerbehörde kann bei missbräuchlicher Antragstellung insoweit durch eine darauf orientierte Aktion rückwirkend den Anschein der Fiktionswirkung beseitigen (z.B. durch Klarstellung oder Ablehnung des Antrags). Mit einer missbräuchlichen Online-Antragstellung verbundene tatsächliche oder rechtliche Risiken bestehen mithin nicht.

6 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009, Nr. 81.1.1.

7 Kluth, in: BeckOK AusIR, 36. Ed., 2023, § 81 AufenthG, Rn. 88; Maor, in: Kluth/Hornung/Koch, ZuwanderungsR-HdB, 3. Aufl., 2020, § 4 Rn. 73.

8 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009, Nr. 81.4.1.2.

## 7. Mehrwert der Online-Dienste für die Ausländerbehörden

Die analoge Behördenpraxis arbeitet in der Regel mit Papierformularen, die Antragstellenden ausgehändigt oder gemeinsam mit diesen – sowie gegebenenfalls erforderlichen Dolmetschern und Dolmetscherinnen – in der Ausländerbehörde befüllt werden. Nicht selten wird den für die Antragstellung erforderlichen Nachweispflichten zeitversetzt nachgekommen, wodurch eine Mehrfachbefassung der Behörde mit einem Verwaltungsvorgang erforderlich wird. Der Prozess der Antragstellung bindet folglich materielle, personelle und zeitliche Ressourcen.

Bei der Themenfeldbearbeitung nimmt die inzwischen auch politisch anvisierte und dringend erforderliche Entlastung der Ausländerbehörden einen hervorgehobenen Stellenwert ein. Die Online-Dienste aus Brandenburg können den Arbeitsumfang in den Ausländerbehörden zwar nicht reduzieren. Sie tragen, entgegen der mitunter geäußerten Bedenken, aber auch nicht dazu bei diesen zu erhöhen. Vielmehr sind sie geeignet, den Erstkontakt der Ausländerbehörde mit ihren Klienten und Klientinnen zu vereinfachen sowie Behördentermine zu verkürzen.

Zuvorderst können die hinterlegten umfangreichen Fachinformationen zur Ergänzung bestehender Beratungsangebote herangezogen werden. Die nachnutzenden Ausländerbehörden profitieren insoweit davon, dass die Online-Dienste nach dem »EFA-Prinzip« an zentraler Stelle gepflegt, aktualisiert und weiterentwickelt werden und sie die Darstellung der jeweils gültigen Rechtslage nicht selbst sicherstellen müssen.

Zudem trägt die jedem Dienst vorangestellte Zuständigkeitsüberprüfung durch Eingabe der Postleitzahl dazu bei, dass Ausländerbehörden nur Anträge erhalten, für die sie auch örtlich zuständig sind. Dank der dem jeweiligen Aufenthaltzweck entsprechenden Nutzerführung erhalten die Ausländerbehörden – die Übermittlung vollständiger Antragsunterlagen vorausgesetzt – auf Anhieb die für die Bearbeitung notwendigen Informationen.

Die Online-Dienste werden als in sich geschlossene Antragsverfahren in den Webauftritt der Kommunen eingebunden. Bei Bedarf lassen sich nahezu alle Texte individuell gestalten. Auch vielerorts etablierte Systeme zur Online-Terminvereinbarung lassen sich problemlos mit den Diensten kombinieren.<sup>9</sup>

Der wohl größte Gewinn der Online-Dienste besteht allerdings in der digitalen Datenerfassung und -übermittlung an die Ausländerbehörden mithilfe des für den Nachrichtentransport verwendeten Datenaustauschstandards XAusländer.<sup>10</sup> Mit dem Absenden des Antrags werden die Nutzerdaten in maschinenlesbaren lateinischen Buchstaben automatisiert, strukturiert sowie mit einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung in die Fachverfahren der Ausländerbehörden transportiert. Aufwände für das Entziffern unleserlicher Anträge, die Transkription nicht-lateinischer Schriftarten sowie das manuelle Einpflegen von Daten in die Fachverfahren entfallen damit nahezu vollständig.

In naher Zukunft werden Ausländerbehörden über die sogenannte Rückkanalkommunikation auch nach der Antragstellung mit den Antragstellenden elektronisch kommunizieren können. Einzige Voraussetzung ist, dass die Antragstellenden

ein Nutzerkonto (z.B. BundID)<sup>11</sup> besitzen und dieses bei der Antragstellung verwendet haben. Perspektivisch werden Ausländerbehörden Nutzende über das zum Nutzerkonto gehörende sichere Postfach datenschutzkonform über den Stand der Antragsbearbeitung sowie erforderliche Klärungsbedarfe informieren können. Auch Terminmitteilungen oder die Ankündigung des bevorstehenden Abschlusses des Verfahrens werden darüber möglich sein. Das Einsparpotential besteht hier insbesondere durch den Wegfall material- und zeitaufwendiger Postwege.

Im Ergebnis können mithilfe der Online-Dienste Versprechen in der Ausländerbehörde besser vorbereitet und der Einstieg in die Vorgangsbearbeitung vereinfacht werden. Im Falle der Unzuständigkeit oder unzureichenden Antragsbegründung können unnötige Vor-Ort-Termine sogar ganz vermieden und die Bearbeitung im schriftlichen Verfahren abgeschlossen werden.

## 8. Mehrwert der Online-Dienste für Antragstellende

Das Nutzererlebnis bestimmt den Erfolg von Online-Diensten maßgeblich. Die Bewertung der Nutzerfreundlichkeit (sogenannte User-Experience)<sup>12</sup> war deshalb ein zentraler Bestandteil der Entwicklungsprozesse in Brandenburg. Während sich die Entwicklerseite mit dem nutzerfreundlichen Aufbau und Design der Dienste befasste, lag der Fokus der Fachlichkeit auf einer bürgernahen sprachlichen Gestaltung.

Am Beispiel der Antragsstrecke »Erwerbstätigkeit«, die rund 50 verschiedene Leistungen in sich vereint, wird gegenwärtig, dass den – in der Regel fremdsprachigen – Nutzenden innerhalb eines Online-Dienstes mitunter grundverschiedene Tatbestands- und Nachweispflichten verständlich werden müssen. Bei der Gestaltung der Online-Dienste wurde daher bewusst darauf geachtet, dass Datenfelder mit Hilfetexten verständlich erklärt und Fragestellungen ohne überbordende Fachtermini formuliert werden.

In verschiedenen Projektphasen wurden die Online-Dienste des Themenfeldes durch UX-Expertinnen und -Experten sowie repräsentative Nutzergruppen getestet.

Den wohl größten Mehrwert für die Antragstellenden bildet die orts- und zeitunabhängige sowie kostenfreie Verfügbarkeit der Online-Dienste. Während in der Behörde zeitbegrenzte Termine für die Antragstellung sowie damit verbundene Fragen zur Verfügung stehen und nicht selten die Hinzuziehung von Dolmetschern und Dolmetscherinnen erforderlich ist, können Antragstellende die Online-Dienste

<sup>9</sup> Die konkreten Schritte zur Nachnutzung können auf der projekteigenen Nachnutzungsplattform des Themenfeldes eingesehen werden: <https://digitale-verwaltung.atlassian.net/servicedesk/customer/portal/3/article/243499028> (zuletzt abgerufen am 15.03.2023).

<sup>10</sup> »Der Standard XAusländer ist ein Datenaustauschformat auf XML-Basis (eXtensible Markup Language) und fördert den elektronischen Austausch von identischen Daten zwischen den Behörden in der Ausländerverwaltung in Deutschland.«, siehe BAMF, Standard XAusländer, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Digitalisierung/Xauslaender/xauslaender-node.html> (zuletzt abgerufen am 13.03.2023).

<sup>11</sup> Die BundID fungiert als zentrales Konto zur Identifizierung für Online-Anträge: <https://id.bund.de/de> (zuletzt abgerufen am 16.03.2023).

<sup>12</sup> Die »User Experience« (kurz: UX) umschreibt alle Aspekte der Eindrücke und das Erlebnis eines Nutzenden bei der Interaktion mit einem Online-Dienst (Nutzererfahrung).

einfach über das Internet aufrufen und sich bequem durch das Formular navigieren.

Daneben ist die Mehrsprachigkeit für fremdsprachige Nutzende ein besonderer Pluspunkt. Neben der deutschen Sprache werden die Dienste bisher in Englisch, Ukrainisch, Russisch, Serbisch und Türkisch angeboten. Eine Erweiterung des Sprachenangebots ist in Planung, u.a. um Französisch und Spanisch. Auch Arabisch soll perspektivisch zur Verfügung gestellt werden. Die linksläufige Schrift erfordert jedoch einen umfassenden Seitenumbau innerhalb der Dienste.

Nach den bisherigen Usability-Bewertungen zu urteilen, zeichnen sich die Online-Dienste durch eine niedrigschwellige Nutzerführung in einer bürgernahen und verständlichen Sprache aus. Insgesamt war das Nutzerfeedback positiv.

## 9. Flächenrollout der Online-Dienste

### 9.1 Information ist alles

In Richtung Digitalisierung strebende Kommunen dort abzuholen, wo sie stehen und sie während des gesamten Rolloutprozesses verlässlich zu begleiten, ist Anspruch und gelebte Realität im Brandenburger Projektteam. Die Ansprechpersonen der Umsetzungsprojekte – die beauftragten Dienstleister eingeschlossen – sind jederzeit für die individuellen Bedarfe und Fragen greifbar und stellen so ein reibungsloses Kundenmanagement sicher.

Projektseitig wurde mit der Einrichtung der themenfeld-eigenen Nachnutzungsplattform eine interaktive Plattform geschaffen, auf der sich interessierte Behörden informieren und für die Einbindung der Online-Dienste in ihrer Behörde anmelden können.

Im Laufe der Zeit wurden im Projekt zudem diverse Austauschformate etabliert, die dazu dienen, eine flächendeckende und kontinuierliche Information von Stakeholdern und Projektinteressierten sicherzustellen. Neben den regelmäßigen Steuerungskreisen, in denen Projektverantwortliche aus Brandenburg, den Partnerländern Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie dem BMI vertreten sind, führt Brandenburg seit Mai 2021 monatlich Projekttermine für einen stetig steigenden Teilnehmerkreis durch. In diesen Terminen werden nachnutzende und an der Nachnutzung interessierte Kommunen fortlaufend mit aktuellen Informationen zum Projekt versorgt, können Fragen direkt adressiert und diskutiert werden. Auch fachliches Feedback zu den Online-Diensten wird jederzeit entgegengenommen und innerhalb des Projektteams sowie in weiterführenden Workshops näher beleuchtet.

Gemeinsam mit den zuständigen Landesverwaltungen führt Brandenburg zudem länderspezifisch Informationsveranstaltungen durch, in denen der kommunalen Ebene die Ansprechpersonen des Projekts, die Online-Dienste und der Rolloutprozess detailliert vorgestellt werden.

### 9.2 Umsetzungsstand

Seit der Bereitstellung im FIT-Store haben 14 Bundesländer offiziell ihr Interesse an der Nachnutzung der verfügbaren Online-Dienste aus Brandenburg bekundet. Aufgrund der bis zum Ende des Jahres 2023 gesicherten Finanzierung durch den Bund ist die Nachnutzung für die Ausländerbehörden

noch bis zum Jahresende kostenfrei. Voraussichtlich ab dem 01.01.2024 werden Entgelte anfallen. Inwieweit diese Kosten durch das vertragschließende Land getragen oder an die kommunalen Gebietskörperschaften weitergereicht werden, hängt von der Digitalisierungsstrategie und den Haushaltsvorkehrungen des jeweiligen Bundeslandes ab.

Von den 528 Ausländerbehörden in Deutschland bieten derzeit etwas mehr als 60 einen oder mehrere der Online-Dienste aus Brandenburg auf ihren Webseiten an. Mehr als 200 Kommunen befinden sich gegenwärtig im Rolloutprozess und werden engmaschig durch das mehrköpfige Rollout-Team betreut. Innerhalb nur eines Jahres hat sich die Zahl der im Anbindungsprozess befindlichen Kommunen etwa vervierfacht.

Kaum eine andere OZG-Leistung ist ähnlich weit in der Fläche ausgerollt. Dass sich der bundesweite Rollout dennoch mitunter zäh gestaltet, hat vielfältige Gründe. Ein Grund dürfte in der andauernden Belastung der Kommunalverwaltungen zu sehen sein.<sup>13</sup> Einen weiteren »Showstopper« bildet für einige Kommunen die unklare Finanzierungsperspektive ab dem Jahr 2024. Es überrascht insoweit nicht, dass der Rollout vor allem in den Bundesländern kontinuierlich voranschreitet, in denen ab dem 01.01.2024 die Kostenübernahme durch das Land zugesagt worden ist.

## 10. Ausblick

Das Projektteam aus Brandenburg hat in Kooperation mit seinen IT-Dienstleistern rechtskonforme und flexible Lösungen geschaffen, an die Kommunen unabhängig von ihren bisherigen Digitalisierungserfahrungen gut andocken können. Dass digitale Verwaltungsdienste, strukturierte Datenflüsse sowie sich anschließende elektronische Austauschformate eine schnellere, effizientere und nutzerfreundlichere Interaktion zwischen antragstellenden Akteuren und Ausländerbehörden ermöglichen, ist insofern keine ferne Zukunftsmusik mehr.

Dennoch treffen diese Errungenschaften mitunter noch immer auf sorgenvolle Ausländerbehörden, deren Arbeitsbelastung nur wenig Raum für die Einführung neuer Verfahren bietet. Auch die kommunalen IT-Bereiche klagen über eine hohe Arbeitsbelastung und fehlende Fachkräfte.

Der Themenfeldführer Brandenburg wird das Jahr 2023 aktiv für die Weiterentwicklung und Finalisierung der bestehenden Antragsstrecken sowie deren Rollout nutzen. Gleichzeitig wird es um den Ausbau technischer Erweiterungen, wie der Rückkanalkommunikation und der ePayment-Funktion gehen. Interessierte Behördenvertreterinnen und -vertreter sind eingeladen, sich auch künftig an der Mitgestaltung der Online-Angebote aus Brandenburg zu beteiligen.

Auch in den Folgejahren wird die Betreuung der angebotenen Kommunen sowie die Weiterentwicklung und Pflege der entwickelten Online-Dienste erforderlich sein. Ziel und Anspruch des Projektteams ist es, durch die angestoßenen Digitalisierungsprozesse zur Entlastung aller Beteiligten beizutragen.

<sup>13</sup> Vgl. auch Dr. Richter (2022): Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n), in: *Verwaltung & Management*, S. 150–155.