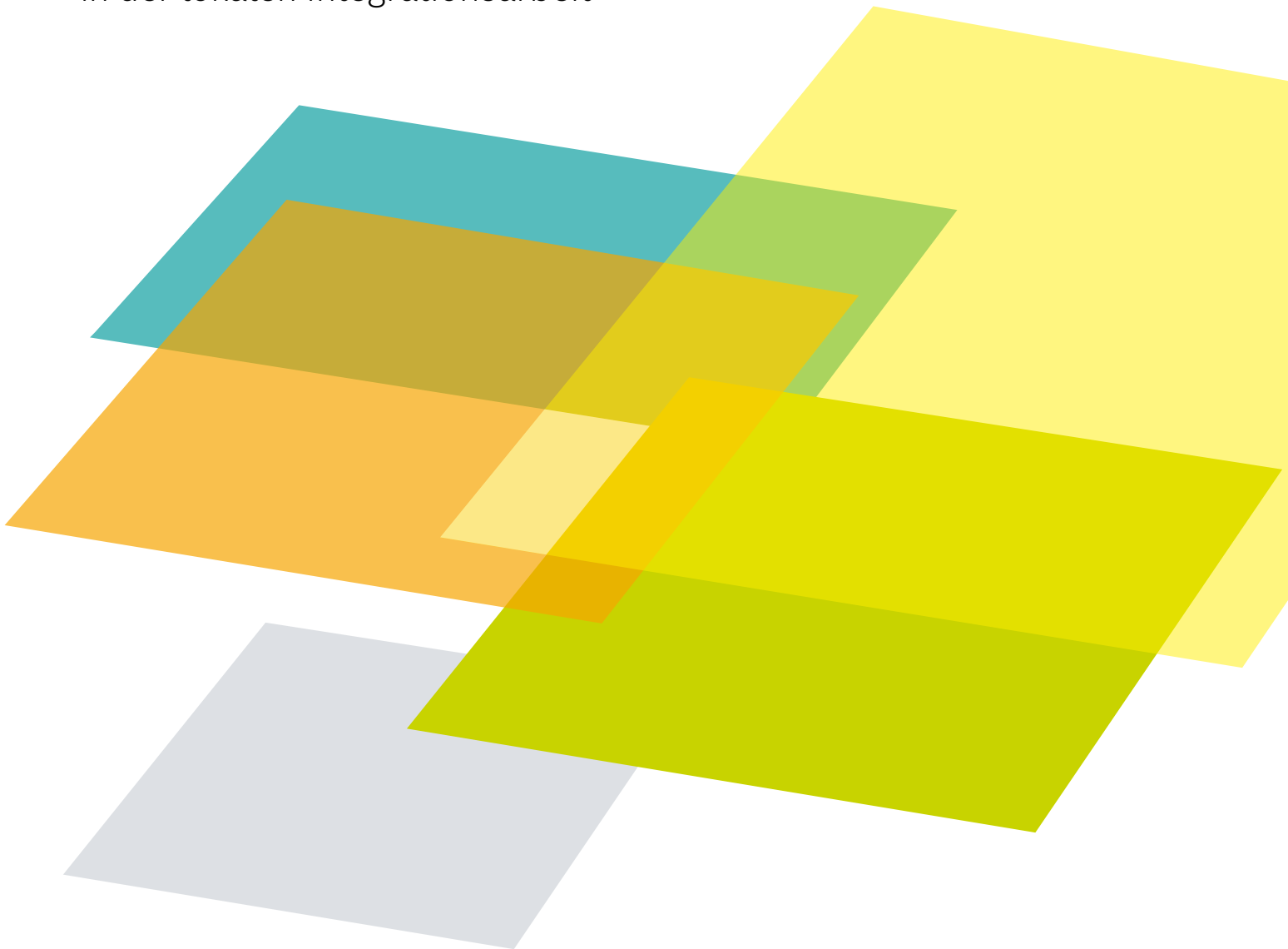


Vernetzte Daten, vernetzte Behörden?

Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation
in der lokalen Integrationsarbeit



Boris Kühn, Danielle Gluns

Vernetzte Daten, vernetzte Behörden?

Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation
in der lokalen Integrationsarbeit

Inhalt

05	Zusammenfassung
06	Erläuterung der Abkürzungen
08	1. Einleitung
08	1.1 Zielsetzung des Projekts
11	1.2 Datengrundlage
12	2. Der Elefant im Raum: Zum Umgang der lokalen Integrationsarbeit mit der DSGVO
16	2.1 Erwünschte und unerwünschte Effekte der DSGVO
17	2.2 Lieber nicht fragen? Rechtsgrundlagen und Datenschutzbeauftragte
18	2.3 (K)eine einfache Lösung: Einwilligungen in der Integrationsarbeit
26	2.4 Fazit und Empfehlungen
29	3. Informationelle Selbstbestimmung und Transparenz für Zugewanderte
29	3.1 Die Perspektiven der Zugewanderten: Datenschutz, Once-Only und andere Prioritäten
32	3.2 Keine Kenntnis, keine Kontrolle? Zu den Konsequenzen falscher Daten
35	3.3 Perspektiven und Empfehlungen
36	4. Verbessertes Datenmanagement: Konkrete Herausforderungen und Lösungen
36	4.1 Warum nicht die eine umfassende Integrationsdatenbank?
40	4.2 Kommunales Fallmanagement: Welche Daten und wofür?
45	4.3 Stammdaten-Import und Zugänge zum AZR
50	4.4 Erstkontakt zu Zugewanderten: Klassische und neue Wege
53	4.5 Deutschkurse: Planung, Erfassung, Zusteuerung
55	4.6 Von Pontius zu Pilatus: Dokumentenmanagement und Nachweise
63	4.7 Kooperation vor Datenaustausch: Integrationsarbeit und Jobcenter
65	4.8 Empfehlungen zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit
68	5. Jenseits des Datenmanagements: Einordnung und Ausblick
71	Literaturverzeichnis
77	Impressum

Zusammenfassung

Die Feststellung, dass Integration vor Ort geschieht, ist inzwischen ebenso geläufig wie die Tatsache, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist. In der lokalen Praxis heißt das, dass auch an individuellen Integrationsprozessen verschiedene Institutionen beteiligt sind. Dabei scheint das ‚Immer-wieder‘-Prinzip zu gelten: Zugewanderte müssen wiederholt die gleichen Informationen angeben, die von den unterschiedlichen Stellen erfasst und verarbeitet werden. Neben dem Mehraufwand für alle Beteiligten führt das zu Informationslücken sowie unabgestimmten Prozessen und erhöht die Fehleranfälligkeit der Datenverarbeitung.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Einblick in die kommunale Praxis des Datenmanagements in der Integrationsarbeit zu geben sowie Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren. Es konnten Schnittstellen ermittelt werden, an denen ein verknüpftes Datenmanagement Erleichterungen für Zugewanderte und Behörden gleichermaßen schaffen könnte. Die Studie hebt jedoch auch die Datenschutzrechte und Interessen der Zugewanderten hervor, die bestimmten Formen des Datenaustauschs entgegenstehen und die – mit Blick auf die gängige Praxis – gestärkt werden sollten.

Zentrale Empfehlungen der Studie sind:

- Datenschutzrechtliche Fragen sollten häufiger von Landes- und Bundesebene verbindlich geklärt werden, um Kommunen zu entlasten und ihnen Handlungssicherheit zu geben.
- In der Umsetzung des Datenschutzrechts durch Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen sollte nicht nur auf formalrechtliche Erfordernisse geachtet, sondern auch dem ‚Geist‘ der Datenschutz-Grundverordnung Rechnung getragen werden: Durch eine Stärkung von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten für Zugewanderte (z. B. durch die Einrichtung eines Datenschutzcockpits durch den Bund) sowie eine Sensibilisierung aller Beteiligten.

- Bund und Länder sollten klare gesetzliche Regelungen schaffen, um datenschutzkonforme Wege für den Erstkontakt zu Neuzugewanderten (z. B. über Social Media) zu ermöglichen. Ein proaktiver Erstkontakt stellt eine gute Basis für die weitere Integrationsarbeit lokaler Akteure dar.
- Bei der Konzeption landesweiter Programme zu kommunalem Fallmanagement sollten das Datenmanagement und Schnittstellen zu bestehenden Systemen mitgedacht werden. Das betrifft sowohl die technische Seite (Software) als auch die strukturelle Ebene (Akteure und Kooperationen).
- Es braucht ein ‚migrationssensibles‘ und im Sinne der Nutzer:innen effizientes Dokumentenmanagement in allen relevanten Behörden. Dazu gehört insbesondere eine pragmatische Prüfung und Einordnung nicht-deutscher Dokumente, unterstützt durch übergeordnete Expertise. Zudem können Cloud-Lösungen helfen, dass Dokumente seltener ‚von Pontius zu Pilatus‘ getragen werden müssen.
- Es sollte jedoch stets geprüft werden, wann „kreative“ Lösungen des Datenmanagements nur Symptome eines zu komplexen Systems mildern, statt strukturelle Probleme an der Wurzel zu packen. Hierfür müssen Prozesse und versäulte Strukturen ganzheitlich evaluiert werden – auch jenseits der Integrationsarbeit im engeren Sinne.

Digitalisierung und Integration sind gleichermaßen Querschnittsaufgaben, die Ressortdenken und Verwaltungssilos herausfordern. Sie verlangen beide nach Kulturwandel – und zwar im gleichen Sinne: Hin zu einer agilen und am Bedarf aller Einwohner:innen orientierten Verwaltung.

Erläuterung der Abkürzungen

ALG I	Arbeitslosengeld I
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AVV-AZRG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über das Ausländerzentralregister und zur Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister („Ausländerzentralregister-Gesetz“)
AZRG-DV	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayLfD	Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (seit 12/2021: Bundesministerium des Innern und für Heimat)
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DIVSI	Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung

DVD	Deutsche Vereinigung für Datenschutz e.V.
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GRCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Grundrechtecharta“)
JMD	Jugendmigrationsdienste
KIM	Kommunales Integrationsmanagement in Nordrhein-Westfalen
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
NMeldVO	Niedersächsische Meldedatenverordnung
OZG	Onlinezugangsgesetz
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
TLA	Träger der Leistungen für Asylbewerber:innen

1 Einleitung

Wer hat welche Informationen? Wer sollte sie haben? Und warum? Oder warum nicht? Vereinfacht gesagt, sind dies die Fragen, die sich durch die Studie ziehen. Welche Daten über Zugewanderte liegen welchen Akteuren im Integrationsprozess vor und welche nicht? Welche wären sinnvoll für den jeweiligen Arbeitsauftrag und eine kohärente lokale Integrationsarbeit? Von wem und wie oft werden sie erhoben? All diese Fragen lassen sich spätestens seit der Einführung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) durch die Europäische Union 2018 nicht mehr ohne eine weitere Frage beantworten: Was ist die datenschutzrechtliche Grundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten?

Die DSGVO bzw. der Datenschutz war der sprichwörtliche Elefant im Raum bei der Suche nach (digitalen) Lösungen eines verbesserten Datenmanagements im Integrationsbereich. Nicht alles, was wünschenswert wäre, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht möglich. Aber auch nicht alles, was formal datenschutzrechtlich möglich scheint, ist integrationspolitisch wünschenswert.

Die Studie ist ein Versuch, unterschiedliche Perspektiven – von Kommunen, freien Trägern, Zugewanderten selbst – und gesetzliche Rahmenbedingungen zusammenzuführen, und auf dieser Basis Empfehlungen für ein verbessertes Datenmanagement und einen verbesserten Datenschutz zu erarbeiten. Bei diesem Versuch hat sich nicht zuletzt gezeigt, dass hinter manchen Bedarfen des Datenmanagements strukturelle Probleme stehen. Wären diese gelöst, würde sich auch mancher Bedarf an Datenaustausch oder Datenmanagement erübrigen.

1.1 Zielsetzung des Projekts

Die Feststellung, dass Integration ‚vor Ort geschieht‘ und Kommunen somit in der Gestaltung der Integration eine zentrale Rolle zukommt, ist inzwischen weithin anerkannt und wurde auch im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) der Bundesregierung hervorgehoben.¹ Ebenso verbreitet ist die Feststellung, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist. In der Praxis heißt das, dass eine Vielzahl kommunaler Akteure an individuellen Integrationsprozessen beteiligt ist und mit Zugewanderten in Kontakt steht (siehe Abb. 1). Dabei scheint in der Datenerfassung und -verarbeitung das ‚Immer-wieder-Prinzip‘ (Kühn / Heimann 2021: 1) zu gelten: Zugewanderte müssen wiederholt die gleichen oder ähnliche Informationen angeben, die von den unterschiedlichen Stellen erneut erfasst und verarbeitet werden. Dies führt neben dem Mehraufwand für alle Beteiligten auch zu Informationslücken sowie unabgestimmten Prozessen und erhöht die Fehleranfälligkeit der Datenverarbeitung.

Das Projekt „Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit“ befasste sich daher mit der Frage, wie durch ein systematischeres Datenmanagement Verbesserungen in der lokalen Integrationsarbeit erreicht werden können. Ziel des Vorhabens war es, einen Überblick über bestehende Formen des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit zu erstellen, Lösungen aufzuzeigen und Bedarfe für Weiterentwicklungen und Herausforderungen in der Umsetzung zu identifizieren. Von besonderem Interesse waren dabei Kommunen, die sich intensiv bemühen, bereichsübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern und hierzu Prozesse für ein (gemeinsames) Datenmanagement zu entwickeln.

¹ Siehe <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/resource/blob/1723748/1798224/d8f7b0be55d8cd354a9ce445f282e4cc/bericht-phase-iii-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022), S. 60–71.

Das Projekt wurde von der Universität Hildesheim in Zusammenarbeit mit der Robert Bosch Stiftung GmbH durchgeführt und durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge als eines der Kernvorhaben des NAP-I gefördert. Im Rahmen der Forschung wurden Schnittstellen identifiziert, an

denen ein verknüpftes Datenmanagement Erleichterungen gleichermaßen für Zugewanderte und Behörden schaffen könnte. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Datenschutzrechte und Interessen der Zugewanderten bestimmten Formen des Datenaustauschs entgegenstehen.

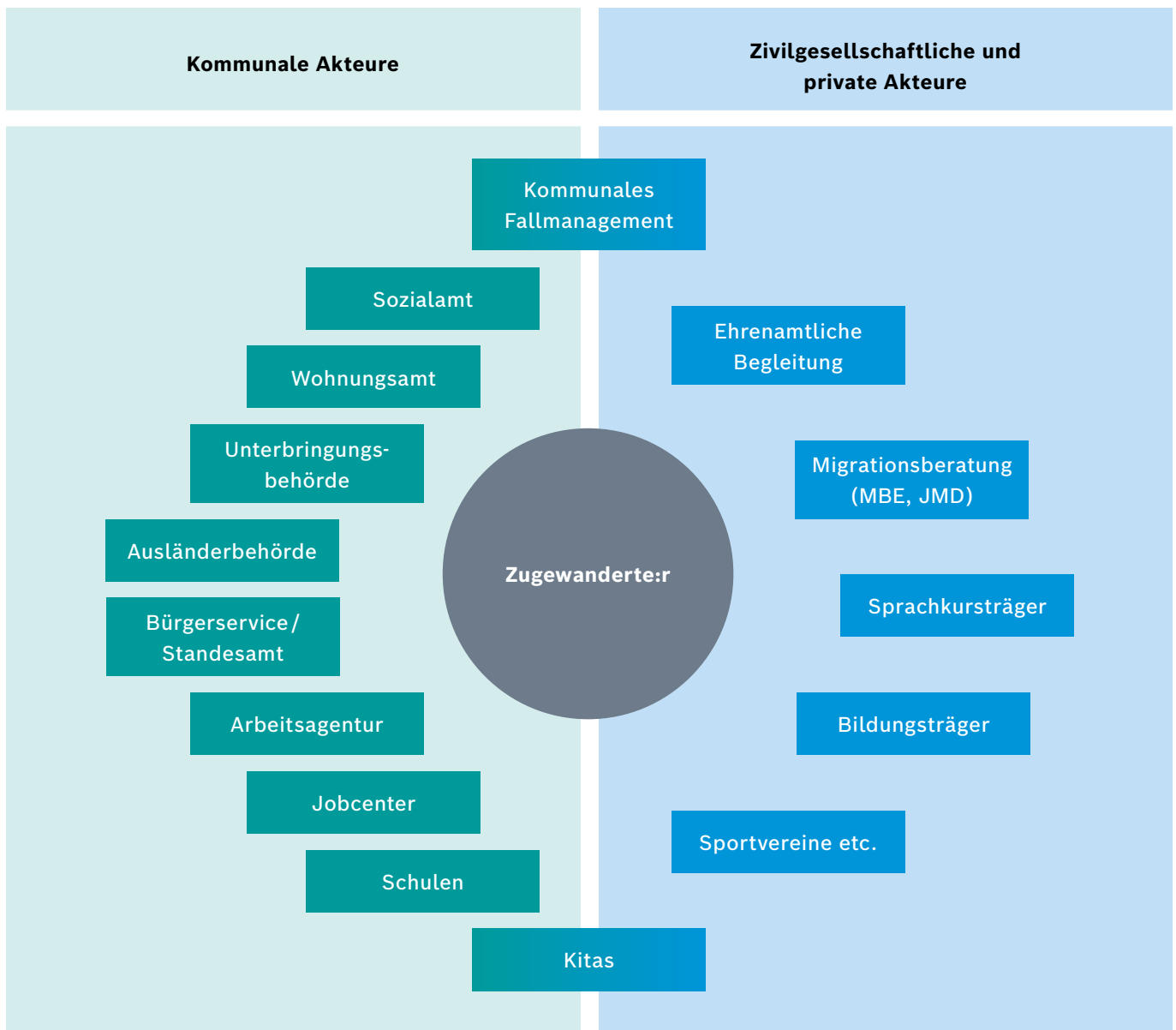


Abb. 1: Einrichtungen, die regelmäßig Daten von Zugewanderten erfassen

Im Folgenden wird daher zunächst das Handeln der lokalen Akteure im Kontext der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) betrachtet und die durch das Datenschutzrecht bedingten Handlungsmöglichkeiten und Grenzen diskutiert. Anschließend fokussiert die Studie die Perspektive der Zugewanderten und erörtert die Frage, welche Rolle Datenschutz und Datenverarbeitung für Zugewanderte selbst spielen. In einem nächsten Schritt werden Praxisfragen der Datenverarbeitung in der lokalen Integrationsarbeit in den Blick genommen und konkrete Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Hierbei werden einige Schnittstellen, an denen sich

wiederkehrende Herausforderungen zeigen, exemplarisch dargestellt. Im Verlauf der Forschungsarbeit wurde deutlich, dass das Erfordernis eines Datenmanagements sich mancherorts erst dadurch ergibt, dass gewachsene Strukturen und Prozesse der Integrationsarbeit sehr bürokratisch oder komplex sind. Daher nehmen wir an den entsprechenden Stellen auch Herausforderungen in den Blick, die zwar nicht direkt die Datenverarbeitung selbst betreffen, diese aber in der Folge stark beeinflussen. In diesem Sinne schließt die Studie mit einem Blick jenseits des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit.



Infobox 1: Datenverarbeitung und Datenmanagement

Datenverarbeitung: Personenbezogene Daten zu verarbeiten bedeutet im Grunde nichts anderes, als mit Informationen, die Personen zugeordnet werden können, ‚irgendetwas zu machen‘. So fasst die DSGVO darunter jeden Vorgang, durch den solche Informationen erhoben, geordnet, gespeichert, verändert, abgefragt, verwendet, übermittelt, verbreitet, abgeglichen, verknüpft oder auch gelöscht werden. Dabei ist es unerheblich, ob der Vorgang mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren erfolgt (Art. 4 Nr. 2 DSGVO, s. a. Erwägungsgrund 15 „Technologieneutralität“).

Datenmanagement: Der Begriff des Datenmanagements ist weiter gefasst als der der Datenverarbeitung. Darunter werden alle technischen, konzeptionellen, methodischen und organisatorischen Maßnahmen verstanden, die sich mit der Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigen.² Dementsprechend fällt hierunter nicht nur der konkrete Akt der Datenerhebung, -speicherung oder -weitergabe, sondern auch die Überlegung, welche Daten von wem erhoben und von wem eingesehen werden können, welche Datenbanken für die Verarbeitung genutzt werden sollen usw.

1.2 Datengrundlage

Die Datenerhebung für das Projekt erfolgte zweistufig: In einem ersten Schritt ging es darum, einen Überblick über bestehende Praktiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit und Formen des Datenaustauschs zwischen verschiedenen am Prozess beteiligten Akteuren zu erhalten. Hierfür wurde eine deutschlandweite E-Mail-Abfrage bei Kommunen durchgeführt, auf die wir 55 schriftliche Rückmeldungen erhielten. In 21 Telefon- oder Video-Gesprächen, v. a. mit Integrationsbeauftragten, Amtsleitungen für die Themen Soziales /Integration und Bildungskordinator:innen, wurde ein Teil dieser Rückmeldungen vertieft. Themen der Gespräche waren Zielsetzungen der Akteure im Datenmanagement, Herausforderungen bestehender Praktiken und datenschutzrechtliche Fragen. Es zeigte sich, dass es derzeit bundesweit erst wenige konkrete Handlungsansätze eines verknüpften Datenmanagements gibt und, dass die Anwendungshindernisse für die gemeinsame Nutzung kommunaler Datenbanken sehr komplex sind. Die vorläufigen Befunde wurden im April 2021 in einem Working Paper (Kühn / Heimann 2021)³ publiziert und in einer Veranstaltung mit zentralen Akteuren verschiedener politischer Ebenen diskutiert.

Im zweiten Schritt wurden einzelne Aspekte und die aufgeworfenen Fragen in 28 weiteren Gesprächen⁴ – teilweise unter Beteiligung mehrerer Akteure – vertieft. Die Gesprächspartner:innen wurden anhand ihrer jeweiligen Expertise ausgewählt. Nachdem in der ersten Abfrage die kommunale Perspektive im Vordergrund stand, haben wir im zweiten Teil unserer Erhebung einen stärkeren Fokus auf die Erfahrungen und Bedarfe von Zugewanderten gelegt. Hierzu haben wir zehn leitfadengestützte Interviews geführt, fünf mit Geflüchteten bzw. Zugewanderten⁵ und fünf mit (haupt- oder ehrenamtlichen) Begleiter:innen bzw. Beratern.

Darüber hinaus wurden Expert:innen der lokalen Migrations- und Integrationsarbeit zu den Herausforderungen und Chancen des lokalen Datenmanagements befragt sowie Gespräche auf Landes- und regionaler Ebene (Sozial- und Integrationsministerien, Arbeitsverwaltung) geführt.

Aufgrund der Bedeutung des Ausländerzentralregisters (AZR) haben wir Vertreter:innen des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen von zwei Hintergrundgesprächen einbezogen. Auch die Expertise zweier Datenschutzexpert:innen der Landesebene wurde eingeholt. Insgesamt haben wir deutschlandweit Gespräche und Interviews geführt; weil Fragen des Datenmanagements in der Integrationsarbeit aber vor allem dort zum Thema werden, wo Kommunen selbst ein Fallmanagement für Zugewanderte betreiben, ergab sich ein besonderer Fokus auf die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, in denen ein kommunales Fallmanagement flächendeckend gefördert bzw. gerade eingeführt wird.

Für die vorliegende abschließende Studie wurden die Ergebnisse beider Erhebungsphasen zusammengeführt. Ergänzt wurde die Datenerhebung in beiden Phasen um eine Literaturstudie sowie eine Dokumentenanalyse, die z. B. die Rolle des AZR, datenschutzrechtliche Fragestellungen und grundsätzliche Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung in den Blick nahm. Die Ergebnisse beider Erhebungsphasen haben wir in einem Workshop mit Expert:innen aus Wissenschaft und kommunaler Praxis diskutiert.

Im Projektverlauf stand darüber hinaus eine juristische Begleitung für Fragen zum Thema Datenschutz zur Verfügung. Ihre Einschätzungen und zentrale Grundlagen des Datenschutzrechts finden sich in den „Juristischen Grundlagen“ (siehe Seiten 13, 21, 46).

2 Siehe <https://it-service.network/it-lexikon/datenmanagement> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

3 Online abrufbar unter https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialwissenschaften/Forschungsfokus_Migrationspolitik/Startseite/MRPG_WP01_Datenmanagement.pdf (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

4 Wegen der anhaltenden Kontaktbeschränkungen fanden die meisten Gespräche als Webkonferenzen oder telefonisch statt.

5 In dieser Studie wird der Begriff „Zugewanderte“ als Oberbegriff für alle Personen verwendet, die selbst nach Deutschland eingewandert sind. In Abgrenzung dazu bezieht sich der Begriff „Geflüchtete“ auf diejenigen Personen, die einen Asylantrag gestellt haben. Geflüchtete Menschen unterliegen in vielerlei Hinsicht besonderen rechtlichen Regelungen, die dazu führen, dass sie in der Regel häufiger mit Behörden und Beratungseinrichtungen in Kontakt stehen, woraus sich in Bezug auf das Datenmanagement besondere Fragestellungen und Herausforderungen ergeben (können).

2 Der Elefant im Raum: Zum Umgang der lokalen Integrationsarbeit mit der DSGVO

„Der Datenschutz ist wichtig und richtig, aber er blockiert uns auch.“

(Leiterin einer Ausländerbehörde)

Kein Thema wurde seitens der kommunalen Befragten häufiger problematisiert als der Datenschutz: je nach Perspektive entweder als Hürde, die es auf dem Weg zu einem intensiveren Datenaustausch zu überwinden gilt, oder als Argument, warum ein solcher abzulehnen sei. Hinter diesen Bedenken steht nicht immer eine genaue Kenntnis der Rechtslage, sondern teilweise nur ein diffuses Gefühl dafür, dass der Austausch von Daten problematisch ist und die Regeln irgendwie streng geworden sind.

Im Zentrum stehen die seit 2018 geltenden Regeln der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Diese EU-Verordnung gilt unmittelbar und hat grundsätzlich Vorrang vor bestehenden nationalen Regelungen. Gleichwohl räumt die DSGVO dem nationalen Gesetzgeber über sogenannte Öffnungsklauseln auch Gestaltungsspielräume ein. Gerade im öffentlichen Bereich gibt es daher ein „verzweigtes System von Bearbeitungsrechten“ (Veigel 2021: 12), das es zusätzlich zu berücksichtigen gilt.

Die daraus resultierende Komplexität dürfte – neben der Tatsache, dass eine Reihe von Fragen in diesem Feld gesetzgeberisch oder gerichtlich noch nicht abschließend geklärt sind – zu der weit verbreiteten Unsicherheit in der kommunalen (Integrations-)Arbeit beitragen, welche Datenverarbeitungen unter welchen Bedingungen erlaubt oder verboten sind. Entsprechend formulierte eine Reihe kommunaler Gesprächspartner:innen explizit den Wunsch nach mehr Klarheit und nach Hilfestellung übergeordneter Ebenen beim Umgang mit den Regeln des Datenschutzes.

Juristische Grundlagen I: Schutz und Verarbeitung personenbezogener Daten (Autorin: Katrin von Horn)

„Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten“ (Art. 8 GRCH).

Mit diesem Artikel verankert die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (auch „Grundrechtecharta“/GRCH) den Schutz personenbezogener Daten auf höchster europäischer Ebene im Primärrecht. Dieses wird durch das Sekundärrecht wie Verordnungen oder Richtlinien konkretisiert. Für den Bereich des Datenschutzes entwickelt somit die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ihre besondere Bedeutung.

Sie ist unmittelbar ohne weiteren Umsetzungsakt auch im nationalen Recht anwendbar. Lediglich in Einzelfällen durch sogenannte Öffnungs- oder Präzisierungsklauseln sind konkretisierende nationale Vorschriften – in Deutschland beispielsweise das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) oder die Landesdatenschutzgesetze – einschlägig.



Abb. 2: Normenpyramide

Die Verarbeitung personenbezogener Daten unterliegt dem sogenannten **Erlaubnisvorbehalt**. Mithin darf eine Verarbeitung nicht ohne gesetzliche Erlaubnisnorm erfolgen. Die Erlaubnistatbestände sind in Art. 6 DSGVO geregelt. Für die Integrationsarbeit kommen die **Einwilligung**, die **Erfüllung eines Vertrags** und **Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse** infrage. Unter diesen drei Erlaubnistatbeständen stellt die Einwilligung zwar eine sehr praxisnahe, aber auch die rechtlich unsicherste Variante dar. Die Anforderungen an die Einwilligungserklärung sind hoch (siehe Infobox 2, S. 19) und eine solche Erklärung kann ohne Angabe von Gründen jederzeit widerrufen werden. Bei dem Ziel einer regelmäßigen Datenverarbeitung ist es deshalb empfehlenswert zu prüfen, ob möglicherweise bereits ein Beratungsvertrag oder das öffentliche Interesse die Datenverarbeitung nachhaltig erlauben. Dabei kann der Beratungsvertrag alternativ zur Einwilligung geschlossen werden und unterliegt den klassischen vertraglichen Regelungen. Wird bei der Datenverarbeitung eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen, sind keine weiteren Maßnahmen seitens der Behörde mehr notwendig. Diese Tatsache könnte sich im Behördenalltag als sehr nützlich erweisen. Doch woher weiß eine Behörde, ob ihre Datenverarbeitung einem öffentlichen Interesse dient?

Konkret erlaubt Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DSGVO die Verarbeitung personenbezogener Daten, wenn sie erforderlich zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe ist. Hierbei handelt es sich um eine typische Öffnungsklausel des Europarechts, welche zusätzlich durch das Recht des jeweiligen Mitgliedstaates umzusetzen ist.⁶ Auszugsweise lassen sich entsprechende Regelungen in § 3 Nds. DSG oder § 4 BW LDSG finden.⁷ Dabei ist der Wortlaut identisch mit § 6 Abs. 1 Buchst. e DSGVO. Tatbestandsmerkmale sind immer a) die **Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse** und b) die **Erforderlichkeit** der in dem Zusammenhang getätigten Datenverarbeitungen.

Zu a): Allerdings wird der Begriff des öffentlichen Interesses in der Datenschutz-Grundverordnung nicht weiter definiert. Er stellt einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff dar und ist durch die Behörde oder gerichtliche Entscheidungen im Einzelfall zu definieren. Es ist davon auszugehen, dass unter öffentlichem Interesse Fälle subsumiert werden können, in denen eine staatliche Stelle durch das Gesetz ermächtigt wird, eine öffentliche Aufgabe wahrzunehmen. Gleiches gilt für beliehene natürliche Personen des Privatrechts (also private Träger, die im öffentlichen bzw. gesetzlich definiertem Auftrag eine Aufgabe wahrnehmen). Zudem darf die Aufgabe nicht nur einer Einzelperson dienen, sondern einem übergeordneten gesellschaftlichen Ziel. Klassische Beispiele auf kommunaler Ebene aus dem Bereich der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung ist der Betrieb einer öffentlichen Bibliothek oder eines Schwimmbades. So gesehen könnte die Integrationsarbeit ebenfalls eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ darstellen und somit dem öffentlichen Interesse dienen. Durch ihr vielfältiges Angebot erleichtern Integrationsbehörden die Integration zugezogener Personen. Dadurch empowern sie diese nicht nur, sondern stärken durch die Diversität in ihren Projekten gleichzeitig den Zusammenhalt in der Gemeinschaft. Erkennt eine Kommune diesen Mehrwert für die örtliche Gemeinschaft und richtet ein entsprechendes Integrationsfallmanagement ein, gibt sie sich freiwillig diese Aufgabe. Ab diesem Zeitpunkt fällt diese Aufgabenwahrnehmung unter das entsprechende Landesdatenschutzrecht, welches die Datenverarbeitung im öffentlichen Interesse eröffnet.

Zu b): Der Erlaubnistatbestand setzt zusätzlich die **Erforderlichkeit der Aufgabenwahrnehmung** – in unserem Fall die Datenverarbeitung in der Integrationsarbeit – voraus. Kriterien für die Erforderlichkeit sind unter anderem die Verfolgung eines legitimen Zwecks, die Beschränkung auf das Notwendige und die Prüfung von günstigeren Alternativen. Erforderlichkeit bedeutet dabei nicht, dass es keine Alternative zu der geplanten Datenverarbeitung gibt, sondern kein „milderes gleich geeignetes Mittel“, durch das man mit vertretbarem (Mehr)aufwand die Ziele in gleicher Weise erreichen kann (Jarass/Pieroth 2020: Rn. 119). In der Praxis müsste jede Integrationsbehörde daher einzelfallabhängig prüfen, welche personenbezogenen Daten sie für die Integrationsarbeit tatsächlich benötigt. Fällt die Einzelfallbewertung positiv aus, dürfen entsprechende Daten ohne Einwilligung verarbeitet werden. Informationspflichten über die Datenverarbeitung entsprechend Art. 13 DSGVO bleiben jedoch bestehen.

- 6 Einschlägige Rechtsgrundlagen können dabei formelle Parlamentsgesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen oder auch Betriebsvereinbarungen sein (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg 2022).
- 7 Vergleichend dazu Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg 2019: 27. Fehlt es an einer ausformulierten landesspezifischen Regelung, kann eine Subsumtion unter das allgemeine kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erfolgen, womit ebenfalls dem Gesetzesvorbehalt Genüge getan wäre.

2.1 Erwünschte und unerwünschte Effekte der DSGVO

Mit der DSGVO gilt im Prinzip ein Verbot, personenbezogene Daten zu verarbeiten, es sei denn, die Verarbeitung wird explizit (gesetzlich) erlaubt. Da kommunale Integrationsarbeit, Integrationsberatung oder -fallmanagement keine gesetzlich definierten Aufgaben sind, sondern im Rahmen der freiwilligen Aufgaben durch die Kommunen übernommen werden, fehlt es für diesen Bereich in der Regel auch an gesetzlich explizit erlaubten Verarbeitungsrechten. Daher wird in der Integrationsarbeit zumeist mit Einwilligungen gearbeitet.

Dabei muss eine Einwilligung laut DSGVO (siehe Erwägungsgrund 32) aktiv erfolgen, eine stillschweigende Zustimmung genügt nicht (mehr). Zudem muss die verantwortliche Stelle nachweisen können, dass die Person eingewilligt hat (Art. 7 DSGVO). Die sichtbarste Folge dieser beiden Vorschriften erleben wir alle fortlaufend im Alltag: beim Ausfüllen von Einverständniserklärungen in Arztpraxen, Schulen, Vereinen oder beim Akzeptieren von Cookies für Internetseiten.

Das gilt auch für die Sozial- und Beratungsarbeit: Vorgänge, bei denen früher implizit von Zustimmungen ausgegangen wurde – z. B. wenn Klient:innen die eigene Telefonnummer angeben oder ein Zeugnis für künftige Bewerbungen abgeben – müssen nun mit dem formellen bürokratischen Akt einer unterschriebenen Einwilligung zur Speicherung dieser Daten bestätigt werden. Eine Entwicklung, deren Sinn manche Interviewpartner:innen durchaus kritisch hinterfragen.

Wenn Einwilligungen und Datenschutzerklärungen allzu häufig vorgelegt und unterschrieben werden, und zwar auch dann, wenn Selbstverständliches formell bestätigt wird, fehlt es an den sensiblen Stellen ggf. an der notwendigen Aufmerksamkeit: Zum Beispiel, wenn es tatsächlich um

eine Weitergabe von Daten an Dritte geht, die sowohl Vor- als auch Nachteile haben kann. Anders gesagt: Wirklich relevant wäre eine bewusste Einwilligung in Fällen, in denen – im Gegensatz z. B. zur Unterschrift in der Arztpraxis – tatsächlich sowohl eine Zustimmung als auch eine Ablehnung mögliche und sinnvolle Entscheidungen sind.

„Man sollte sich wieder darauf konzentrieren, wo sind die wirklich sensiblen Bereiche im Datenschutz und die sauber bearbeiten.“

(Leiter eines kommunalen Integrationsamts)

Einen zweiten unerwünschten Nebeneffekt der strengen Datenschutzregeln haben wir in einem Ausweichen auf das Mündliche beobachtet. Verschiedene Interviewpartner:innen gaben an, untereinander keine Informationen über Klient:innen schriftlich auszutauschen, telefonisch oder ‚auf dem Flur‘ aber durchaus.

„Es gibt da [beim Jobcenter, d. Verf.] Mitarbeiter, mit denen wir wirklich sehr gut Hand in Hand arbeiten ... und wo telefonisch wirklich ein gutes Miteinander-Arbeiten stattfindet. Schriftlich ist es untersagt, aufgrund von Datenschutz.“

(Leiterin einer Beratungsstelle)

Auch diese Praxis mag nachvollziehbar sein und wird – so unsere Gesprächspartner:innen – im Sinne der Klient:innen genutzt. Es wurden uns zahlreiche Beispiele geschildert, in denen die informelle Vermittlung von Hintergrundinformationen über Klient:innen diese vor negativen Konsequenzen bewahrt hat. Datenschutzrechtlich ist die Unterscheidung in mündliche und schriftliche Datenweitergabe dagegen irrelevant. Das Ausweichen auf das Mündliche dürfte sogar das Gegenteil des eigentlichen Datenschutzzwecks bewirken: Während man sich schriftlich vermutlich auf das Nötigste beschränkt, fließen im mündlichen Gespräch eher weitere, unnötige Informationen ein. Worum es bei dieser Unterscheidung geht, ist gleichwohl offensichtlich: Die nicht datenschutzkonforme Informationsweitergabe ist in der mündlichen Form schwerer nachweisbar.

Trotz dieser unerwünschten Nebenwirkungen hat die DSGVO in manchen Kommunen und Beratungsstellen auch zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Datenschutz geführt und das Bewusstsein für die Rechte der Betroffenen geschärft. In diesem Sinne berichtet ein Interviewpartner:

„[Ich finde die] Kontrollfunktion, die die DSGVO ausgeübt hat, hilfreich, also für mich als Lernprozess als Berater. Weil, bevor das so streng erlassen wurde, war meine Hemmung, bei einer anderen Migrationsberatung anzurufen und mich über die Person auszutauschen, wenn ich wusste, der hatte auch schon mal Kontakt dort, recht gering. Und dann aber, nachdem wir das auch im Team geübt haben, da wirklich sorgfältig vorzugehen, habe ich mir dann auch mehr Erlaubnis ... nur für den konkreten Zweck ein[geholt]. Und ... [ich] hab schon das Gefühl, da dem Interesse der Betroffenen auch so ein bisschen proaktiv mehr gerecht zu werden. Und da denk ich schon, dass die DSGVO doch eine disziplinierende Wirkung zumindest auf mich hatte und ich vermute auch auf andere.“

(Ehemaliger Berater im Asylbereich)

2.2 Lieber nicht fragen? Rechtsgrundlagen und Datenschutzbeauftragte

Ein heterogenes Bild zeigt sich auch bei der Frage, welche Datenweitergaben Kommunen konkret für möglich halten, für welche Praxis sie eine Rechtsgrundlage sehen und für welche nicht. Teils scheint es möglich, sich von der Ausländerbehörde Gruppenauskünfte geben zu lassen, um z. B. alle Geduldeten einer bestimmten Altersgruppe wegen eines neuen Sprachförderangebots anzuschreiben, teils nicht. Manchmal werden die Teams der Flüchtlingssozialarbeit über die Ankunft neuer Geflüchteter informiert, manchmal nicht – und manchmal erhalten sie sogar die Handynummern der Geflüchteten. Und während die meisten (kommunalen) Beratungsstellen die Daten neuer Klient:innen selbst erfassen, bekommen andere die Stammdaten per Mail übermittelt und einzelne haben sogar Zugriff auf eine Datenbank der Ausländerbehörde (hierzu mehr in Kap. 4).

Teilweise liegt den unterschiedlichen Herangehensweisen eine unterschiedliche Auslegung der jeweiligen Rechtslage zugrunde. Häufiger scheint das entscheidende Kriterium aber zu sein, ob eine kritische Prüfung, insbesondere ein Einbezug des / der zuständigen kommunalen Datenschutzbeauftragten, überhaupt stattgefunden hat oder nicht.

„Rechtsgrundlage: Ein Bürgermeister hat gesagt, das geht; der Datenschutzbeauftragte wurde nicht gefragt.“ (Kommunale Amtsleiterin)

Insgesamt sind die Haltungen gegenüber dem verschärften Datenschutzrecht unter den (kommunalen) Befragten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Allerdings findet sich selbst unter Befürworter:innen eines strengen Datenschutzes ein gewisser Unmut darüber, dass Praktiken, die als unproblematisch und nützlich für die Zugewanderten gesehen werden, nicht mehr möglich scheinen.

Eine gewisse Bereitschaft, sich aus pragmatischen Gründen über die Regeln des Datenschutzes hinwegzusetzen, findet sich in zahlreichen unserer Interviews. Ein kommunaler Mitarbeiter beschreibt den Umgang seiner Behörde mit dem empfundenen Dilemma zwischen strengem Datenschutz und dem Erfordernis, im Integrationsbereich mit einer Vielzahl von Akteuren zusammenzuarbeiten, zugespitzt so:

„Man [hat] so viel Vertrauen aufgebaut, dass man anfängt, das System ein Stück weit auszuhebeln mit [...] irgendwelchen Datenschutzerklärungen, die man halt gemacht hat, mit irgendwelchen Cloudlösungen oder sei es die klassische Liste, die man im Aktenkoffer rumträgt und sich dann im Besprechungsraum trifft und [die Liste, d. Verf.] am Ende liegen lässt, damit man weiß, wer jetzt demnächst einen Rechtskreiswechsel hat. [...] Das ist in der Problembeschreibung ja vielleicht auch wichtig, das zu benennen, dass genau das dazu führt, dass man mauschelt.“

Ein etwas provokantes Zwischenfazit könnte also lauten: Datenverarbeitungen sind dann möglich, wenn man a) bereit ist, über Regeln hinwegzusehen und b) die zuständigen Datenschutzbeauftragten nicht fragt. Zumal nicht zu erwarten ist, dass die Zielgruppe wegen Nichtbeachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen klagt. Jedenfalls sind in keinem der uns geschilderten Fälle – auch bei offensichtlicher Nichtbeachtung der DSGVO – Schwierigkeiten für die Kommunen aufgetreten.

2.3 (K)eine einfache Lösung: Einwilligungen in der Integrationsarbeit

Kommunale Integrationsberatungen arbeiten, ebenso wie die Beratungsstellen freier Träger, in aller Regel mit Einverständniserklärungen der Zugewanderten – sowohl für die eigene Datenverarbeitung (Speichern von Kontaktdaten, Anlegen einer Fallakte, Zugriff für Mitglieder desselben Teams) als auch für Fälle, in denen persönliche Informationen an Dritte weitergegeben werden (z. B. Jobcenter) bzw. um im Namen von Klient:innen in den Austausch mit Dritten zu treten.



Infobox 2: Datenschutzerklärung, Einwilligung und Schweigepflichtentbindung

Datenschutzerklärung: Art. 5 Abs. 1 a) DSGVO benennt die Transparenz als einen der Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Für Personen, deren Daten verarbeitet werden, soll also grundsätzlich nachvollziehbar sein, was passiert: Wer verarbeitet die Daten? Und wie? Dementsprechend verpflichtet die DSGVO die datenverarbeitende Institution dazu, die betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer Daten zu informieren. Diese Pflicht wird in der Form einer Datenschutzerklärung umgesetzt, für die die Verordnung bestimmte Vorgaben macht. So benennt Art. 13 DSGVO die Informationen, die einer Person bei der Erhebung ihrer personenbezogenen Daten mitgeteilt werden müssen. Dazu gehören u. a. die Zwecke und die Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung sowie die Kontaktdaten des/der Verantwortlichen. Falls Daten an Dritte weitergegeben werden sollen, müssen auch Umfang und Empfänger dieser Weitergabe aufgeführt werden. Diese Informationspflichten gelten für jede Verarbeitung personenbezogener Daten und damit unabhängig von der Frage, ob eine Person in die Datenverarbeitung einwilligen muss oder ob die Verarbeitung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht.

Einwilligung bzw. Einwilligungserklärung: Nach Art. 4 Nr. 11 DSGVO bezeichnet „Einwilligung“ im Kontext des Datenschutzrechts die Willensbekundung der betroffenen Person, in der sie „zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist“. Die Einwilligung muss explizit, d. h. „durch eine eindeutige bestätigende Handlung“ (Erwägungsgrund 32) erfolgen. Diese **Einwilligungserklärung** muss nicht unbedingt schriftlich sein, sondern kann auch eine mündliche Erklärung darstellen. Eine stillschweigende Einwilligung reicht hingegen nicht aus und der Verantwortliche muss nachweisen können, dass die Einwilligung erteilt wurde (Erwägungsgrund 42). Die Einwilligung muss zudem freiwillig, für den konkreten Fall, unmissverständlich und in informierter Weise erfolgen (Art. 4 Nr. 11 DSGVO; siehe auch Art. 7 DSGVO sowie Datenschutzkonferenz 2019). In der Einwilligungserklärung werden manchmal die Inhalte der Datenschutzerklärung wiederholt, um eine informierte Entscheidung zu ermöglichen. Teilweise werden für die Einwilligungserklärung auch die Begriffe Zustimmung oder Einverständniserklärung verwendet.

Schweigepflichtentbindung: Für verschiedene Berufe – u. a. die Soziale Arbeit, die Gesundheitsberufe sowie für öffentliche Bedienstete („Amtsträger:innen“) – gelten neben den allgemeinen Regeln des Datenschutzrechts bestimmte gesetzliche Grundlagen zur Wahrung von Privatgeheimnissen (Schweigepflicht). Eine Verletzung dieser Pflicht in Bezug auf Geheimnisse, die einer dieser Personen in ihrer beruflichen Funktion bekannt geworden sind, kann strafrechtlich verfolgt werden (siehe § 203 StGB). Die Klient:innen können diese Personen jedoch durch eine Einwilligung von der Schweigepflicht entbinden (Schweigepflichtentbindung). Darüber hinaus gibt es gesetzliche Aufhebungen und sogar die Pflicht zur Offenbarung von Geheimnissen, beispielsweise im Kinderschutz (Goldberg 2021).

Die Verwendung von Einverständniserklärungen scheint in Konflikt zur Einschätzung von Datenschutzbeauftragten zu stehen, die die Nutzung von **Einwilligungen im behördlichen Kontext** grundsätzlich sehr skeptisch sehen:

„Nach Erwägungsgrund 43 DSGVO soll eine Einwilligung keine taugliche Rechtsgrundlage darstellen, wenn zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen ein klares Ungleichgewicht besteht, insbesondere wenn es sich bei dem Verantwortlichen um eine Behörde handelt und es deshalb in Anbetracht aller Umstände in dem speziellen Fall unwahrscheinlich ist, dass die Einwilligung freiwillig gegeben wurde. Im öffentlichen Bereich kommt die Einwilligung daher nur in Ausnahmefällen [...] in Betracht.“

(Veigel 2021: 29/30, ähnlich: Freistaat Sachsen 2018: 16)

Diese kritische Einschätzung wird von Aussagen einzelner Zugewanderter in unseren Interviews durchaus untermauert. Im behördlichen Kontext muss viel unterschrieben werden, Einverständniserklärungen heben sich von anderen, nicht freiwilligen Verwaltungsakten dabei nicht wesentlich ab.

„Man hat keine Lust, sich mit denen anzulegen, weißt du, dann unterschreibe ich halt. [...] Ich dachte, das ist ein Muss.“

(Geflüchteter in Bezug auf das Jobcenter)

Allerdings wird gleichzeitig in den Interviews mit Zugewanderten und Berater:innen deutlich, dass am Thema Datenschutz, jedenfalls in dieser Form, oft auch kein größeres Interesse besteht (siehe Kap. 3). Ähnlich wie bei nicht zugewanderten Menschen auch,⁸ herrscht meist ein sehr pragmatischer bzw. zielorientierter Umgang mit Datenschutz- oder Einverständniserklärungen. Man unterschreibt eben, „Hauptsache, der Antrag geht durch...“, so eine Zugewanderte. Wo und wann sie überall Einverständniserklärungen zur Datenverarbeitung – ggf. auch zur Weitergabe an Dritte – unterschrieben hatten, war den interviewten Zugewanderten in der Regel nicht mehr in Erinnerung.

Ein Grund dafür dürfte auch das **fehlende (sprachliche) Verständnis** sein – neben dem Machtungleichgewicht die zweite große Herausforderung beim Einsatz von Einwilligungen in der (kommunalen) Integrationsarbeit.

Eine Einwilligung ist dann gültig, wenn sie „in informierter Weise“ (Art. 4 Nr. 11 DSGVO) gegeben wird. Der Begriff der Informiertheit ist dabei durch die DSGVO nicht abschließend konkretisiert und Gegenstand juristischer Auslegung (siehe Juristische Grundlagen II, S. 21). In der Regel müsste den einwilligenden Personen zumindest klar sein, welche Daten von wem zu welchen Zwecken gespeichert und ggf. mit wem sie geteilt werden (Veigel 2021: 34 mit Bezug auf Erwägungsgrund 42 DSGVO).

Schon dies ist nach übereinstimmenden Schilderungen der von uns befragten Beratungsstellen, Zugewanderten und kommunalen Zuständigen eher selten der Fall – und praktisch ausgeschlossen, wenn es sich um relativ neu Zugewanderte handelt und die Einwilligung lediglich in deutscher Sprache vorliegt. Wobei es nicht nur um das sprachliche Verständnis geht: Auch in übersetzter Form ist Skepsis angebracht, inwieweit Neuzugewanderte Strukturen und Zuständigkeiten verstehen und inwiefern sie beurteilen können, wem sie gerade eine Erlaubnis zur Datenverarbeitung erteilen. Was sich hinter Einrichtungen wie Jobcenter, Jugendmigrationsdienst, Familienkasse oder kommunalem Fallmanagement verbirgt, worin deren Aufgaben und Pflichten bestehen und ob sie ggf. auch über Sanktionsmacht verfügen, dürfte kaum in einigen Sätzen (mit oder ohne Übersetzung) vermittelbar sein.

„Klienten unterschreiben in der Regel alles, würden es aber vielleicht nicht, wenn sie es verstehen würden.“ (Kommunale Flüchtlingssozialarbeiterin)

8 Verschiedene Befragungen und Experimente zeigen, dass Datenschutzerklärung von den meisten Menschen kaum oder gar nicht gelesen werden, z. B. Arnold et al. 2015; TNS 2015; Kettner u. a. 2018.

Juristische Grundlagen II: Der Begriff der Informiertheit im Datenschutzrecht (Autorin: Katrin von Horn)

Sobald eine Einwilligung eingeholt wird, richtet sich ihre Rechtmäßigkeit nach Art. 7 DSGVO i. V. m. Art. 4 Abs. 11 DSGVO. Danach muss eine Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten auf informierte Weise erfolgen. Den Begriff der informierten Weise konkretisiert der Erwägungsgrund 42 der Datenschutz-Grundverordnung wie folgt: „Gemäß der Richtlinie 93/13/EWG des Rates sollte eine vom Verantwortlichen vorformulierte Einwilligungserklärung in verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache zur Verfügung gestellt werden, und sie sollte keine missbräuchlichen Klauseln beinhalten.“ Besonders in der Integrationsarbeit stellen sich Behörden aber oftmals die Frage: Erfolgte die Einwilligung zur Datenverarbeitung trotz Sprachbarrieren auf eine informierte Weise? Oder hätte ich diese noch in die Muttersprache übersetzen lassen müssen?

Für die Literatur (Simitis et al. 2019: Rn. 72 f.) und Rechtsprechung⁹ liegt eine informierte Weise vor, sobald Betroffene die Möglichkeit haben, sich die bereitgestellten Informationen zur Einwilligung anzueignen. Diese Aneignung setzt eine Informationshandlung angepasst an den Intellekt des Betroffenen seitens einer sachkundigen Beratungsperson voraus. Im Ergebnis müssen sich Betroffene nach der Beratung

ein entsprechendes Bild von der beabsichtigten Datenverarbeitung machen können. Sie müssen in voller Kenntnis der Sachlage – also der geplanten Datenverarbeitung – etwaige Konsequenzen aus der erteilten Einwilligung überblicken können. Hier ist auf das individuelle subjektive Verständnis abzustellen. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass eine umfängliche Beratung die Wahrscheinlichkeit des entsprechenden Verständnisses zwar erhöht, aber nicht nachweislich sicherstellen kann. Eine Übersetzung der Einwilligungserklärung in die einschlägige Muttersprache hingegen kann als Nachweis für eine ausreichende Informationshandlung dienen.

Alle, die von zugewanderten Personen eine Einwilligung zur Datenverarbeitung einholen wollen, sollten sich deshalb fragen: Kann ich durch meine individuelle Beratung – bestenfalls in der entsprechenden Muttersprache – ein notwendiges Verständnis angepasst an den individuellen Intellekt der Betroffenen zur beabsichtigten Datenverarbeitung schaffen? Diese Frage wird niemals mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit Ja zu beantworten sein. Aus Gründen der Objektivierung und Nachweisbarkeit würde ich Integrationsbehörden deshalb empfehlen, Einwilligungen in der jeweiligen Muttersprache unterzeichnen zu lassen.

9 EuGH, Urteil vom 11.11.2020 – C-61/19 – Orange România/ANSPD-CP, Rn. 40.

Wie nun aber umgehen mit diesem Widerspruch?

Verschiedene Orientierungshilfen zum Datenschutz beschränken sich mit Verweis auf Erwägungsgrund 43 DSGVO darauf, zur Vorsicht zu mahnen bzw. von Einwilligungen im behördlichen Kontext abzuraten.¹⁰ Auch der Rat eines Datenschutzespezialisten im Interview, Kommunen sollten „jeweils im Einzelfall“ prüfen und entscheiden, ob eine Einwilligung infrage kommt und wie diese gestaltet sein muss – und dabei „ins Gesetz [zu] schauen“ – geht an der Arbeitsrealität von Kommunen und Beratungsstellen vorbei. In kommunalen Verwaltungen oder auch in Sozialberatungen werden täglich Dutzende Fälle oft unter hohem Zeitdruck bearbeitet. Dementsprechend fehlt die Zeit, sich für jeden Fall noch mit den juristischen Voraussetzungen der Datenverarbeitung zu befassen. Zudem verfügen die wenigsten Mitarbeitenden über eine juristische Ausbildung oder datenschutzrechtliche Expertise.

Unsere Interviewpartner:innen aus der kommunalen Integrationsarbeit wünschen sich eindeutige Empfehlungen und Vorlagen übergeordneter Stellen, insbesondere zum Thema Einwilligungen. Dies hat auch den Hintergrund, dass das jeweils eigene Erarbeiten von Einverständniserklärungen in Tausenden von Gemeinden erhebliche Ressourcen beansprucht – und am Ende nicht zwingend zu befriedigenden Ergebnissen führt. Jedenfalls waren von drei Erklärungen, die wir stichprobenhaft juristisch prüfen ließen, zwei für eine rechtssichere Umsetzung der DSGVO nicht geeignet. Eine kommunale Verantwortungsträgerin erklärte selbst:

„Unsere Datenschutzerklärungen [gemeint waren Einwilligungen, d. Verf.] sind garantiert nicht der Bringer, die wir unterschreiben lassen. Die werden immer länger, in der Hoffnung, viel hilft viel. Das kann man nicht mehr transportieren, das kann man auch nicht mehr übersetzen.“

(Sachgebietsleiterin Integration)

Zumindest dort, wo Länder flächendeckend ein Fallmanagement fördern, sollten sie den Kommunen bzw. allen geförderten Trägern Vorlagen für Datenschutzerklärungen und Einwilligungen zur Verfügung stellen.¹¹ Diese sollten in möglichst einfacher Sprache formuliert und zumindest in die wichtigsten Herkunftssprachen der Klient:innen übersetzt werden. Gleichzeitig sollten die Vorlagen auch variabel sein, damit z. B. die relevanten Themenbereiche und Zwecke oder die Akteure, mit denen Informationen geteilt werden dürfen, individuell eingetragen oder angekreuzt werden können.

Doch auch bei der zentralen Bereitstellung von Vorlagen stehen diejenigen Stellen, die mit Einwilligungen arbeiten, in der Pflicht, diese auf möglichst einfache Weise zu erklären und dabei insbesondere deutlich zu machen, dass sowohl die Speicherung als auch die Weitergabe von Daten an Dritte freiwillig sind und nur dann erfolgen, wenn die Klientin oder der Klient dies wünscht. Das bedeutet auch, dass transparent werden sollte, was im Falle der Nichteinwilligung die Folgen sind.

Die Problematik des Machtungleichgewichts und der damit verbundenen Annahme von Nichtfreiwilligkeit lässt sich nicht gänzlich ausräumen. Sie fällt jedoch unterschiedlich stark ins Gewicht, je nachdem ob es sich um Behörden der Eingriffsverwaltung (wie die Ausländerbehörde) handelt, in denen es unwahrscheinlich ist, dass Klient:innen sich in ihrer Entscheidung frei fühlen, um Behörden mit anderen Sanktionsmöglichkeiten (wie Jobcenter) oder um ein freiwilliges Beratungsangebot in kommunaler Trägerschaft. Je klarer ein solches freiwilliges Angebot sichtbar und faktisch von den Eingriffsbehörden abgegrenzt ist, desto weniger problematisch scheint die Arbeit mit Einwilligungen (Veigel 2021: 30 f.). Die Praxis einiger Kommunen, gleich nach dem Zuzug bzw. der Zuweisung in der Ausländerbehörde generelle Einverständniserklärungen von Geflüchteten zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit einzuholen, scheint vor diesem Hintergrund jedenfalls problematisch.

Im Laufe unserer Erhebung ist uns auch mehrfach die Forderung begegnet, die Datenverarbeitungsbefugnisse im Integrationsbereich gesetzlich zu verankern, womit der Einsatz von Einwilligungen in vielen Fällen unnötig würde (siehe Juristische Grundlagen I, S. 13). Dies dürfte jedoch nur möglich sein, wenn zuvor Integration als kommunale (Pflicht-) Aufgabe bundes- oder landesgesetzlich definiert würde, was wiederum weitgehende, auch finanzielle Implikationen hätte. Die damit verbundene Frage nach Zugriffsrechten von ‚Integrationsbehörden‘ auf das AZR (siehe Infobox 3, S. 24) oder andere Datenbanken wird in Kapitel 4.3 diskutiert.

Es scheint jedenfalls konsistent, dass im Rahmen einer kommunalen Integrationsberatung, die sich als freiwilliges Angebot an Zugewanderte richtet und je nach Bedarf unterschiedlich intensiv in Anspruch genommen wird, auch über eine freiwillige Einwilligung abgefragt wird, wie viele und welche Daten der Klient:innen erfasst und ggf. geteilt werden.

10 So z. B. die Arbeitshilfe des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (2018: 13).

11 Ein Beispiel hierfür sind die Vorlagen für das landesgeförderte „Integrationsmanagement“ in Baden-Württemberg: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/international/fluechtlinge/integration/seiten/antragsverfahren-formulare/> (zuletzt abgerufen am 20.02.2022).

Infobox 3: Das Ausländerzentralregister: Risiken und Chancen

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine zentrale Datenbank in Verantwortung des BAMF. Es „unterstützt durch die Speicherung und Übermittlung der im Register gespeicherten Daten von Ausländern die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen“ (§ 1 Abs. 2 AZRG).

Im AZR erfasst sind alle Ausländer:innen, die für mindestens drei Monate in Deutschland leben bzw. gelebt haben. Stand 2021 sind dies knapp 19 Millionen Personen. Die Menge an gespeicherten Daten variiert je nach Personengruppe: Am wenigsten Daten sind über EU-Bürger:innen gespeichert, die meisten Datenfelder gibt es für Zugewanderte, die einen Asylantrag gestellt haben. Für die Qualität der Datensätze sind jeweils diejenigen Behörden verantwortlich, die Daten in das AZR einpflegen.

Insgesamt haben rund 16.000 öffentliche Stellen auf das AZR Zugriff, davon knapp 4.000 im automatisierten Verfahren nach § 22 AZRG, darunter Ausländerbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, Jobcenter, Sozialämter und Gerichte. Die Zahl der täglichen Datenabfragen lag im Jahr 2020 bei 260.000 (Deutscher Bundestag 2021).

Aufgrund seiner Größe und der hohen Anzahl an zugriffsberechtigten Personen gilt das AZR als gefährdet für Missbrauch (Lincoln 2022: 14–16). Kritisiert wurde auch immer wieder die Qualität der Daten: So wurden bei automatisierten Überprüfungen große Mengen nicht zuordenbarer oder mehrfach erfasster Datensätze festgestellt (Deutscher Bundestag 2019).

Seit einigen Jahren erfolgt in kurzen Abständen eine Weiterentwicklung bzw. ein Ausbau des AZR, zuletzt mit dem Gesetz vom 09.07.2021.¹² Darin wird die Mehrfacherfassung von „mitunter identische[n] Daten“ durch die jeweils „nächste Behörde in der Prozesskette“ (BMI 2021: 1) problematisiert. Abhilfe soll der Ausbau des AZR zum „führenden und zentralen Ausländerdateisystem“ (ebd.: 4) schaffen: Hierzu sollen bestimmte Daten nur noch im AZR und nicht mehr dezentral in den kommunalen Ausländerdateien gespeichert werden, um damit unterschiedlichen Behörden, auch nach Wohnortwechseln, unmittelbar zur Verfügung zu stehen. Zudem soll eine „zentrale Dokumentenablage geschaffen werden, insbesondere für Dokumente, die von Ausländern bereits im Original vorgelegt wurden und in der Folge regelmäßig auch von anderen Behörden benötigt werden“ (ebd.: 2).

Bereits zuvor wurden mit den Gesetzesänderungen von 2016 und 2019 die Zugriffsrechte auf weitere Behörden ausgedehnt, ein Kerndatenbestand definiert und erweitert (z. B. um familiäre Verbindungen und für Teile der Zugewanderten um deren Fingerabdrücke). Außerdem wurden für die Zielgruppe der Asylsuchenden weitere Datenfelder angelegt, in denen integrationsrelevante Daten wie Schulbildung, Beruf, Integrationskurssteilnahme und Sprachkenntnisse gespeichert werden sollen (§ 3 Abs. 3 AZRG).

Die Kritik an den erfolgten und geplanten Änderungen kann an dieser Stelle nur sehr knapp angerissen werden. Sie reicht von Fragen der Praktikabilität (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2021) über eine Ablehnung der Erweiterungen bis hin zu einer generellen Infragestellung der Verfassungsmäßigkeit des AZR. Der Paritätische Gesamtverband kritisiert beispielsweise, dass Zugewanderte keinerlei Einfluss auf die Erfassung und Weitergabe ihrer Daten haben und dass deren Umfang durch die geplante Reform weiter zunimmt. Zudem fehle es ganz grundsätzlich am „erheblichen öffentlichen Interesse der zentralen Speicherung dieser hochsensiblen Daten“ (Der Paritätische Gesamtverband 2021: 5). Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände weist in ihrer Stellungnahme bezüglich der zentralen und einmaligen Speicherung auf die Gefahr hin, „dass einmal falsch erfasste Sachverhalte später kaum noch überprüft werden“ (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2021: 3). Der Bundesdatenschutzbeauftragte problematisiert darüber hinaus, dass die hohe Zahl und schnelle Umsetzung der Reformen in den vergangenen Jahren auch dazu führten, dass nicht alle Änderungen überhaupt umfassend datenschutzrechtlich geprüft werden konnten (Migazin 2022).

Gegenstand von Kritik in besonderem Maße ist, dass ab November 2022 Asylbescheide im Volltext im AZR gespeichert werden sollen – und damit hochsensible Informationen von einer Vielzahl von Nutzer:innen abgerufen werden können (Lincoln 2022: 10 f.; Der Paritätische Gesamtverband 2021: 4 f.).

Gleichzeitig ist die geplante zentrale Dokumentenablage im AZR aber auch als Chance im Sinne des Once-Only-Prinzips und als mögliche Vereinfachung von Abläufen, auch für Zugewanderte, zu sehen (siehe Kap. 4.6).

Zentral gespeichert werden sollen insbesondere Ausweis- und Identifikationsdokumente. Möglich wird auch, die Ergebnisse der Echtheitsprüfung festzuhalten. „Eine zentrale Ablage und Dokumentation der Validität erlaubt es somit anderen Behörden, dort vorgelegte Ausweisdokumente mit den gespeicherten abzugleichen und auf eigene Echtheitsüberprüfungen zu verzichten“ (BMI 2021: 2).

Damit wird jedoch einerseits der Anspruch an die Validität der gespeicherten Daten und Dokumente umso höher. Andererseits gewinnt auch das Erfordernis verbesserter Transparenz und Kontrollmöglichkeiten für Betroffene noch einmal an Bedeutung (siehe Kap. 3).

In unseren Interviews wurden unter anderem die Qualität und der Nutzen der Daten zu Sprachkenntnissen, Sprachkursen und Bildung (§ 3 AZRG) infrage gestellt. Die Zweifel an der Erfassung solcher Integrationsdaten im AZR bestätigen die Einschätzung von Bogumil et al., dass es nicht darum gehen sollte, „das AZR für weitere Zwecke zu erweitern, jedoch die Zuverlässigkeit der Kerndaten soweit zu sichern, dass diese für anfallende Aufgaben in der kommunalen Verwaltungspraxis mit möglichst geringem Mehraufwand verwertbar sind“ (Bogumil et al. 2018: 109).

Auch der eigene Evaluationsbericht des BMI spricht sich dafür aus, den „Kranz der im Ausländerzentralregister zu erfassenden Daten [sollte] in Zusammenarbeit mit den Anwendern im Hinblick auf eine nicht mehr bestehende Relevanz, eine geringe Erfassungsquote, einen hohen Aktualisierungsbedarf oder eine nur geringe Wirksamkeit“ (BMI 2020: 44) zu prüfen. Hier kommt Lincoln (2022: 13) jedoch zu dem Ergebnis: „In der Realität geschieht das Gegenteil.“

Insgesamt wird daher empfohlen, den Datenkranz des AZR nicht (nur) immer weiter auszubauen, sondern zunächst die Risiken und die Nützlichkeit auch von bestehenden Datenfeldern kritisch zu evaluieren und in der Folge den Datenbestand gegebenenfalls an den entsprechenden Stellen zu reduzieren bzw. zu begrenzen.¹³

12 Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt am 14.07.2021, siehe [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bgbl121s2467.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s2467.pdf%27%5D__1643980334699](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl121s2467.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s2467.pdf%27%5D__1643980334699) (zuletzt abgerufen am 20.02.2022).

13 Ähnlich äußerte sich auch der Bundesdatenschutzbeauftragte Prof. Kelber (Interview, Migazin 2022).

2.4 Fazit und Empfehlungen

Die Unsicherheit im Umgang mit den verschärften Datenschutzregeln ist nach wie vor groß. Überall wird in Eigenregie geprüft, was datenschutzrechtlich möglich sein könnte und was nicht, werden Einwilligungen ‚gebastelt‘ und Praktiken entwickelt, die nicht selten nur deswegen dauerhaft angewendet werden, weil sie nie (extern) geprüft wurden. Ähnlich wie in der Sozialen Arbeit allgemein, fühlen sich viele Verantwortliche bezüglich des Datenschutzes „unsicher und überfordert“ oder empfinden Datenschutzregeln als „hinderlich“ (Goldberg 2021: 27). Ein Desiderat bleibt daher die Vermittlung von gesichertem Wissen über den Sinn, die Regeln und die Grenzen des Datenschutzes. Denn: Wie auch in anderen Bereichen des täglichen Lebens wird zwar relativ häufig (scheinbar) formell korrekt gehandelt, ohne jedoch dem ‚Geist‘ der DSGVO (siehe Infobox 4, S. 27) und der informationellen Selbstbestimmung gerecht zu werden.

Ob die aktuelle Ausgestaltung und Umsetzung der DSGVO das Ende der datenschutzrechtlichen Entwicklungen darstellen, ist noch nicht absehbar. Es ist zu hoffen, dass die positiven wie negativen Folgen dieser Reform auf Bereiche wie die Sozial- und Integrationsarbeit – auf denen bei der Entwicklung der DSGVO ja nicht der Fokus lag – evaluiert werden und in der Folge ggf. Klärungen und Anpassungen erfolgen. Sinnvoll wäre z. B. eine bessere Differenzierung zwischen für die jeweilige Zielgruppe unproblematischen Praktiken und den bedeutsamen und kritischen Datenverarbeitungen – wie insbesondere die Weitergabe an Dritte. Sie könnte helfen, einerseits die Handlungsfähigkeit von Behörden und Beratungsstellen wieder zu erhöhen und andererseits das Verständnis für die eigentlichen Ziele des Datenschutzes zu verbessern. Zu hoffen bleibt insbesondere, dass das Erteilen von Einverständniserklärungen in allen Lebenslagen sich wieder auf ein Maß reduziert, das es ermöglicht, die Aufmerksamkeit an den wirklich sensiblen Stellen zu gewährleisten.

Infobox 4: Der ‚Geist‘ der DSGVO – Grundprinzipien des Datenschutzrechts

In dieser Publikation weisen wir an verschiedenen Stellen auf den ‚Geist der DSGVO‘ hin. Damit meinen wir die Haltung bzw. Zielsetzung, die der DSGVO zugrunde liegt. Eine solche Haltung eines Gesetzes bzw. einer Verordnung lässt sich natürlich nicht exakt definieren. Dennoch lassen sich u. a. aus den Grundsätzen der DSGVO (siehe Art. 5) einige Ziele ableiten, die durch die Verordnung erreicht werden sollen. Sie stehen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Zusammenhang bzw. konkretisieren dieses:



Rechtmäßigkeit und Transparenz: Die Datenverarbeitung muss den geltenden Gesetzen entsprechen. Zudem sollen Menschen wissen, wer welche persönlichen Daten von ihnen speichert oder nutzt.



Zweckbindung: Die Daten dürfen nicht ‚einfach so‘ erhoben werden, sondern sie müssen einem konkreten, festgelegten Zweck dienen. Eine Weiterverarbeitung der Daten zu anderen Zwecken ist nicht erlaubt.



Datenminimierung: Es dürfen nur die Daten erhoben werden, die für den festgelegten Zweck benötigt werden. Eine Datenverarbeitung auf Vorrat für mögliche zukünftige Bedarfe ist somit nicht vorgesehen.



Richtigkeit: Diejenigen, die Daten verarbeiten, müssen dafür Sorge tragen, dass die Daten korrekt und aktuell sind. Falsche Daten müssen möglichst sofort gelöscht oder berichtigt werden.



Speicherbegrenzung: Die Daten, die eine Identifizierung der Person ermöglichen, dürfen nur so lange gespeichert werden, wie es für den Zweck der Datenverarbeitung notwendig ist.



Integrität und Vertraulichkeit: Die Sicherheit der Daten muss gewährleistet sein. Das bedeutet u. a., dass sie vor unbefugten Zugriffen geschützt werden müssen.



Rechenschaftspflicht: Die Person oder Institution, die personenbezogene Daten verarbeitet, muss die Einhaltung all der oben genannten Grundsätze sicherstellen und deren Einhaltung nachweisen können.

Diese Grundsätze sind nicht nur einzeln, d. h. jeder für sich zu betrachten, sondern im Gesamtzusammenhang. So ist beispielsweise Transparenz auch in Bezug auf die Richtigkeit von Daten wichtig: Nur wenn die betroffenen Personen erfahren, dass irgendwo fehlerhafte Daten gespeichert sind, können sie um Korrektur oder Löschung bitten.

Jenseits dieser allgemeinen Überlegungen empfehlen wir für die kommunale Integrationsarbeit:

- Datenschutzrechtliche Fragen sollten häufiger von **übergeordneter Stelle verbindlich geklärt** werden, um Kommunen zu entlasten. Schafft ein Bundesland z. B. ein flächendeckendes Integrations-Fallmanagement, sollte die damit verbundene – bzw. dafür erforderliche – Datenverarbeitung von Anfang an mitgedacht und bei Bedarf gesetzlich geregelt werden. Einige konkrete Ansatzpunkte dazu finden sich in Kapitel 4.
- Im Falle eines landesfinanzierten Programms zur Integrationsberatung bzw. zum Fallmanagement sollte das zuständige Ministerium außerdem den Kommunen und weiteren Trägern **Vorlagen für Einwilligungen zur Verfügung stellen**. Diese müssen so einfach wie irgend möglich gehalten sein und über freie Felder oder Auswahloptionen bezüglich Zweck, Inhalt und ggf. Empfänger:innen von Datenweitergaben individuell anpassbar sein. Eine Übersetzung in die wichtigsten Herkunftssprachen der Klient:innen sollte ebenfalls zur Verfügung stehen.
- Die Verantwortlichen vor Ort stehen in der Pflicht, Einwilligungen gut zu erklären und **bei Bedarf Dolmetschende** heranzuziehen, um eine möglichst informierte Einwilligung zu gewährleisten. Die **Freiwilligkeit muss dabei im behördlichen Kontext in besonderer Weise betont** werden, da die Interaktion zwischen Zugewanderten und Verwaltung in aller Regel durch ein Machtungleichgewicht geprägt ist. Daher kommt es auch darauf an, in welcher Behörde – mit welchen Sanktionsmöglichkeiten – Einwilligungen verwendet werden.
- Gleichzeitig muss davon ausgegangen werden, dass für umfassende Erklärungen in der Praxis oft die zeitlichen Kapazitäten fehlen und auch das Interesse der Klient:innen nicht zwingend vorhanden ist. Dann empfiehlt sich eine **Priorisierung**: Im Zweifel ist wichtig, dass Klient:innen wissen, welche Informationen mit welchen Dritten geteilt werden – während es eher selbstverständlich ist, dass Daten von der erhebenden Stelle selbst gespeichert werden.
- Nicht nur dafür braucht es ein besseres Verständnis der Prinzipien des Datenschutzes in Kommunen und Beratungsstellen. Praxisnahe Schulungen, die auch kritische Diskussionen beinhalten, können helfen, nicht nur die wichtigsten Regeln zu kennen, sondern auch **für den ‚Geist‘ der DSGVO zu sensibilisieren**. Dann wird auch besser erkannt, wann die Erfassung oder Weitergabe von Daten im Sinne der Datenminimierung ggf. verzichtbar ist.

3 Informationelle Selbstbestimmung und Transparenz für Zugewanderte

„Ich würde gerne wissen, was die anderen über mich wissen.“ (Geflüchtete)

Das Ziel eines verbesserten Datenmanagements bzw. eines intensivierten Datenaustauschs wurde von Beginn an auch mit möglichen Erleichterungen für (Neu-)Zugewanderte begründet (Kühn/Heimann 2021: 4). Schließlich bringt die Tatsache, dass verschiedene Behörden und Beratungsstellen jeweils dieselben oder ähnliche Informationen erfassen, auch für die Klient:innen einen Mehraufwand mit sich. Mehrfache Nachfragen und Datenerfassungen können zudem belastend sein und ein Gefühl von Misstrauen oder einer (vermeintlichen) Ungleichbehandlung hervorrufen.

Dieses Kapitel stützt sich insbesondere auf die Interviews mit Zugewanderten und Berater:innen, um die Erfahrungen und Bedarfe von Zugewanderten in Hinblick auf Datenmanagement und Datenschutz zu analysieren.

3.1 Die Perspektiven der Zugewanderten: Datenschutz, Once-Only und andere Prioritäten

Die Themen Datenaustausch und Datenschutz stießen bei den von uns interviewten Zugewanderten auf eher zurückhaltendes Interesse. Ein möglicher Grund dürfte die in Kapitel 2 diskutierte Praxis sein: Datenschutz begegnet ihnen vorwiegend in Form von schwer verständlichen Erklärungen und Einwilligungen, die in aller Regel unhinterfragt unterschrieben werden – so die Aussagen sowohl der Zugewanderten als auch der Interviewten aus Sozialarbeit und Beratung. Mit Blick auf das generell (über)fordernde Ausmaß an Bürokratie in Papierform werden weitere behördliche Texte und Formulare eher hin- als wahrgenommen. Wenn Einwilligungen dann auch noch als „Muss“ (siehe Zitat eines Geflüchteten auf S. 20) verstanden werden, letztlich also gar kein Entscheidungsspielraum vermutet wird, ist es nachvollziehbar, dass an deren Inhalt kein großes Interesse besteht.

Bei Zugewanderten, vor allem Geflüchteten, die erst seit Kurzem in Deutschland sind und hier zum Teil unter prekären Bedingungen leben, ist das Verständnis für die Zusammenhänge verschiedener Behörden und Hilfesysteme in der Regel zudem noch nicht gegeben und die Prioritäten sind meist andere. So bilanziert eine langjährig haupt- und ehrenamtlich in Gemeinschaftsunterkünften tätige Unterstützerin:

„Also ich glaube, die [Geflüchteten in der Gemeinschaftsunterkunft, d. Verf.]¹⁴ verstehen das ganze System nicht. Die verstehen oft nicht den Unterschied zwischen Integrationsmanagement und Ehrenamtskreis und die verstehen den Unterschied nicht zwischen Landratsamt und Jobcenter und wer da für was zuständig ist. Das verstehen die nicht und es ist denen auch egal. Hauptsache, die haben ihr Dach über dem Kopf und ihr Geld und was zu Essen und mal ihre Ruhe und Sicherheit.“

Hinzu kommt, dass das Thema Datenschutz in vielen Ländern bei Weitem nicht den Stellenwert hat, den es in Deutschland und der EU in den letzten Jahren erhalten hat. Dies wiederum lässt vermuten, dass die Sensibilität für Datenschutzfragen mit der Dauer des Aufenthalts und der zunehmenden (politischen) Teilhabe steigt. Ein kürzlich eingebürgerter Geflüchteter aus Syrien äußerte sich kritischer als die anderen Befragten zum behördlichen Umgang mit seinen Daten und fragte rhetorisch:

„Warum unsere Daten als Ausländer so billig sind - das weiß man nicht. Also wenn wir Deutsche wären ...“

Es zeigte sich jedoch auch noch ein weiterer Zusammenhang: Tendenziell äußerten die befragten Zugewanderten ein hohes Vertrauen in deutsche Behörden, was sich mit Ergebnissen z. B. aus dem Integrationsmonitoring der Länder deckt.¹⁵ Jedenfalls zeigten sie kaum Bedenken bezüglich der zur Diskussion gestellten Möglichkeit einer stärkeren und ggf. automatisierten Verknüpfung von Daten zwischen Behörden.

Mehrfach geäußerte Ängste seitens der befragten *Geflüchteten* bezogen sich dagegen auf die Sorge, dass Personen oder gar staatliche Stellen der Herkunftsländer an ihre persönlichen Daten gelangen könnten. Diese Bedenken wurden u. a. mehrfach im Zusammenhang mit Bildungsträgern geäußert, wo zum Teil ein eher laxer Umgang mit persönlichen

Informationen gepflegt werde. Berichtet wurde u. a. von Lebensläufen, die auf einem allgemein zugänglichen Desktop gespeichert wurden.

Während die befragten Zugewanderten also nur geringe Bedenken gegenüber einer stärkeren Verknüpfung von (Stamm-)Daten im Sinne des Once-Only-Prinzips (siehe Infobox 5, S. 31) äußerten, scheint das Thema allerdings für sie auch keine Priorität zu haben. Es gibt zwar ein Unverständnis darüber, wieso selbst bei den gleichen Institutionen immer wieder dieselben Informationen in Formulare eingetragen werden müssen (z. B. bei Folgeanträgen für SGB-II-Leistungen). Dies dürfte sich aber von der Wahrnehmung Nichtzugewanderter kaum unterscheiden. Zumindes, was Stammdaten wie Name, Geburtsdatum oder Kontonummer betrifft, äußerten sich die Befragten tendenziell ähnlich wie diese junge Zugewanderte: „Es wäre schön“, wenn diese Daten gespeichert bzw. zwischen Ämtern weitergegeben würden, sie einzutragen sei aber auch „keine große Sache“.

Im Vergleich zu den teils existenziellen Schwierigkeiten, die manche Zugewanderte mit Behörden erleben (z. B. Nichterreichbarkeit, Intransparenz, empfundene Willkür) oder die sich durch Vorlagepflichten von Nachweisen und Dokumenten ergeben (siehe Kap. 4.6), scheint die Mehrfacherfassung von Daten nachrangig.

14 Gemeint ist eine Unterkunft, in der Geflüchtete bis zur Asylentscheidung durch das BAMF bzw. maximal die ersten beiden Jahre ihres Aufenthalts leben.

15 Die dortige Befragung zeigt, dass das Vertrauen in die kommunale Verwaltung, ebenso wie in Politik und Justiz allgemein, unter Menschen mit Migrationshintergrund etwas höher ist als bei der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund (IntMK 2021: 160–162). In unseren Interviews wurden allerdings die Ausländerbehörden teilweise von dieser positiven Bewertung explizit ausgenommen.



Infobox 5: Digitalisierung der Verwaltung

Im Alltag sind wir es gewohnt, Prozesse digital abzuwickeln: Wir bestellen Waren im Internet, nutzen Online-Banking und bezahlen mit dem Handy oder der Smartwatch. In der Verwaltung hingegen ist es oft noch die Regel, dass persönliche Termine, Dokumente in Papierform und Originalunterschriften erforderlich sind. Dem versucht die Politik seit einigen Jahren durch eine verstärkte Digitalisierung der Verwaltung zu begegnen.

Eines der zentralen Gesetze ist das **Onlinezugangsgesetz** („Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“, kurz: OZG). Es ist im August 2017 in Kraft getreten und verpflichtet Bund und Länder, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Online-Portale anzubieten. Dieser Prozess umfasst sowohl die Digitalisierung von 575 Verwaltungsleistungen als auch die Schaffung vernetzter digitaler Infrastrukturen. Hierbei soll die Nutzer:innenorientierung im Vordergrund stehen.¹⁶ Unter anderem aufgrund fehlender Ressourcen ist jedoch bereits absehbar, dass der anvisierte Zeitplan zur Umsetzung nicht eingehalten werden wird (Kühn 2021: 6).

Für die Umsetzung des OZG wurde ein Servicestandard entwickelt, der Qualitätsprinzipien für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen definiert. Dazu gehört das **Once-Only-Prinzip** („Nur-einmal-Prinzip“): Bürger:innen sollen bestimmte Daten und Dokumente nur einmalig bei einer Behörde abgeben müssen. Anstatt bei einem erneuten Behördenkontakt dieselben Informationen wieder vorlegen zu müssen, sollen Verwaltungen diese bedarfsorientiert austauschen und nutzen können (siehe z. B. Europäische Kommission 2016: 3; SPD/Grüne/FDP 2021: 32). Dadurch sollen sowohl die Bürger:innen und Unternehmen als auch die Verwaltung selbst entlastet und Kosten gesenkt werden. Der Austausch der Informationen soll „mit explizitem Einverständnis der Nutzenden“¹⁷ erfolgen, um datenschutzrechtliche Konformität zu erzielen.

Ein weiteres zentrales Gesetz zur Digitalisierung der Verwaltung ist das **Registermodernisierungsgesetz**. Es wurde im April 2021 verkündet und verpflichtet 51 öffentliche Register – darunter die Melderegister – dazu, die Steuer-Identifikationsnummer als zusätzliches Merkmal aufzunehmen. Dadurch soll der Datenaustausch zwischen verschiedenen Registern erleichtert werden (BVA 2022).

Da dies die Zusammenführung von Daten zu einzelnen Personen ermöglicht und somit die Datenschutzrechte tangiert, soll die Nutzung der einheitlichen Steuer-Identifikationsnummer mit erhöhter Transparenz und verbesserten Kontrollrechten einhergehen. Dies soll insbesondere durch die Einführung eines **Datenschutzcockpits** erreicht werden. Damit bzw. darin sollen Bürger:innen „digital und unkompliziert“ (BVA 2022) einen Überblick darüber erhalten, welche Behörden welche Daten unter Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer ausgetauscht haben.

16 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-ozg-node.html> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

17 Siehe <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/servicestandard/prinzip-4/prinzip-4-node.html> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

3.2 Keine Kenntnis, keine Kontrolle? Zu den Konsequenzen falscher Daten

In unserer Untersuchung wurde deutlich, dass – sei es nun aus Gründen fehlender Sensibilität oder als Folge der behördlichen Praxis und der sprachlichen Barrieren – wenig über den Bestand an gespeicherten persönlichen Daten bekannt ist. Keine der von uns befragten Personen konnte sich erinnern, wo im Laufe der Jahre überall persönliche Daten erfasst und wo Einwilligungen zur Weitergabe erteilt wurden. Zudem haben alle Befragten erst im Laufe unseres Interviews von der Existenz des Ausländerzentralregisters erfahren – und darauf teils interessiert, teils erstaunt bis skeptisch reagiert:

„Ich frage mich gerade, inwiefern diese Daten relevant sind. Warum werden sie registriert, aus welchem Grund? Und wofür werden sie verwendet?“

(Geflüchtete als Reaktion auf eine kurze Erklärung zum AZR)

Dabei wird klar: Mit einer eventuell problematischen Verarbeitung von Daten kann man sich nicht auseinandersetzen, solange man nicht ahnt, dass diese überhaupt stattfindet. Vom in der DSGVO angelegten Grundsatz der Transparenz scheint die erlebte Praxis hier weit entfernt. Ähnlich deutlich wird die Diskrepanz mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das seit dem sogenannten Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts 1983 den Datenschutz in Deutschland prägt:

„Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.“ (BVerfG zit. n. BfDI 2020: 18)

Wir argumentieren an dieser Stelle nicht streng juristisch und gehen außerdem davon aus, dass die jeweiligen Behörden ihren Informationspflichten – z. B. durch das Aushändigen entsprechender, vermutlich jedoch nur deutschsprachiger Datenschutzerklärungen – formalrechtlich nachgekommen sind.¹⁸

Unsere Bezugspunkte sind wiederum eher der ‚Geist der DSGVO‘ und die grundlegenden Ziele des Datenschutzes sowie die offensichtliche Untauglichkeit der bestehenden Instrumente, diesen Zielen mit Blick auf Zugewanderte gerecht zu werden.

Dieser Eindruck verstärkte sich im Rahmen unserer Bemühungen, mit einzelnen Zugewanderten stichprobenartig Selbstauskünfte aus dem AZR zu beantragen. Über solche Auskünfte sollen Transparenz hergestellt und Kontrollmöglichkeiten eröffnet werden. Die Hürden für eine Selbstauskunft sind jedoch hoch: Für den Antrag auf Selbstauskunft nach § 34 AZRG muss – sofern keine anwaltliche Vertretung besteht – zunächst die Unterschrift der bzw. des Antragstellenden notariell oder von einer Behörde beglaubigt werden. Die Antworten erfolgten zudem erst nach mindestens drei Monaten.¹⁹

Dies ist neben der oben angesprochenen Unkenntnis vieler Zugewanderter über das Vorhandensein des AZR ggf. auch ein Grund, wieso die Zahl der beantragten Auskünfte aus dem AZR sehr gering ist.²⁰

Dass die mangelnde Kenntnis von und die fehlende Kontrolle über (zentral) gespeicherte Daten für Zugewanderte ernsthafte Folgen haben kann, sollten diese fehlerhaft sein, veranschaulicht der Fall Ruhin Hosseini (Name geändert, siehe Fallbeispiel 1, S. 34).

Die Qualität der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erfassten Daten Geflüchteter hat sich laut den Einschätzungen unserer Interviewpartner:innen zwischenzeitlich tendenziell verbessert. Gleichzeitig kämpfen noch heute Geflüchtete und ihre Unterstützer:innen mit den Folgen von 2015/2016 fehlerhaft erfassten Daten.

„Die Erfassung der Daten im Landesamt wird von Personal durchgeführt, das in keiner Weise dafür geschult war. Wenn dann beispielsweise ein Jahr später der Asylantrag gestellt wird, halten die Behörden zunächst an den falschen Daten fest. Dass die Ausländerbehörde die Daten dann korrigiert, ist sehr schwierig.“

(Ehemaliger Berater im Asylbereich)

Aus Sicht kommunaler Behörden ist nachvollziehbar, dass eine Änderung von Personenstandsdaten wie Name, Geburtsdatum oder Familienstand nicht einfach „auf Zuruf“ (so eine kommunale Mitarbeiterin) erfolgen kann. Gleichzeitig wurde und wird bei einem erheblichen Teil von Asylsuchenden die Eintragung ins AZR nur „auf Zuruf“, also auf Basis mündlicher Auskünfte durchgeführt, wenn keine entsprechenden Dokumente vorgelegt werden können. Die Tatsache, dass der Anspruch an die Validität von Daten bei der Erstregistrierung gering, die Messlatte für Korrekturen dagegen ungleich höher ist, birgt das Risiko, dass es vom Ablauf einer kurzen, ggf. hektischen Situation nach der Ankunft abhängen kann, ob korrekte oder fehlerhafte Daten längerfristig gespeichert bleiben.

Konkrete Schwierigkeiten treten dann unter Umständen erst nach Jahren auf: wenn ein Dokument mit (leicht) abweichender Namensführung auftaucht, bei der Geburt eines Kindes oder der Einbürgerung – die dann aufgrund der Abweichung ggf. nicht möglich ist.

Neben den praktischen Folgen ist auch die Erfahrung von Machtlosigkeit für Betroffene belastend, wenn ihnen nicht geglaubt oder sogar der eigene Name infrage gestellt wird. Mehrfach berichtet wurde auch der Umstand, dass jegliche (Daten-)Fehler seitens der Behörden zunächst den Betroffenen zur Last gelegt werden. Dieses „institutionelle Misstrauen“ (Affolter 2017: 154) vor allem gegenüber Geflüchteten wurde auch schon in anderen Studien herausgearbeitet und dürfte in Zusammenhang mit einer (Über-)Betonung des Themas Identitätsverschleierung im politischen und medialen Diskurs stehen (Bauer/Schreyer 2019; Good 2015; Trappe 2015).

- 18 Mit Blick auf das AZR ist die informationelle Selbstbestimmung ohnehin eingeschränkt, da die Daten auf Grundlage eines Gesetzes verarbeitet werden und es hierzu keiner Zustimmung der betroffenen Personen bedarf.
- 19 Die Gesellschaft für Freiheitsrechte beantragte im Rahmen einer Studie 2021 gemeinsam mit 13 Zugewanderten Auskünfte und machte mit Blick auf die Bearbeitungsdauer ähnliche Erfahrungen. Bemängelt wurden hier auch unvollständige Auskünfte und (vereinzelt) fehlerhafte Daten (Lincoln 2022: 11 f.).
- 20 Von den 10.000 bis 15.000 Auskünften jährlich (Deutscher Bundestag 2021: 14) entfallen rund drei Viertel auf Auskünfte zur Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status für die Rentenversicherung (siehe Antwort des BAMF auf eine Anfrage unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/anzahl-antrage-auf-auskunfterteilung-aus-dem-auslanderzentralregister/#nachricht-305417>, zuletzt abgerufen am 06.02.2022).

Fallbeispiel 1: Kleiner Fehler, große Wirkung: Der Fall des Asylbewerbers Ruhin Hosseini²¹

Der folgende Fall wurde uns von einer Ehrenamtlichen geschildert. Die umfangreiche Korrespondenz mit verschiedenen Stellen im BAMF und mehreren kommunalen Behörden liegt uns vor.

Die ähnlich klingenden Namen zweier in einer Schlange hintereinanderstehenden Afghanen wurden 2015 bei der Registrierung vertauscht. Beide haben mit ihrer Unterschrift auf dem nur in deutscher Sprache ausgehängten Formular in einer hektischen Situation die Richtigkeit der Daten bestätigt. Hinweise auf den Fehler wurden in der Folge ignoriert, u. a. bei den Anhörungen durch das BAMF, sodass die fehlerhaften Datensätze im Ausländerzentralregister verblieben.

2017 wurde Herrn Hosseini die nach 15 Monaten übliche Erhöhung der Asylbewerberleistungen (Analogleistungen nach § 2 AsylbLG) verweigert, mit der Begründung, er hätte durch „Angabe von falschen Personalien“ zur „direkten Verlängerung [seines] Aufenthalts beigetragen, was einem Rechtsmissbrauch i. S. d. § 2 Abs. 1 AsylbLG entspricht“.

Kurz zuvor wurde durch einen nicht mehr genau nachvollziehbaren Hinweis des BAMF auch ein Strafverfahren wegen „mittelbarer Falschbeurkundung“ gegen beide Asylbewerber eröffnet. Die Betroffenen fürchteten nun eine Abschiebung als Straftäter. Eines der Strafverfahren wurde zeitnah eingestellt.

In den folgenden Monaten blieben weitere Bitten um Korrektur der Namen bzw. „Alias-Namen“ beim BAMF unbeantwortet. Die lokale Ausländerbehörde lehnte mit Verweis auf die Zuständigkeit des BAMF Änderungen ab. Beschwerden beim Datenschutzbeauftragten des BAMF blieben erfolglos. Erst nach Beschwerden bei der Bundesdatenschutzbeauftragten unter Bezug auf das „Recht auf Berichtigung“ (Art. 16 DSGVO) und deren Intervention im Jahr 2018 konnte der Namensfehler 2019 korrigiert werden, obwohl weiterhin keine amtlichen Dokumente vorlagen.

Das zweite Strafverfahren wurde nun auch eingestellt. Die entgangenen Sozialleistungen wurden wegen Ablauf von Fristen größtenteils nicht nachgezahlt.

²¹ Name geändert.

3.3 Perspektiven und Empfehlungen

Die derzeitige Ausgestaltung von datenschutzrechtlichen Informationspflichten und -rechten trägt – ebenso wie vielfach der Umgang mit Einwilligungen – offensichtlich nicht dazu bei, die informationelle Selbstbestimmung von Zugewanderten zu ermöglichen. Es gelingt kaum, Transparenz herzustellen, was die Kontrollmöglichkeiten von Zugewanderten stark einschränkt.

Bezüglich des AZR wurde bereits vielfach kritisiert, dass dessen mehrfacher Ausbau²² nicht mit einer Stärkung von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten für die Betroffenen einherging (u. a. Diakonie Deutschland / Deutscher Caritasverband 2018: 3; DVD 2021; Paritätischer Gesamtverband 2021: 2). Aber auch im kommunalen Bereich sind Möglichkeiten der Einsichtnahme in Dokumentation und Akten von Ausländer- und Leistungsbehörden kaum verbreitet.

Die Möglichkeit, dass eine niedrighschwellige Prüfmöglichkeit zudem auch Chancen im Sinne einer verbesserten Datenqualität bieten könnte, wird von Verwaltungsseite noch kaum gesehen.

Generell streben derzeit geplante Reformen im Sinne des Registermodernisierungsgesetzes nach einer größeren Transparenz und Kontrolle über personenbezogene Daten in öffentlichen Datenbanken, z. B. durch die Einführung des Datenschutzcockpits (siehe Infobox 5, S. 31).

Derartige Reformvorhaben bieten große Chancen auf Verbesserung. Entscheidend wird sein, dass die Migrations- und Integrationsverwaltung hierbei nicht vergessen wird – und idealerweise nicht erst am Ende des schrittweisen und vermutlich langwierigen Reformprozesses zum Zuge kommt. Sowohl die Sensibilität der Daten als auch die hohe Fehleranfälligkeit und der Ausbau der zentralen Datenspeicherung im AZR verlangen ein höheres Maß an Transparenz und wirksamen Kontrollmöglichkeiten für Zugewanderte.

²² Dass mit diesem Ausbau auch Verbesserungen bürokratischer Abläufe und Chancen im Sinne des Once-Only-Prinzips verbunden sein können, soll hier nicht in Abrede gestellt werden.

Konkret regen wir an:

- Das **Datenschutzcockpit** sollte **für den Bereich Migration und Integration**, insbesondere für das von vielen Behörden genutzte AZR, frühzeitig implementiert werden. Dadurch würden einerseits die Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der Zugewanderten über ihre Daten gestärkt, andererseits könnte dies die Datenqualität verbessern.
- Wichtig sind jedoch auch pragmatische und niedrighschwellige Einsichtsmöglichkeiten vor Ort: Dass Zugewanderte eine **Kopie der über sie z. B. in Ausländerbehörden gespeicherten Daten** erhalten (mit Ausnahmen und Abstrichen), sollte mittelfristig Standard werden. Dies könnte durchaus ungefragt, zumindest beim Erstkontakt, oder auf mündlichen Antrag direkt vor Ort geschehen.
- Denkbar wäre auch eine **Vereinfachung der AZR-Auskunft**, indem diese vor Ort durch die Ausländerbehörden erteilt wird. Da diese sowohl die Identität der Ausländer:innen prüfen als auch Zugriff auf das AZR haben, ließe sich so der bürokratische Aufwand minimieren. Da sich der Auskunftsanspruch jedoch an die verantwortliche Behörde (Art. 15 DSGVO) richtet, also das BAMF/BVA, wäre hierzu ggf. eine Gesetzesänderung notwendig.
- Die Einführung niedrighschwelliger Daten-Kontrollmöglichkeiten sollte begleitet werden von einer verbesserten **Aufklärung zugewanderter Menschen über das Datenschutzrecht** in der EU und in Deutschland. Dazu gehören auch klar verständliche Informationen über das Vorhandensein und den Zweck des AZR. Generell sollten Aufklärungsblätter über Datenverarbeitungen im Migrationskontext mehrsprachig und/oder in möglichst einfacher Sprache vorliegen. Denkbar wäre zudem, das Thema Datenschutz in das Curriculum des Orientierungskurses aufzunehmen.
- Ebenso müssten die **Anforderungen an Korrekturen von Daten**, die seitens der Betroffenen als unrichtig identifiziert werden, überdacht werden. Im Spannungsfeld zwischen Betroffenenrechten und der Angst des Staates vor bewussten Falschangaben scheint derzeit das behördliche Misstrauen zu dominieren.

4 Verbessertes Datenmanagement: Konkrete Herausforderungen und Lösungen

Nach diesen Einblicken in die Praxis des Datenaustauschs und den Umgang mit Datenschutzregeln sollen nun Bedarfe und Schnittstellen identifiziert sowie Möglichkeiten erörtert werden, das Datenmanagement in der kommunalen Praxis zu verbessern. Die sich daraus jeweils ergebenden Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 4.8 zusammenfassend dargestellt.

4.1 Warum nicht die eine umfassende Integrationsdatenbank?

Eine gemeinsame Integrationsdatenbank verschiedener Akteure wäre zweifellos ein Schritt in Richtung Once-Only-Prinzip und in diesem Sinne eine Erleichterung für Behörden und Zugewanderte. Denn bisher gilt (nicht nur) im Integrationsbereich eher das ‚Immer-wieder-Prinzip‘: Verschiedene Behörden und Beratungsstellen erfassen jeweils dieselben oder ähnliche Informationen von Zugewanderten für die eigene Datenbank – mit entsprechendem Mehraufwand für Klient:innen ebenso wie für Ämter und Institutionen.

Diese Problematik hat das Themenforum „Integration vor Ort“ im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration²³ der Bundesregierung aufgegriffen und diskutiert. Ausgangspunkt war unter anderem der Ansatz der Stadt Erlangen, deren Integrationsdatenbank in einer Kurz-Expertise der Robert Bosch Stiftung (Ohliger et al. 2019) im Rahmen des Programms Land.Zuhause.Zukunft vorgestellt wurde. Die dort formulierten Ziele gehen über Vereinfachung und Bürokratiereduktion im Sinne des Once-Only-Prinzips hinaus:

Ein bereichsübergreifend vernetztes Datenmanagement wird mit der Hoffnung auf eine nahtlose Begleitung von individuellen Integrationsprozessen und eine verbesserte Steuerung der Integrationsangebote auf kommunaler Ebene verbunden. Hierzu, so die Empfehlung der Autor:innen, sollen Daten von BAMF und Ausländerbehörden, Jobcentern, Sozialbehörden, Sprachkursträgern und Beratungsstellen verknüpft werden (Ohliger et al. 2019: 10).

Diese Überlegungen wurden in unseren Interviews teilweise bestätigt und präzisiert. Ein genereller Informationsbedarf wurde dabei konkret auf die Zeit der hohen Geflüchteten-zahlen 2015/16 bezogen, „als man nicht beantworten konnte, wer ist überhaupt hier, das war da das große Problem“ (Bereichsleiter Integration).²⁴ Andere kommunale Vertreter:innen argumentierten aus der Perspektive der Zugewanderten, die sich wunderten, wieso ihnen überall wieder dieselben Fragen gestellt würden, sie „immer einmal quasi dieselbe Leier von Anfang an erzählen“ (kommunaler Mitarbeiter Integrationsamt) müssten.

23 Siehe <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

24 Der Wunsch seitens der Kommunen nach präziseren Daten war auch ein Ergebnis der groß angelegten Befragung des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung im Frühjahr 2016 (vhw 2016: 18). Seitdem haben Bund, Länder und Kommunen in die Verbesserung der Infrastruktur investiert: Es wurde Hardware für die Registrierung von Schutzsuchenden angeschafft, teilweise wurden dauerhaft Fallmanager:innen eingestellt usw. Daher kann davon ausgegangen werden, dass viele Kommunen insgesamt besser für einen erneuten Anstieg der Zuzugszahlen gerüstet sind, als dies 2015 der Fall war. Inwieweit jedoch z. B. die Systeme der Erstregistrierung durch das BAMF zwischenzeitlich so aufgestellt sind, dass sie auch bei rapide ansteigenden Zuzugszahlen eine verlässliche Datenerfassung und Weitergabe an die aufnehmenden Kommunen gewährleisten können, lässt sich im Rahmen unserer Erhebung nicht beantworten.

Zudem wurden Mehrfachberatungen derselben Klient:innen zum selben Thema als Verschwendung von Ressourcen problematisiert, sowohl von ehrenamtlich Engagierten als auch von Hauptamtlichen.

„Das Problem ist nicht, dass ich die Daten nicht mit einer anderen Beratungsstelle teilen könnte, sondern dass der Klient in der Regel zu fünf Beratungsstellen läuft. Und die dann nicht wissen, dass der schon bei anderen vier Beratungsstellen war. [...] Ich habe Klienten, die sich einfach [...] zu Tode beraten lassen, weil sie sich irgendwann von demjenigen, der am schnellsten ist, bei denen er am meisten meckert, die beste Lösung bekommt.“

(Kommunaler Mitarbeiter Integrationsamt)

Und weiter:

„Es geht da prinzipiell auch um eine fallführende Stelle [...]. Also es geht nicht darum, dass der Klient keinen Anspruch darauf hat, sich auch von anderer Seite Information zu holen. Es geht aber darum, [...] diese Information zu haben [...], um in Austausch auch mit anderen Stellen zu treten. Zu sagen: Hey, pass auf, ich bin da an dem Klienten dran, der hat mich schon zu den und den Themen entsprechend gefragt, wenn der zu dir kommt, nur dass du Bescheid weißt, ich habe da schon, keine Ahnung, 15 Stunden investiert.“

Präzisiert wurde von einem anderen kommunalen Experten, dass weniger die Mehrfachberatung, sondern vor allem die Mehrfachbeauftragung ein Problem sei, wenn also mehrere haupt- oder ehrenamtliche Stellen denselben Antrag stellen oder ein Kind „dreimal an der Schule angemeldet wird“. Diese Argumente sind nicht von der Hand zu weisen. Dass eine gemeinsame Datenbank aller an Integrationsprozessen Beteiligter auch Vorteile hätte, ist unbestritten. Dass sie dennoch in Abwägung verschiedener Aspekte praktisch und datenschutzrechtlich weder umsetzbar noch wünschenswert ist, hat sich im Verlauf unserer Erhebung herauskristallisiert und wird auch von der Mehrheit der kommunalen

Befragten unterstrichen, nicht zuletzt mit dem kritischen Schlagwort des „gläsernen Migrantens“ bzw. dem Hinweis, dass eine ähnliche Datenbank für Nichtzugewanderte kaum vorstellbar wäre:

„Das ist halt, glaube ich, die Frage, die man sich am Anfang stellen muss, inwieweit baue ich was auf, was ich selber niemals akzeptieren würde.“

(Bereichsleiter Integration)

Gegen eine gemeinsame Datenbank, die die oben genannten Versprechen einlöst, sprechen verschiedene Gründe.

a) In erster Linie sind das **die Regeln des Datenschutzes** und das **Prinzip der informationellen Selbstbestimmung**:

Wird eine neue, zentrale Datenbank eingerichtet, in der mehr Informationen als bisher gespeichert oder bestehende Daten mit weiteren Akteuren geteilt werden, muss deren Konformität mit der DSGVO geprüft werden. Insbesondere muss ein legitimer Zweck des neuen Instruments definiert werden und es muss dargelegt werden, wieso diese Datenbank zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist. Das zentrale Speichern der gesamten Beratungshistorie dürfte unter anderem dem Prinzip der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 DSGVO) widersprechen. Der teilweise geäußerte Wunsch, in einer Datenbank nachsehen zu können, ob (neue) Klient:innen bereits an anderen Stellen – und zu welchen Themen – in Beratung sind, bleibt nachvollziehbar. Auch ein ganzheitlicher Blick auf individuelle Integrationsprozesse wäre an verschiedenen Stellen von Vorteil. Mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung (siehe Kap. 2) ist eine Erfüllung dieser Wünsche über das Mittel einer umfassenden Datenbank aber nicht zu rechtfertigen. Es steht Klient:innen von Beratungsstellen – ob zugewandert oder nicht – letztlich frei, welche Informationen sie mit diesen teilen. Auch einer unserer kommunalen Interviewpartner verwies auf die „klassische Autonomie in der Sozialberatung“, genauer die Vorgabe in der Sozialen Arbeit: „regelmäßig werden die Daten beim Betroffenen selbst erfragt“ (Goldberg 2021: 35, unter Bezug auf § 67a SGB X).

Auch der Umweg über eine generelle Einwilligung, mit der Zugewanderte gleich nach der Ankunft den Datenaustausch zwischen unterschiedlichen (kommunalen) Stellen erlauben, hebt die datenschutzrechtlichen Argumente nicht auf, wenn man die Grundsätze der Datenminimierung, der Informiertheit und die Problematik des Machtungleichgewichts im behördlichen Kontext ernst nimmt.

Den Prinzipien des Datenschutzes entsprächen dagegen Modelle wie Apps (siehe Fallbeispiel 2, S. 39) oder QR-Codes, bei denen die eigenen Daten und Dokumente bei den Zugewanderten verbleiben und diese entscheiden, mit welchen Stellen sie welche Informationen teilen möchten. Der Ansatz scheitert jedoch (noch) an der äußerst geringen Nutzung seitens der Zugewanderten.²⁵

Gewisse Dopplungen müssen also hingenommen werden. Sie ließen sich aber z. B. durch klarere inhaltliche und / oder räumliche Abgrenzungen zwischen Beratungsangeboten reduzieren. Möglich wäre auch, Klient:innen bei einer Erstberatung mithilfe einer Netzwerkkarte zu befragen, mit welchen Beratungsstellen sie ggf. bereits in Kontakt sind.

25 Über die Gründe der geringen Nutzung kann ohne entsprechende Befragungen nur gemutmaßt werden. Der Ansatz der Anwendung ist jedoch vielversprechend, da er dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung in hohem Maße Rechnung trägt. Denkbar wäre, dass bei einer breiteren Anwendbarkeit (d. h. Nutzbarkeit der App für verschiedene Anwendungsfälle, z. B. auch bei der Verlängerung von Aufenthaltstiteln oder Sozialleistungen, siehe Kapitel 4.6) sowie bei einer erhöhten Sensibilität für den Datenschutz auch die Nutzung derartiger Lösungen steigt.

Fallbeispiel 2: Das digitale Bildungsportfolio „MoBio“ des Rhein-Neckar-Kreises

Die Anwendung „MoBio“ (Mobile Biografie für Neuzugewanderte) wurde entwickelt, um Geflüchteten einen selbstbestimmten Umgang mit ihren Daten und Dokumenten zu ermöglichen und gleichzeitig mehrfache Erfassungen bei unterschiedlichen Akteuren zu reduzieren.

Einerseits können die Integrationsmanager:innen im Landkreis mit der Anwendung arbeiten. Sie speichern dort Zielvereinbarungen oder Lebensläufe, stellen Dokumente ein und haben einen eigenen Case Management-Bereich.

Gleichzeitig erhalten auch die Geflüchteten selbst Zugriff: Sie können jederzeit eigenständig auf ihre Daten zugreifen, diese ergänzen und überarbeiten. Hierzu steht MoBio in mehreren Sprachen zur Verfügung. Die Zugewanderten können dann auch selbst entscheiden, welche Dokumente und Daten sie mit unterschiedlichen Akteuren (Jobcenter, Sprachschulen etc.) teilen. Diese können mit wenigen Klicks freigegeben werden.

Allerdings: Laut Aussagen der Projektverantwortlichen macht von der selbstständigen Nutzung – ganz ähnlich wie bei den Ordnern, die in vielen Kommunen zur Ablage von Dokumenten ausgegeben werden – nur ein Bruchteil der Klient:innen Gebrauch, eine Weitergabe und Verknüpfung von Daten findet kaum statt. Derzeit wird MoBio zuvorderst als Case Management Tool für Integrationsmanager:innen genutzt. Für eine künftige Nutzung durch weitere Personenkreise könnte das Tool angepasst werden. Genauere Planungen stehen derzeit noch aus.

b) Zweitens käme es zu **Abgrenzungsfragen**, die sich nur schwer beantworten lassen:

Wie lange gilt eine Person als (neu)zugewandert oder geflüchtet und bleibt damit in einer Integrationsdatenbank angelegt? Im Gegensatz zum AZR, dessen Bestand über die Nationalität eindeutig definiert wird, bleibt das Merkmal Integration interpretationsbedürftig. Alle (neu) zugewanderten Menschen in einer gemeinsamen Datenbank der vor Ort relevanten Akteure anzulegen, ihnen also Integrationsbedürftigkeit und Beratungsbedarf zu unterstellen, würde der Realität unterschiedlicher Lebenslagen nicht gerecht und widerspräche im Übrigen erneut dem Grundsatz der Datenminimierung.

c) Drittens hat sich die **mangelnde Praktikabilität** bereits in Modellprojekten gezeigt:

Ein zentraler Akteur der Integrationsarbeit sind die Jobcenter. Sie pflegen jeweils eigene Datenbanken, die sich am Arbeitsauftrag und den Kennzahlensystemen der Bundesagentur für Arbeit orientieren.²⁶ Es ist nicht realistisch, dass diese für eine Teilgruppe (die zudem schwer abgrenzbar ist) ihrer ‚Kund:innen‘ ein weiteres System parallel nutzen oder gar pflegen, so die übereinstimmende Einschätzung unserer Interviewpartner:innen. Tatsächlich zeigen auch die praktischen Erfahrungen der wenigen Kommunen, in denen die Nutzung einer gemeinsamen Datenbank durch mehrere Akteure vereinbart wurde, dass diese im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden – insbesondere der Jobcenter – nicht umgesetzt wurde.

26 Siehe <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

d) Viertens stellen sich auch die **Bedarfe an ein Datenmanagement** unterschiedlich dar:

Nicht nur für Jobcenter gilt, dass sich das jeweilige Dokumentationssystem am Arbeitsauftrag und Selbstverständnis der jeweiligen Einrichtung orientiert. So werden Informationen unterschiedlich selektiert, gegliedert und aufbereitet. Eine Migrationsberatung könnte mit Datensätzen der Jobcenter unter Umständen nicht viel anfangen – und umgekehrt.

Dies bedeutet im Zwischenfazit: **Kommunale Datenbanken**, die die wesentlichen Informationen aller Geflüchteten (oder gar aller Zugewanderten) bündeln, **sind kein praktikables Modell und erscheinen unseren kommunalen Interviewpartner:innen mehrheitlich auch nicht erstrebenswert**. Projekte mit diesem Ansatz sind, jedenfalls mit Blick auf ihren ursprünglichen Zweck, gescheitert.

Die folgenden Unterkapitel beschäftigen sich daher mit Verbesserungsmöglichkeiten jenseits einer zentralisierten und umfassenden Datenmanagementlösung – und die gibt es zweifelsohne: Mit Blick auf eher weniger sensible Basisdaten, an konkreten Schnittstellen bestimmter Hilfesysteme oder im (oft noch nicht digitalen) Management von Dokumenten und Nachweisen, das viele Zugewanderte vor häufig zeitaufwändige und manchmal unlösbare Herausforderungen stellt. Wir orientieren uns dabei an Themenbereichen und Fallkonstellationen, weniger an vorab definierten Zielgruppen (wie Geflüchteten oder Drittstaatsangehörigen).

4.2 Kommunales Fallmanagement: Welche Daten und wofür?

Schon die Rückmeldungen auf unsere breit gestreute Abfrage der ersten Erhebungsphase (Ergebnisse siehe Kühn / Heimann 2021) machten deutlich, dass Datenmanagement und Datenverknüpfung vor allem dort zu einem sichtbaren Thema werden, wo ein kommunales Fallmanagement als weiterer Akteur hinzukommt und damit eine weitere Zuständigkeit entsteht. Dies ist insbesondere in Baden-Württemberg der Fall, wo das Land seit 2017 flächendeckend das sogenannte Integrationsmanagement finanziert: Eine Einzelfallbegleitung für Geflüchtete mit einem Fallschlüssel von etwa 1:100, die in der Regel bei den Kreisen oder Gemeinden angesiedelt ist. Ein ähnliches Programm befindet sich in Nordrhein-Westfalen seit 2021 im Aufbau (Bogumil / Hafner 2021: Kap. 3).²⁷ In anderen Bundesländern verfolgen manche Kommunen, teils aus Landes-, teils aus Eigenmitteln finanziert, vergleichbare Ansätze (siehe Infobox 6, S. 41). Die kommunalen Fallmanager:innen bauen ein eigenes System der Falldokumentation auf, das neben die bereits bestehenden Dokumentationssysteme tritt und häufig sehr umfassend ausfällt.

Während die Art der Datenerfassung bei den Arbeitsagenturen und den als gemeinsame Einrichtung geführten Jobcentern in einer bundeseinheitlichen Software erfolgt, findet sich auf Seiten der Kommunen und der freien Träger eine unübersichtliche Menge unterschiedlicher Fachverfahren und Softwarelösungen. Häufig zum Einsatz kommen auch Excel-Tabellen, teilweise ergänzend zur Verwendung eines Fachverfahrens. Auch die Datenerfassung und Dokumentenablage in Papierform gehört noch nicht überall der Vergangenheit an (Götz et al. 2019: 7). Als Grund wurde in unseren Interviews genannt, dass sich in der verfügbaren Dokumentationssoftware nicht alle relevanten Informationen abbilden ließen und daher parallel mit Excel-Tabellen oder handschriftlichen Notizen gearbeitet werde.

²⁷ Über das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM) werden seit 2021 flächendeckend Stellen zum strategischen Integrationsmanagement und zum individuellen Fallmanagement gefördert: <http://www.kfi.nrw.de/Foerderprogramme/Kommunales-Integrationsmanagement/index.php> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

Infobox 6: Im Trend: Kommunales Fallmanagement

Nach Baden-Württemberg 2017²⁸ ist Nordrhein-Westfalen im Jahr 2021 als zweites Bundesland in die flächendeckende Förderung eines Integrationsfallmanagements auf kommunaler Ebene eingestiegen. Wissenschaftliche und politische Empfehlungen (Bogumil/Hafner 2021) argumentieren vermehrt zugunsten eines solchen Ansatzes, der auch auf bundespolitischer Ebene diskutiert wird.

Im Rahmen dieser Studie können weder die komplexen Anforderungen an ein solches Fallmanagement²⁹ (z. B. Reis 2020) dargelegt, noch die Argumente und (fehlenden) empirischen Belege seiner Wirksamkeit (Bogumil/Hafner 2021: 88) umfassend erörtert werden.

Grundsätzlich soll jedes Case Management bzw. Fallmanagement – als Methode der sozialen Arbeit – eine kontinuierliche Begleitung aus einer Hand gewährleisten „und unterschiedliche Hilfen und Leistungen koordinieren (und damit zumindest im Auge behalten)“ (Reis 2020: 191). Es wird also v. a. dann notwendig, wenn Bedarfslagen komplex und Hilfesysteme bzw. Angebote zersplittert sind.

Die vielfach geschilderte Komplexität von Strukturen, rechtlichen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten im Integrationsbereich (Schammann/Kühn 2016; Thränhardt/Weiss 2016) legt ein Fallmanagement für Zugewanderte nahe. Individuelles Fall- bzw. Integrationsmanagement im Sinne der Landesförderungen ist auch bzw. vor allem ein Schnittstellenmanagement, das „rechtskreisübergreifend unter Berücksichtigung der individuellen Lebenslage und Bedarfe die Integration der zugewanderten Menschen befördert“ (MKFFI 2020: 10).

Zur Herausforderung wird, dass ein solches Angebot neben bereits bestehende Strukturen tritt, die ebenfalls den Anspruch und Auftrag haben, im Sinne eines Case Managements zu arbeiten, insbesondere Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und Jugendmigrationsdienste (JMD) sowie die Jobcenter, regional auch weitere Beratungsangebote. Auch wenn die Fallzahlen und die Rahmenbedingungen mit teils „rigiden Steuerungsmechanismen“ (Göckler et al. 2014: 13) ein ganzheitliches Case Management in Jobcentern kaum zulassen (ebd.: 8–16; 21) und dieses auch in der MBE nicht regelmäßig zum Einsatz kommt (BAMF 2015: 13; 317–321), erfordert das Nebeneinander verschiedener Angebote klare Abgrenzungen oder Kooperationsstrukturen.³⁰

Gleichzeitig wurde in unseren Interviews darauf hingewiesen, dass auch ein Fallmanagement in kommunaler Hand nicht mit allen Klient:innen personell möglich noch fachlich notwendig ist, da eben auch nur ein Teil der Zugewanderten komplexe Bedarfslagen mitbringt bzw. nur ein Teil von ihnen dafür professionelle Hilfe benötigt. In diesem Sinne überrascht es auch nicht, dass die Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg zutage förderte, dass nur für einen Teil der betreuten Geflüchteten die vorgesehenen Integrationspläne existierten und diese nur für eine kleine Minderheit tatsächlich bearbeitet und aktualisiert wurden (Götz et al. 2019: 17–20; 45).

Dementsprechend fällt die teilweise behauptete Unterscheidung zwischen Case Management und „klassischer Sozialarbeit“ (Götz et al. 2019: 52) in der Praxis weit weniger klar aus. Dort, wo mit dem Label „Fallmanagement“ gearbeitet wird, betrifft das nur eine Teilgruppe der Klient:innen. Gleichzeitig arbeiten auch Integrationsberater:innen oder Flüchtlingssozialarbeiter:innen in anderen Bundesländern teilweise nach dem Prinzip des Case Managements, das seit einigen Jahrzehnten eben ein Instrument klassischer Sozialarbeit ist (Reis 2020: 188–192).

28 Über das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM) werden seit 2021 flächendeckend Stellen zum strategischen Integrationsmanagement und zum individuellen Fallmanagement gefördert: <http://www.kfi.nrw.de/Foerderprogramme/Kommunales-Integrationsmanagement/index.php> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

29 In der Fachliteratur wird teilweise auch der synonyme Begriff Case Management verwendet.

30 Auch die Grundsatzdebatte, ob dieses Nebeneinander verschiedener kommunaler und freier Träger von Integrationsberatung, das ja wiederum neue Schnittstellen mit sich bringt, langfristig die beste Lösung ist, wird in der Zukunft noch weitergeführt werden.

Neben den Chancen eines flächendeckenden Fallmanagement-Angebots für Zugewanderte sollen an dieser Stelle noch zwei mögliche Risiken bzw. Nebenwirkungen kurz angerissen werden:

a) Schon der Begriff „Management“ kann mit einem Steuerungsanspruch der Beratenden bzw. der Verwaltung assoziiert werden. Auch Zugewanderte ‚steuern‘ in einer pluralistischen Gesellschaft ihren Lebensweg jedoch vorwiegend selbst (Kühn 2018: 17). Behauptet die Politik die Notwendigkeit eines flächendeckenden Fallmanagements für eine Gruppe – alle Geflüchteten, alle Neuzugewanderten – suggeriert dies eine generelle Unselbstständigkeit und lässt den erheblichen Anteil an Zugewanderten, die ihren Weg eigenständig oder mit ausschließlich privater Unterstützung gehen, außer Acht (Städtetag Baden-Württemberg 2019: 9).

b) Ein Fallmanagement für Zugewanderte birgt die Gefahr, dass Regeldienste und andere kommunale Behörden sich auf dieses Angebot verlassen und Aufgaben an dieses auslagern (insbesondere eine regelmäßige und fortdauernde Formularhilfe). Insgesamt sinkt dadurch der Druck zur Anpassung an eine migrationsbedingt veränderte Gesellschaft bzw. die Motivation zur interkulturellen Öffnung, da es ja eine dauerhafte Mittlerstelle für den Kontakt mit Zugewanderten und scheinbar eine zuständige Stelle für ihre Belange gibt.

Das „Kommunale Integrationsmanagement“ (KIM) in NRW strebt eine enge Verknüpfung der individuellen Fallarbeit mit der strategischen Ebene bzw. einen „umfassenden Transfer“ (MKFFI 2020: 11) zwischen den Ebenen an. Inwieweit das Risiko einer reinen Aufgabenverlagerung damit vermieden und stattdessen das Ziel einer insgesamt „verbesserten Zusammenarbeit und Leistungserbringung in den Regelstrukturen“ (ebd.: 2) erreicht werden kann, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Dort, wo ein neues Beratungsangebot noch im Aufbau war, also insbesondere in NRW, wurden wir mit unseren Fragen nach Systemen für den Datenaustausch mit anderen Akteuren meist darauf verwiesen, dass zunächst einmal die Basis der eigenen Arbeit geklärt werden müsse. Im Zentrum standen die Fragen: Was wird dokumentiert? Von welcher Zielgruppe? In welcher Form? Und: Wie erreichen wir die Neuzugewanderten?

Auch hier zeigte sich, dass **viele Ressourcen gespart werden könnten, wenn von Landesseite eine Software zur Dokumentation zur Verfügung stünde** – so auch die übereinstimmende Einschätzung der befragten kommunalen Zuständigen. Ob dieses Dokumentationssystem dann verpflichtend zu nutzen wäre oder nur eine Option darstellen sollte, war hingegen umstritten. Dem Wunsch nach Einheitlichkeit stehen das Prinzip kommunaler Selbstbestimmung und ein eventueller Bedarf an flexiblen und bedarfsgerechten Lösungen vor Ort gegenüber.

Ein Blick auf die Vorteile führt zurück zum Thema der mehrfachen Datenerfassung: Wenn jede Kommune ein eigenes System pflegt, bedeutet ein Umzug (oder bei Geflüchteten auch eine Verlegung von einer Unterkunft in eine andere) einen kompletten Neustart in der Begleitung und eine Neuerfassung aller Informationen; nicht selten auch den Verlust von Daten. **Ein gemeinsames Dokumentationssystem für alle landesgeförderten Beratungs-/Fallmanagementstellen** böte dagegen die Möglichkeit, alle Daten mitzunehmen und nahtlos an die Beratung anzuknüpfen – ähnlich, wie dies durch das gemeinsame Dokumentationssystem VerBIS bundesweit in den Jobcentern möglich ist.³¹ Gleichwohl entsteht auch hierbei wieder das Dilemma zwischen dem Interesse an einer möglichst effizienten Beratung sowie der Vermeidung von Aufwand auf beiden Seiten und der informationellen Selbstbestimmung der Zugewanderten. Eine kommunale Sachgebietsleiterin äußerte sich kritisch:

„Ich möchte es für mich persönlich auch nicht, wenn ich umziehe, dass meine Daten schon im anderen Landkreis sind. Das ist Datenvorrats-haltung und ich bin ein absoluter Gegner davon.“

³¹ Dies gilt allerdings nicht für die sogenannten Optionskommunen, in denen die Jobcenter komplett in kommunaler Verantwortung sind. Deren Systeme haben untereinander und zu VerBIS in der Regel keine Schnittstellen. Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune geführt werden. Im Falle der Optionskommunen, bei denen die Kommunen als alleinige Träger der Jobcenter fungieren, ist eine Nutzung von VerBIS derzeit nicht erlaubt.

Es müsste sich also auch hier wieder um eine freiwillige Entscheidung der Zugewanderten handeln, ob sie ihre Falldokumentation am neuen Wohnort freigeben möchten oder nicht. Vor allem sollte es die Möglichkeit zur Differenzierung geben: Dass Stammdaten, Lebensläufe, Zeugnis- anerkennungen, Sprachkursbesuche und Praktika etc. nicht neu erfasst bzw. erstellt werden müssen, dürfte in der Regel im Interesse aller und unproblematisch sein. Eventuelle sozialarbeiterische Einschätzungen, die immer auch implizite subjektive Wertungen beinhalten können, sind dagegen kritischer zu bewerten und dürften sich eher nicht zur Weitergabe eignen.

Von kommunaler Seite kaum thematisiert wurde die Möglichkeit, dass bei jeder Weiter- oder Freigabe einer Falldokumentation auch den Zugewanderten selbst ein niedrigschwelliges Angebot zur Einsicht gemacht werden könnte – genau dies wäre aber im Sinne der Transparenz und informationellen Selbstbestimmung.

Sehr unterschiedlich fielen die Einschätzungen aus, wie viel überhaupt im Rahmen einer (kommunalen) Integrationsberatung dokumentiert werden soll. Während einerseits ein ganzheitliches Fallmanagement ein „relativ differenziertes Bild der Ausgangslage“ (Reis 2020: 225) von Klient:innen voraussetzt, geht die Tendenz zumindest mancher kommunaler Praktiker:innen eher (wieder) in Richtung einer Reduktion, sowohl mit Verweis auf den Dokumentationsaufwand als auch auf den Datenschutz. Es ginge, so ein Interviewpartner, eher um die Frage „wie man mit weniger mehr erreichen kann, auch was die Daten angeht. Ich muss nicht bis ins Detail alles wissen“ (kommunaler Bildungs-koordinator).

Letztlich muss sich die Auswahl und Menge der zu erhebenden Daten an den Bedarfen und der Zielsetzung der Beratung orientieren. Sie wird also teilweise umfassend ausfallen, teilweise ausschnitthaft und teilweise wird es bei punktueller Beratung keinen Grund zur Datenerfassung geben. Und natürlich gehen manche Zugewanderte auch gänzlich ohne staatliche oder zivilgesellschaftliche Unterstützung ihren Weg. **Daraus folgt jedoch auch, dass es keinen flächendeckenden oder gar einheitlichen Datenbestand für die gesamte Zielgruppe gibt.**³² Dadurch wird einerseits die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Datenverarbeitung in einer solchen Datenbank erschwert, da sich der Umfang der zu erhebenden Daten kaum pauschal benennen lässt.

Vor allem bedeutet es jedoch eine Absage an die – durchaus reizvolle und nachvollziehbare – Überlegung, über ein integrationsbezogenes Individualdatenmanagement die Basis für ein aggregiertes Monitoring der Integration gesamter Zielgruppen (alle Zugewanderten, alle Geflüchteten) zu schaffen. Nichtsdestotrotz lassen sich aus aggregierten Falldaten auch Tendenzen für die strategische Planung ableiten. Wenn sichtbar wird, dass 50 Frauen mit kleinen Kindern keinen Sprachkurs besuchen können, fehlt es vermutlich an der Kompatibilität von Kinderbetreuungs- und Kurszeiten. Wenn mehrere Dutzende alleinstehende geflüchtete Männer es trotz Beratung und Begleitung nicht schaffen, eigenen Wohnraum zu finden, braucht es offensichtlich entweder eine kommunale Vermittlungsstelle zur Gewinnung von Mietwohnungen, einen Zuwachs an preisgünstigen Ein-Personen-Wohnungen oder auch Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierung am Wohnungsmarkt.

Damit solche Bedarfe sichtbar gemacht werden können, ist es auch wichtig, dass eine Software die Möglichkeit bietet, Informationen mit wenigen Klicks zu filtern bzw. zu aggregieren. Sie muss sowohl freie Felder zur Dokumentation komplexer Fälle bieten, als auch hinreichend standardisierte Eingabemöglichkeiten, die Auswertungen ermöglichen.

Konkret wurde von kommunalen Expert:innen zudem auf die teilweise fehlende Möglichkeit hingewiesen, Entwicklungen in ihrem Verlauf zu erfassen: Ein neues Element (z. B. ein neuer Job im Themenfeld Arbeit, ein neuer Kurs im Feld Sprache) ersetzt dann zwangsläufig das vorherige. Eine zielgerichtete Beratung benötigt mitunter aber auch einen Einblick in Entwicklungen in ihrem zeitlichen Verlauf – hierauf sollte bei der Entscheidung für ein Dokumentationssystem geachtet werden.

Neben einer umfassenden Datenbank für das individuelle Fallmanagement **kann eine verbesserte Datenweitergabe auch über technische Schnittstellen zwischen verschiedenen Fachverfahren erreicht werden**. Hierfür müssten verschiedene technische sowie rechtliche Voraussetzungen erfüllt sein. Von technischer Seite betrifft das einerseits das Erfordernis einheitlicher Datenformate, sodass z. B. das Geburtsdatum immer in der Form TT.MM.JJJJ

erfasst würde und nicht etwa in der Form JJ/MM/TT. Dies kann über Standardisierung erreicht werden, wie sie auf Bundesebene bereits durch den Standard XAusländer³³ vorangetrieben wird. Andererseits müssen die technischen Schnittstellen implementiert werden. Vereinfacht aus Sicht der Nutzenden beschrieben bedeutet das, dass festgelegt wird, welche Inhalte aus der einen Software in welche Felder der anderen Software importiert werden sollen. Derartige Implementierungen könnten der Bund oder die Länder finanziell fördern. Darüber hinaus müssen die gesetzlichen Grundlagen für einen solchen Austausch von Daten geschaffen werden.

32 Dies war auch das Ergebnis der Evaluation des Integrationsmanagements Baden-Württemberg, für das eigentlich eine umfassende und flächendeckende Dokumentation geplant war, die auch ein Integrationsmonitoring auf aggregierter Ebene ermöglichen sollte.

33 Dieser Standard ist ein definiertes Format, das den elektronischen Austausch von Daten zwischen Behörden (darunter Ausländerbehörden, Meldebehörden, das BAMF und Trägern der Grundsicherung sowie generell den Austausch von Daten mit dem AZR) erleichtert. Der Standard wird seit 2011 angewendet und stetig um weitere Schnittstellen erweitert. Seit 2019 besteht eine Erweiterung für den Asylbereich (XAusländer-Asyl), die den Datenaustausch auch mit Aufnahmeeinrichtungen ermöglicht (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Digitalisierung/Xauslaender/xauslaender-node.html>, zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

4.3 Stammdaten-Import und Zugänge zum AZR

Auch wenn, wie oben geschildert, eine gewisse Skepsis gegenüber einem umfassenden Datenaustausch besteht, wurde **von kommunaler Seite mehrfach der Wunsch nach verlässlichen Stammdaten geäußert**: Wenn Klient:innen in ein (kommunales) Fallmanagement aufgenommen werden, erfolgt in aller Regel eine händische Erfassung aller Daten – mit Aufwand für beide Seiten und dem Risiko, dass dabei Fehler passieren.

In einzelnen der von uns befragten Kommunen hatten unterschiedliche kommunale Bereiche, unter anderem die Integrationsberatungen, (lesenden) Zugang zur Datenbank der kommunalen Ausländerbehörde. In einem Landkreis verfügt das kommunale Fallmanagement über einen Zugang zur dortigen landesweiten Datenbank und erhält die Stammdatensätze von im Kreis wohnhaften Geflüchteten als Datenimport in die Fallakte. In einem anderen Kreis mit integriertem Ausländeramt hat das Sachgebiet Integration im selben Amt (eingeschränkte) Leserechte direkt im Ausländerzentralregister.

Diese verschiedenen Zugriffsrechte wurden jeweils von den kommunalen Befragten als sehr praktisch und hilfreich beschrieben. Neben Stammdaten scheint insbesondere die Kenntnis über den aktuellen Aufenthaltstitel (der unter Umständen von den Klient:innen nicht immer mitgeführt wird und auch nicht immer aktuell ist) sowie teilweise auch der Einblick in die aufenthaltsrechtliche Historie für die Beratungspraxis wertvoll.

Auch hier stellen sich wieder die Fragen: Was ist hilfreich, was ist praktisch und was ist erforderlich? Und wie sind die unterschiedlichen Ansätze datenschutzrechtlich zu bewerten?

a) Automatisierter Zugang zum AZR nach § 22a? Prinzipiell können alle öffentlichen Stellen Einzelabfragen an das AZR tätigen und – je nach Umfang der benötigten Daten nach einer Prüfung der Zulässigkeit – eine entsprechende Auskunft erhalten (siehe Juristische Grundlagen III, S. 46).

Im oben geschilderten Sinne nützlich für die Praxis wäre aber nur ein direkter bzw. ständiger Zugriff, also die Möglichkeit, Daten ad hoc einzusehen und abzugleichen. Diese Möglichkeit bietet das sogenannte „automatisierte Verfahren“ nach § 22 AZRG. Hierzu sind eine Reihe von öffentlichen Stellen berechtigt, u. a. Polizeibehörden, AsylbLG-Stellen, Jugendämter und Jobcenter. Insgesamt verfügten zum Stand 31.7.2021 knapp 4.000 öffentliche Stellen über einen automatisierten Zugang. Die genaue Zahl der nutzungsberechtigten Mitarbeitenden dieser Stellen ist dem Bundesverwaltungsamt nicht bekannt, liegt aber bei über 67.000 (Deutscher Bundestag 2021: 7).³⁴

Für Integrationsberatung bzw. Integrationsfallmanagement zuständige kommunale Stellen sind nicht in § 22 AZRG aufgeführt. Der Umweg, ihnen über die jeweilige Ausländerbehörde einen regelmäßigen Zugang zu gewähren, entspräche nicht der Intention des Gesetzgebers (siehe Juristische Grundlagen III): Bei den aufgeführten Stellen handelt es sich um eine abgeschlossene Liste.

34 In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke heißt es: „Nur ein Teil der im automatisierten Verfahren zugelassenen Behörden verwaltet die Nutzerrechte für die eigenen Mitarbeitenden über die Benutzerverwaltung des Registerportals im BVA.“ [Dies sind die genannten 67.000.] „Ein anderer Teil greift mit externen IT-Verfahren mit eigener Nutzerverwaltung auf das AZR zu.“ [Diese Zahl ist unbekannt.] (Deutscher Bundestag 2021: 7).

Juristische Grundlagen III: Datenübermittlung aus dem AZR oder den Melderegistern (Autorin: Katrin von Horn)

Integrationsbehörden müssen, sofern sie ein Fallmanagement anbieten, personenbezogene Daten ihrer Klient:innen verarbeiten. Es ist denkbar, dass hierfür bestehende Datensätze aus dem Ausländerzentralregister als Basis für die Fallarbeit oder zum Abgleich genutzt werden, wie dies z. B. für die Jobcenter möglich ist. Wenn Kommunen zugezogene Migrant:innen kontaktieren bzw. über relevante Angebote (z. B. Beratung, Fallmanagement, Sprachkurse) proaktiv informieren wollen, benötigen die Behörden ebenfalls personenbezogene Informationen wie die Grundpersonalien, die aktuelle Adresse und Kontaktinformationen.

Können Integrationsbehörden eine Datenübermittlung beim AZR beantragen?

Alle öffentlichen Stellen können eine Datenübermittlung nach § 10 AZRG beim Ausländerzentralregister beantragen, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Eine Erforderlichkeit liegt vor, sobald die öffentliche Stelle ohne den Erkenntnisgewinn durch die Datenübermittlung ihre Aufgaben nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen kann (Weichert 1998: Rn. 4). Die Integrationsberatung stellt eine wichtige Aufgabe innerhalb der örtlichen Gemeinschaft dar. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist es erforderlich, personenbezogene Daten wie die Grundpersonalien (Familiennamen, Geburtsnamen, Vornamen, Schreibweise der Namen nach deutschem Recht, Geburtsdatum, Geburtsort, -land und -bezirk, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten), die Adresse und Kontaktinformationen der neu zugezogenen Personen zu verarbeiten. Andernfalls ist es Integrationsbehörden nur schwer möglich, ihre Zielgruppe über Integrationsmöglichkeiten zu informieren und ihrer Integrationsaufgabe innerhalb der örtlichen Gemeinschaft nachzukommen. Da neben den Grunddaten auch die Adressen zur Kontaktaufnahme benötigt werden, müssen bei

jedem Übermittlungsersuchen die konkreten Zwecke entsprechend dem Zweckkatalog aus § 8 AZRG-DV benannt werden. Es muss also seitens der Integrationsbehörde angegeben werden, zu welchem Zweck die Datenübermittlung beantragt wird. Vorliegend wird wohl in den überwiegenden Fällen der Zweck der Integration nach § 8 Abs. 3 Nr. 2a AZRG-DV einschlägig sein. Erst nach Prüfung auf die Zulässigkeit des dort angegebenen Zwecks erfolgt die Datenübermittlung.³⁵ Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, hat die Registerbehörde die Übermittlung zu unterlassen (§ 10 Abs. 1 S. 3 AZRG).

Mithin ist es für Integrationsbehörden als öffentliche Stelle also möglich, eine manuelle Datenabfrage für jeden einzelnen Vorgang zu beantragen. Da Integrationsbehörden aber gerade noch keine Informationen über die Migrant:innen haben, ist die manuelle Abfrage für Integrationsbehörden nicht besonders zielführend. Zielführender wäre die sogenannte Gruppenauskunft. Danach richtet sich die Abfrage nicht an eine Person, sondern an eine Mehrzahl von noch unbekannt Personen mit gemeinsamen Merkmalen. Mit Hilfe der Gruppenauskunft könnten so Integrationsbehörden über die Merkmale des Wohnorts und der Staatsangehörigkeit potentiell interessierte Migrant:innen identifizieren. Integrationsbehörden sind jedoch nach § 12 AZRG nicht berechtigt, eine Gruppenauskunft einzuholen.

Zudem ist die manuelle Abfrage sehr zeitaufwendig. Aus dem Grund erfolgt gemäß § 22 AZRG (Deutscher Bundestag 2018: 9) ein Großteil der Datenübermittlungen für viele Behörden heutzutage automatisiert. Hier von sind die kommunalen Integrationsbehörden aber ausgenommen. Für sie besteht keine Möglichkeit des automatisierten Datenabrufs aus dem Ausländerzentralregister, da sie nicht zu den in § 22 AZRG abschließend aufgelisteten Behörden zählen.

Fraglich ist, ob eine automatisierte Datenübermittlung durch Einbeziehung der zuständigen Ausländerbehörden erreicht werden könnte. Wie bereits festgestellt wurde, können Integrationsbehörden im manuellen Verfahren eine Datenübermittlung über das Ausländerzentralregister beantragen. Zeitgleich eröffnet das die Option der Weiterübermittlung nach § 11 Abs. 2 AZRG: Da die Integrationsbehörden die Daten direkt (individuell) aus dem Ausländerzentralregister abrufen könnten, dürfen andere abrufberechtigte Behörden (z. B. Ausländerbehörden) diese Daten grundsätzlich auch an sie weiterleiten. Diese Tatsache könnte der Grundstein für die Schaffung eines eigenen kommunalen „automatisierten“ Datenmanagements sein. Die aus diesem ‚Datenkarussell‘ resultierende Regelmäßigkeit einer Weiterübermittlung müsste meines Erachtens als eine unzulässige Zwecköffnung gewertet werden. Denn sie widerspricht dem Grundgedanken des Gesetzgebers, nach dem eine Weiterübermittlung nur auf Ausnahmefälle beschränkt (11.2.1 AVV-AZRG) und nicht die Grundlage für ein automatisiertes Datenkarussell sein soll.

Können Integrationsbehörden eine Datenübermittlung beim Melderegister beantragen?

Informationen wie Name, Adresse und Staatsangehörigkeit sind nicht nur im Ausländerzentralregister, sondern auch in den örtlichen Melderegistern vorhanden. Das Bundesmeldegesetz ermöglicht in § 34 BMG im Erforderlichkeitsfall die Übermittlung gespeicherter Daten an andere öffentliche Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Für eine praxistauglichere regelmäßige Datenübermittlung muss § 36 BMG in Verbindung mit dem einschlägigen Landesrecht betrachtet werden. Eine Mindestvoraussetzung für den Antrag auf Datenübermittlung ist die Nennung des Anlasses und Zwecks der Übermittlung, der Empfänger:innen und der zu übermittelnden Daten. Wenn die Bereitstellung der Daten als erforderlich für

die Wahrnehmung der Integrationsaufgaben eingestuft wird, wäre es für Integrationsbehörden – welche nach § 2 Abs. 2 BDSG eine öffentliche Stelle darstellen – beispielsweise in Niedersachsen möglich, auszugsweise eine automatisierte Datenübermittlung über das Melderegister nach § 22 NMeldVO zu beantragen.

35 Das Bundesverfassungsgericht setzt voraus, dass jedes Übermittlungsersuchen durch eine Fachkraft geprüft wird. Dieser künstlich erhöhte Verfahrensaufwand trägt zu einem bedarfsorientierteren Übermittlungsersuchen seitens der auskunftssuchenden Stelle bei, siehe BVerfG, Urteil vom 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, Rn. 142. Problematisch in diesem Zusammenhang ist die Aushebelung dieser Kontrollfunktion durch die Beantragung eines automatisierten Verfahrens. Sobald eine Datenübermittlung im automatisierten Verfahren erfolgt, wird die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs auf die abrufende Stelle übertragen (§ 22 Abs. 3 AZRG). Eine Prüfung der Zulässigkeit der Zwecke vor Datenübermittlung ist in diesen Fällen nicht mehr vorgesehen.

Denkbar wäre daher eine entsprechende Gesetzesänderung, mit der kommunale ‚Integrationsbehörden‘ in die Liste der zulassungsberechtigten Stellen nach § 22 AZRG aufgenommen werden – analog etwa zu Jobcentern, die mit ihrem Zugang einen Abgleich von Daten ausländischer Klient:innen durchführen können. Möglich wäre zudem, wie bei anderen Behörden auch, die Leserechte auf bestimmte Datenfelder zu beschränken, sodass beispielsweise Asylbescheide nicht eingesehen werden können.

Für diesen Ansatz spricht, neben der Nützlichkeit von sauberen und nicht abweichenden Stamm- und Aufenthaltsdaten, dass die Leseberechtigung kommunaler Integrationsberatungen aus Sicht von Klient:innen vermutlich deutlich weniger problematisch gesehen würde als die bereits bestehenden Zugriffsrechte vieler anderer öffentlicher Stellen mit Zehntausenden Nutzer:innen.³⁶

Jedoch wurden in Expert:innen-Interviews auf kommunaler und Landesebene auch **Bedenken in Bezug auf einen solchen Zugang** geäußert bzw. Herausforderungen benannt:

- Kommunale Integrationsberatung oder Fallmanagement sind keine bundeseinheitlichen, gesetzlich definierten Aufgaben. Teilweise existieren solche Strukturen dauerhaft, teilweise temporär, teilweise gar nicht und nicht selten ist ihre Umsetzung auch an freie Träger vergeben. Mit einer Aufnahme in die Liste zulassungsberechtigter Stellen müsste also zumindest eine Definition der Aufgaben einhergehen, die zur Zulassung berechtigen können.
- Schon jetzt könnte man die stetige Erweiterung und Öffnung des AZR zum Beispiel in Richtung der Jobcenter und mit Datensätzen zu Schulbildung und Sprachkenntnissen (§ 3 Abs. 3 AZRG, siehe Infobox 3, S. 24) als implizite Zweckverschiebung weg von einer rein aufenthaltsrechtlichen Nutzung des AZR deuten. Mit einer Öffnung für den Integrationsbereich würde sich das Register einen weiteren Schritt vom ursprünglichen Zweck entfernen.

- Das AZR ist seit jeher und insbesondere mit Blick auf seinen Ausbau in den letzten Jahren umstritten. Es sei „zu politisch“ (so eine leitende Beamtin auf Landesebene), als dass man sich für eine Erweiterung einsetzen wollte – auch wenn der Vorschlag einer Öffnung für das Integrations-Fallmanagement „fachlich sinnvoll“ wäre.

Am schwersten wiegt aus unserer Sicht jedoch folgendes Argument: Die Zugangsrechte im AZR beziehen sich stets auf alle Datensätze bundesweit, also derzeit knapp 19 Millionen Personen (Deutscher Bundestag 2021: 3). Schon jetzt ist die Missbrauchsgefahr mit Blick auf die unüberschaubare Zahl an Nutzer:innen hoch (siehe, auch zu Fallbeispielen, Lincoln 2022: 14–16). Unter diesen Rahmenbedingungen und wenn keine lokalen Zugangsbeschränkungen möglich sind, scheint nicht empfehlenswert, den Zugang um weitere Tausende Mitarbeitende aus lokalen Integrationsberatungen zu erweitern.

- b) Gemeinsame Nutzung der lokalen Datenbank der Ausländerbehörde?

Das Gegenargument der Risiken eines bundesweiten Zugriffs greift nicht für die zweite Möglichkeit: ein Zugang der Integrationsberatung zur lokalen Datenbank der kommunalen Ausländerbehörde.³⁷ Dies wird in mindestens einem Landkreis so praktiziert – und als sehr hilfreich beschrieben. Die Datenbank „haben wir immer offen“, so die Sachgebietsleiterin.

Im genannten Fall befinden sich Ausländerbehörde und Integrationsabteilung im selben Amt. Das (teilweise) gemeinsame Datenmanagement folgt hier also einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur. Inwieweit diese organisatorische Zusammenlegung datenschutzrechtliche Fragen der Weitergabe obsolet macht, bleibt unklar.

In den befragten Kommunen, in denen Zugänge der Integrationsarbeit zu lokalen oder Landesdatenbanken bestehen, galt – unabhängig von der strukturellen Verortung als separates oder integriertes Amt – gleichermaßen: Sie sind möglich, weil sie eben nicht intensiv datenschutzrechtlich geprüft wurden. Ebenso galt in diesen Fällen: Ist der Zugang einmal da, wird er auch nicht mehr hinterfragt.

Als vorteilhaft wurde neben der Kohärenz in den (Stamm-) Daten hervorgehoben, dass der Einblick in die ausländerrechtlichen Abläufe³⁸ es auch ermögliche, mit Klient:innen rechtzeitig Termine z. B. zur Verlängerung von Aufenthaltstiteln zu vereinbaren oder von nicht nötigen Terminvereinbarungen bei der Ausländerbehörde (z. B. lange vor Ablauf einer Frist) abzuhalten. Dies sei gerade mit Blick auf die chronische Überlastung der Ausländerbehörde sinnvoll. Auch manche telefonische Rückfrage lasse sich durch den direkten eigenen Zugang vermeiden.

Gleichwohl lassen sich auch gegen diese Variante Argumente ins Feld führen:

- Es dürfte sich datenschutzrechtlich wiederum um eine Zweckerweiterung zur Weitergabe von eigentlich für ausländerrechtliche Zwecke erhobenen Daten handeln. Die reine Nützlichkeit einer solchen Weitergabe stellt noch keine Erforderlichkeit im Sinne der DSGVO dar.
- Integrationsberater:innen hätten Zugang zu Daten aller Ausländer:innen einer Kommune, auch wenn nur eine Minderheit die – in allen Fällen ja freiwillige – Beratung überhaupt aufsucht.
- Dass ein solcher Zugang dann intensiv und ohne Zögern genutzt wird, zeigen die Schilderungen aus dem genannten Landkreis. Rufe jemand aus der Schule an, würden Kontaktdaten der Eltern vermittelt – so eines der Beispiele für die praktische Nützlichkeit der Datenbank.

Es bleibt am Ende ein Zielkonflikt bzw. Trade-off zwischen dem (zweifellos vorhandenen) Nutzen eines solchen Zugangs und den Bestimmungen und Prinzipien des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung.

Es bleibt auch der Einwand, dass eine Datenverarbeitung – in diesem Fall ohne Einwilligung – schwerer zu begründen ist, solange kommunale Integrationsberatung oder Fallmanagement keine gesetzlich verankerten und klar definierten Aufgaben sind.

Und es bleibt auch bei unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Relevanz des Themas Stammdatenimport bzw. Zugriffsrechte: Während einige kommunale Interviewpartner:innen hier einen Schwerpunkt und Verbesserungsbedarf sehen, messen andere der Frage nur eine geringe Bedeutung zu:

„[...] es sind ja schon viele, viele Jahre Migrationsberatungsstellen im Geschäft, und Flüchtlingsberatungsstellen, und [...] ich habe nicht das Gefühl, dass deren Problem ist, dass sie keinen Zugriff auf das Ausländerzentralregister haben, also die haben, glaube ich, andere Probleme.“

(Dezernentin für Integration)

- 36 Wenn sie denn wüssten, dass es das AZR gibt – was, wie in Kapitel 3 ausgeführt, in der Regel nicht der Fall ist.
- 37 Für andere Einrichtungen wie Jobcenter und Träger der Leistungen nach dem AsylbLG ist ein solcher Zugang nicht notwendig, da sie bereits gemäß § 22 AZRG automatisiert Daten aus dem AZR abrufen können.
- 38 Mit Einschränkungen: Informationen über bevorstehende Abschiebungen sind z. B. nicht für den Integrationsbereich einsehbar.

Analog zu den Ausführungen in Kapitel 2 und 3 dürfte jedoch gelten: Die Frage, ob eine kommunale Fallberatung Zugang zu Datenbanken der Ausländerbehörde oder gar zu Landesdatenbanken oder dem AZR erhält, sollte nicht in jeder Kommune eigenständig bewertet werden. **Die Prüfung der Erforderlichkeit im Sinne der DSGVO sollte auf Landesebene erfolgen** – zumindest dann, wenn ein flächendeckendes Fallmanagement mit gleichlautendem Auftrag eingerichtet wird.

Werden Zugänge eingerichtet, so sind **lokal beschränkte Zugriffsrechte** gegenüber einer Lösung zu bevorzugen, die bundesweite Datensätze zugänglich macht und ein erhebliches Missbrauchspotenzial birgt.

Aus praktischer Sicht ist anzumerken, dass – sollte es die Zugangsrechte geben – **auch eine entsprechende technische Schnittstelle** eingerichtet werden sollte. Ein manueller Abgleich bietet erneut unnötiges Fehlerpotenzial gegenüber der Möglichkeit, Stammdaten per Mausklick in die Falldokumentation der Integrationsberatung zu importieren. Besonders praktisch könnte hier eine gemeinsame Software sein: Die Integrationsberatung nutzt das Tool der Ausländerbehörde, das für Beratungszwecke um die entsprechenden Felder erweiterbar ist (die dann natürlich nicht für andere Behörden einsehbar sind).

Für eine auch datenschutzrechtlich zweifelsfrei saubere Lösung würde dagegen wiederum das bereits in Kapitel 3.3 erwähnte und von der Bundesregierung in Aussicht gestellte **Datenschutzcockpit** sorgen: Wenn Zugewanderte über ein solches Cockpit die über sie gespeicherten Datensätze selbst abrufen können, können sie diese eigenverantwortlich mit der Integrationsberatung teilen.³⁹ Die Frage, wie die Daten dann in die Datenbank der Beratung übernommen werden können, wäre dann (immerhin) nur noch eine rein technische.

4.4 Erstkontakt zu Zugewanderten: Klassische und neue Wege

Eine Erkenntnis aus unseren Befragungen ist: Für (kommunale) Beratungsstellen stellt sich häufig erst einmal die – auf den ersten Blick vielleicht banale – Frage, wie sie in Kontakt mit (Neu-)Zugewanderten kommen. Dies gilt vor allem, wenn ein Programm neu startet und den Anspruch hat, Neuzugewanderten flächendeckend ein Angebot zur Beratung bzw. Begleitung zu machen, wie das beim KIM in NRW der Fall ist. Hier steht von kommunaler Seite die Frage im Raum, wie eine datenschutzkonforme Weitergabe von Kontaktdaten an das Fallmanagement möglich ist.

Dass die Frage des Erstkontakts durchaus zentral ist, spiegelt auch die Einschätzung aus einer Kommune wider, in der das Ziel einer gemeinsamen Datenbank intensiv verfolgt wurde, und in der nun, nach einigen Jahren Erfahrung, der Fokus eher auf „gut koordinierter Erstberatung“ liegt und es wichtig sei, „zumindest am Anfang niemanden [zu] vergessen“, so ein kommunaler Flüchtlingsbeauftragter.

Zweifellos findet ein Teil der Neuzugewanderten den Weg zu entsprechenden Angeboten über persönliche Hinweise und ausgelegte Flyer. In einem gut ausgebauten Netzwerk (zu Schulen, Kitas, anderen Beratungsstellen, Ausländerbehörden, ggf. größeren Firmen mit internationaler Belegschaft usw.) werden Zugewanderte mit Beratungsbedarf weitervermittelt. Die Migrationsberatungsstellen der freien Träger haben hier jahrelange Erfahrungen, welche Wege – ggf. lokal unterschiedlich – vielversprechend sind. Gleichzeitig zeigt gerade auch die MBE: Viele Zugewanderte kennen diese Form der Beratung gar nicht oder erfahren erst spät von diesem Angebot (Brandt et al. 2015: 294).

³⁹ Oder die Integrationsberatung kann, wenn das technische und sprachliche Verständnis (noch) nicht ausreicht, gemeinsam mit den Klient:innen auf die entsprechenden Daten zugreifen.

Für Geflüchtete, die Kommunen zur Unterbringung zugewiesen werden, ist dagegen ein proaktiver Kontakt eher die Regel. Entweder treffen sie direkt in der Unterkunft auf dort tätige Sozialarbeiter:innen, bei dezentraler Unterbringung erfolgt ein Erstkontakt auch per Brief, teilweise via Hausbesuch. Hierzu geben Unterbringungsbehörden regelmäßig die Kontakt- und Ankunftsdaten der neuzugewiesenen Personen an die für Integration zuständige Abteilung weiter.⁴⁰ Im Gegensatz dazu gibt es für alle anderen Zugewanderten – ebenso wie für Geflüchtete, die privat in eine andere Kommune ziehen – keinen systematischen Zugang seitens der Kommunen.

Eine frühzeitige Beratung bzw. ein frühzeitig einsetzendes Fallmanagement können aber sehr wichtig sein. Das Ziel einer proaktiven Kontaktaufnahme wurde auch damit begründet, dass Zugewanderte z. T. spät auf die Beratung aufmerksam werden und dann Problemlagen mitbringen, die man frühzeitig hätte vermeiden, bzw. denen „schon entsprechend geholfen hätte werden können“, wobei der späte Kontakt überdies „im Endeffekt mehr Arbeit verursacht“ (kommunaler Mitarbeiter im Integrationsbereich).

Eine Option zur Kontaktaufnahme wäre, **alle Neuzugewanderten postalisch anzusprechen**. Die entsprechenden Kontaktdaten sind sowohl bei den Ausländer- als auch bei den Meldebehörden vorhanden, die Zielgruppe ließe sich aus einer Kombination der Merkmale Zugangsdatum, Ersteinreise nach Deutschland und Herkunftsland/Nationalität filtern. Diese Option wurde in manchen der befragten Kommunen diskutiert, in einzelnen auch praktiziert. Aber auch hier steht wieder die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung im Sinne der DSGVO infrage. Und auch hier wird wieder lokal geprüft und interpretiert (oder eben ohne Einbezug von Datenschutzbeauftragten „einfach gemacht“, siehe Kap. 2).

Zur Beurteilung des Vorgehens lassen sich zwei ähnlich gelagerte (kommunale) Praktiken heranziehen: Einerseits die Neubürgerempfänge oder Willkommenstreffs, zu denen viele Kommunen Neuzugezogene einladen – bzw. (vorübergehend) nicht mehr einladen, seit mit Einführung der DSGVO die Nutzung der Meldedaten zu diesem Zweck infrage steht (Barteczko/Strohdiek 2019; Stadt Gevelsberg

2020). Teilweise wird selbst hierbei nun mit Einwilligungserklärungen (die der Kommune erlauben, zu entsprechenden Veranstaltungen einzuladen) bei der Anmeldung gearbeitet. Teilweise kommen Datenschutzbeauftragte aber auch zu der Einschätzung, dass eine Datenverarbeitung zu diesen Zwecken erlaubt ist. Jedenfalls hält der Bayrische Landesdatenschutzbeauftragte Einladungen zu Neubürgerempfängen, die er zu „Veranstaltungen repräsentativer Art“ zählt, die „auf eine Stärkung der örtlichen Identität“ (BayLfD 2018) zielten, ohne explizite Einwilligung für möglich.

Noch deutlicher scheint die Analogie bei den sogenannten Willkommensbesuchen bei Familien von Neugeborenen, da auch hier eine spezifische Zielgruppe mit Blick auf einen möglicherweise vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsbedarf kontaktiert wird. Hierzu gibt es jedoch eine explizite gesetzliche Grundlage im Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG), konkret in § 2:

„(1) Eltern sowie werdende Mütter und Väter sollen über Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich zur Beratung und Hilfe in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und der Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren informiert werden.

(2) Zu diesem Zweck sind die nach Landesrecht für die Information der Eltern nach Absatz 1 zuständigen Stellen befugt, den Eltern ein persönliches Gespräch anzubieten. Dieses kann auf Wunsch der Eltern in ihrer Wohnung stattfinden.“

40 Auch dabei ist die Rechtsgrundlage nicht einheitlich und nicht immer geklärt. In Bayern wird man sich z. B. auf die Richtlinie zur Flüchtlings- und Integrationsberatung berufen können (siehe <http://www.stmi.bayern.de/mui/integrationspolitik/beratung/index.php>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022); in Baden-Württemberg ist die Flüchtlingssozialarbeit in der vorläufigen Unterbringung durch die Landkreise gesetzlich verankert, das darauf aufbauende Integrationsmanagement jedoch nicht. Dennoch erhalten auch die Integrationsmanager:innen in vielen (nicht allen) befragten Kommunen die Daten per Mail. In einer niedersächsischen Kommune wurde dagegen mit Einwilligungen seitens der Unterbringungsbehörde gearbeitet.

Die Länder können die Befugnis der Meldebehörden, Kontaktdaten der Eltern an Jugendämter oder freie Träger weiterzugeben, präzisieren, wie das für Nordrhein-Westfalen in § 10a Meldedatenübermittlungsverordnung geschehen ist.⁴¹

Wenn nun also ein flächendeckendes Beratungsangebot für Neuzugewanderte ein integrationspolitisches Ziel ist, **sollte auch die Möglichkeit zur (postalischen) Kontaktaufnahme gesetzlich verankert werden.** Dies wäre die klarste und sauberste Lösung. Die Erforderlichkeit, alle Neuzugewanderten anzuschreiben, ergibt sich dabei aus der Tatsache, dass ohne Kenntnis der Personen ein Beratungsbedarf noch nicht abgeschätzt werden kann – dies kann erst im gemeinsamen Gespräch (Assessment) geschehen.

Es dürfte aber auch jetzt schon die Möglichkeit zu solchen Anschreiben gegeben sein, indem **auf das öffentliche Interesse abgestellt** wird (siehe Juristische Grundlagen II, S. 21). Entscheidend für diese Einschätzung scheint uns, dass die Nutzung von Adressdaten für ein einmaliges Anschreiben einen sehr milden Eingriff in Datenschutzrechte darstellt,⁴² der in aller Regel im Interesse der Zugewanderten sein dürfte.

Etwas zugespitzter formuliert: Solange sich Deutschland ein Register mit 19 Millionen Datensätzen leistet, auf das Zehntausende Nutzer:innen zugreifen und darin bald sogar Asylbescheide einsehen können (ohne dass Betroffene davon Kenntnis oder gar darauf Einfluss hätten), sollte es datenschutzrechtlich nicht beunruhigen, wenn Neuzugewanderte von einer kommunalen Beratungsstelle eine freundliche Einladung per Post erhalten, die sie dann entweder ignorieren oder auf die sie reagieren können.

Es stellt sich jedoch eine zweite Frage: Ist der Weg des postalischen Anschreibens effektiv bzw. reicht er aus, um neuzugewanderte Menschen großflächig und bedarfsgerecht zu erreichen?

Hier wurden in Expert:innen-Interviews Zweifel geäußert: Der klassische behördliche Kommunikationsweg wird nicht unbedingt wahrgenommen, zumal Zugewanderte gerade

in der Ankunftszeit große Mengen an behördlicher Post erhalten, die sie in der Regel nicht verstehen (können). Um Aufmerksamkeit zu generieren, müsste es sich also um eine **Einladung in der jeweiligen Herkunftssprache** von Neuzugezogenen handeln. Ein solcher Brief würde sich von den üblichen Schreiben auf (Behörden)Deutsch abheben und wäre für die allermeisten verständlich.

Einen Schritt weiter gehen Überlegungen, sich bei der Kontaktaufnahme stärker an den Gewohnheiten und Kanälen der Nutzer:innen und weniger an der Praxis von Behörden zu orientieren. So wurden in unserem Expert:innen-Workshop Möglichkeiten wie ein **Erstkontakt über Messenger-Dienste, Sprachnachricht oder Social Media** etc. als niedrigschwellige Kontaktoptionen erörtert. Sie könnten, eher als ein Anschreiben, schon den ersten persönlichen Kontakt etablieren, der gerade in der Integrationsarbeit immer wieder als entscheidend hervorgehoben wird.

Für diese Formen der Kontaktaufnahme wäre eine Datenabfrage ohne Einwilligung bei Ausländer- und Meldebehörden wiederum datenschutzrechtlich nicht einwandfrei und zudem nicht unbedingt erfolversprechend, da Telefonnummern dort nicht regelmäßig erfasst sind. **Als Mittlerin kommt hier am ehesten die Meldebehörde in Betracht:** Dort werden alle vorstellig und dort könnte abgefragt werden, ob jemand kontaktiert werden möchte. Da eine sprachliche Verständigung nicht immer möglich sein wird, müssten hierfür einfache Informationen in möglichst vielen Sprachen vorgehalten werden: auf Papier oder zum Scannen als QR-Code. Zugewanderte könnten dann den gewünschten Weg der Kontaktaufnahme anklicken bzw. ankreuzen.⁴⁴

Auch dabei gibt es wieder Herausforderungen: Die Freiwilligkeit von Einwilligungen ist im behördlichen Kontext grundsätzlich mit Fragezeichen versehen (siehe Kap. 2.3), müsste also ganz besonders deutlich gemacht werden. Auch die Vorstellung davon, was eine Beratungsstelle ist oder ein Fallmanagement, wird häufig nicht vorhanden und nicht immer auf die Schnelle vermittelbar sein. Zuletzt benötigt diese Form der aktiven Ansprache Ressourcen und ggf. Schulungen in den Meldeämtern, deren Selbstverständnis sich mit solchen Aufgaben ein Stück weit wandeln

müsste. Dennoch wäre dies eine Chance, zugewanderte Menschen schon sehr frühzeitig zu erreichen. Inwieweit daraus dann ein einzelner Termin, eine mehrfache Beratung oder ein umfassendes Fallmanagement wird, würde sich von Fall zu Fall im Dialog von Klient:in und Beratungsstelle zeigen. Es wäre gleichwohl keine Garantie, alle zu erreichen, sondern nur ein – wenn auch umfassender – weiterer Weg. Beratungsstellen und (kommunales) Fallmanagement werden weiterhin unterschiedliche Informationskanäle und gut ausgebaute Netzwerke brauchen, um diejenigen, die Beratung benötigen, zu erreichen.

4.5 Deutschkurse: Planung, Erfassung, Zusteuierung

„Es braucht so viel Mühe und auch Arbeitsstellen, nur um herauszufinden, aus welchem Topf der Sprachkurs bezahlt wird. Denn am Ende wird er eigentlich immer irgendwoher bezahlt.“

(Mitarbeiterin eines Migrationsamts)

Ein Bereich, der so gut wie alle Neuzugewanderten betrifft und für den der Bedarf an staatlicher Steuerung – im Gegensatz zu manch anderem Integrationsthema – außer Frage steht, ist die Planung von Deutschkursen und die dafür notwendige Erfassung von Deutschkenntnissen: Ein Bereich, der ohne ein gutes Datenmanagement nicht funktionieren kann.

Das Feld ist aus unterschiedlichen Gründen komplex und undurchsichtig: Vor allem in größeren Städten ist eine Vielzahl von Sprachkursanbietern aktiv. Es gibt neben den Angeboten des Bundes in aller Regel weitere landesgeförderte, kommunal finanzierte oder ehrenamtliche Sprachkurse. Zu jedem Angebot existieren nicht nur unterschiedliche Niveaustufen und Konzepte, sondern auch (migrationspolitisch begründete) Kriterien, welche Personengruppen für diese zugelassen und welche ausgeschlossen sind. Zudem verpflichten unterschiedliche Stellen zur Teilnahme an Integrationskursen, während andere Kurse in der Regel freiwillig sind, ggf. jedoch auch Berechtigungen von Dritten (Agentur für Arbeit etc.) voraussetzen.

Die Komplexität der Sprachkurslandschaft könnte sich reduzieren, wenn nun – wie angekündigt (SPD/Grüne/FDP 2021: 139) – die Integrationskurse weitgehend für alle Zugewanderten geöffnet werden.

- 41 Siehe hierzu und allgemein zum Rahmen der Willkommensbesuche in NRW: MKFFI (2020): Handlungsleitfaden Datenschutz bei Willkommensbesuchen für Neugeborene.
- 42 Mit Blick auf die Einladungen zu repräsentativen Veranstaltungen argumentiert der Bayrische Landesdatenschutzbeauftragte ähnlich: „Aus dem Blickwinkel des allgemeinen Persönlichkeitsrechts betrachtet, lassen sich Einladungen dieser Art kaum als Beeinträchtigung darstellen“ (BayLFD 2018).
- 43 Gerade die sozialen Medien werden durch Menschen mit Migrationshintergrund überproportional genutzt, sodass eine Kontaktaufnahme auf diesen Wegen aussichtsreich erscheint (siehe Tonassi/Wittlif 2021: Kap. 2).
- 44 Dieses Vorgehen wäre nicht an das Vorhandensein eines kommunalen Fallmanagements gebunden, sondern auch in Kooperation mit freien Trägern denkbar.

Nach aktuellem Stand wird es aber erstens weiterhin Gruppen geben, die von einer Teilnahme ausgeschlossen sind. Zweitens sind die Integrationskurse nicht für alle Zugewanderten zielführend, das standardisierte Angebot⁴⁵ führt bei einem erheblichen Anteil nicht zu den gewünschten Lernerfolgen (Cindark et al. 2019). Es wird also weiter ergänzende kommunale und landesgeförderte Angebote geben.

In diesem Zusammenhang wurden mehrfach fehlende Schnittstellen zu Sprachkursträgern beklagt, oft werden Excel-Tabellen händisch abgeglichen, was ab einer gewissen Anzahl von Angeboten und Teilnehmenden zunehmend weniger handhabbar wird.

Zur Bedarfserfassung und individuellen Zusteuerung in passende Kursformate könnte sich eine eigene Datenbank anbieten, wie sie in einem Kreis aufgebaut worden ist, dort allerdings bisher nur für landesgeförderte Kurse, die von der Landkreisverwaltung koordiniert werden. Sie funktioniert wie folgt:

- Suchende werden durch das kommunale Fallmanagement angelegt oder tragen sich selbst in die Datenbank ein; dazu ist eine Registrierung auf einer Website nötig, die in sechs Sprachen verfügbar ist; der Aufenthaltstitel wird zur Identifizierung und Prüfung hochgeladen.
- Eine Mitarbeiterin der Ausländerbehörde prüft die Anmeldung und ergänzt Angaben, wie das Einreisdatum, die für die Erteilung einer Berechtigung relevant sind.
- Die Koordinierungsstelle im Migrationsamt des Kreises erstellt daraufhin die Teilnahmeberechtigung und weist einen Sprachkursträger zu.
- Der Sprachkursträger führt einen Einstufungstest durch und trägt in die Datenbank das Testergebnis und, falls vorhanden, den passenden Kurs und Starttermin ein.

- Der passende Sprachkurs wird hinterlegt und mit dem Teilnehmenden verknüpft; die Kursdaten sind für das Fallmanagement, die Koordinierungsstelle und den Sprachkursträger einsehbar.
- Wird im Verlauf eine Prüfung oder Bestätigung des Aufenthaltstitels benötigt, aktualisiert die Ausländerbehörde die entsprechende Information in der Datenbank.

Die Datenbank reduziert den Aufwand für die Koordinierungsstelle, die nun nicht mehr telefonisch oder per E-Mail einzelne Rückmeldungen der Ausländerbehörden einholen muss. Auch die Kommunikation mit den Sprachkursträgern wird erleichtert, das Abgleichen und Übersenden von Excel-Tabellen entfällt. Zugewanderte und / oder Fallmanager:innen können den Stand einsehen und die Berechtigung herunterladen, eine bisher ggf. erforderliche erneute Vorlage von Aufenthaltspapieren ist nicht mehr nötig. Mittelfristig soll mit der Datenbank auch die Planung und Steuerung der Kurse verbessert werden, da sie einen Überblick über die suchenden Personen und deren individuelle Lernbedürfnisse in allen Kreisgemeinden bietet.

Auch in diesem Projekt wird mit Einwilligungen gearbeitet, was mit Blick auf die in Kapitel 2.2 geäußerten Bedenken jedoch zumindest insofern weniger problematisch scheint, als dass es sich bei der Sprachkurszusteuerung um einen klar definierten, konkreten Zweck handelt, für den die Daten erhoben und geteilt werden.

Diese Sprachkursdatenbank ist eines der wenigen uns bekannten Modelle, in dem tatsächlich mehrere Akteure aktiv in ein und derselben Datenbank arbeiten. Die Nützlichkeit für verschiedene Stellen, die intensive Koordinierung der zuständigen Stelle in der Kreisverwaltung und ein klar begrenzter Zweck könnten Gelingensfaktoren sein.

Eine solche datenbasierte Kurssteuerung kann also zu konkreten Verbesserungen des Angebots bzw. zu einem besseren Matching von Angebot und Nachfrage beitragen. Dies ist insbesondere in ländlichen Räumen wichtig, wo bedarfsgerechte Kurse wegen des geringen Teilnehmendenpotenzials oft nicht stattfinden – bzw. nur dann, wenn sie gut koordiniert und schnell umgesetzt werden, da schon der Wegzug Einzelner ganze Kurse gefährden kann (Scheible / Schneider 2020).

Auch im geschilderten Beispiel bleibt es jedoch bei einer Parallelität von landesgeförderten Kursen, die der Kreis koordiniert, den Integrationskursen des BAMF⁴⁶ und weiteren kleineren Angeboten kreisangehöriger Gemeinden bzw. aus der Zivilgesellschaft. **Eine stringente Deutschkurskoordination kann letztlich nur gelingen, wenn die verschiedenen Stränge zusammengeführt werden, wenn die Planung des Angebots aus einer Hand erfolgt.** Daher scheint es sinnvoll, eine kommunale Gesamtkoordination aller Angebote vorzusehen. Bisher, das bestätigten auch unsere Interviews, sind Kommunen hier sehr unterschiedlich aktiv. Manche haben sogenannte Clearingstellen, von denen aus sie an Sprachkursanbieter:innen verweisen, manche koordinieren Bedarfe zumindest für einen Teil des Kursangebots zentral, andere halten sich weitgehend aus der Koordination heraus.

Der Bedarf der genannten Datenbank ergibt sich im Übrigen, zumindest teilweise, aus der Notwendigkeit der Prüfung und Ausstellung von Teilnahmeberechtigungen, da aufgrund der Förderbedingungen des Landes bestimmte Zielgruppen von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Dieser Fall verweist also auch auf Strukturen bzw. Regularien, die (unnötige) Komplexität verursachen (siehe Kap. 4.8 und 5).

4.6 Von Pontius zu Pilatus: Dokumentenmanagement und Nachweise

„I feel like a football being passed between 22 players“

(Zugewanderte zu Behördengängen und Nachweispflichten)

Während das Thema Datenmanagement eher auf zurückhaltendes Interesse stieß (siehe Kap. 3), schilderten einige Zugewanderte und Beratungsstellen⁴⁷ weitere bürokratische Hürden und das Dokumentenmanagement als teilweise deutlich problematischer. Genauer: die Anforderungen an vorzulegende Dokumente und Nachweise.

Im Alltag von vielen Zugewanderten und Beratungsstellen scheint das Einholen von Bestätigungen oder Nachweisen einer Behörde zur Vorlage bei anderen Behörden eine äußerst zeitaufwändige Rolle zu spielen. So müssen zum Beispiel Leistungsbescheide, die alle drei Monate verlängert werden, jeweils zur Verlängerung einer Bildungsunterstützung für Kinder (Nachhilfe) neu vorgelegt werden. Meldeämter bestehen teils auch bei der x-ten Verlängerung des Personalausweises wieder auf der Vorlage von Geburts- und Einbürgerungsurkunden. Ebenso verlangen Bürgerämter den unterschriebenen Arbeitsvertrag, um einem Umzug zuzustimmen – vor dessen Unterschrift müssen jedoch in bestimmten Fallkonstellationen Ausländeramt und Agentur für Arbeit schriftlich zustimmen.⁴⁸

45 Dieses Angebot wurde in den letzten Jahren zunehmend differenziert, aber vor allem in ländlichen Räumen werden die spezifischen Kurse häufig nicht angeboten.

46 Wobei seitens des BAMF keine zentrale Bedarfs- bzw. Angebotsplanung erfolgt. Die Datenbank INGE dient lediglich der Abrechnung und kann allenfalls rückwirkend einen Überblick bereitstellen.

47 Wir fassen in diesem Kapitel sowohl hauptamtliche als auch ehrenamtliche Begleitung unter den Begriff Beratungsstellen.

48 Das alles wäre anstrengend, aber zumindest machbar, wenn bei den genannten Behörden immer zeitnah Termine verfügbar oder eine Kommunikation per E-Mail möglich wäre, was oft nicht der Fall ist (siehe Exkurs, S. 62).

Ein Teil der Komplikationen ist im versäulten System der sozialen Hilfen begründet und betrifft nicht nur Zugewanderte. Ein anderer Teil hängt mit Fragen der (Nicht-)Anerkennung von bzw. den Anforderungen an ausländische Dokumente zusammen (siehe unten).

Ein mehrfach geschildertes Beispiel scheint besonders folgenreich: Aufenthaltstitel werden von Ausländerbehörden nicht rechtzeitig verlängert – wegen langer Bearbeitungszeiten oder weil keine Termine verfügbar sind (siehe Exkurs, S. 62) – sodass an anderen Stellen kein gültiger Aufenthaltstitel vorliegt. Dieses Problem hat sich aufgrund der temporären Schließungen von Ausländerbehörden in Zeiten der Corona-Pandemie noch verschärft.

„Sehr schwierig, dass der neue Titel immer erst nachgefragt werden kann, wenn der alte ausgelaufen ist, was zwangsläufig zu Konflikten und Mehrarbeit mit allen anderen Stellen führt. Bis hin zu drohenden Kündigungen [des Arbeitsplatzes] und, dass das Jobcenter nicht zahlt, weil der Titel nicht vorliegt.“ (Leiterin einer Beratungsstelle)

Die Belastungen für Zugewanderte, die aufgrund fehlender Papiere gänzlich ohne finanzielle Unterstützung zu bleiben drohen – oder den Verlust des Arbeitsplatzes riskieren – sind gravierend.

Ein weiterer Vorgang wurde im Interview mit einem Geflüchteten ebenfalls als besonders frustrierend geschildert. Er wählte sich nach seiner Einbürgerung schon am Ende des bürokratischen Integrationswegs, konnte aber trotz vorhandener Einbürgerungsurkunde beim örtlichen Bürgeramt keinen Personalausweis erhalten:

„Bei der Einbürgerung [der zuständigen Stelle im Landratsamt, d. Verf.] haben sie meine Geburtsurkunde akzeptiert. Und beim Pass- oder Ausweisausstellen [im städtischen Bürgeramt] akzeptieren die das nicht! Ich muss das in den Libanon schicken ...!“ (Geflüchteter aus Syrien)

Tatsächlich musste laut dem zuständigen Bürgeramt⁴⁹ nach der Einbürgerung nun die Geburtsurkunde bei der deutschen Botschaft im Libanon „legalisiert“ und dazu auf dem Postweg versendet werden.⁵⁰ Verwiesen wurde auf die Identitätsklärung, wobei gleichzeitig keine Anhaltspunkte genannt wurden, wieso an der Identität Zweifel bestehen könnten (und seitens des Einbürgerungsamts ja auch nicht bestanden). Das Beispiel verweist auf ein umstrittenes und komplexes Thema, das an dieser Stelle nicht umfassend erörtert werden kann: Es gibt zweifellos ein berechtigtes Interesse des Staates an der Klärung der Frage, welche Personen nach Deutschland einwandern. Problematisch aus Sicht der befragten Zugewanderten und Beratungsstellen ist jedoch einerseits, dass immer wieder andere Behörden (auf Basis eigener Kriterien) Nachweise zur Identität verlangen. Andererseits erleben Zugewanderte das bereits erwähnte institutionelle Misstrauen, das auch die große Mehrheit derer trifft, die nie vorhatten, in Bezug auf ihre eigene Identität zu täuschen, und bei denen sich allenfalls durch ungenaue Dokumente der Herkunftsländer oder Missverständnisse seitens der hiesigen Behörden vermeintliche Zweifel ergeben.⁵¹

Schon lange bekannt (Schammann/Kühn: 2016), aber auch in unseren Interviews ein Thema, war die (fehlende) Schnittstelle beim Rechtskreiswechsel zwischen AsylbLG und SGB II: Nicht nur alle Daten der Klient:innen werden beim Jobcenter neu erfasst, auch alle Dokumente und Nachweise müssen erneut eingereicht werden. Dies betrifft unter anderem Mietverträge, Wohnungsgeberbescheinigungen, Aufenthaltstitel, Nachweise über (abgelehnte) Bescheide ggf. subsidiär zu beantragender Leistungen wie Ausbildungshilfe etc.

49 Die Korrespondenz mit den Behörden liegt uns vor.

50 Es folgte eine erneute monatelange Wartezeit, nach der jedoch tatsächlich das Dokument mit dem nötigen Stempel zurückkam, sodass Herr A. nun seinen deutschen Personalausweis erhalten hat.

51 Ein anschauliches Beispiel aus einem unserer Interviews: Die Dokumente eines geflüchteten Syrers wurden angezweifelt, da vermeintlich unterschiedliche Geburtsstädte angegeben waren. Tatsächlich war in der Geburtsurkunde der betreffende Stadtteil der Großstadt Aleppo angegeben, im Pass nur Aleppo selbst.

Zwei andere Dokumente sorgen in besonderer Weise und vielfältigen Lebenslagen für Probleme:

a) Die sogenannte Fiktionsbescheinigung

Diese wird Personen ausgestellt, die eine Verlängerung oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis beantragt haben, wenn die Ausländerbehörde nicht sofort entscheiden kann oder will. Mit einer Fiktionsbescheinigung „wird das Fortbestehen des bisherigen Aufenthaltstitels fingiert“.⁵² Das bedeutet eigentlich, dass die Betroffenen alle Rechte und Pflichten des bisherigen Aufenthaltstitels behalten. Aber: Viele andere Stellen erkennen diese Bescheinigung nicht an, z. B. Banken, Vermieter:innen, Versicherungen. In vielen Bereichen des täglichen Lebens sind die Betroffenen daher nicht handlungsfähig. Zum Problem wird das vor allem, wenn es über lange Zeiträume bei Fiktionsbescheinigungen bleibt und wenn diese nicht punktuell in Notfällen, sondern quasi flächendeckend ausgestellt werden.⁵³

„Das, was ausgestellt wird jetzt in der ganzen Corona-Zeit sind überhaupt nur Fiktionsbescheinigungen, teilweise formlose DIN-A4-Zettel, in denen eine Person aus dem Haushalt oben wirklich aufgeführt wird und andere Personen aus dem Haushalt im Fließtext erwähnt werden ohne Geburtsdatum, und dann diese Bescheinigung von anderen Folgebehörden oft nicht gelesen oder nicht anerkannt werden.“ (Leiterin einer Beratungsstelle)

b) Geburtsurkunden

Der Erhalt einer Geburtsurkunde ist für einige zugewanderte Eltern ein hochkomplexer Prozess, an dem zahlreiche Behörden beteiligt sein können. Nicht selten dauert dieser Prozess Monate und gelingt nur mit Unterstützung von Migrationsberatungsstellen oder kommunalen Fallmanager:innen. Zum Problem werden auch hier (vermeintlich) ungeklärte Identitäten und generell der Umgang von Behörden mit Dokumenten aus den Herkunftsländern, die nicht dem deutschen Standard entsprechen.

Gilt die Identität der Eltern als ungeklärt, kann das zur Folge haben, dass neugeborene Kinder dauerhaft keine Geburtsurkunde erhalten – mit weitreichenden Konsequenzen für den gesamten Lebensweg:

„Ich finde es schon dramatisch, wenn in Deutschland geborene Kinder keine Geburtsurkunde haben. Also die Kinder können überhaupt nichts für das Verhalten ihrer Eltern. Das heißt, selbst wenn die Eltern sich grob und mutwillig verwaltungstechnisch widrig verhalten, dann kann das Kind immer noch nichts dafür. Und das Kind dafür zu sanktionieren, indem das Kind keine Geburtsurkunde bekommt und mit fehlender Geburtsurkunde wird das Kind ja nie heiraten können, weil das Kind nie eine Geburtsurkunde hatte. Oder das Kind wird auch Schwierigkeiten haben, selber einen Reisepass zu beschaffen.“

(Ehemaliger Berater im Asylbereich)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte argumentiert hier im Sinne von „flexiblen personenstandsrechtlichen Lösungen“ (DIMR 2018: 3) und verweist darauf, dass bereits existierende Lösungswege, wie die Ausstellung eines beglaubigten Registerauszugs auf Basis einer eidesstattlichen Versicherung, teils nur mangelhaft umgesetzt werden.

52 <https://www.nds-fluerat.org/leitfaden/21-status-fluechtlinge-fiktionsbescheinigung/> (zuletzt abgerufen am 06.02.2022).

53 Hierüber berichtete im Dezember 2021 auch das WDR-Politikmagazin Westpol, das dafür eine Abfrage bei Ausländerbehörden in NRW durchgeführt hat: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/auslaender-behoerden-am-limit-100.html> (zuletzt abgerufen am 15.02.2022).

Auch für zugewanderte Erwachsene spielt die Geburtsurkunde häufig eine Rolle: bei der Heirat⁵⁴, zur Ausstellung eines Personalausweises oder wenn, wegen Fehlen eines Passes, diesem Dokument zentrale Bedeutung für die Identitätsklärung zukommt. Aber was, wenn man dieses Dokument nun einfach nicht hat? Eine Migrationsberaterin sagte zum „leidige[n] Thema Geburtsurkunden“, dass

„das für manche Leute einfach ein nicht verfügbares Dokument ist und ein nicht verfügbares Dokument bleibt, weil in manchen Ländern eben keine Geburtsurkunden ausgestellt werden. Und auch jemand, der aus Afghanistan ist, kann sich auch heute keine mehr holen, weil er eben weder in eine Botschaft noch in das Land reisen kann und das ist ein Hindernis, über das die Menschen immer und immer wieder stolpern.“

Für die aufgeführten vielfältigen Schwierigkeiten bedarf es tatsächlich eines verbesserten Daten- und Dokumentenmanagements – im Sinne der Zugewanderten und im Sinne derer, die sie mit viel Aufwand unterstützen. Verbesserungen können auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden:

Was **Nachweise** wie Lohnabrechnungen, Ausweisdokumente oder Bescheinigungen angeht, so wurde von einzelnen Behörden berichtet, die zwischenzeitlich **auch ein Foto per (als sicher befundenem) Messenger-Dienst akzeptieren**. Auch das kann ein Weg sein, die Leistungsverwaltung zumindest ein wenig zu vereinfachen bzw. zu digitalisieren.

Die **zentrale Dokumentenablage im AZR** könnte, wenn sie umgesetzt und von allen relevanten Behörden genutzt würde, zumindest für manche Personenstandsdokumente Abhilfe schaffen: Einmal geprüfte Dokumente müssten nicht (und dürften auch nicht) von weiteren Behörden infrage gestellt werden. Ebenso könnte das Vorlegen dieser Dokumente bei Anträgen z. B. auf Sozialleistungen entfallen – im Zweifel kann die Behörde über ihren AZR-Zugang das benötigte Ausweisdokument abgleichen. Damit wäre eine Annäherung an das Once-Only-Prinzip nicht nur in Hinblick auf personenbezogene Daten, sondern auch auf persönliche Dokumente erreicht.

Im kommunalen Bereich kommen dagegen **behördenübergreifende Clouds** als Erleichterung für Klient:innen und Sachbearbeiter:innen infrage, wie dies vereinzelt schon praktiziert wird (siehe Fallbeispiel 3).

54 Auch das Thema Heiraten können wir hier nicht in seiner Komplexität aufgreifen. In mehreren Interviews wurde erwähnt (teils aus dem beruflichen, teils aus dem privaten Kontext), dass Ehen in Dänemark geschlossen wurden, wenn nicht beide Eheleute aus der Europäischen Union stammten. Die bürokratischen Anforderungen waren zu hoch bzw. nicht erfüllbar; die (relativ einfach zu bekommende) Heiratsurkunde aus Dänemark wird von den deutschen Standesämtern dagegen ohne weitere Prüfungen akzeptiert.

Fallbeispiel 3: Gemeinsame Clouds als (Zwischen-)Lösung im Landkreis Hildesheim

Seit 2019 existiert für „arbeitsmarktnahe Asylbewerber:innen und Geduldete“ die Möglichkeit zur Teilnahme an den Integrationskursen des BAMF. Die Zulassung läuft dabei in der Regel wie folgt ab:

- a) Der Klient bzw. die Klientin wird vom Träger der Leistungen für Asylbewerber:innen (TLA) oder einer Beratungsstelle über die Möglichkeit der Teilnahme informiert,
- b) er oder sie vereinbart daraufhin einen Termin bei der Agentur für Arbeit, erhält diesen mal früher, mal später und bekommt dort eine formale Bestätigung der Arbeitsmarktnähe,
- c) er oder sie vereinbart erneut einen Termin beim TLA, welcher die Zulassung zur Teilnahme am Integrationskurs ausstellt,
- d) er oder sie sucht sich einen Sprachkursträger und legt dort die Zulassung vor.

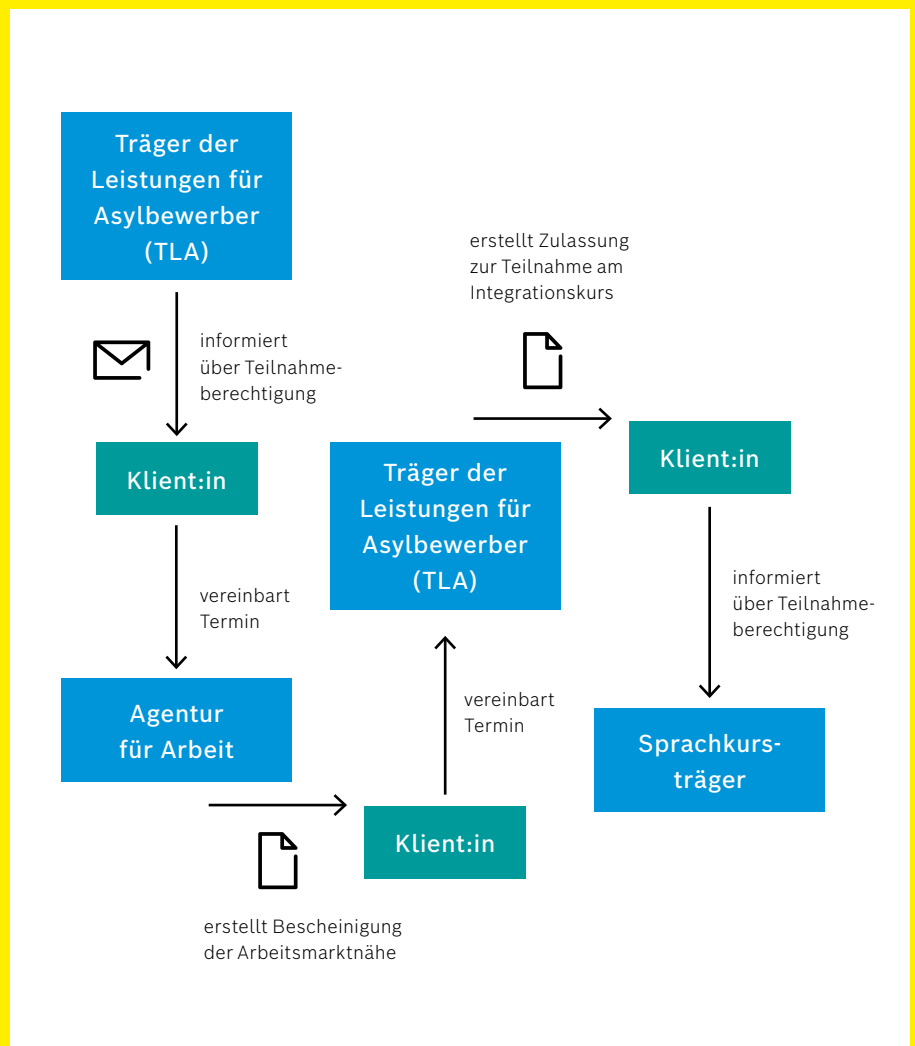


Abb. 3: Schematische Darstellung der Sprachkurszulassung

Im Landkreis Hildesheim nutzen die Beteiligten nun eine gemeinsame Cloud, in der sowohl die Bestätigung der Arbeitsmarktnähe seitens der Agentur für Arbeit, die Zulassung durch den Träger der Leistung für Asylbewerber:innen und die Kursanmeldung abgelegt werden.

Damit wird der Prozess zeitlich verkürzt und für die Klient:innen einfacher. Resultat: Sie ‚gehen seltener verloren‘, d. h. sie melden sich häufiger tatsächlich zum Sprachkurs an. Datenschutzrechtlich abgesichert wird der gemeinsame Zugriff der vier beteiligten Stellen (TLA, Integrationsamt, Agentur für Arbeit, Sprachkursträger) über eine Einwilligungserklärung. Diese wird bereits bei der Ankunft im Kreis nach Zuweisung durch die Landesaufnahmebehörde eingeholt. Die Cloud selbst wurde von der zuständigen Regionaldirektion der Agentur für Arbeit zur Verfügung gestellt.

Denkbar wäre diese Lösung auch an weiteren Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Akteuren. So könnten beim Rechtskreiswechsel Dokumente wie der Leistungsantrag, ein Mietvertrag oder eine Wohnungsgeberbescheinigung einfach an die neu zuständigen Stellen übermittelt werden. Erneute Nachweise und Terminvereinbarungen könnten – zumindest teilweise – entfallen.

Deutlich wurde auch, dass Vorgänge v.a. dann kompliziert werden, wenn Dokumente aus Herkunftsländern involviert sind. Vor allem diejenigen Behörden, die nicht auf den Migrationsbereich spezialisiert sind (Standesämter, Meldebehörden, aber z. B. auch Universitäten und Berufsschulen) beharren teilweise auf Dokumenten oder Nachweisen, die in dieser Form in manchen Herkunftsländern schlicht nicht existieren, oder aber es fehlen Kenntnisse, diese entsprechend dem Herkunftskontext einzuordnen. Referenzpunkt scheint der deutsche ‚Normalbürger‘ zu sein, Abweichungen von der Erwartung an einen entsprechend dokumentierten Verlauf des Lebens führen zu Schwierigkeiten. Hier braucht es sowohl eine interkulturelle – besser: **migrationssensible – Öffnung auch dieser Einrichtungen als auch eine entsprechende Expertise**. Die Prüfung herkunftsbezogener Dokumente sollte möglichst von Fachstellen, z. B. dem BAMF, durchgeführt und in der Folge nicht anlasslos in Zweifel gezogen werden. Wo lokale Behörden selbst tätig werden, muss ein Zugang zu Informationsdatenbanken und die Möglichkeit zur Rücksprache mit landesspezifischen Expert:innen zur Verfügung stehen.

Kreative Lösungen, wie die im Fallbeispiel erläuterte Cloud, machen deutlich, dass mit viel Aufwand⁵⁵ **Antworten auf Herausforderungen gefunden werden, die es – strukturell betrachtet – gar nicht geben müsste**: Das komplizierte Verfahren der Sprachkurszulassung für jeweils im Detail abgegrenzte Zielgruppen könnte bei einer einheitlichen Öffnung von Kursen ganz entfallen. Auch der gesamte Rechtskreiswechsel wäre obsolet, würde das Hilfesystem des AsylbLG in den Leistungsbereich der Jobcenter integriert.

Allgemein werden Anforderungen an vorzulegende Dokumente viel zu selten hinterfragt und Nachweispflichten von jeder Behörde unabgestimmt definiert. Nötig wäre dagegen eine ganzheitliche Betrachtung; **eine Evaluation, die Prozesse mit Blick auf die Auswirkungen sowohl auf Behörden als auch auf die Klient:innen auf den Prüfstand stellt**.⁵⁶

Dies gilt nicht nur in Hinblick auf Dokumente: Ein Übermaß an Bürokratie war – neben der Nichterreichbarkeit bestimmter Behörden – die häufigste Klage in Interviews mit Zugewanderten und Beratungsstellen. So antwortete z. B. eine Migrationsberaterin auf die Frage nach den größten Schwierigkeiten mit Behörden:

„Dass alles so lange dauert. Und die Fülle, Menge an zu bearbeitenden Papieren und das Behördendeutsch, in dem sie verfasst sind. [...] Mehr Menschen könnten selbstständig handeln, wenn es ein einfaches Deutsch wäre.“

Komplizierte und undurchsichtige Bürokratie bedeutet nicht nur einen erheblichen zeitlichen Aufwand, sondern kann auch emotionalen Stress verursachen. Die (nicht nur) für Zugewanderte oft kaum verständliche Behördensprache trägt vermutlich einen erheblichen Teil zum Unverständnis von Prozessen und zum Bedarf an Unterstützung bei. So wurde auch in den Evaluationsberichten zum Integrationsfallmanagement in Baden-Württemberg sichtbar, dass ein erheblicher Teil des Beratungsaufwands zur Bewältigung insbesondere der Leistungsbürokratie bzw. für Formularhilfe aufgewendet wird (Götz et al. 2019: 55) – Zeit, die für eigentliche vorgesehene Aufgaben wie die Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche oder die Verknüpfung mit dem lokalen Gemeinwesen fehlt.

55 Der zuständige Mitarbeiter berichtete von Widerständen und einem langwierigen Prozess, in den er sehr viel Energie stecken musste, bis die Cloud-Lösung akzeptiert und etabliert war.

56 Dies können insbesondere übergeordnete Stellen leisten, vor allem, wenn sie mit der Fallarbeit eng verknüpft sind (siehe Infobox 6, S. 41).

Exkurs: „Eine andere Welt“. Die strukturelle Überforderung von Ausländerbehörden

In den Interviews mit Zugewanderten und mit Beratungsstellen standen immer wieder die Ausländerbehörden im Fokus von Kritik, wurden als Quelle von Frust und Angst („anxiety“ im Zitat einer Geflüchteten) benannt. Neben generell schlechter Erreichbarkeit und langen Bearbeitungszeiten wurden teilweise auch eine abweisende Haltung, gefühlte Willkür, undurchsichtige Abläufe und eine mangelnde Kenntnis der Rechtslage problematisiert.

Das folgende Zitat eines langjährigen Beraters im Asylbereich fasst einige dieser Punkte zusammen und weist gleichzeitig auf strukturelle Probleme hin:

„Also die Wartezeiten sind unfassbar lang und entsprechend sind die Beschäftigten in diesen Ausländerbehörden auch sehr gestresst und frustriert und die guten wandern ab. [...] für mich, also aus meiner Perspektive ist das die größte Baustelle. [...] Auch die Qualität der Arbeit. Also weil wenn die sowieso so einen großen Bearbeitungsrückstau haben, haben sie ja auch wenig Kapazitäten, um sich in knifflige Fragen reinzuarbeiten. Und manche Fälle, da muss man ja auch mal ins Gesetz reingucken, die kann man nicht aus dem Ärmel schütteln, oder da muss man vielleicht auch mal irgendwie ja einen Sachverständigen darüber gucken lassen oder sich da noch ein bisschen vertiefend Gedanken zu machen. Und das kommt nicht vor.“

Die schlechte Erreichbarkeit und langen Wartezeiten vieler Ausländerbehörden⁵⁷ können Zugewanderte vor existenzielle Probleme stellen. Die Anliegen erfordern häufig schnelle Antworten, z. B. wenn kurzfristig ein Praktikumsplatz oder eine Wohnung gefunden wurde und die Behörde zustimmen muss. Bleibt die zügige Zustimmung aus, sind Praktikum oder Wohnung weg.

Da die Analyse der behördlichen Strukturen nicht im Fokus dieser Studie stand, können wir über die Ursachen dieser Schwierigkeiten nur mutmaßen.

Klar ist jedoch: Es gab in den vergangenen Jahren eine Reihe zusätzlicher Aufgaben der Ausländerbehörden und gleichzeitig eine ständige Zunahme an Komplexität im Ausländerrecht – die nicht mit einem entsprechenden Aufwuchs an Personalkapazitäten und fachlicher Expertise in den Ausländerbehörden einherging, die dieses Recht anwenden sollen (Schammann/Kühn: 10; siehe auch Eule 2017).

Notwendig ist also entweder eine deutliche Reduktion der Komplexität im Ausländerrecht mit seinen differenzierten Bestimmungen, Unterscheidungen, Zustimmungspflichten und Ausnahmetatbeständen oder eine deutliche personelle und fachliche Aufrüstung der Ausländerbehörden – oder wahrscheinlich beides.

Daneben stellt sich weiterhin die Frage der organisatorischen Verortung von Ausländerbehörden. Die positive Wirkung eines engen Austauschs bzw. einer Zusammenfassung mit dem Integrationsbereich in einem gemeinsamen Amt wurde auch in einigen unserer Interviews betont: Das Verständnis für die Lebenslagen der Klient:innen kann wachsen, der Blick ganzheitlicher und das Handeln bestenfalls stärker an den Integrationszielen der Kommune orientiert werden, während gleichzeitig die Integrationsfachleute von der ausländerrechtlichen Expertise ihrer Kolleg:innen profitieren können (siehe hierzu: Schammann/Kühn 2016).

Noch grundsätzlicher könnte auch die Trennung von allgemeinem Bürgerservice für deutsche Einwohner:innen einer Stadt und Ausländerbehörde für nicht deutsche Einwohner:innen infrage gestellt werden, die häufig eine Zwei-Klassen-Gesellschaft mit Blick auf die Service-Orientierung zur Folge hat. Ein Geflüchteter sagte mit Blick auf die Erfahrungen im Bürgeramt, dieses sei nicht nur schneller und freundlicher, sondern „eine andere Welt“ als die Ausländerbehörde.

57 Die auch im Rahmen der Tagung „Miteinander, nebeneinander oder gegeneinander? Ausländerbehörden und Integrationsstrukturen als Akteure in der kommunalen Migrationsarbeit“ (27. – 28.09.2021, Dortmund) von vielen teilnehmenden haupt- und ehrenamtlichen Beratenden bestätigt wurde. Berichtet wurde von Tausenden nicht bearbeiteter Mails, die informell eingestanden wurden. Ein Geflüchteter in unserer Befragung verwies auf über 60 Versuche innerhalb eines Monats, die zuständige Ausländerbehörde telefonisch zu erreichen, die alle erfolglos blieben. Eine Zugewanderte berichtete von einer automatisierten E-Mail-Antwort des Ausländeramts (die uns vorliegt): Das Postfach sei voll, man solle die Anfrage zu einem späteren Zeitpunkt erneut stellen.

4.7 Kooperation vor Datenaustausch: Integrationsarbeit und Jobcenter

„Das Jobcenter ist jetzt wie das Wetter, wir arrangieren uns mit dem, was passiert.“

(Kommunaler Sachgebietsleiter Integration)

Migrationsberatungen stellen sich seit ihrem Bestehen die Frage nach der Zusammenarbeit mit Jobcentern. Mit der Verbreitung kommunaler Integrationsberatungen, die nach dem Prinzip des Fallmanagements arbeiten sollen, rückten auch hier die Fragen nach Kooperation, Abgrenzung und (Doppel-)Strukturen in den Fokus. Alle drei Akteure arbeiten teils mit denselben Personen zu ähnlichen Themen, wenngleich sich ihr gesetzlicher Auftrag und ihr gewachsenes Selbstverständnis deutlich unterscheiden.

Mit Blick auf Datenmanagement und Datenaustausch standen daher neben den kommunalen und freien Integrationsberatungen auch die Jobcenter von Beginn an im Fokus (Ohliger et al. 2019), da nicht nur bei allen drei Einrichtungen ähnliche Daten erfasst werden, sondern – zumindest teilweise – auch jede Stelle mit Ziel- bzw. Eingliederungsvereinbarungen arbeitet, Kompetenzfeststellungen durchführt und mit Klient:innen Lebensläufe erstellt.

Wie in Kapitel 4.1 ausgeführt, ist eine einheitliche Datenbank dennoch nur auf den ersten Blick eine gute Lösung; zu vieles spricht fachlich, praktisch und datenschutzrechtlich dagegen, so auch die mehrheitliche Meinung der von uns befragten Expert:innen. Unter anderem wurde betont, dass ein Assessment mit den Klient:innen, ein Kennenlernen und Einschätzen im jeweiligen Kontext neu und im Dialog geleistet werden müsse und nicht einfach von dritter Stelle übernommen werden könne (entsprechend auch Reis 2020: 226 f.).

Gleichwohl besteht kein Zweifel daran, dass es Abstimmungsbedarfe zwischen Integrationsberatung (gemeint sind hiermit sowohl das kommunale Fallmanagement als auch die MBE) und Jobcentern gibt: Eventuell widersprüchliche Mehrfachberatungen sollten vermieden oder wenigstens ein Bezug zueinander, ein Wissen über die unterschiedlichen Beratungen gesichert werden. Denn es kommt durchaus vor, so die Leiterin eines kommunalen Amtes für Integration, dass „das Jobcenter mit den Klienten in die eine Richtung rennt und unsere Berater in eine andere“. Dies kann sich z. B. auf die Frage beziehen, ob eine schnelle Arbeitsaufnahme oder ein weiterer Deutschkursbesuch priorisiert werden.

Auf unsere Fragen zu möglichen Verbesserungen durch ein integriertes Datenmanagement haben die Interviewpartner:innen aus Kommunen, Jobcentern und Beratungsstellen jedoch immer wieder das Thema Kooperation an die erste Stelle gerückt, bzw. darauf verwiesen, dass der Datenaustausch nicht unbedingt Priorität habe oder der erste Schritt sei.

Dort, wo gute Netzwerke bestehen, fließen Informationen im Sinne (und mit Zustimmung) der Klient:innen eher. Teilweise wurden gemeinsame Teamsitzungen und Formate wie Trio-Gespräche zwischen Klient:in, Integrationsberater:in und Fallmanager:in des Jobcenters vereinbart und – wenn auch deutlich seltener – auch umgesetzt.

Aus Sicht der Integrationsberatungen verläuft die Kooperation mit den Jobcentern jedoch in mehrfacher Hinsicht oft unbefriedigend. Schon ein Evaluationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration von 2013 hielt mit Blick auf die MBE und JMD fest: „Fast durchweg wurde von den Beratungsfachkräften im Verhältnis zu den Jobcentern und den Ausländerbehörden ‚fehlende Augenhöhe‘ beklagt“ (2013: 75).

Eine Sichtweise, die auch in unseren Befragungen bestätigt wurde:

„Also das Jobcenter lässt sich umgekehrt nicht reinreden mit unseren Zielen. Unsere Ziele werden niemals in die Integrationsvereinbarung des Jobcenters reinkommen und umgekehrt wäre es – ist es halt manchmal schön, wenn wir es wissen.“ (Kommunaler Sachgebietsleiter Integration)

Insgesamt werden die Jobcenter eher als unbeweglich wahrgenommen, als ein Faktor, auf den man sich einstellen muss, dessen Wirken aber nicht beeinflussbar ist. Das Reformfenster, das sich unter dem Druck der hohen Flüchtlingszuwanderung kurzzeitig geöffnet hatte, scheint sich wieder zu schließen: Als positiv wurde mehrfach das gemeinsame Arbeiten mit spezialisierten Flüchtlings-Teams der Jobcenter oder in gemeinsamen Integration Points hervorgehoben (dazu auch: Kühn 2018: 74–76). Diese sind nun jedoch vielerorts wieder aufgelöst.

In besonderer Weise wurde das (Macht-)Ungleichgewicht zwischen Jobcentern und Integrationsberatungen in der Corona-Krise deutlich. Während einerseits bei vielen Jobcentern persönliche Beratungstermine oder eine Unterstützung beim Ausfüllen der Formulare aus Gründen des Infektionsschutzes dauerhaft nicht mehr möglich waren, mussten Integrationsberatungen (und im Übrigen auch Ehrenamtliche) teilweise umso intensiver persönlich mit Klient:innen arbeiten, wollten sie nicht riskieren, dass diese aus dem Leistungsbezug fallen.

Eine Migrationsberaterin beklagte im Interview, dass zudem seitens der Jobcenter die Anwesenheit des Klienten bzw. der Klientin gefordert wurde, um telefonische Klärungen und Absprachen vorzunehmen:

„Plus, dass es ein Wahnsinnsaufwand ist und unter Corona wirklich eine Zumutung für uns gewesen ist, dass wir dieser Forderung nachkommen mussten. Es war zwingend für uns dann nötig, dass ein Beratungsmitarbeiter Kopf an Kopf mit der Person, um die es ging, am Telefon zusammensitzen musste; also da haben wir uns sehr drüber geärgert.“

Bezüglich der Ausgestaltung der Kooperation zwischen Integrationsberatungen und Jobcentern zeigte sich dabei ein immer wiederkehrendes Muster: Die Qualität der Zusammenarbeit hängt vom einzelnen Sachbearbeiter, von der einzelnen Sachbearbeiterin ab; in aller Regel gibt es keine strukturellen Lösungen. Kooperationsvereinbarungen auf Führungsebene bestehen zwar teilweise, aber nicht immer werden sie auf der Praxisebene auch gelebt; in einzelnen Fällen waren sie nicht einmal bekannt bzw. sie wurden dadurch ad absurdum geführt, dass Integrationsberatungen nicht einmal die Durchwahlnummern der zuständigen Kolleg:innen im Jobcenter erhielten.

Damit Kooperationen wirklich entstehen und nachhaltig gelebt werden, braucht es wohl eine Verankerung auf allen relevanten Ebenen: Auf Bundes- oder Landesebene sollte der gesetzliche und strukturelle Rahmen für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit verpflichtend gelegt werden. Diese sollte auf kommunaler Ebene, z. B. im Integrationskonzept konkretisiert werden. Im Alltag braucht es dann einen Regel-Austausch auf allen Hierarchie-Ebenen bis hin zu den Sachbearbeitenden. Gemeinsame Teamtreffen können dazu beitragen, dass gegenseitiges Verständnis und Vertrauen wachsen.

Eine solche Vertrauensbasis scheint auch die notwendige Grundlage, um einen Datenaustausch zu etablieren und im Alltag zu praktizieren. Es könnte – und sollte – durchaus gängige Praxis werden, dass Jobcenter mit Zustimmung der Klient:innen die Eingliederungsvereinbarung mit den zuständigen Fallmanager:innen teilen. Und es wäre durchaus auch denkbar, dass Beratungsstellen die Möglichkeit erhalten, Zielvereinbarungen oder Kompetenzfeststellungen direkt im System VerBIS der Jobcenter hochzuladen – ähnlich, wie das für Maßnahmenträger im Sinne von § 45 SGB III schon heute möglich ist. Sinnvoll ist das allerdings nur dann, wenn diese im Vorgehen der Jobcenter Berücksichtigung finden.

Was unabhängig davon innerhalb der Arbeitsverwaltung möglich sein sollte und angesichts der ähnlichen Zielsetzung auch unbedingt sinnvoll, wären jedoch Schnittstellen und Übergaben zwischen SGB II und SGB III:

„Und im Moment ist es auch wieder so, dass bei SGB-III-Leistungsbezug die Integrationsarbeit über die Agentur läuft und wenn keine Vermittlung innerhalb von diesem ALG-1-Bezug stattfand, dann eine Übergabe ans Jobcenter wieder erfolgt, und in der Regel wissen wir nicht, was in diesem Jahr Leistungsbezug bei der Agentur für Arbeit eben an Integrationsarbeit geleistet wurde.“

(Abteilungsleiterin in einem kommunalen Jobcenter)

Hier scheint es eine Lücke zu geben, wenn Jobcenter in kommunaler Verantwortung betrieben werden. Es fehlt dann (unter anderem) an technischen Schnittstellen zur Datenübertragung oder schlicht an der Möglichkeit, dass auch diese sogenannten Optionskommunen die Datenbank VerBIS nutzen dürfen. Diese Lücke – und die damit verbundene doppelte Erhebung gleicher Daten, insbesondere die doppelten Kompetenzfeststellungsverfahren – war im Übrigen ein zentraler Ausgangspunkt für das Modellprojekt Integrationsdatenbank der Stadt Erlangen (Ohliger et al. 2019). Um sie zu schließen, braucht es jedoch keine zentrale kommunale Integrationsdatenbank – eine Verknüpfung innerhalb der Arbeitsverwaltung würde ausreichen.

4.8 Empfehlungen zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit

Wege und Modelle zu einem verbesserten Datenmanagement aufzuzeigen, um Abläufe zu vereinfachen und Integrationsarbeit kohärenter zu machen, war der Ausgangspunkt dieses Forschungsprojekts. Im Laufe der Erhebung wurden Wünsche nach verbesserten Datengrundlagen, nach Zugängen zu Datenbanken und nach Zusammenführung von Informationen geäußert – die häufig postwendend und nicht selten von denselben Personen mit Verweis auf Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung infrage gestellt wurden.

Viele der aufgeworfenen Fragen lassen sich nicht eindeutig beantworten – auch nicht mit Blick auf die juristischen Grundlagen des Datenschutzes und der Integrationsarbeit. Stattdessen geht es zumeist um Abwägungen. In manchen Fällen wiegen die berechtigten Bedenken gegenüber einer Zusammenführung von Daten schwerer als der mögliche, ggf. überschaubare Nutzen. Und bei einigen Ansätzen bleibt letztlich nichts anderes übrig, als einen Zielkonflikt zwischen Praktikabilität bzw. effizientem (Verwaltungs-) Handeln und den Erfordernissen des Datenschutzes festzustellen.

Deutlich wurde, dass eine umfassende Datenbank, die alle relevanten Informationen über Zugewanderte und ihre Integrationsverläufe enthält, weder datenschutzrechtlich zu rechtfertigen noch unbedingt sinnvoll wäre – und auch von vielen Befragten als nicht erstrebenswert bewertet wurde.

Gleichzeitig dürften sich einige der Argumente für ein integriertes Datenmanagement für Zugewanderte erledigen, wenn das Once-Only-Prinzip in der Verwaltung generell umgesetzt wäre. Stammdaten könnten dann in der Regel abgerufen, Nachweise müssten nur einmalig erbracht werden. Hiervon würden Neuzugewanderte mit geringen Kenntnissen über die Zuständigkeiten unterschiedlicher Akteure besonders profitieren. Der Ansatz würde aber für alle Bürger:innen gelten und keine Ungleichbehandlung darstellen. Once-Only muss zudem zwingend mit verbesserten Kontroll- und Schutzmöglichkeiten einhergehen, wie sie das geplante Datenschutzcockpit vorsieht.

Trotz der Skepsis gegenüber der einen, umfassenden Datenbank gibt es in der Integrationsarbeit Schnittstellen, an denen eine Datenverknüpfung oder ein Datenaustausch sinnvoll, möglich und wünschenswert sind.

Auf der Suche nach dem Wünschenswerten haben wir uns bemüht, stärker zu differenzieren, aus wessen Sicht ein verbessertes Datenmanagement oder ein Datenaustausch vorteilhaft wäre: aus Sicht der Behörden und wenn ja, welcher? Aus Sicht der Zugewanderten? Oder externer Beratungsstellen? Hier gibt es zwar teilweise widerstrebende Interessen, aber auch ein gemeinsames Interesse an einer Vereinfachung sowie Ansätze, von denen alle Seiten profitieren könnten. An diesen orientieren sich unsere Empfehlungen. Es geht folglich darum, Schnittstellen und Verknüpfungen zu identifizieren, die signifikante Vorteile bringen und gleichzeitig möglichst geringe Risiken bergen bzw. einen möglichst geringen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen.

- Eine gute Basis wäre ein umfassendes und **effektives System des Erstkontakts** zu Neuzugewanderten. Die klassischen Wege (Flyer auslegen, ‚Mund-zu-Mund‘ etc.) erreichen oft nur einen Teil derer, die Beratungsbedarf haben. Ein flächendeckendes Anschreiben in der Muttersprache stellt hier einen möglichen Zugangsweg dar. Eine rechtliche Grundlage dafür, analog zu den Willkommensbesuchen bei Neugeborenen, würde Sicherheit für die handelnden Personen schaffen; der datenschutzrechtliche Eingriff scheint in diesem Fall äußerst gering. Denkbar wäre auch eine Ansprache auf Kanälen, die die Menschen niedrigschwellig abholen (z. B. Messenger-Dienste oder Social Media). Für diesen Weg der Kontaktaufnahme ist es jedoch notwendig, Zugang zu Adressdaten oder Telefonnummern per Einwilligung bei der Anmeldung im Meldeamt zu erhalten.
- Dort, wo ein kommunales Fallmanagement landesweit installiert wird, sollte das Land auch eine **gemeinsame Software** zur Falldokumentation bereitstellen. Einerseits könnten Kommunen erhebliche Ressourcen einsparen, indem sie nicht selbst eigene Systeme entwickeln müssen. Andererseits könnten Daten bei Umzügen unkompliziert weitergegeben werden, wenn auch am neuen Wohnort ein Fallmanagement gewünscht bzw. erforderlich ist. Wenn eine solche Software nicht (oder nicht verpflichtend) eingeführt wird, kann das Land diese Datenweitergabe zwischen verschiedenen Systemen durch Vorgaben zu Schnittstellen und zur Kompatibilität erleichtern.
- Dabei sollten die Systeme ausreichend flexibel sein, um die **individuellen Bedarfs- und Lebenslagen erfassen** zu können. Nicht alle Beratungsprozesse erfordern eine umfassende Datenverarbeitung. Zudem sollte Zugewanderten die Entscheidung überlassen werden, welche Daten mit wem geteilt werden dürfen. In diesem Fall scheint die Arbeit mit individualisierbaren, nach Möglichkeit mehrsprachigen, Einwilligungserklärungen sinnvoll.

- Ob den kommunalen Integrationsberatungsstellen generell ein (lesender) Zugang zum AZR oder den Datenbanken der lokalen Ausländerbehörden eingeräumt werden sollte, bleibt eine Frage der Abwägung. Prozessualen Erleichterungen stehen datenschutzrechtliche Bedenken gegenüber. Auch wurde die Dringlichkeit eines solchen Zugangs unterschiedlich bewertet. In jedem Fall wären **lokale gegenüber bundesweiten Zugriffsrechten zu bevorzugen**. Die datenschutzrechtliche Prüfung eines solchen Zugangs sollte auf Bundes- oder Landesebene erfolgen.
 - Die Komplexität der **Sprachkursplanung und Zuteilung von Personen in diese Kurse** ist ein Beispiel, bei dem eine gemeinsam genutzte Datenbank Abläufe vereinfachen und eine bessere Planung ermöglichen kann. Gleichzeitig ist dieser Bereich auch ein Beispiel dafür, dass die Vielzahl der beteiligten Akteure und die Komplexität der Vorgaben den Aufwand auf allen Seiten erhöhen und ein Teil des Datenmanagements und der Nachweispflichten erst dadurch erforderlich wird. Läge die Zuständigkeit für Sprachkurse grundsätzlich in einer Hand oder wären zumindest die Regelungen flexibel genug, um auf die lokalen Voraussetzungen reagieren zu können, würde sich die bedarfsgerechte Planung und Belegung von Sprachkursen vereinfachen.
 - Während das Datenmanagement von Zugewanderten kaum problematisiert wurde, scheint der behördliche Umgang mit Dokumenten als größere Schwierigkeit wahrgenommen zu werden. Herkunftslandbezogene Dokumente werden wieder und wieder eingefordert, geprüft und angezweifelt. Abweichungen von der ‚dokumentierten Normbiografie‘ scheinen zahlreiche Behörden zu verunsichern bzw. zu einem restriktiven Handeln zu verleiten. In einer Gesellschaft, in der 26 % der Einwohner:innen einen Migrationshintergrund haben, bräuchte es dagegen ein **„migrationssensibles Dokumentenmanagement“**: Ein Bewusstsein dafür, dass manche Papiere von Zugewanderten kaum oder gar nicht beschafft werden können, einen pragmatischen Umgang mit dieser Tatsache sowie eine auch kommunal ständig verfügbare Expertise (übergeordneter Stellen) zur Prüfung und Einordnung nicht deutscher Dokumente.
 - An manchen Schnittstellen bieten sich **Cloud-Lösungen zwischen Ämtern oder Akteuren** auf kommunaler Ebene an. Sie können dazu beitragen, dass Zugewanderte etwas seltener ‚von Pontius zu Pilatus‘ geschickt werden, um die gegenseitigen Nachweispflichten der unterschiedlichen Behörden zu erfüllen. Es wäre jedenfalls im Sinne der vielzitierten Digitalisierung der Verwaltung, wenn Dokumente nicht immer wieder in Papierform vorgelegt werden müssten.
 - Zu fragen wäre dann jedoch, wann solche Lösungen nur Symptome eines zu bürokratischen, zu komplexen oder zu versäulten Systems mildern, statt strukturelle Probleme an der Wurzel zu packen. Gerade **beim Querschnittsthema Integration sollten Prozesse immer wieder auf den Prüfstand gestellt und vor allem ganzheitlich evaluiert** werden. Dabei kommen Ent- und Belastungen auf allen Seiten (unterschiedliche Behörden und Beratungsstellen, Zugewanderte und Ehrenamtliche) in den Blick, anstatt dass jeder Akteur Abläufe nur im Sinne der jeweils eigenen Belastung optimiert (z. B. durch das Beharren auf die jeweils eigenen Formulare).
- In diesem Sinne wollen wir im letzten Kapitel auch über Fragen des Datenmanagements im Integrationsbereich hinausblicken: auf gesetzliche Rahmenbedingungen, Strukturen und Prozesse, die reformiert werden sollten, um dadurch auch das Erfordernis eines aufwendigen Datenmanagements oder austauschs zu verringern.

5 Jenseits des Datenmanagements: Einordnung und Ausblick

Gesucht haben wir innovative Modelle eines integrierten Datenmanagements, digitale Lösungen und effizientes Schnittstellen-Management. Und tatsächlich fanden wir punktuell interessante – teils umgesetzte, teils gescheiterte – Ansätze. Gefunden haben wir jedoch vor allem eine große Verunsicherung im Umgang mit den Regeln des Datenschutzes. Ungeklärte Fragen, die zunächst banal erscheinen mögen, die viele Kommunen jedoch beschäftigen, wie die Frage nach dem (datenschutzkonformen) Erstkontakt zu Neuzugewanderten. Gefunden haben wir auch Systeme und Praktiken, die manchmal nicht mit dem Wortlaut der DSGVO, noch viel häufiger aber nicht mit dem Geist des Datenschutzes, mit Transparenz und informationeller Selbstbestimmung, in Einklang stehen. Gleichzeitig werden erhebliche Ressourcen in Kommunen dafür verwendet, (formal) datenschutzkonforme Vorgehensweisen zu entwickeln, zu prüfen und zu verwerfen.

Nicht nur für die Integrationsarbeit wäre zu wünschen, dass die Regeln zum Datenschutz klarer werden und der Sinn dahinter deutlicher zum Vorschein tritt. Manches sollte auch auf Bundes- oder Landesebene verbindlich geklärt werden, damit sich nicht Tausende von Kommunen mit ähnlichen Fragen beschäftigen müssen.

Für Zugewanderte fehlt es dagegen vor allem an Transparenz, was die Verwendung ihrer Daten angeht. Das geplante Datenschutzcockpit eröffnet hier Chancen auch für diese Zielgruppe – wenn es relevante Register wie das AZR umfasst und wenn es auch sprachlich den Bedarfen einer Migrationsgesellschaft gerecht wird. Hierfür ist es wichtig, **den Integrationsbereich und die Belange einer diversen Gesellschaft im Prozess der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung frühzeitig mitzudenken** und in den entsprechenden Reformen zu berücksichtigen.

Transparenz fehlt aber auch in anderer Hinsicht: Immer wieder wurde deutlich, wie zermürbend bürokratische Prozesse, unklare Abläufe und komplexe Zuständigkeiten für Zugewanderte sein können.

In diesem Sinne sollte auch das Datenmanagement einmal von einer anderen Warte aus betrachtet werden: Es gibt ein begründetes Interesse von Behörden, persönliche Daten von Zugewanderten zu kennen bzw. zu verarbeiten. Umgekehrt gibt es aber auch ein begründetes Interesse von Zugewanderten, die Personen erreichen zu können, die für die Bearbeitung ihrer Anliegen zuständig sind. Tatsächlich bleiben Ansprechpersonen, Durchwahlnummern oder E-Mail-Adressen aus Ausländerbehörden und Jobcentern oft unbekannt – was Rückfragen und mögliche Klärungen für Klient:innen und Beratende schwierig macht. Die häufig schlechte Erreichbarkeit dieser Stellen kommt hinzu. Dies kann für Zugewanderte schlimmstenfalls Folgen wie den Verlust der Arbeit oder Sozialleistungen bedeuten. In einer solchen existenziellen Lage wäre es wichtig, Informationen über den Stand des Verfahrens zu haben und/oder die relevanten Personen erreichen zu können.

Dies würde auch der mit der Integrationsarbeit angestrebten Ermächtigung (*Empowerment*) und dem viel zitierten eigenständigen Handeln (*Agency*) entsprechen. Um eigenständig handeln zu können, müssen Menschen wissen, ‚wie ihnen geschieht‘. Dafür braucht es nicht zuletzt auch eine andere Art der Kommunikation, eine einfachere Sprache – die sich an der Zielgruppe orientiert und nicht ausschließlich an juristischen Erfordernissen und behördlichen Gewohnheiten.

Wenn behördliche Kommunikation als unverständlich wahrgenommen wird, liegt das meist jedoch nicht nur an komplizierten Formulierungen, sondern auch an den Regelungen und Strukturen, die dahinterstehen. So gilt es auch hier, wie bei den (vermeintlichen) Bedarfen eines ausgefeilten Datenmanagements, den Blick auf die Wurzel vieler Herausforderungen nicht zu verlieren:

Viele Regeln im Migrations- und Integrationsbereich sind überkomplex, manchmal auch widersprüchlich – die ständigen Reformen der letzten Jahre im Aufenthaltsgesetz haben die Unübersichtlichkeit tendenziell noch verstärkt. Die sehr eng begrenzten Zielgruppen verschiedener Sprachkurse, die kaum erfüllbaren Voraussetzungen an die sogenannte Beschäftigungsduldung oder die (zumindest in einigen Bundesländern) restriktive und bürokratische Auslegung der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge sind nur drei von vielen Beispielen, wie Komplexität vom Gesetzgeber geschaffen und verstärkt wird. Sie ziehen Unmengen an Nachweispflichten und Prüfungsvorgängen in verschiedenen Behörden nach sich.

Solche (unerwünschten) Folgen müssen stärker berücksichtigt werden, wenn politische Regelungen neu geschaffen oder bestehende evaluiert werden. Ein besonders offensichtliches Beispiel einer Politik, die vor allem eine symbolische Wirkung in Richtung der Aufnahmegesellschaft haben soll – also kaum einen migrations- oder integrationspolitischen Nutzen verspricht und dabei ein hohes Maß an Bürokratie bewirkt –, ist das Asylbewerberleistungsgesetz. Seine vielfach geforderte Abschaffung würde diesen Rechtskreiswechsel, der immer wieder zu organisatorischen Herausforderungen führt, mit einem Schlag obsolet machen.

Auch auf kommunaler Ebene sind manche Strukturen und Abläufe nicht funktional, jedenfalls nicht aus Sicht der Betroffenen. Dabei führen komplexe Abläufe, zersplitterte Zuständigkeiten und unverständliche Formulare nicht nur zu Frust bei Zugewanderten. Sie führen auch zu erheblichem Arbeitsaufwand bei Beratungsstellen und Ehrenamtlichen – und oft auch bei den Behörden selbst. **Ziel muss es daher sein, Strukturen und Abläufe ganzheitlich zu betrachten und zu optimieren** – und dabei die Belastungen aller kommunalen Stellen, der externen Beratungsstellen und der Zugewanderten einzukalkulieren.

Genau in diesem Sinne **bietet die Digitalisierung der Verwaltung große Chancen (nicht nur) für die Integrationsarbeit**. Denn die digitale Transformation der Verwaltung zielt eben nicht nur auf das bloße Übertragen – ggf. ineffizienter – analoger Leistungen und Prozesse ins Digitale. Sie umfasst ebenso eine Vollzugskritik bestehender Abläufe, das Aussortieren unnötiger Arbeitsschritte und die Möglichkeit, Prozesse neu zu designen. In diesem Sinne bedeutet die Digitalisierung der Verwaltung „auch die organisationale und kulturelle Veränderung der öffentlichen Verwaltung [und] bewusste Nutzerzentrierung“ (Mergel 2019: 165).

Digitalisierung und Integration sind gleichermaßen Querschnittsaufgaben, die Ressortdenken und Verwaltungssilos herausfordern und infrage stellen. Sie verlangen beide nach Kulturwandel – und zwar im gleichen Sinne: hin zu einer agilen und am Bedarf aller Einwohner:innen orientierten Verwaltung.

Literaturverzeichnis

- Affolter, Laura (2017): Asyl-Verwaltung kraft Wissen: Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde. In: Schneider, Stephanie/Lahusen, Christian (Hrsg.): Asyl verwalten: Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Transcript, S. 145–171. <https://doi.org/10.14361/9783839433324-006>.
- Arnold, René/Hillebrand, Annette/Waldburger, Martin (2015): Informed Consent in Theorie und Praxis. Warum Lesen, Verstehen und Handeln auseinanderfallen. Datenschutz und Datensicherheit – DuD, 39, S. 730–734. <https://doi.org/10.1007/s11623-015-0509-2>.
- Barteczko/Strohdiek (2019): Datenschutzverordnung verbietet Anschreiben – Neubürger bitte melden. Ruhrkanal News, 18.03.2019; Online verfügbar unter <https://ruhrkanal.news/datenschutzverordnung-verbietet-anschreiben-neubuerger-bitte-melden/>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska (2019): Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung. Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39 (1), S. 112–142. <https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0006>.
- BayLfD (Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz) (2018): Aktuelle Kurz-Information 10: Einladungen zu Veranstaltungen durch bayerische Kommunen. Online verfügbar unter <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutz-reform2018/aki10.html>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2013): Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Integration verbindlicher machen - Integrationsvereinbarungen erproben“. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/484146/d4e4b273a339574710509fa478c94eb-f/2013-04-24-abschlussbericht-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 28.02.2022.
- BfDI (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, BT-Drucksache 19/28170. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Online verfügbar unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2021/StgN_Ausl%C3%A4nderzentralregister.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 06.02.2022.
- BfDI (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) (2020): DSGVO – BDSG: Texte und Erläuterungen. Online verfügbar unter <https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/INFO1.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.01.2022.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2021): Referentenentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzenralregisters-azr.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.
- BMI (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. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/evaluierungsbericht-datenaustauschverbesserungsgesetz.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.02.2022.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph (Hrsg.) (2018): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Nomos.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Online verfügbar unter <https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/gutachten.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Brandt, Lisa/Risch, Rebekka/Lochner, Susanne (2015): Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. Forschungsbericht 25. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb25-migrationsberatung.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Stellungnahme. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzentralregister-azr/bundesvereinigung-kommunaler-spitzenverbaende-stellungnahme.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

BVA (Bundesverwaltungsamt) (2022): Registermodernisierungsgesetz. Informationen für Bürgerinnen und Bürger. Online verfügbar unter https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-Buerger/informationen_buerger_node.html, zuletzt abgerufen am 15.02.2022.

Cindark, Ibrahim/Deppermann, Arnulf/Hünlich, David/Lang, Christian/Perlmann-Balme, Michaela/Schöningh, Ingo (2019): Perspektive Beruf. Mündliche Kompetenz von Teilnehmenden an Integrationskursen und Vorschläge für die Praxis. Leibniz-Institut für Deutsche Sprache. Online verfügbar unter http://dib.ids-mannheim.de/fileadmin/dateien/pdfs/Cindark_et_al__2019__Perspektive_Beruf.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Datenschutzkonferenz (2019): Kurzpapier Nr. 20. Einwilligung nach der DS-GVO. Online verfügbar unter https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_20.pdf, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Der Paritätische Gesamtverband (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (Stand: Referentenentwurf vom 01.02.2021). Stellungnahme. Online verfügbar unter [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/362bdbd36832a284c1258679005db8b2/\\$FILE/Stelln_Refentwurf%20Auslaenderzentralregister_08_02_2021.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/362bdbd36832a284c1258679005db8b2/$FILE/Stelln_Refentwurf%20Auslaenderzentralregister_08_02_2021.pdf), zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

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. Drucksache 19/32508. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/325/1932508.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/8258. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/082/1908258.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Göky Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/5791. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/057/1905791.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.02.2022.

Diakonie Deutschland / Deutscher Caritasverband (2018): Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz). Online verfügbar unter https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/caritas_dw_datenaustausch.pdf, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

DIMR (Deutsches Institut für Menschenrechte) (2018): Keine Papiere – keine Geburtsurkunde. Empfehlungen für die Registrierung von in Deutschland geborenen Kindern Geflüchteter. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_18_Keine_Papiere_keine_Geburtsurkunde.pdf, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

DVD (Deutsche Vereinigung für Datenschutz e. V.) (2021): Deutsche Vereinigung für Datenschutz gegen ARZG-Änderung. Presseerklärung der DVD. Online verfügbar unter <https://www.datenschutzverein.de/wp-content/uploads/2021/02/2021-02-09-DVD-PM-AZRWEntG.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Eule, Tobias (2017): Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: Schneider, Stephanie / Lahusen, Christian (Hrsg.): Asyl verwalten: Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Transcript, S. 175–194. <https://doi.org/10.14361/9783839433324-007>.

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020. Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Freistaat Sachsen (2018): Datenschutzrecht für öffentliche Stellen. Dokumentation zum Themenportal www.datenschutzrecht.sachsen.de. Online verfügbar unter https://www.datenschutzrecht.sachsen.de/download/Dokumentation_Themenportal_Datenschutz_28_08_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 25.01.2022.

Göckler, Rainer; Fachgruppe CM in der Arbeitsmarktintegration – AG Süd-West (2014): Case Management in der Beschäftigungsförderung. Eine explorative Annäherung an Standards und Erfolgskriterien (Orientierungsstudie). Stuttgart, Mannheim. Online verfügbar unter https://www.dgcc.de/wp-content/uploads/2013/02/2014_Professionelles_Handeln_Qualifizierung_Beratung.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Goldberg, Brigitta (2021): Schweigepflicht und Datenschutz in der Sozialen Arbeit und Beratung [Elektronische Quelle]. Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe. Online verfügbar unter https://kidoks.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/2100/file/Goldberg_2021_Schweigepflicht_und_Datenschutz.pdf, zuletzt abgerufen am 25.01.2022.

Good, Anthony (2015): The Benefit of the Doubt in British Asylum Claims and International Cricket. In: Berti, Daniela / Good, Anthony / Tarabout, Gilles (Hrsg.): Of doubt and proof. Ritual and legal practices of judgment. Routledge, S. 119–140.

Götz, Annika/Müller, Bettina/Sajons, Christoph (2019): Der Heterogenität auf der Spur. Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg: Erste Einblicke. Universität Mannheim; Institut für Mittelstandsforschung. Online verfügbar unter http://www.institut-fuer-mittelstandsforschung.de/kos/WNetz?art=File.download&id=5028&name=Kurzbericht_Kommunen_final.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

IntMK (Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder) (Hrsg.) (2021): Sechster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Bericht 2021. Berichtsjahre 2017–2019 und Bund-Länder-Integrationsbarometer 2020. Online verfügbar unter https://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/integrationsbericht_laender_2021_bf_neu.pdf, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (2020): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20 GG.

Kettner, Sara/Thorun, Christian/Vetter, Max (2018): Wege zur besseren Informiertheit. Policy Paper. Con Policy, Institut für Verbraucherpolitik. Online verfügbar unter http://www.conpolicy.de/data/user_upload/Studien/PolicyPaper_ConPolicy_2018_02_Wege_zur_besseren_Informiertheit.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Kühn, Boris (2018): Kommunale Integrationspolitik: eine Handreichung für die kommunale Praxis. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/14585.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Kühn, Boris/Heimann, Christiane (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 (Hrsg.). Online verfügbar unter https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialwissenschaften/Forschungsfokus_Migrationspolitik/Startseite/MRPG_WP01_Datenmanagement.pdf, zuletzt abgerufen am 25.01.2022.

Kühn, Hannes (2021): Monitor Digitale Verwaltung #6. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.). Online verfügbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1958282/70fdb29d2a322a1e6731e9d92a132162/210908-monitor-6-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (2022): FAQ Kommunen (Zusammenfassung). Online verfügbar unter <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/faq-kommunen-zusammenfassung/>, zuletzt abgerufen am 14.02.2022.

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (2019): Unsere Freiheiten: Daten nützen – Daten schützen. Datenschutz bei Gemeinden. Online verfügbar unter <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/11/Brosch%C3%BCre-Gemeinden-November-2019.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (2018): Einstieg ins Datenschutzrecht für behördliche Datenschutzbeauftragte. Online verfügbar unter <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2018/10/Vortrag-f%C3%BCr-DSB-Verwaltungsschule.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.01.2022.

Lincoln, Sarah (2022): Das Ausländerzentralregister. Eine Datensammlung außer Kontrolle. Gesellschaft für Freiheitsrechte. Online verfügbar unter https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2022/01/Studie_Auslaenderzentralregister.pdf, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

Mergel, Ines (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12 (1–2019), S. 162–171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>.

Migazin (2022): Interview mit Ulrich Kelber. Datenschutzbeauftragter: Ausländerzentralregister einer kritischen Prüfung unterziehen. 26.01.2022. Online verfügbar unter https://www.migazin.de/2022/01/26/gespraech-ulrich-kelber-datenschutzbeauftragter-ueberpruefung/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=MiGLETTER, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

MKFFI (o.J.): Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM). Online verfügbar unter https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/handlungskonzept_kommunales_integrationsmanagement_nrw.pdf, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

Ohliger, Rainer / Schweiger, Raphaela / Sharifov, Amil (2019): Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM) als Instrument kommunal-politischer Gestaltung: Daten vernetzen, Integrationsverläufe individuell erfassen und begleiten. Kurz-Expertise. Robert Bosch Stiftung. Online verfügbar unter https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-02/Kurz-Expertise_Kommunales_individuelles_Integrationsmonitoring_KiIM.pdf, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

Reis, Claus (2020): Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748910114>.

Schammann, Hannes / Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.02.2022.

Scheible, Jana / Schneider, Hanne (2020): Deutsch Lernen auf dem Land. Handlungsempfehlungen für die Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/16334.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.02.2022.

Simitis, Spiros / Hornung, Gerrit / Spiecker, Indra (2019): Kommentar zum Datenschutzrecht, Art. 7 DSGVO.

SPD / Grüne / FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173ee-f9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 06.02.2022.

Stadt Gevelsberg (2020): Neubürgerempfang des Bürgermeisters geht in eine neue Runde. Pressemitteilung vom 06.01.2020. Online verfügbar unter <https://www.gevelsberg.de/Rathaus/Pressemitteilungen-und-Rathaus-Blog-Archiv/Neub%C3%BCrgerempfang-des-B%C3%BCrgermeisters-geht-in-eine-neue-Runde.php?object=tx,3061.5.1&ModID=7&-FID=3061.726.1&NavID=3061.11&La=1>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Städtetag Baden-Württemberg (2019): Integration im Lebensraum Stadt bedeutet gemeinsame Gestaltung von Vielfalt. Positions- und Impulspapier. Online verfügbar unter https://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295_94472_1.PDF?1576076152, zuletzt abgerufen 25.01.2022.

Thränhardt, Dietrich/Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

TNS (2015): Datenschutz. Die Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland. Ergebnisbericht. Online verfügbar unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Datenschutz_Umfrage-Sicht-Verbraucher-Ergebnisbericht-TNS-Emnid-Oktober-2015.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Tonassi, Timo/Wittliff, Alex (2021): Auf Empfang gestellt? Aktuelle Befunde zur Mediennutzung und zum Medienvertrauen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. SVR-Policy Brief 2021-2. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/08/SVR_Policy-Brief_Medien.pdf, zuletzt abgerufen am 06.02.2022.

Trappe, Tobias (2015): Zur Ethik der Asylverwaltung. In: Bittenbinder, Elise/Baron, Jenny/Schriefers, Silvia (Hrsg.): Grenzbereiche der Supervision – Verwaltung in Bewegung. Vandenhoeck & Ruprecht, S. 46–64.

Veigel, Patrick (2021): Die Einwilligung nach der Datenschutz-Grundverordnung. Orientierungshilfe. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz. Online verfügbar unter <https://www.datenschutz-bayern.de/datenschutzreform2018/einwilligung.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.01.2022.

vhw (2016): vhw-Kommunalbefragung 2016. Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“. vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Online verfügbar unter https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/studien/PDFs/Studien_Befragungen/2016_vhw-Kommunalbefragung_zu_den_Herausforderungen_Gefluechteter_vor_Ort.pdf, zuletzt abgerufen am 20.02.2022.

Weichert, Thilo (1998): Kommentar zum Ausländerzentralregistergesetz, § 10 AZRG.

Impressum

Herausgeberin

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Autor:innen*

Boris Kühn
Danielle Gluns
(beide Forschungsgruppe Migrationspolitik, Universität Hildesheim)
Mit Beiträgen von Katrin von Horn (Refugee Law Clinics Deutschland e.V.)

Dank

Die Autor:innen danken allen interviewten und befragten Personen für ihre Zeit, ihr Vertrauen und die wertvollen Einblicke in ihre Arbeit. Großer Dank gebührt zudem all denjenigen Personen, die diese Studie durch ihr fachliches Feedback bereicherten. Zu nennen sind hier insbesondere Julia Teek und Lisa Veyhl (beide Robert Bosch Stiftung), Prof. Dr. Hannes Schammann (Universität Hildesheim) und der Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Darüber hinaus danken die Autor:innen Elisabeth Knoche, Clara Hoppe und Dr. Christiane Heimann für Ihre Unterstützung bei der Datenerhebung und -auswertung.

Kontakt bei der Robert Bosch Stiftung

Lisa Marie Veyhl
Telefon +49 711 46084-551
LisaMarie.Veyhl@bosch-stiftung.de

Copyright 2022

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.

Lektorat

Wissenschaftslektorat Dr. Susanne Schuster, Lilienthal

Gestaltung

siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

Druck

Offizin Scheufele
Druck und Medien GmbH & Co. KG, Stuttgart

ISBN 978-3-939574-70-5

* Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autor:innen und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte der Robert Bosch Stiftung wider.

Über das Projekt

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis des Forschungsprojektes „Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit“. Ziel des Projektes ist es, einen Einblick in die kommunale Praxis des Datenmanagements zu geben sowie Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren. Das Projekt wurde zwischen November 2020 und März 2022 von der Universität Hildesheim in Zusammenarbeit mit der Robert Bosch Stiftung GmbH durchgeführt und durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefördert.



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

Über die Forschungsgruppe Migrationspolitik an der Universität Hildesheim

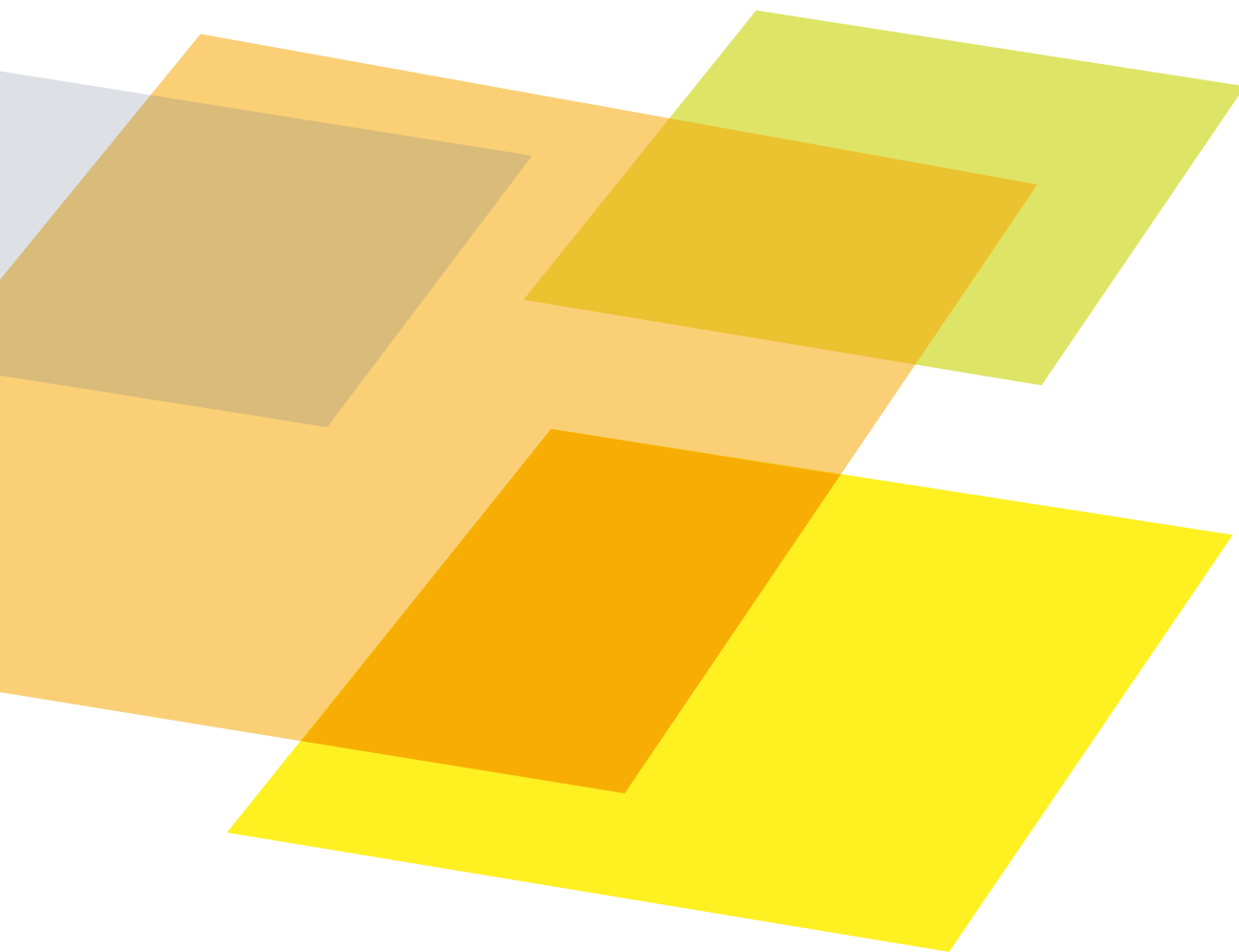
Die Forschungsgruppe Migrationspolitik an der Universität Hildesheim befasst sich seit einigen Jahren mit der Gestaltung von Migration auf verschiedenen politischen Ebenen, mit einem besonderen Fokus auf migrationspolitischen Gestaltungsspielräumen von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Sie verfügt über Netzwerke mit verschiedenen Akteuren aus der Praxis sowie über langjährige Kontakte zu verschiedenen Institutionen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Hier ist auch die Leitung des Projekts „Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit“ angesiedelt.

www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik

Über die Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. Sie arbeitet in den Fördergebieten Gesundheit, Bildung und Globale Fragen. Mit ihrer gemeinnützigen Tätigkeit trägt sie zur Entwicklung tragfähiger Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen bei. Dazu setzt sie eigene Projekte um, geht Allianzen mit Partner:innen ein und fördert Initiativen Dritter. Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,9 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de



bosch-stiftung.de