

Stuttgart, 01.07.2011

Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT)

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Internationaler Ausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	13.07.2011
Verwaltungsausschuss	Vorberatung	öffentlich	20.07.2011
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	21.07.2011

Beschlußantrag:

1. Von der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 01. September 2011 und dem damit verbundenen Personalbedarf in Höhe von 9,5 Stellen in EG 8 / A 8 und 1 Stelle in EG 10 / A 11 beim Amt für öffentliche Ordnung wird Kenntnis genommen.
2. Über die Stellenschaffungen wird im Rahmen des Stellenplanverfahrens 2012/2013 entschieden. Um die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 01.09.2011 umsetzen zu können, wird die Verwaltung ermächtigt, Personal im Umfang von 6,5 Stellen in EG 8 / A 8 und 1 Stelle in EG 10 / A 11 einzustellen; der anerkannte Bedarf für weitere 3 Stellen wird mit bereits vorhandenen Stellen verrechnet (vgl. Ziffer 2.5 der Begründung).
3. Im Rahmen der Stellenplanberatungen zum Haushalt 2014/2015 legt die Verwaltung auf der Basis einer Organisationsuntersuchung der Dienststelle Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 2012 einen Bericht vor, wonach über den dauerhaften Personalbedarf abschließend entschieden wird.
4. Der erhöhte Sachaufwand von jährlich 780.000 € wird im Teilhaushalt 320, Amtsbereich 3207040 - Einwohnerwesen, Kontengruppe 44310 (Geschäftsaufwendungen) - eingestellt.

Begründung:

1. Ausgangssituation

Der Rat der Europäischen Union hat die Einführung des elektronischen

Aufenthaltstitels (eAT) zwar zum 01. Mai 2011 beschlossen, aus technischen Gründen erfolgt die Umsetzung aber erst zum 01. September 2011. Danach sind von den Mitgliedsstaaten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige in einer einheitlichen Gestaltung grundsätzlich als eigenständige Dokumente unter Erfassung biometrischer Merkmale auszugeben.

Analog der Gestaltung und Funktionalität des neuen Personalausweises verfügt der eAT über einen kontaktlosen Chip, auf dem neben personenbezogenen auch biometrische Daten gespeichert werden.

Die beim eAT verbindliche Einbeziehung der biometrischen Erkennungsmerkmale stellt einen wichtigen Schritt dar, eine verlässlichere Verbindung zwischen Inhaber und dem Aufenthaltstitel zur Vermeidung einer missbräuchlichen Verwendung zu schaffen.

Gleichzeitig wird mit dem eAT der Zugang zu neuen Technologien eröffnet. Der Datenträger des eAT wird – ebenso wie beim neuen Personalausweis für deutsche Staatsangehörige – technisch so ausgestaltet, dass eine Nutzung zum „elektronischen Identitätsnachweis“ oder zur „Qualifizierten elektronischen Signatur“ möglich ist.

1.2 Hoheitliche Funktionen des eAT

Der eAT dient Drittstaatsangehörigen als **Nachweis des berechtigten Aufenthalts** im Rahmen des jeweils gesetzlich geregelten Aufenthaltsstatus und bildet die Grundlage für die Erwerbstätigkeit sowie für die Reisefreiheit. In bestimmten Fällen übernimmt er zusätzlich die Funktion als „Ausweisersatz“; damit kann sich ein Ausländer ausweisen, wenn er über keinen eigenen Pass oder Passersatz verfügt und einen solchen auch nicht auf zumutbare Weise erlangen kann.

Der eAT wird für folgende Aufenthaltstitel ausgestellt:

- **Aufenthaltserlaubnis**
- **Niederlassungserlaubnis**
- **Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG** (§ 9a AufenthG, Niederlassungserlaubnis für Drittstaatsangehörige in der EU)
- **Blaue Karte EU** (Aufenthaltstitel zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung)
- **Aufenthaltskarte EU und Daueraufenthaltskarte EU** für freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind
- **Aufenthaltskarte für Schweizer** und deren drittstaatsangehörige Familienangehörige gemäß § 28 AufenthV

Nebenbestimmungen (z.B. Erwerbstätigkeit, Wohnsitzbeschränkungen) sind

außerdem auf einem Zusatzblatt zu visualisieren, welches der Ausländer neben seinem eAT mit sich führen muss.

Hoheitliche Stellen (z.B. Polizei, Zoll, Meldebehörden) können mit einem entsprechenden Berechtigungszertifikat auf die biometrischen Merkmale zugreifen.

1.3 Nicht-hoheitliche Funktionen des eAT

Hinsichtlich der Nutzung des eAT als elektronischer Identitätsnachweis und als qualifizierte elektronische Signatur wird auf die bereits mit dem Gesetz über die Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis vom 18. Juni 2009 geschaffene Infrastruktur zurückgegriffen.

- **Elektronischer Identitätsnachweis (eID; Ausweis im Internet)**

Die Authentisierungsfunktion bietet dem Inhaber die Möglichkeit, sich gegenüber einer dritten Person oder einem Serviceanbieter zu identifizieren und zu authentifizieren. Dies ist auch über Internet-Verbindungen (z. B. zu eBusiness- oder eGovernment-Anbietern) möglich. Zum sicheren Schutz der Daten dürfen nur berechtigte und zertifizierte Anbieter von Dienstleistungen die Daten abfragen. Der Inhaber selbst behält die volle Kontrolle darüber, welche persönlichen Daten an den Anbieter übermittelt werden.

- **Qualifizierte elektronische Signatur (QES)**

Inhaber eines eAT können ein Zertifikat für die qualifizierte elektronische Signatur auf ihren Chip laden. Damit können auch Dienste, die eine eigenhändige Unterschrift erfordern, auf elektronischem Weg in Anspruch genommen werden.

1.4 Neue Gebührensätze

Die Gebührenübersicht für die Dienstleistungen rund um den neuen eAT ist in der Anlage 1 abgebildet.

2. Umsetzung

2.1 Fallzahlenentwicklung

Das Gesetz zur Anpassung des deutschen Rechts an die EG-Verordnungen zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige tritt am 01. September 2011 in Kraft. Danach dürfen für die im Gesetz genannten Fälle nur noch die neuen Aufenthaltstitel im Scheckkartenformat ausgegeben werden.

Die **Geschäftszahlen** im Geschäftsbereich „Aufenthaltstitel“ haben sich dabei wie folgt entwickelt (Anm.: Eine differenzierte Darstellung der einzelnen Aufenthaltstitel -vgl. Ziffer 1.2- erfolgt aus Gründen der Übersichtlichkeit an

dieser Stelle nicht).

2007	2008	2009	2010
26.890	25.832	26.383	24.997

2.2 Verfahrensablauf

Bei der Ausstellung von elektronischen Aufenthaltstiteln handelt es sich um eine Pflichtaufgabe nach Weisung. Der Bund hat die einzelnen Voraussetzungen und Verfahrensschritte per Gesetz bzw. Verordnung im Detail geregelt; Handlungsspielräume in der Ablauforganisation bestehen daher nicht. Die zahlreichen geänderten und zusätzlich erforderlichen Arbeitsschritte und deren konkrete Auswirkungen auf den Arbeitsablauf sind in Anlage 2 im Detail dargestellt.

2.3 Aufbau- und Ablauforganisation beim Amt für öffentliche Ordnung

2.3.1 Aktuelle Struktur

Die Ausländerbehörde besteht heute neben dem Sachgebiet Staatsangehörigkeitsrecht / Einbürgerungen aus 4 homogenen Sachgebieten des Aufenthaltsrechts. Die zwischenzeitlich erreichte optimierte Publikumsbedienung erfolgt zweigleisig:

- a) bei der Ausländerbehörde selbst durch Terminvereinbarung. Ca. 70 % der Ausländer nutzen dieses Serviceangebot mit hoher Zufriedenheit. Eil- und Notfälle sowie einfache Serviceleistungen werden von einem Informationsschalter abgedeckt.
- b) Ein Teil der Serviceleistungen wird dezentral und damit außerordentlich kundenfreundlich in den 21 Bürgerbüros im Stadtgebiet angeboten, was jährlich von ca. 5.500 ausländischen Mitbürgern angenommen wird.

2.3.2 Künftige Struktur

Für einen weiterhin geordneten Arbeitsablauf ist es unabdingbar, die Terminvergabe sowie die Einbindung der Bürgerbüros beizubehalten; eine Abkehr davon würde zu den aus der Vergangenheit bekannten chaotischen Publikumsszenen führen. Andere Großstädte wollen, soweit sie nicht bereits die Terminvergabe praktizieren, diese ebenfalls einführen.

Bei der aktuellen Organisationsform erfolgt Antragstellung, Prüfung und Aushändigung des Dokuments in einem Termin. Außerdem war es in der Regel nicht erforderlich, dass jeder Antragsteller persönlich erschien, sondern die Antragstellung konnte durch eine beauftragte Person erfolgen. Dies hat sich grundlegend geändert: Zum einen muss jedes Familienmitglied bzw. jeder Firmenmitarbeiter persönlich erscheinen (Scannen der Fingerabdrücke), zum anderen kann die Aushändigung und weitergehende Beratung erst nach der Produktion des eAT durch die Bundesdruckerei in einem gesonderten

(Abhol-)Termin erfolgen. Da weder die Produktionsdauer, Auslieferungstermin noch Beratungsbedarf im voraus bekannt sind, lässt sich das gesamte Ausgabeprozedere auch aus räumlichen und zeitlichen Gründen nicht in die Terminvergabe integrieren. Auch unter dem Gesichtspunkt möglicher Synergieeffekte muss daher eine Zentrale Ausgabestelle mit entsprechenden Wartemöglichkeiten eingerichtet werden.

2.4 Bearbeitungszeit

Der derzeitige Personalbestand der Ausländerbehörde beträgt auf Basis der GRDRs. 198/2007 und der Haushaltsplanberatungen zum Doppelhaushalt 2010/2011 aktuell 72,15 Stellen. An 4 dieser Stellen ist ein KW-Vermerk angebracht (01/2014). Diese Stellenausstattung bezieht sich nur auf die Aufgabenerledigung nach dem aktuellen Status quo. Durch die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels kommen auf die Mitarbeiter zahlreiche neue Arbeitsschritte dazu, die daher ohne Personalaufstockung nicht zu bewältigen sind; wegfallende Arbeitsschritte sind nicht zu verzeichnen. Im Einzelnen sind dies folgende Bereiche:

- Abwicklung des elektronischen Antragsverfahrens
- Bestellung und Prüfung
- Aushändigung in einem zusätzlichen Termin
- Änderungs- und Sperrdienste / Beratung

Durch die zwingend erforderlichen neuen Arbeitsschritte (vgl. Anlage 2) ist künftig mit einem zusätzlichen Zeitaufwand (ohne Änderungs- und Sperrdienste) in der Größenordnung von 34 Minuten pro eAT zu rechnen. Diese mittleren Bearbeitungszeiten basieren auf der Grundlage der von der Stadt München ermittelten Zahlenwerte. Sie stellen im interkommunalen Vergleich (Bremen, Nürnberg, Dortmund, Köln, München, Essen) die „Best-Practice-Werte“ dar und werden in dieser Form auch von den kommunalen Spitzengremien (KGSt, deutscher Städtetag usw.) als absolut belastbar unterstützt. Diese Zahlenwerte sind vorläufig und müssen nach Aufnahme des Echtbetriebs evaluiert werden.

Der voraussichtliche Aufwand für den gesamten Änderungs- und Sperrdienst kann aufgrund fehlender Fakten bislang noch nicht berücksichtigt werden. Der hierfür notwendige Bedarf ist in dieser Beschlussvorlage noch nicht berücksichtigt. Das Amt für öffentliche Ordnung wird zu gegebener Zeit über einen zusätzlichen Personalbedarf berichten.

2.5 Personalbedarf

Die Verwaltung schlägt vor, den für die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zusätzlichen Personalbedarf der Ausländerbehörde zunächst anhand der o. g. best-practice Bearbeitungszeiten aus München (Ziffer 2.4) und Stuttgarter Fallzahlen zu ermitteln.

Für die Berechnung wurde eine durchschnittliche, gerundete Fallzahl von 26.000 Fällen / Jahr (vgl. Ziffer 2.1) zugrunde gelegt. Auf dieser Basis ergibt sich ein rechnerischer zusätzlicher Personalbedarf von gerundet 10,5 Stellen einschließlich 1 Leitungsstelle (Basis: 84.286 Jahresarbeitsminuten / Beschäftigte).

Zur Berechnung des Personalbedarfs vor Einführung des eAT wurde ein vereinfachtes Benchmark-Verfahren durchgeführt, bei dem der Benchmark-Schlüssel aus 2009 auf die aktuellen Zahlen der Ausländerbehörde angewandt wurde. Dies ergab einen rechnerischen Minderbedarf von 2 Planstellen, der mit dem Mehrbedarf für den eAT verrechnet wurde.

Um eine weitgehend kostenneutrale Umsetzung zu erreichen, wird darüber hinaus eine weitere bereits vorhandene Planstelle mit dem Mehrbedarf für den eAT verrechnet.

In 2012 wird eine Organisationsuntersuchung der Dienststelle durchgeführt. Hierbei wird auch der Personalbedarf für die Änderungs- und Sperrdienste der eID-Funktionen, die in den bisherigen Berechnungen noch nicht berücksichtigt ist, erhoben. Zu den Stellenplanberatungen 2014/2015 wird dann auf der Basis dieser Untersuchung der dauerhafte Personalbedarf für die Ausländerbehörde festgelegt.

2.6 Technische Auswirkungen

Die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels bedingt den Einsatz von Änderungsterminals, den sog. EAC-Boxen; diese werden an jedem Arbeitsplatz benötigt. Weiterhin muss dem Antragsteller die Möglichkeit der Bedienung dieser Änderungsterminals geschaffen werden. Bedingt durch die bei der Ausländerbehörde und den Bürgerbüros flächendeckend praktizierte Thekenlösung ist dies nur durch die zusätzliche Einrichtung von Bedienarbeitsplätzen im Thekenbereich möglich. Hierzu ist die zusätzliche Beschaffung von rund 18 Laptops, Ersatz- bzw. Neubeschaffung von 60 PC's (zu geringe Leistung), 63 Scannern und 6 Etikettendruckern und 2 - 3 Netzwerkdruckern erforderlich. Zudem sind rund 112 Netzwerkanschlüsse zu schalten.

Die Beschaffung von rund 84 kostenfreien Änderungsterminals bei der Bundesdruckerei ist bereits in die Wege geleitet worden, ebenso die Verpflichtung der Bundesdruckerei zur Verwendung systemkompatibler Hard- und Softwarekomponenten.

Die Umsetzung der von der LHS vorzuhaltenden DV-technischen Infrastruktur wurde konzeptionell vorbereitet, wobei die Realisierung und Fertigstellung einschließlich baulicher Maßnahmen bis 01.08.2011 abgeschlossen sein muss. Spätestens dann müssen die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Bundesdruckerei vorgesehenen Testläufe zur Vorbereitung des Echtbetriebes starten.

Finanzielle Auswirkungen

3.1 Infrastrukturkosten (einmalig)

Die Kosten für Verkabelung und Hardware konnten durch Umschichtung zulasten anderer Projekte aus vorhandenen Mitteln des laufenden Haushalts finanziert werden.

Die Sicherstellung einer effizienten Publikumsbedienung erfordert eine strikte Trennung der Publikumsbedienung in die Bereiche Antragstellung (mit Terminvergabe) und Ausgabe (ohne Terminvergabe); dazu müssen die jeweiligen Publikumsströme auch räumlich getrennt werden. Im Hinblick auf die notwendigen Warteflächen können die erforderlichen Räumlichkeiten nur durch Verlagerung anderer Organisationseinheiten und umfangreiche Umbaumaßnahmen sowie die Inanspruchnahme zusätzlichen Büroraums bereitgestellt werden.

3.2 Personal- und Sachkosten (laufender Betrieb)

Die gesamten zusätzlichen Personal- und Sachkosten (6,5 x EG 8 und 1 x EG 10) ab 01.08.2011 stellen sich wie folgt dar (Jahressummen; Zahlenwerte gerundet):

Zugrunde liegende Fallzahl jährlich	26.000
Gebührenmehreinnahmen 1)	1.194.000
Sach- und Personalkosten (7,5 Stellen) 2)	420.000
Mehrkosten Bundesdruckerei 3)	780.000
Zuschussbedarf (Erhöhung)	6.000

- 1) Hochrechnung (Basis: Gebühreneinnahmen 2010, fallbezogene Gebührenerhöhung, Reduzierung der Befreiungstatbestände). Eine endgültige Berechnung ist derzeit nicht möglich, da das Gesetzgebungsverfahren zur Gebührenfestlegung noch nicht abgeschlossen ist.
- 2) Die Sach- und Personalkosten betragen je Stelle: 53.900 € in EG 8 bzw. 69.600 € in EG 10 (Basis: Rundschreiben Ref. AK 03 / 2010 – Kosten eines Arbeitsplatzes; Stellenschaffungen; Anlage 2.2);
- 3) Die bisher verwendeten Etiketten kosteten 0,78 € je Stück; künftig sind an die Bundesdruckerei pro eAT 30,80 € zu entrichten.

3.3 Fazit

Für eine Aufrechterhaltung des für die Publikumsbedienung notwendigen Mindeststandards müssen für die Ausstellung eines elektronischen Aufenthaltstitels zunächst 7,5 Stellen geschaffen werden. In 2012 wird eine Organisationsuntersuchung der Dienststelle durchgeführt. Hierbei wird auch der Personalbedarf für die Änderungs- und Sperrdienste der eID-Funktionen, die in den bisherigen Berechnungen noch nicht berücksichtigt ist, erhoben. Die zusätzlich benötigten Stellen können größtenteils über

Gebührenmehreinnahmen finanziert werden, allerdings sind vom Gesetzgeber Befreiungstatbestände vorgesehen. Auf die Höhe der Gebühreneinnahme besteht daher keinerlei Einfluss.

Ohne Stellenschaffungen kann weder das notwendige neue Organisationskonzept realisiert noch das effiziente Terminvergabesystem beibehalten werden. Die unbefriedigenden Zustände bei der Ausländerbehörde vor Einführung der Terminvergabe dürften noch bekannt sein. Die erheblichen zusätzlichen Aufgaben können durch das vorhandene Personal nicht kompensiert werden und die vorgegebenen gesetzlichen Pflichtaufgaben damit nicht im notwendigen Rahmen erfüllt werden. Auch erreichte Standards müssten aufgegeben werden. Persönliche Ansprechpartner für Firmen, Universitäten und Hochschulen und für frauenspezifische Fragen müssten entfallen.

Im vorliegenden Antrag sind zwei neue EU-Richtlinienumsetzungsgesetze sowie weitere gesetzliche Änderungen, die 2011 in Kraft treten werden und zu zusätzlichem Arbeitsaufwand führen, noch nicht enthalten (Verpflichtung zur Übersetzung ablehnender Bescheide in eine dem Ausländer verständliche Sprache, Einführung eines neuen Aufenthaltstitels für Opfer von illegalem Arbeitshandel, Einführung verschärfter Bestimmungen zur Integration, Einführung einer neuen Bleiberechtsregelung für Kinder und Jugendliche).

Die Evaluation des Gesamtkomplexes einschließlich des Bereichs „Gebührenentwicklung“ ist im Rahmen der Stellenplanberatungen zum Haushalt 2014/2015 vorgesehen.

Eine Umfrage, die bei baden-württembergischen Großstädten und Städten der GK 1 durchgeführt wurde, hat ergeben, dass die Städte vergleichbar wie Stuttgart vorgehen werden.

Beteiligte Stellen

Referat AK und Referat WFB haben die Vorlage mitgezeichnet.

Vorliegende Anträge/Anfragen

--

Erledigte Anträge/Anfragen

--

Dr. Martin Schairer

Anlagen

2

