

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG
Verordnung über die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
(Ankunftsnachweis) – Ankunftsnachweisverordnung (NKR-Nr. 3574)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf geprüft.

I. Zusammenfassung

<p>Bürgerinnen und Bürger¹ jährlicher Zeitaufwand: Sachaufwand:</p>	<p>keine Auswirkungen keine Auswirkungen</p>
<p>Wirtschaft</p>	<p>nicht quantifiziert</p>
<p>Verwaltung Bund Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Erfüllungsaufwand: Länder und Kommunen Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Erfüllungsaufwand:</p>	<p>nicht quantifiziert nicht quantifiziert nicht quantifiziert nicht quantifiziert</p>
<p>One in, one out – Regel</p>	<p>Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Wirtschaft marginal sind. Zwar ist sie grundsätzlich von der Zertifizierungspflicht der durch sie angebotenen Fingerabdruckscanner und Lichtbilderfassungsstationen betroffen. Jedoch gilt diese Zertifizierungspflicht auch für andere Anwendungsbereiche des Pass- und Ausweiswesens („Sowieso-Kosten“), so dass die entstehenden Zertifizierungsaufwände nicht eindeutig dieser Verordnung bzw. dem ihr zu Grunde liegenden Gesetz zugeordnet werden können.</p>

¹ Anfallender Zeit- und Sachaufwand für Flüchtlinge wird methodisch dem Adressatenkreis der Bürgerinnen und Bürger zugeordnet, auch wenn es sich im juristischen Sinne nicht um inländische Staatsbürger handelt.

Der Regelungsentwurf enthält keine Aussagen zum Erfüllungsaufwand und verweist im Übrigen auf die Kostenangaben im Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes. Deren Darstellung hat der NKR in seiner Stellungnahme jedoch bereits als nur teilweise plausibel und nachvollziehbar bewertet. Damit ergibt sich weiterhin ein lückenhaftes Bild der zu erwartenden Gesetzes- und Verordnungsfolgen. Trotz der unvollständigen Angaben macht der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags wegen der besonderen Eilbedürftigkeit der Verordnung keine Einwände gegen die Darstellungen der Kostenfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Der NKR fordert die Bundesregierung jedoch auf, die für Mitte 2016 geplante Überprüfung aller bisher eingeleiteten gesetzlichen und praktischen Maßnahmen zum Anlass zu nehmen, die fehlenden Angaben zum Erfüllungsaufwand nachzuerfassen. Nur so kann Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten und die eigentlich beabsichtigten Einsparungen hergestellt sowie eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Anpassung bestehender und die Umsetzung neuer Maßnahmen geschaffen werden.

Nach Auffassung des NKR könnten Aufwände und zeitliche Verzögerungen bei der praktischen Durchführung der im Regelungsentwurf enthaltenen Maßnahmen vermindert werden, wenn bei der Umsetzung stärker über Verwaltungsebenen hinweg kooperiert würde, z.B. bei der Erstellung von verständlichen Begleitinformationen zum Ankunftsachweis durch Anwendung des föderalen Informationsmanagements FIM.

II. Im Einzelnen

Angeichts des anhaltenden Flüchtlingszustroms nach Deutschland und der großen Herausforderungen bei der Registrierung und Statusklärung will die Bundesregierung mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz die rechtlichen Grundlagen für eine schnelle und flächendeckende Registrierung der Asyl- und Schutzsuchenden schaffen. Erreicht werden soll ein möglichst valider Überblick über die Zahl der nach Deutschland eingereisten Personen, ihre schnellstmögliche identitätssichernde Erfassung sowie ein verbesserter, frühzeitiger Datenaustausch der beteiligten Behörden. Zudem soll die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender als ein papierbasiertes Dokument mit fälschungssicheren Elementen ausgestaltet werden (Ankunftsachweis).

Mit vorliegender Verordnung werden entsprechend der in § 88 Absatz 2 des Asylgesetzes (AsylG) erteilten Verordnungsermächtigung die Muster des Ankunftsachweises und seine Ausstellungsmodalitäten sowie die technischen Anforderungen der Erfassung und Qualitätssicherung von im Ausländerzentralregister zu hinterlegenden Fingerabdrücken und Lichtbildern vorgegeben.

Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

Der Regelungsentwurf enthält keine Aussagen zum Erfüllungsaufwand und verweist im Übrigen auf die Kostenangaben im Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes.

Deren Darstellung hat der NKR in seiner Stellungnahme jedoch bereits als nur teilweise plausibel und nachvollziehbar bewertet. Dies gilt insbesondere für Aufwände von Ländern und Kommunen für die Beschaffung, Vor-Ort-Installation und den Betrieb der erforderlichen Fingerabdruckscanner und Lichtbilderfassungsstationen.

Beschaffung, Vor-Ort-Installation und Betrieb der notwendigen Hard- und Software werden nach Verwaltungsebenen getrennt organisiert. Dies führt nach Auffassung des NKR zu Mehraufwänden und zeitlichen Verzögerungen, die grundsätzlich vermieden werden könnten, wenn ein Kooperationsmodell gefunden würde, das es erlaubt, Beschaffung, Roll-Out und IT-Support (Wartung und Pflege) bundesweit einheitlich zu organisieren.

Der Verordnungsentwurf schreibt zudem vor, dass der Asylsuchende bei Übergabe des Ankunftsnachweises in geeigneter Art und Weise über dessen Funktion und die Bedeutung zu informieren ist. Die Konkretisierung und Ausgestaltung dieser Pflicht wird den Behörden vor Ort überlassen, was mit erheblichen zusätzlichen Folgekosten verbunden ist. Nach Ansicht des NKR würde es allen beteiligten Behörden helfen, wenn hierfür zumindest Vorschläge des Bundes erfolgen würden. Vorstellbar sind leicht verständliche Merkblätter in verschiedenen Sprachen. Dem Prinzip des föderalen Informationsmanagements (FIM) folgend, könnten vom Bund fertige aber grundsätzlich auch anpassbare Vorlagen bereitgestellt werden. Dies würde dazu beitragen, den Mehrfachaufwand vor Ort zu minimieren. Gleichzeitig ist eine verständliche, qualitativ hochwertige Begleitinformation notwendig, damit der Ankunftsnachweis seine Steuerungsfunktion wirksam entfalten kann. Nur wer tatsächlich verstanden hat, was der Ankunftsnachweis ist, kann die damit verbundenen Rechte und Pflichten richtig umsetzen, insbesondere was den ortsgebundenen Bezug von Sozialleistungen betrifft.

Während die Bürgerinnen und Bürger nicht betroffen sind, sind Auswirkungen auf die Wirtschaft nicht auszuschließen. So ist die Wirtschaft grundsätzlich von der Zertifizierungspflicht der durch sie angebotenen Fingerabdruckscanner und Lichtbilderfassungsstationen betroffen. Da diese Zertifizierungspflicht auch für andere Anwendungsbereiche des Pass- und Ausweiswesens gilt, können die entstehenden Zertifizierungsaufwände nicht eindeutig dieser Verordnung bzw. des ihr zu Grunde liegenden Gesetzes zugeordnet werden. Eine Abgrenzung der möglicherweise allein dieser Verordnung zurechenbaren Kosten war dem Ressort nicht möglich. Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten marginal sind.

Gesamtbewertung

Der Regelungsentwurf enthält keine Aussagen zum Erfüllungsaufwand und verweist im Übrigen auf die Kostangaben im Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes. Deren Darstellung hat der NKR in seiner Stellungnahme jedoch bereits als nur teilweise plausibel und nachvollziehbar bewertet. Damit ergibt sich weiterhin ein lückenhaftes Bild der zu erwartenden Gesetzes- und Verordnungsfolgen. Trotz der unvollständigen Angaben macht der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags wegen der besonderen Eilbedürftigkeit der Verordnung keine Einwände gegen die Darstellungen der Kostenfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Der NKR fordert die Bundesregierung jedoch auf, die für Mitte 2016 geplante Überprüfung aller bisher eingeleiteten gesetzlichen und praktischen Maßnahmen zum Anlass zu nehmen, die fehlenden Angaben zum Erfüllungsaufwand nachzuerfassen. Nur so kann Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten und die eigentlich beabsichtigten Einsparungen hergestellt sowie eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Anpassung bestehender und die Umsetzung neuer Maßnahmen geschaffen werden.

Nach Auffassung des NKR könnten Aufwände bei der praktischen Durchführung der im Regelungsentwurf enthaltenen Maßnahmen gespart werden, wenn bei der Umsetzung stärker über Verwaltungsebenen hinweg kooperiert würde.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann
Berichterstatteerin