

# Der Datenmopp

Effizient wie ein neuer Wischmopp saugt das kürzlich in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz eine Flut verschiedenster Daten von Geflüchteten auf. Wird damit tatsächlich Verwaltungshandeln und Integration erleichtert? Den Irrglauben, allein mit der richtigen IT-Lösung alle Herausforderungen im Umgang mit Schutzsuchenden quasi automatisiert meistern zu können, hinterfragt Dirk Burczyk

**D**as Anfang Februar dieses Jahres in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz führt zur effizienteren Verwaltung von Geflüchteten zwei neue Instrumente ein: das sogenannte „Kerndatensystem“ und den „Ankunftsnachweis“, der via QR-Code den Zugriff auf das Kerndatensystem durch Behörden herstellt. Damit ist eine neue Qualität in der „Verdatung“ von Asylsuchenden erreicht, die vor wenigen Jahren noch undenkbar schien. Von der aktuellen Adresse bis zur Bildungskarriere wird alles zentral gespeichert und ist für zahlreiche Behörden abrufbar.

Das Kerndatensystem enthält deutlich mehr Daten als bislang im Ausländerzentralregister (AZR) erfasst wurden (siehe Kasten). Zugleich können nun Behörden direkt auf Daten zugreifen, die sie bislang nur auf Anfrage erhielten. Um wenigstens formal den Datenschutzerfordernissen zu genügen, haben die jeweiligen Behörden nur Zugriff auf diejenigen Daten, die für

Bislang im Ausländerzentralregister (AZR) gespeicherte Daten:

- *speichernde Stelle*
- *Speicheranlässe*
- *Angaben zur Person*
- *Angaben zum Ausweispapier*
- *letzter Wohnort im Herkunftsland*
- *freiwillige Angaben zur Religionszugehörigkeit und*
- *Staatsangehörigkeiten von Ehemännern und Ehefrauen und Lebenspartnerschaften.*

Der neue sogenannte „Kerndatenbestand“ umfasst jetzt zusätzlich:

- *Fingerabdrücke*
- *Größe und Augenfarbe*
- *Seriennummer des Ankunftsnachweises*
- *begleitende Kinder und Elternteile mit vollständigen Namen*
- *Staat, aus dem die Einreise in die Bundesrepublik erfolgte*
- *Anschrift im Bundesgebiet*
- *Bundesland, auf welches die Verteilung erfolgt ist*
- *freiwillige Angaben zu Telefonnummern und Email-Adressen*
- *zuständige Behörden im Aufnahmeverfahren/ zu ständiges Jugendamt*
- *Nachweis der Gesundheitsuntersuchung mit Ort und Datum*
- *durchgeführte Impfungen mit Ort und Datum.*





ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sind, und die jeweils gesondert gespeichert werden (siehe Kasten).

Wer beispielsweise auf welche Daten zugreifen kann:

1. Gesundheitsämter:  
*erfolgte Impfungen und durchgeführte Untersuchungen im Rahmen der Seuchenprävention*
2. Erbringer von Sozialhilfe sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz:  
*Gesundheitsdaten, Daten zum Stand des Asylverfahrens, zu Sprachkenntnissen, zu Bildungsabschlüssen, zum Besuch eines Integrationskurses*
3. Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter:  
*weitgehend die gleichen Zugriffsrechte wie unter 2, bei ihnen fallen lediglich die Gesundheitsdaten weg*
4. Jugendämter: *im Rahmen ihrer Zuständigkeit Daten zu Minderjährigen, lediglich der Zugriff auf Daten zum Bildungsstand bleibt ihnen verwehrt*

Grund für die Schaffung des neuen Kerndatenbestands waren wesentliche Effizienzverluste durch untereinander nicht kompatible Datenverarbeitungsprogramme der beteiligten Behörden. So mussten zum Beispiel häufig von der Bundespolizei bereits registrierte Asylsuchende beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch einmal registriert werden. Ziel war deshalb die „medienbruchfreie“ behördenübergreifende Kommunikation, die sich einfacher und schneller über ein neues zentrales Datensystem als über eine konsolidierte IT-Infrastruktur der Behörden herstellen lassen sollte. Ob allerdings die datenschutzrechtlich erforderliche Aktualisierung der Daten (beispielsweise bei einem Umzug etc.) bei einer solchen Vielzahl von Behörden und Daten funktionieren wird, kann bezweifelt werden.

Neu: Der fälschungssichere Ankunftsnachweis

Damit die Behörden die Identität und die zugehörigen Datensätze der Asylsuchenden sicher feststellen können, erhalten diese einen fälschungssicheren „Ankunftsnachweis“ mit Lichtbild, Angaben zur Person und einem QR-Code. Zusätzlich werden die Fingerabdrücke über die Asyl-Fingerabdruckdatei des BKA zentral erfasst.

Der Ankunftsnachweis, in den Medien irreführend auch als „Flüchtlingsausweis“ bezeichnet, gilt zunächst für sechs Monate und kann dann zweimal um jeweils drei Monate verlängert werden. Mit diesen für ein

Übergangspapier relativ langen Fristen sollen die Ausländerbehörden entlastet werden. Derzeit vergehen bis zu zehn Monate zwischen Einreise und Asylantragstellung beim BAMF.

Nach EU-Recht sind diejenigen, die einen Asylantrag stellen, nach drei, spätestens sieben Tagen zu registrieren. In Deutschland erhalten sie dann die „Aufenthaltsgestattung“. Derzeit vergehen aber mehrere Monate bis zur formalen Antragstellung beim BAMF. Der Aufenthalt gilt zwar auch so als gestattet, aber die Betroffenen sind eben nicht im Besitz der Aufenthaltsgestattung.

Der Berliner Flüchtlingsrat spricht deshalb von einem „zweigeteilten Asylverfahren“ – eines mit Gestattung, eines mit Ankunftsnachweis. Unklar sind die Rechtsfolgen. Dem Wortlaut nach knüpfen einige Regelungen (Asylbewerberleistungsgesetz, Zugang zu Integrationskursen) an den Besitz einer Aufenthaltsgestattung an; andere an den gestatteten Aufenthalt (v.a. Fristen für das Ende der Residenzpflicht, Arbeitsmarktzugang). Bei der in Länderhoheit geregelten Schulpflicht gibt es mal diese und mal jene Regelung.

Wollte man für die betroffenen Menschen (und im Übrigen auch für die Behörden) Rechtssicherheit herstellen, müsste man entweder eine gesetzliche Klarstellung vornehmen oder das Naheliegendste tun: unmittelbar nach Stellen des Asylgesuchs formal den Asylantrag registrieren und die Geflüchteten mit einer Aufenthaltsgestattung ausstatten. Im März, Wochen nach Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes, wurde vom Bundesinnenministerium ein Entwurf zur gesetzlichen Klarstellung auf den Weg gebracht.

**Oberstes Ziel: Die Optimierung von Verwaltungsverfahren**

In diesem Zusammenhang aufschlussreich ist ein Blick auf die Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung, die mittlerweile auch Asyl- und Ausländerbehörden erreicht haben. Gemeint ist damit der Umbau der klassischen, gern als behäbig und unflexibel verspotteten Verwaltung, deren wesentlicher Zweck die Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen und die Rechtswahrung der Bürgerinnen und Bürger war, hin zu einem Verwaltungsapparat, der sich in erster Linie an betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten orientiert.

Für den entsprechenden Umgestaltungsprozess des BAMF und damit des gesamten staatlichen Aufnahme- und Asylsystems, konnte sich Bundesinnenminister Thomas de Maizière wohl niemand Besseren aussuchen als Frank-Jürgen Weise, der das BAMF seit September 2015 leitet. Seit 2004 ist er auch Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit (BA). In den Medien häufiger als Manager denn als Behördenleiter bezeichnet, realisierte er eine grundlegende Strukturreform: Die Bundesagentur für Arbeit sollte fortan nach dem Konzept des sogenannten New Public Management wie ein Unternehmen arbeiten, das sich als Dienstleister versteht. Aus Bürgerinnen

und Bürgern, die ihre rechtlichen Ansprüche wahrnahmen, wurden Kundinnen und Kunden. Und auch die Beschäftigten der BA hatten sich daran zu

gewöhnen, dass ihre Arbeitsleistung zur Effizienzsteigerung nun an vorher festgelegten Kennzahlen (Arbeitsvermittlungen, Quote verhängter Sanktionen bis hin zur Leistungskürzung auf null etc.) gemessen wurde.

Und so ist Weises wichtigste Vokabel bei der Vorstellung seines Konzepts „Produktivität“. Diese fehle im BAMF, bei den Beschäftigten und in den Prozessen. Die Unternehmensberatung McKinsey hat die Abläufe mit dem Ergebnis analysiert, dass das Asylverfahren theoretisch an einem Tag erledigt werden könne. Das ist zwar offensichtlich Unsinn, weil die Glaubwürdigkeit und Kohärenz von Angaben im Asylverfahren nicht an einem Tag überprüft werden können, aber sei's drum. Dass Asylentscheidungen „nicht unter Druck getroffen werden“ sollten, so Weise im Innenausschuss des Bundestages, ist an dieser Stelle eine groteske Aussage, wenn den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugleich aufgegeben wird, statt drei zukünftig fünf Entscheidungen pro Tag zu fällen. Für ihre Beratungsleistungen für das BAMF erhielten McKinsey, Ernst & Young GmbH und Roland Berger GmbH bislang gut 11,5 Mio. €.

**Erwünschte Nebenwirkung: Frühzeitige Aussonderung**

Im Mittelpunkt der Überlegungen der neuen Hausspitze im BAMF (und der Beraterfirmen) steht die Effizienzsteigerung der Verfahrensabläufe unter dem Titel „Identitätsmanagement“. Ein Feldversuch fand mit dem sogenannten „Heidelberger Modell“ statt: Ab

Oktober 2015 wurden Asylsuchende nicht mehr wie bislang lediglich mit einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende ausgestattet und dann ohne jede Registrierung auf die Kommunen verteilt. Stattdessen wurden sie zunächst verschiedenen „Bearbeitungsstraßen“ zugeordnet: Asylsuchende „mit guter Bleibeperspektive“ (Kategorie A), Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsländern“ (Kategorie B), aus „übrigen Herkunftsländern“ mit längeren Zeiten für Informationsbeschaffung im Asylverfahren (Kategorie C) und Dublin-Fälle (Kategorie D). Personen aus den Kategorien B und D sollen möglichst noch aus dem Registrierzentrum abgeschoben werden, während alle anderen auf die Kommunen verteilt werden. Dieses „Clustering“ setzt eine frühzeitige und sichere Identifizierung voraus und für die weitere „Fallbearbeitung“ die umfassende Verfügbarkeit der Daten für alle beteiligten Behörden. Technisches Rückgrat dafür ist der neue Kerndatenbestand im AZR und die Einführung des Ankunfts nachweises.

Zwar ist es unbestreitbar, dass den Mängeln der Verfahrensbearbeitung im BAMF, nur durch Personalaufstockung, kurzfristig nicht mehr beizukommen war. Die Missstände im deutschen Asylsystem sind auch nicht erst mit dem massiven Anstieg der Asylsuchendenzahlen im vergangenen Sommer offensichtlich geworden. Lange Wartezeiten zwischen Antragstellung und Asylanhörung, eine Verfahrensdauer von einem Jahr und mehr zumindest bei einzelnen Herkunftsländern, personelle Unterausstattung des BAMF waren schon seit Jahren bekannt.

Die politische Bewertung dieser Umgestaltung des deutschen Asyl- und Aufnahmesystems ist allerdings nicht so einfach: Eine schnellere Registrierung und Unterbringung ist einerseits sowohl im Sinne der Länder und Kommunen, die ihre Mittel so gezielter einsetzen können, als auch im Sinne der Betroffenen. Andererseits bedeutet es für Menschen aus vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten oder diejenigen, die über einen sicheren Drittstaat eingereist sind, dass sie tatsächlich innerhalb von zwei bis drei Wochen mit ihrer Abschiebung rechnen müssen. Zeit, sich zu orientieren, Hilfe und Beratung zu organisieren bleibt da kaum, jede Form der Integration ist politisch nicht gewollt.

Datenschutz war gestern  
– heute ist Flüchtlingskrise

Ob dieser Fokus auf eine (Informations-)Technisierung aber überhaupt zu den erwünschten Verfahrensbeschleunigungen und besseren Integrationsaussichten führen wird, ist nicht ausgemacht. Eines ist jedoch schon abzusehen: massive datenschutzrechtliche Konflikte. Zu Recht bemerkte der Verwaltungsrichter Hans Hermann Schild in einer Sachverständigenanhörung des Bundestags, die vorgesehenen Änderungen „zeugten von einem ungebrochenen Glauben, mit Hilfe der EDV alle Probleme lösen zu können“. In der Entstehungszeit des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG) Anfang der 80er Jahre „wäre die Aufnahme der meisten nun geplanten Informationen auf blankes Entsetzen gestoßen“.

Erschreckend ist nicht nur die Vielzahl der erhobenen und für lange Zeit gespeicherten Daten. Die Erfassung im Kerndatensystem beschränkt sich keineswegs nur auf Asylsuchende. Es werden auch all jene Daten erfasst, die bei unerlaubter Einreise oder unerlaubtem

Aufenthalt festgestellt werden, ohne ein Asylgesuch zu stellen. Der eklatante Widerspruch zum AZRG, das einen „nicht nur vorübergehenden Aufenthalt“ voraussetzt, hat im Gesetzge-

bungsverfahren zum Datenaustauschverbesserungsgesetz nicht interessiert.

Auch bleiben die Daten keineswegs nur während des Asylverfahrens gespeichert, sondern lange über den Zeitpunkt der Anerkennung hinaus. Löschrufen hat der Gesetzgeber nicht im Detail geregelt, sondern überlässt sie einer Verordnung der Bundesregierung – die pauschale gesetzliche Löschrufen sieht ein Löschen der Daten erst zehn Jahre nach Einbürgerung, bei Ausreise oder Tod vor.

Dennoch war der Widerstand der Datenschutzbeauftragten allenfalls verhalten. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Andrea Voßhoff, erkannte in ihrer Stellungnahme an den Innenausschuss zwar richtig, „ein solch massiver Ausbau eines zentralen Registers [ist] insbesondere vor dem Hintergrund der Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit besonders kritisch zu betrachten.“ Es bestünden aber „auch unter Berücksichtigung der aktuellen Situation [...] keine grundlegenden Bedenken gegen den Gesetzentwurf im Ganzen.“ Irgendwie halte sich alles noch gerade so in den Grenzen des Datenschutzes, Kritik äußerte sie allenfalls an Details.

### ***Der Widerstand der Datenschutzbeauftragten ist allenfalls verhalten***

Noch deutlicher als die Bundesdatenschutzbeauftragte formulierte es eine Landesdatenschutzbeauftragte in einem dem Autor vorliegenden Schreiben: „Hätten wir vor zwei Jahren, als andere Rahmenbedingungen herrschten, Gelegenheit gehabt, zu einem derartigen Entwurf Stellung zu nehmen, hätten wir dies sicherlich gerne und kritisch getan. Derzeit erscheint es uns aber unter den gegebenen äußerst schwierigen Bedingungen für die Ausländerverwaltung (...) nicht angemessen, eine grundlegende Kritik zu üben.“ In einer Situation, in der wesentliche Prinzipien des Datenschutzes für eine ganze Bevölkerungsgruppe aus vermeintlichen Effizienzgründen suspendiert werden, schweigen die Datenschutzbeauftragten, um nicht ins politische Abseits zu geraten.

### Daten für Geheimdienste frei Haus

Wie in der aktuellen Debattenlage nicht anders zu erwarten, wird auch die Sicherheitssau mal wieder durchs Dorf getrieben – jeder arabische Geflüchtete ist heutzutage schließlich auf die eine oder andere Art ein Sicherheitsrisiko. Zukünftig sollen die Daten aller Asylsuchenden zur Prüfung von Sicherheitsbedenken an die Geheimdienste des Bundes sowie das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Diese können die übermittelten Daten speichern und nutzen, soweit es „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“ notwendig ist – eine unbestimmte Generalklausel, die zu Missbrauch geradezu einlädt. Der automatisierte Zugriff der Geheimdienste auf die AZR-Daten bleibt zwar in der Theorie beschränkt, kann aber mit dieser Regelung de facto umgangen werden. Außerdem darf nun auch das Bundeskriminalamt automatisiert auf die AZR-Daten zugreifen, somit nicht allein auf die der Asylsuchenden, sondern aller Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

Ob das ganze Vorhaben die versprochenen „Effizienzgewinne“ überhaupt bringen wird, bleibt abzuwarten – die mittlerweile gemeldeten Fortschritte bei der (Nach-)Registrierung Asylsuchender gehen sicherlich auch auf das Konto der im Februar und März stark gesunkenen Zahl von Ankünften. Im Ergebnis sind die Betroffenen aber in erster Linie noch stärker als bislang schon Objekte staatlicher Datensammlung und Verwaltung, während der Schutz des auch für sie geltenden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf der Strecke bleibt.<



Dirk Burczyk  
ist Referent für  
Innenpolitik der  
Fraktion DIE LINKE  
im Bundestag.