

Forschungsgruppe Migrationspolitik

Hand in Hand? Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit

Bestandsaufnahme und erste Befunde



Boris Kühn & Christiane Heimann

IMPRESSUM

Verfasst von:

Boris Kühn, Forschungsgruppe Migrationspolitik, Universität Hildesheim
Dr. Christiane Heimann, Forschungsgruppe Migrationspolitik, Universität Hildesheim

Herausgegeben von:

Forschungsgruppe Migrationspolitik / Migration Policy Research Group (MPRG), Universität Hildesheim
Ansprechpersonen: Prof. Dr. Hannes Schammann, Dr. Danielle Gluns
✉
Robert Bosch Stiftung GmbH
Ansprechpersonen: Julia Teek, Lisa Veyhl

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

Titelfoto: Sora Shimazaki (pexels-sora-shimazaki-5673502)

Alle Rechte vorbehalten

©Universität Hildesheim, Migration Policy Research Group

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Herausgebenden unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Layout und Satz: Hannes Schammann

MPRG Working Paper 01_2021

Stand: April 2021

www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik

1. Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit: Projektkontext und Zielsetzung

Im Zuge der Digitalisierung ist viel vom „Once-Only-Prinzip“ die Rede: Das Ziel, dass Bürger*innen bestimmte Informationen und Dokumente nur einmalig zentral abgeben müssen und Verwaltungen diese dann bedarfsorientiert und datenschutzkonform austauschen und nutzen, ist sowohl von der EU (Europäische Kommission 2016: 3) als auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung formuliert (Bundesregierung 2018: 46). Bei der Integration von Neuzugewanderten scheint dagegen eher das „Immer-wieder-Prinzip“ zu gelten: Verschiedene Behörden und Beratungsstellen erfassen jeweils anlassbezogen dieselben oder ähnliche Informationen von Zugewanderten für die eigene Datenbank – mit entsprechendem Mehraufwand für Klient*innen sowie für Ämter und Institutionen.

Diese Diskrepanz hat das Themenforum Integration vor Ort im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung aufgegriffen. Dort bildeten die Verbesserung von Informationsgrundlagen, bereichsübergreifender Zusammenarbeit und Wissenstransfer innerhalb und zwischen Kommunen zentrale Handlungsfelder (NAP-I 2020). Ausgangspunkt war u. a. eine Kurz-Expertise des Programms „Land.Zuhause.Zukunft – Integration und Teilhabe von Neuzuwanderern in ländlichen Räumen“ der Robert Bosch Stiftung (Ohliger et al. 2019), in der die „Integrationsdatenbank“ der Stadt Erlangen vorgestellt worden war. Die dort formulierten Ziele gehen über Vereinfachung und Bürokratiereduktion i.S.d. Once-Only-Prinzips hinaus: Ein vernetztes Datenmanagement wird mit der Hoffnung auf eine nahtlose Begleitung von Integrationsprozessen und eine verbesserte Steuerung auf kommunaler Ebene verbunden. Hierzu, so die Empfehlung, sollen Daten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sowie von Ausländerbehörden, Jobcentern, Sozialbehörden, Sprachkurssträgern und Beratungsstellen verknüpft werden (ebd.: 10).

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Verknüpfung individueller Daten nicht nur Chancen bietet, sondern auch

Risiken birgt und kritische Fragen aufwirft. Die Chancen *und* Risiken eines systematischen Datenmanagements individueller Integrationsverläufe sowie Herausforderungen in dessen praktischer Umsetzung zu analysieren, ist Ziel des Forschungsprojekts „Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit“.¹

Der Schwerpunkt der Studie liegt dabei weniger auf Fragen der Erstregistrierung und Identitätsklärung oder der Weitergabe aufenthaltsrechtlicher Informationen zwischen BAMF, Gerichten und Kommunen (siehe hierzu: Bogumil et al. 2018), sondern auf der Zusammenarbeit integrationsrelevanter Akteur*innen auf kommunaler Ebene. Im Blick sind dabei prinzipiell alle Neuzugewanderten, die mit Behörden und Beratungsstellen vor Ort in Kontakt kommen. Ein Fokus liegt jedoch auf geflüchteten Menschen, da an deren Integrationsprozessen häufig besonders viele Akteur*innen beteiligt sind und sich durch das System der Zuweisungen und Unterbringung regelmäßig eine kommunale „Zuständigkeit“ ergibt.²

Das vorliegende Papier beendet die erste Etappe des Projekts. Wir wollen einen Überblick sowie erste, vorläufige Antworten geben, und Fragestellungen herausarbeiten, die im weiteren Projektverlauf durch Interviews, Fallstudien und Expert*innen-Workshops erörtert werden. Das Paper bildet somit die Grundlage einer umfassenderen Studie zum Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit, die Anfang 2022 erscheinen wird.

1 | Das Projekt wird von der Universität Hildesheim mit Unterstützung der Robert Bosch Stiftung durchgeführt. Es wird als Kernvorhaben des NAP-I durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefördert (Informationen zum NAP-I unter <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de/aktionsplan>).

2 | Es war außerdem, wie seit 2016 üblich, auch in unserer Erhebung feststellbar, dass sich Antworten kommunaler Akteur*innen auf offen formulierte Fragen häufig (entweder explizit oder implizit) ausschließlich auf Geflüchtete beziehen.

2. Erste Eindrücke zur Praxis vor Ort

Für das Working Paper haben wir eine Abfrage an Kommunen über verschiedene bundesweite EMail-Verteiler³ verbreitet. Dabei haben wir nicht nur nach (innovativen) Modellen eines integrierten Datenmanagements gefragt, sondern auch nach dem aktuell praktizierten Datenaustausch im Integrationsbereich auf lokaler Ebene, nach Bedarfen, Zielen und (Gegen-)Argumenten.

Zwischen November 2020 und Februar 2021 haben wir 55 schriftliche Rückmeldungen kommunaler Vertreter*innen erhalten, mit denen wir teilweise ergänzend leitfadengestützte Interviews geführt haben. Weitere Expert*innen aus Wohlfahrtsverbänden, Ehrenamtskreisen, Migrant*innennselbstorganisationen und dem Software-Unternehmen SAP haben wir ergänzend befragt.

Diese Basis erlaubt zwar keinen systematischen oder gar repräsentativen Überblick über die Verbreitung von Vorgehensweisen, wohl aber einen Einblick in die Bandbreite lokaler Praxis. Grob lassen sich dabei folgende Ansätze unterscheiden:

- ▶ Ein **relativ formalisierter bi- oder multilateral abgestimmter Ablauf**, in dem zu definierten Zeitpunkten (in verschiedene Sprachen übersetzte) Einverständniserklärungen von Klient*innen eingeholt werden, die einen Austausch von Daten zwischen beteiligten Akteur*innen wie Jobcentern, Ausländerbehörden, kommunalen Fallmanager*innen, Bildungsträgern und ggf. weiteren Stellen in der Folge erlauben. In einzelnen Fällen ist dieser Ansatz mit technischen Schnittstellen zur Weitergabe von Daten per Mausklick verbunden (hierzu unten mehr). Das Vorhandensein der formellen Möglichkeit bedeutet dabei jedoch nicht, dass hiervon (intensiv) Gebrauch gemacht wird.

³ Die Abfrage wurde über den Deutschen Städtetag, den Deutschen Landkreistag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie den Verteiler der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verbreitet. Ergänzend haben einige kommunale Landesverbände die Anfrage an ihre Mitglieder weitergegeben.

- ▶ Ein lediglich **punktuellem, anlassbezogener Austausch zwischen Institutionen**, für den im Bedarfsfall Einverständniserklärungen ad hoc eingeholt werden oder Gespräche im Beisein der Klient*innen geführt werden.
- ▶ **Kein Austausch individueller Daten**: Jede Stelle erfasst alle benötigten Informationen neu und führt die entsprechenden Gespräche mit den Zugewanderten. Teilweise gibt es in diesen Fällen auch keine sonstige Kooperation zwischen den beteiligten Akteur*innen (bis hin zum Fehlen von Durchwahl-Telefonnummern), die einzige Schnittstelle sind die Klient*innen selbst.
- ▶ **Informationen über Klient*innen werden informell ausgetauscht**, wobei in diesen Fällen bewusst in Kauf genommen wird, dass das Vorgehen „eigentlich nicht datenschutzkonform“ ist.

Häufig finden sich vor Ort Mischformen verschiedener Vorgehensweisen – je nach Institution und je nach handelnder Person.

Unterschiedliche Handhabungen finden sich auch mit Blick auf die Ersterfassung von Stammdaten: Diese werden teilweise aus dem Ausländerzentralregister oder aus Landesdatenbanken importiert, oft aber auch – trotz der rechtlich und technisch bestehenden Möglichkeit – neu und händisch angelegt. Neben einer (vermuteten) Unzuverlässigkeit der Daten, scheint manchmal auch der Aufwand einer Abfrage größer als die erneute Erfassung mit den Zugewanderten. Ebenso gibt es kommunale Stellen, denen der Zugriff auf diese Datenbanken aufgrund (vermeintlicher) rechtlicher Beschränkungen verwehrt wird (genauer hierzu siehe Abschnitt zum Datenschutz in Kapitel 4).

Deutlich wurde, 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.⁴ Ein ähnliches Programm befindet sich in Nordrhein-Westfalen derzeit im Aufbau.⁵ In anderen Bundesländern verfolgen einzelne Kommunen, teils aus Landes-, teils aus Eigenmitteln finanziert, ähnliche Ansätze. Wo kommunal nach dem Prinzip des Case Managements gearbeitet wird, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zu und Kooperation mit der Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und den Jugendmigrationsdiensten (JMD), Jobcentern und weiteren Akteur*innen, die zumindest teilweise mit den gleichen Personen zu ähnlichen Fragen arbeiten. 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 einer weiteren Software. Auch die Datenerfassung und Do-

kumentenablage in Papierform gehört noch nicht überall der Vergangenheit an (Götz/Müller/Sajons 2019: 7).

Dabei fällt die Bewertung des eigenen Systems der Datenerfassung und des Datenaustauschs seitens der kommunalen Ansprechpersonen ebenfalls sehr unterschiedlich aus. Manche von außen kompliziert oder gar unprofessionell wirkende Lösung ist zumindest aus der Eigenperspektive durchaus funktional und das Ergebnis einer erfahrungsbasierten Weiterentwicklung. Manch teuer eingekaufte oder von Landesebene vorgegebene Software wird von der Praxisebene als fehleranfällig oder untauglich bewertet.

Von allgemeiner Gültigkeit dürfte dagegen die Aussage einer kommunalen Gesprächspartnerin sein:

„Jeder Fachbereich erhebt die Daten, die für die eigene Aufgabe, den jeweiligen gesetzlichen Auftrag gebraucht werden.“

Die Priorität liegt in der Regel auf dem Befüttern der eigenen Datenbank – zumal, wenn die Eintragungen in dieser Datenbank das zentrale Element für die Evaluation durch übergeordnete Stellen oder Fördergeber sind.

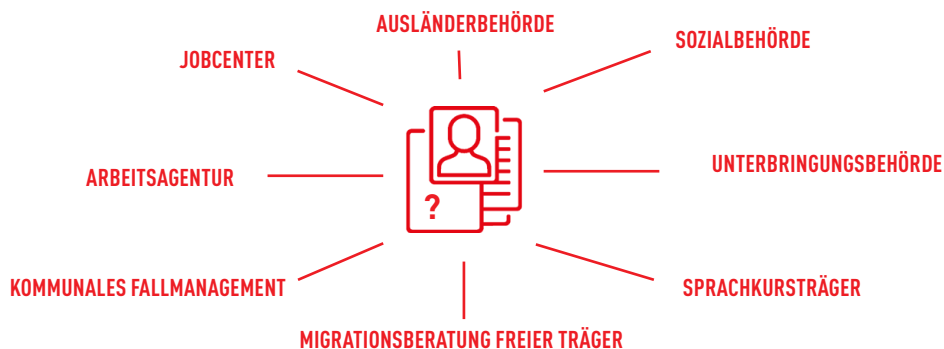
In diesen Kontext lässt sich die kritische Einschätzung der Koordinatorin einer in der Flüchtlingshilfe und Migrationsberatung engagierten Einrichtung stellen:

„Als Träger arbeiten wir in allen Belangen für unsere Klienten. Umgekehrt erleben wir oft, dass die verschiedenen Behörden und Institutionen gar nicht untereinander im Austausch sind, besonders deutlich ist das für verschiedene Abteilungen der kommunalen Verwaltung (Bsp. Schulamt - Einwohnermeldeamt - Sozialamt - Jugendamt), sodass wir häufig Informationen oder Lösungsstrategien in alle Richtungen vermitteln müssen.“

4 | Vgl. dazu den Zwischenbericht zur Evaluation des Integrationsmanagements: Götz/ Müller/ Sajons (2019).

5 | Über das Programm Kommunales Integrationsmanagement (KIM) werden seit Ende 2020 flächendeckend Stellen zum strategischen Integrationsmanagement und zum individuellen Fallmanagement gefördert: <http://www.kfi.nrw.de/Foerderprogramme/Kommunales-Integrationsmanagement/index.php> [Abgerufen am: 29.03.2021].

Abbildung: Lokale Organisationen, die regelmäßig Daten von Zugewanderten erheben



Aus der Praxis einer befragten Kommune:

„Die Abteilungen arbeiten zwar gut miteinander, jedoch erfolgt die Datenaufnahme und -vorhaltung bei den Zugewanderten in den Abteilungen mehrfach. Sowohl die Ausländerbehörde, als auch die Wohnraumverwaltung, das kommunale Integrationsmanagement und die Leistungsgewährung führen Stammdaten von teilweise gleichen Personen. Da sich gerade im Bereich von geflüchteten Menschen der Name oder Alias, oft auch das Geburtsdatum ändern kann, erfährt eventuell lediglich eine Abteilung von dieser Änderung, die anderen Sachgebiete haben noch die Altdaten. Bei Auswertungen führen diese nicht übereinstimmenden Daten oft zu erheblichem händischen Mehraufwand.“

3. Integriertes Datenmanagement: Pro und Contra

3.1 Vorteile, Ziele, Chancen

Solche Einschätzungen zeigen einen möglichen Handlungsbedarf auf und sie finden sich nicht nur aus externer Perspektive, sondern auch in den Behörden selbst. Mehrere kommunale Vertreter*innen äußerten sich ähnlich wie diese städtische Mitarbeiterin:

„Für alle Beteiligten wäre ein Datenaustausch eine deutliche Arbeitserleichterung und das nicht nur unter dem Aspekt, dass weniger Formulare ausgefüllt werden müssten, sondern auch, dass die z. T. mühevoll ermittelten Daten nicht in ebenso mühevoller Arbeit von anderen ebenso ermittelt werden müssten. Hier wäre es für alle Beteiligten einfacher, wenn sich Datensätze komplettieren könnten und alle Zugriff haben, denn letztendlich geht es darum, den Menschen zu helfen und wenn möglich, auch noch zeitnah.“

Für die **Vermeidung mehrfacher Neuerfassung** derselben Informationen sprechen auch sprachliche Hürden, die wiederum das – dann mehrfache – Hinzuziehen von Dolmetschenden erfordern. Je nachdem, um welche Informationen es geht, kann das erneute Offenlegen und Erklären auch als belastend empfunden werden. Jede erneute händische Eingabe erhöht zudem das Risiko, dass Daten – auch grundlegende wie Namen und Geburtsdatum – falsch erfasst werden. Bemängelt wird außerdem, dass Zugewanderte einzelne Dokumente ständig aufs Neue einreichen müssen.

Ein verknüpftes oder gar einheitliches Datenmanagement hätte zudem den Vorteil, dass Informationen beim Rechtskreiswechsel vom AsylbLG (und, falls Beratung in Anspruch genommen wird, dem SGB III) ins SGB II, dem Übergang von einem kommunalen Fallmanagement für Geflüchtete zur allgemeinen Migrationsberatung oder auch bei Wohnortwechseln nicht händisch und ggf. erst auf Antrag weitergegeben würden oder ganz verloren gehen.

Was von kommunaler Seite in unserer Befragung noch kaum aufgeführt wurde, aber viele Zugewanderte vor erhebliche Schwierigkeiten stellt, ist die **Vermittlung von Informationen und Bescheinigungen von Behörde zu Behörde**: So benötigen z. B. Jobcenter aktuelle Aufenthaltstitel oder Fiktionsbescheinigungen, um Leistungen auszus zahlen. In bestimmten Fällen kommt das Erfordernis hinzu, ablehnende Bescheide über (pro Forma gestellte) Anträge vorzulegen, z. B. auf Kindergeld bei der Familienkasse der Arbeitsagentur. Gerade unter Pandemie-Bedingungen konnte das dazu führen, dass Leistungen nicht ausgezahlt wurden, weil Termine bei denjenigen Behörden, die die dafür benötigten Dokumente herausgeben, nicht zu bekommen waren.⁶

Dementsprechend knüpft eine ehrenamtliche Unterstützerin an einen verbesserten Datenaustausch oder eine gemeinsam genutzte Datenbank auch die Hoffnung, dass *„zustehende Leistungen automatisch angewiesen werden“*. Neben diesen an das Prinzip des „Once-Only“ angelehnten Argumenten, d.h.

- ▶ Effizienzsteigerung und Zeitersparnis auf beiden Seiten
- ▶ Reduktion der Fehleranfälligkeit
- ▶ Weiterverwendung von Daten bei Zuständigkeitswechseln,

werden in einem vernetzten oder integrierten Datenmanagement weitere Chancen gesehen: **Mit einer bruchfreien Dokumentation von Integrationsverläufen soll eine kontinuierliche und nahtlose Begleitung bzw. Beratung**

⁶ | Das Diakonische Werk in einem süddeutschen Landkreis hat beispielsweise im Winter 2020/21 eine Nothilfekasse eingerichtet, um Menschen mit Bargeld zum Einkaufen auszustatten, da die zuständige Ausländerbehörde telefonisch nicht erreichbar und Termine nicht zeitnah buchbar waren – weshalb die aktualisierten Aufenthaltstitel fehlten und das Jobcenter die Leistungen eingestellt hat.

im Integrationsprozess einhergehen. Eventuell widersprüchliche Mehrfachberatungen könnten vermieden oder wenigstens ein Bezug zueinander, ein Wissen über die unterschiedlichen Beratungen gesichert werden. 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.

Vereinzelt wurde von kommunalen Vertreter*innen auch das in der oben genannten Kurz-Expertise (Ohliger et al. 2019: 4) genannte Argument aufgegriffen, dass die **zielgerichtete „Zusteuering“** in Integrationsangebote so verbessert werden könne, wobei die Ausführungen dazu vage blieben und ein möglicher Nutzen in dieser Hinsicht noch genauer zu analysieren sein wird.

Für digitale Ansätze spricht jedenfalls, dass in einer Reihe von Kommunen Projekte verfolgt wurden, in denen Geflüchtete in einem vorsortierten Ordner Dokumente und ggf. auch Beratungsergebnisse sammeln und diesen zu Terminen bei verschiedenen Akteur*innen stets mitnehmen sollten. In den uns bekannten Fällen ist dieser Ansatz mehr oder weniger gescheitert: Solche Ordner werden (aus unterschiedlichen Gründen), wenn überhaupt, von einer Minderheit der Zielgruppe genutzt.

3.2 Hürden, Herausforderungen, Gegenargumente

Digitale Ansätze des Datenmanagements bzw. des Datenaustauschs werfen Fragen nach einer gemeinsam genutzten **Software oder Schnittstellen** zwischen den unterschiedlichen Programmen auf. Der Normalfall ist eine große Vielfalt aus verschiedenen Datenbanken und Dokumentationssystemen sowohl zwischen als auch innerhalb von Kommunen. Diese sind in der Regel nicht aufeinander abgestimmt und bieten keine Schnittstellen zu anderen Programmen, was von einer Reihe kommunaler Vertreter*innen als Hürde für ein systematisches Datenmanagement genannt wird. Der Datenaustausch im Einzelfall ist dann zeitaufwändig, erfolgt per Post, Mail oder telefonisch bzw. wird aufgrund **begrenzter zeitlicher Ressourcen** auch dann nicht praktiziert, wenn er sinnvoll schiene und von den Klient*innen gewünscht wäre.

Gleichzeitig zeigt schon die Erlanger Integrationsdatenbank, dass es technisch möglich ist, Datenbanken mit differenzierten Zugriffsrechten und verschiedensten Schnittstellen zu bestehenden Systemen zu implementieren. Auch die Software „Jobkraftwerk“, die in vielen Kommunen Baden-Württembergs zur Anwendung kommt, ist auf eine gemeinsame Nutzung und den Datenimport und -export

über Schnittstellen angelegt.⁷

Ein Verantwortlicher der Firma SAP, die mit verschiedenen (letztlich nicht implementierten) Datenbanklösungen in der Integrationsarbeit auf unterschiedlichen föderalen Ebenen befasst war, bilanzierte die Projektvorhaben im Gespräch mit den Worten

„es scheitert nicht an der Technik, sondern am Ressortdenken“.

Nimmt man die technischen Herausforderungen als lösbar an, so ergeben sich aus unseren Rückmeldungen zwei zentrale Themenkomplexe, die einem vernetzten oder integrierten Datenmanagement entgegenstehen:

- ▶ Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung
- ▶ Silo-Denken und unterschiedliche Arbeitslogiken

3.2.1 Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung

Kein Thema wurde in unserer Abfrage häufiger benannt als der Datenschutz: Je nach Perspektive als Hürde, die es auf dem Weg zu einem intensiveren Datenaustausch zu überwinden gilt, oder als Argument, warum ein solcher prinzipiell abzulehnen sei. Im Zentrum stehen dabei die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (▶ Infobox).

Häufig blieb es jedoch auch bei vagen Hinweisen, dass ein Vorgehen *„wegen Datenschutz ja nicht möglich“* sei. Nicht immer schien eine genaue Kenntnis der Rechtslage hinter den Bedenken zu stehen, sondern eher ein diffuses Gefühl, dass Verknüpfung und Austausch von Daten problematisch sind; oder aber die Erfahrung, dass bestimmte Vorgehensweisen aufgrund strengerer Datenschutzbestimmungen bereits eingestellt werden mussten.

Neben den tatsächlichen Erfordernissen des Datenschutzes existiert auch das Phänomen des vorgeschobenen Datenschutzes, der den Austausch von Daten blockiert. Dies ging in einem Einzelfall soweit, dass die Weitergabe von aggregierten, nicht personenbezogenen Daten innerhalb einer Kommunalverwaltung mit Verweis auf den Datenschutz abgelehnt wurde.

Zudem werden bestimmte Zugriffe und Datenimporte in manchen Kommunen praktiziert, die andernorts als nicht möglich gelten – was zumindest auf einen Interpretationsspielraum bei der Auslegung datenschutzrechtlicher Vorgaben hinweist. Manches scheint außerdem nicht abschließend geklärt und befindet sich vor Ort (ggf. dauerhaft) in der Prüfung.

⁷ | Vgl. dazu: App für digitales Integrationsmanagement: <https://jobkraftwerk.com/> [Abgerufen am: 29.03.2021].

Die in den letzten Jahren verschärften Datenschutzregeln haben offensichtlich zu einer großen Verunsicherung geführt. Ein Desiderat im Bereich des Datenmanagements (nicht nur) im Integrationsbereich dürfte daher die Vermittlung von gesichertem Wissen über den Sinn, die Regeln und die Grenzen des Datenschutzes sowie eine verbesserte Klärung kritischer Fragen auf übergeordneter Ebene sein, damit nicht jede Kommune dieselben rechtlichen Prüfungen durchführen muss.

Auf der anderen Seite werden, wenn auch oft nicht systematisch, in fast allen Kommunen persönliche Daten ausgetauscht: Hierzu werden den Zugewanderten in aller Regel Einverständniserklärungen zur Unterschrift vorgelegt. Diese können sich auf einen bilateralen Austausch zweier Akteur*innen oder genereller auf ein umfassendes System beziehen: So werden beispielsweise in einem Kreis gleich nach dem Zuzug seitens der Ausländerbehörde (ABH) Einverständniserklärungen eingeholt, die einen Datenaustausch zwischen ABH, Jobcenter, Sozialamt und Sprachförderkoordination mit dem Ziel der Deutschförderung sowie eine Zusammenführung der Informationen an zentraler Stelle erlauben.

Im Allgemeinen dürften die rein formellen Erfordernisse des Datenschutzes also relativ leicht über die Zustimmungserklärung der Klient*innen zu erfüllen sein. Wird eine neue, zentrale Datenbank eingerichtet, die ggf. mehr Informationen als bisher speichert und verarbeitet, muss jedoch deren Konformität mit der DSGVO geprüft werden. Insbesondere muss ein legitimer Zweck des neuen Instruments definiert und dargelegt werden, wieso es diese Datenbank zur Erreichung des Zwecks benötigt (► Infobox). Mit Blick auf die Erlanger Datenbank, für die eine umfassende datenschutzrechtliche Prüfung durchgeführt wurde, scheint auch dies prinzipiell möglich, wird jedoch Gegenstand weiterer Analysen im Verlauf des Projekts sein.

In einer umfassenden und ehrlichen Betrachtung des Themas sollte neben den formellen Anforderungen jedoch auch der „Geist“ bzw. die Zielsetzung der DSGVO und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eine Rolle spielen und damit auch die Frage nach dem tatsächlichen Verständnis und dem tatsächlichen Entscheidungsspielraum seitens der Zugewanderten.

So schrieb uns ein Fachbereichsleiter bezüglich einer Schweigepflichtsentbindung zu Gesundheitsthemen:

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)

Die DSGVO ist eine Verordnung der Europäischen Union, welche die Verarbeitung personenbezogener Daten für die private und öffentliche Datenverarbeitung regelt. Die DSGVO bezweckt den Schutz personenbezogener Daten und die Gewährleistung des freien Datenverkehrs innerhalb des Europäischen Binnenmarktes (Gola u. a. 2016: 7-12).

Um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sicherzustellen, führt die DSGVO in Art. 5 sieben Grundprinzipien auf. Das erste Prinzip, die **Rechtmäßigkeit**, erfordert, dass personenbezogene Daten nur in dem Umfang und für den Zweck verarbeitet werden dürfen, wie bei der Erhebung angegeben. Hierbei muss Transparenz gewährleistet sein, indem die Identität des*der Verantwortlichen für die Datenverarbeitung offengelegt wird und Betroffene das Recht auf Auskunft über die Datenverarbeitung haben. Zweitens erlaubt die DSGVO durch den Grundsatz der **Zweckbindung** lediglich die Verarbeitung von Daten für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke. Die **Datenminimierung** als dritter Grundsatz legt fest, dass der Umfang der gespeicherten Daten dem Zweck angemessen und auf das notwendige Maß beschränkt sein muss. Viertens fordert das Prinzip der **Richtigkeit** alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, um inkorrekte personenbezogene Daten unverzüglich zu löschen oder zu berichtigen. Nach dem Grundsatz der **Speicherbegrenzung** gilt fünftens, dass die Identifizierung der betroffenen Personen nur für die erforderliche Dauer möglich sein soll. Als sechstes Prinzip gilt es, die **Integrität bzw. Vertraulichkeit** zu wahren, d. h. eine unbefugte oder unrechtmäßige Verarbeitung sowie ein unbeabsichtigter Verlust, Zerstörung oder Schädigung müssen verhindert werden. Das siebte Prinzip legt die **Rechenschaftspflicht** fest, wodurch Verantwortlichkeiten bestimmt und die Einhaltung der Prinzipien nachzuweisen sind.

Neben den allgemeinen Grundprinzipien muss auch die Einwilligung zur Erfassung, Bearbeitung und Weitergabe von Daten nach Art. 4 Nr. 11 DSGVO spezifische Grunderfordernisse erfüllen. Dies setzt voraus, dass die betroffene Person die Einwilligung auf Basis einer informierten Entscheidung freiwillig und unmissverständlich abgibt und ihr die Möglichkeit zum Widerruf eingeräumt wird (vgl. dazu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>, abgerufen am: 06.04.2021).

„Diese Erklärung wird von allen Flüchtlingen bei der Ankunft unterschrieben, verstanden jedoch nicht. Erstes Problem ist also immer die sprachliche und intellektuelle Hürde... verstehen würden die Flüchtlinge die Abläufe selbst in ihrer Muttersprache nicht.“⁸

Eine kommunale Flüchtlingssozialarbeiterin drückte es so aus:

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

Das dürfte noch einmal mehr in Kontexten gelten, die – wie bei Ausländerbehörden oder Jobcentern – nicht von Freiwilligkeit geprägt sind, und in denen eine Einverständniserklärung nur ein weiteres neben vielen anderen Dokumenten ist, die (teils unter Zeitdruck) unterschrieben werden müssen.

Eine Reihe von Kommunen haben sich um Übersetzungen von Einverständniserklärungen bemüht und halten diese in mehreren Sprachen vor. Zudem findet sich besonders im Bereich der sozialen Arbeit auch die Haltung, dass es einer umfassenden mündlichen Erklärung und Besprechung der Inhalte bedarf, bevor Klient*innen ihr Einverständnis zum Datenaustausch geben.

Doch selbst dann ist Skepsis angebracht, inwieweit Neuzugewanderte Strukturen und Zuständigkeiten verstehen und beurteilen können. Was sich hinter Begriffen wie „Jobcenter“, „Jugendmigrationsdienst“, „Familienkasse“ oder „Kommunalem Fallmanagement“ verbirgt und worin deren Aufgaben, Pflichten und ggf. auch Sanktionsmacht besteht, dürfte kaum in einigen Sätzen (mit oder ohne Dolmetschende) vermittelbar sein.

Noch grundsätzlicher wurde von einigen Gesprächspartner*innen angemerkt, dass eine einheitliche Integrationsdatenbank oder ein eng verknüpftes Datenmanagement „den gläsernen Migranten“ zum Ergebnis hätten. Und, dass damit über eine bestimmte Bevölkerungsgruppe in einer Weise Daten zusammengeführt würden, die die Mehrheit der deutschen Bevölkerung für sich selbst strikt ablehnen würde.

Verfolgt man die Idee einer zentralen Datenbank weiter, sollte daher insbesondere gewährleistet sein, dass Zugewanderte ihre Daten nicht durch eine nebenbei gegebene Unterschrift und schon gar nicht pauschal für eine Vielzahl von Akteur*innen freigeben, sondern dass dies ein bewusster Akt ist, der im Idealfall in Kenntnis der Zusammenhänge geschieht. In dieser Hinsicht ist der Ansatz der Software „MoBio“ des Rhein-Neckar-Kreises interessant: Die Daten verbleiben bei den Zugewanderten selbst, die diese auch (z. B. um Lebensläufe und Zertifikate) selbst ergänzen können. Die Klient*innen entscheiden selbst, wem

welche Daten zur Verfügung gestellt werden. Allerdings: Laut Aussagen der Projektverantwortlichen macht davon – ganz ähnlich wie bei den oben genannten Ordnern – nur ein Bruchteil der Klient*innen Gebrauch. Eine Weitergabe und Verknüpfung von Daten findet kaum statt.⁹

Es bleibt damit die Frage, wie ein System aussehen muss, das einerseits größtmögliche Selbstbestimmung und Transparenz über die eigenen Daten bietet und andererseits im Sinne der Zugewanderten und Institutionen praktikabel ist bzw. auf welcher Seite dieses Zielkonflikts ggf. Abstriche gemacht werden müssen.

3.2.2 Silo-Denken und unterschiedliche Arbeitslogiken

Unsere Interviews haben einige Beispiele zu Tage gefördert, in denen technische Schnittstellen oder gegenseitige Zugriffsrechte datenschutzrechtlich geprüft und freigegeben waren, im Alltag aber nicht zur Anwendung kommen. So hätten in einem Landkreis die kommunalen Fallmanager*innen die Möglichkeit, Lebensläufe, Dokumente oder auch Zielvereinbarungen, die sie mit ihren Klient*innen erarbeitet haben, in die Jobcenter-Datenbank VerBIS einzustellen, damit in der dortigen Arbeit daran angeknüpft werden kann. In einem anderen Kreis hat das Jobcenter (nach Zustimmung durch die Klient*innen) Zugriff auf die kommunale Datenbank, nutzt diesen aber nicht. In beiden Fällen sind die Verabredungen auf Führungsebene nie Teil des Arbeitsalltags der Mitarbeitenden geworden.

In anderen Interviews wurden die jeweilige „Arbeitskultur“ oder auch mangelnde Akzeptanz der jeweils anderen Software als mögliche Gründe genannt, Schnittstellen nicht zu nutzen. Die Leiterin eines kommunalen Integrationsbüros führte aus:

„Unterschiedliche Akteure haben unterschiedliche Zielsetzungen, sie betrachten und erheben nach unterschiedlichen Rastern, sie sortieren Fälle nach unterschiedlichen Gruppen.“

Das eigene Dokumentationssystem ist in der Regel auf den jeweiligen Arbeitsauftrag ausgelegt und am jeweiligen Selbstverständnis orientiert. Und beides unterscheidet sich zwischen Jobcentern, Migrationsberatungen freier Träger oder kommunalen Beratungsstrukturen zum Teil erheblich. Das heißt, dass auch unterschiedliche Informationen als relevant erachtet und dokumentiert werden bzw. dass man diese in unterschiedlicher Weise aufbereitet und einordnet, weshalb auch ein vorhandener Datensatz einer anderen Stelle nicht unbedingt das bietet, was für die eigene

⁸ | Diese Herausforderung stellt sich nicht nur für Geflüchtete, sondern wir als generelles Problem derartiger Einverständniserklärungen beschrieben.

⁹ | Vgl. dazu: Mobile Biografie für Neuzugewanderte: <https://www.rhein-neckar-kreis.de/start/landratsamt/mobile+biografie.html> [Abgerufen am: 29.03.2021].

Arbeit benötigt wird. Häufig bedienen Dokumentationssysteme auch bestimmte Förder- und Finanzierungslogiken, die sich wiederum zwischen den Akteur*innen, aber auch zwischen Bundesländern unterscheiden.

Entsprechend liegt der Fokus der eigenen Arbeit dann auf dem Erreichen der innerhalb des eigenen Systems relevanten Ziele und Kennzahlen, was umso mehr gelten dürfte, je weniger Kooperation und Austausch mit anderen Akteur*innen praktiziert werden.

Daher sehen einige Interviewpartner*innen den vorrangigen Schritt einer guten Integrationsarbeit in der Etablierung einer regelhaften Kooperation unterschiedlicher „Stakeholder“ des Querschnittsthemas Integration, um Verständnis für die jeweils anderen Handlungslogiken und einen möglichst ganzheitlichen Blick auf Integrationsverläufe zu erlangen (dazu: Kühn 2018: 25-30).

Es ist denkbar, dass eine gute Zusammenarbeit und ein Verständnis für die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des jeweiligen Auftrags notwendige Voraussetzung dafür sind, dass Datenaustausch praktiziert wird bzw. dass eine gemeinsame Nutzung von Datenbanken vorstellbar wird.

Es gilt also im weiteren Projektverlauf genauer zu analysieren, welche Bedingungen erfüllt sein müssten, damit ein verknüpftes oder gemeinsames Datenmanagement mit dem Selbstverständnis und der Arbeitsweise der relevanten Akteur*innen kompatibel ist – oder umgekehrt, inwieweit

sich bestimmte Arbeitsabläufe ändern und bestimmte Eigenlogiken aufgebrochen werden müssten, damit ein verknüpftes Datenmanagement Praxis werden kann.

Dabei muss unterschieden werden zwischen einerseits einem gerade in der Verwaltung sicher nicht zu Unrecht vermuteten Silo-Denken (Weber 2002; Hill 2014), in dem bereichsübergreifende Kooperation keine Gewohnheit ist und Informationen und Daten als schützenswerter Besitz gesehen werden. Und andererseits sachlich begründeten Entscheidungen, Daten im Sinne der Aufgabenerfüllung genau so zu erfassen und diese mit manchen Akteur*innen zu teilen und mit anderen nicht.

Das Ausländerzentralregister (AZR)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist seit dem 30. Juli 2004 Registerbehörde des AZR. Im Ausländer- und Asylrecht des Bundesverwaltungsamts ist das AZR mit rund 26 Millionen personenbezogenen Datensätzen der zentrale Knotenpunkt der Informationen und Daten. Damit gehört das AZR zu den besonders großen automatisierten Registern der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Als solches steht es auch immer wieder in der Kritik, zumal bei Überprüfungen große Mengen an unklaren, veralteten oder unbrauchbaren Datensätzen gefunden wurden.

Generell werden im AZR die Daten der Ausländer*innen gespeichert, die für mindestens drei Monate in Deutschland leben bzw. gelebt haben. Daneben gibt es eine separat geführte Visadatei, welche im Regelfall die Daten der Antragsteller*innen für kurzfristige Aufenthalte enthält. Über 14.000 Partnerbehörden und Organisationen mit über 100.000 Zugriffsberechtigten verwenden diese Informationsquelle. Die Nutzer*innen des AZR sind für die Pflege und Qualität der Daten selbst verantwortlich. Die im AZR gespeicherten Daten werden zur Aufgabenerfüllung in den Bereichen Asyl und Grenzüberschreitung, für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen oder bei Rückführungen herangezogen. Den Betroffenen wird nach § 34 AZRG auf schriftlichen Antrag unentgeltlich Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten erteilt (Vgl. dazu: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzentralregisters-azr.html>, abgerufen am: 29.03.2021).

4. Das Ausländerzentralregister als bundesweite Integrationsdatenbank?

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine zentrale Datenbank, die (bisher) insbesondere für aufenthaltsrechtliche Verfahren genutzt wird (► Infobox). Eine auf Bundesebene seit einigen Jahren vorangetriebene Weiterentwicklung des AZR adressiert (zumindest in Teilen) die auch für unser Projekt zentralen Herausforderungen. Ein aktueller Entwurf des Bundesinnenministeriums zur Weiterentwicklung des AZR (Stand 01.02.2021)¹⁰ benennt die Umsetzung des Once-Only-Prinzips als Ziel, das mit einem Ausbau des AZR zum „zentralen Ausländerdateisystem“ erreicht werden soll. 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“ (Referentenentwurf 2021).

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)¹¹ sowie für die

Zielgruppe der Asylbewerber*innen weitere Datenfelder angelegt, in denen integrationsrelevante Daten wie Schulbildung, Beruf und Sprachkenntnisse gespeichert werden sollen (§3 Abs. 3 AZR-Gesetz).

Die Kritik an den erfolgten und geplanten Änderungen kann an dieser Stelle nur sehr knapp angerissen werden. Sie reicht von Fragen der Praktikabilität (Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 08.02.2021) 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 zunehmen würde. 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)

Es gilt, im weiteren Projektverlauf auch die Entwicklungen um das AZR im Blick zu behalten und mit unseren Erkenntnissen zu verknüpfen. Denn tatsächlich würde für Informationen, für die eine bundeseinheitliche Datenbank existiert und genutzt wird, die Frage nach kommunalen Lösungen obsolet. Die angesprochenen rechtlichen und praktischen Bedenken sowie die Einschätzungen von Prak-

¹⁰ | Vgl. dazu: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzentralregisters-azr.html> [Abgerufen am: 29.03.2021].

¹¹ | Außerdem wurde, was verfassungsrechtlich umstritten ist, die Nutzung der individuellen AZR-Nummer zum Zwecke der eindeutigen Zuordnung etabliert (Burgi/Krönke 2018).

tiker*innen im Rahmen unserer Interviews lassen es jedoch als weder wahrscheinlich noch erstrebenswert erscheinen, dass das AZR im Sinne einer umfassenden „Integrationsdatenbank“ weiterentwickelt wird.

Insofern schließen wir uns der Einschätzung von Bogumil et al. an, 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). Inwieweit die aktuell geplanten Reformen – sollten sie zur Umsetzung kommen – in diesem Sinne wirksam sein werden ist umstritten und noch nicht absehbar.

Klarer ist hingegen, dass auch aus dem bisherigen Bestand des AZR (und selbst, wenn dieser wieder komplett auf Basisdaten und ausländerrechtliche Sachverhalte reduziert werden sollte), ein Import dieser Daten zum Beispiel für das kommunale Fallmanagement möglich ist und sinnvoll sein kann. Kerndaten wie Namen, Geburtsort, Familienstand etc. müssten dann nicht noch einmal neu erhoben werden und die ausländerrechtliche Situation wäre bekannt. Dass dies teilweise auch dort nicht geschieht, wo Zugriffs- und Importmöglichkeiten bestehen, hängt mit nach wie vor bestehenden Zweifeln an der Verlässlichkeit und Aktualität der im AZR gespeicherten Daten zusam-

men, wie aus mehreren Interviews mit kommunalen Praktiker*innen deutlich wurde.¹² Gleiches wird für die parallel existierenden Datenbanken der Länder beschrieben. Die zentrale Voraussetzung eines systematischen Imports von Basisdaten zur weiteren Nutzung z. B. in der Fallarbeit ist also, dass diese Daten zweifelsfrei verlässlich und aktuell sind. Hinzu kommt dann die Anforderung, dass der Zugriff bzw. Import nicht so aufwändig sein darf, dass im Einzelfall die Neuerhebung mit den Klient*innen einfacher erscheint.

Wenn diese Voraussetzungen gewährleistet sind, könnte durchaus darüber nachgedacht werden, auch Stellen außerhalb der Kommunen wie MBE und JMD Zugriffe zu gewähren, wenn dies von den Klient*innen gewünscht ist.¹³

12 | Diese Zweifel wurden genannt, auch wenn sich die Datenqualität im Vergleich mit den Jahren 2015/2016 deutlich verbessert hätte, wie auch Bogumil et al. feststellten (Bogumil et al. 2018: 105). Die Autor*innen benennen hier auch detailliert Reformvorschläge, um die Verlässlichkeit der AZR-Daten und deren Synchronisierung mit anderen Stellen weiter zu verbessern (ebd.: 92-113).

13 | Es gilt bezüglich es AZR jedoch grundsätzlich die Einschränkung, dass für Zugewanderte aus der Europäischen Union, in vielen Kommunen die größte Gruppe, keine oder nur punktuelle Daten im AZR gespeichert werden.

5. Erste Schlussfolgerungen und zentrale Fragen für die weitere Arbeit

Ist die *eine* zentrale Datenbank wirklich die Lösung?

Die Einführung einer zentralen Datenbank mag technisch und formal datenschutzrechtlich denkbar sein. Es dürfte aber kein Zufall sein, dass sich alle uns bekannten Versuche, die in diese Richtung zielten, in der Praxis nie etabliert haben.

Für Institutionen wie die Jobcenter sind Zugewanderte nur ein Teil der Zielgruppe. Sie erfassen alle ihre Klient*innen nachvollziehbarerweise im selben, eigenen System. Das Füttern einer weiteren Datenbank für eine Teilmenge der eigenen Klient*innen scheint dort weder sinnvoll noch praktikabel und wirft zudem Fragen zur Abgrenzung auf, z. B. bis wann man als Migrant*in oder wie lange als Geflüchtete*r gilt.

Das Argument, das gegen eine Erweiterung des AZR zur zentralen Migrations- und Integrationsdatenbank ins Feld geführt wird, gilt in abgeschwächter Form außerdem auch für lokale Datenbanken: Eine Zusammenführung aller Daten von Zugewanderten an einer Stelle stünde unter erheblichem Begründungszwang mit Blick auf Prinzipien der DSGVO und der informationellen Selbstbestimmung. Prinzipien, die für die Mehrheitsgesellschaft – gerade in Deutschland – höchste Priorität haben.

Oder ist die Verknüpfung bestehender Systeme der zielführendste Ansatz?

Aus einer Reihe kommunaler Rückmeldungen wurden Bedarfe und Verbesserungspotenziale deutlich, sowohl bezüglich Effizienz und Kohärenz der Integrationsarbeit als auch mit Blick auf Erleichterungen für Migrant*innen.

Es gibt (Basis-)Daten, die im Sinne aller Beteiligten einfach importiert statt immer wieder neu erhoben werden könnten. Es existieren Dokumente, die mehrere Institutionen in gleicher Weise benötigen. Ebenso liegen Chancen in der (zustimmungspflichtigen) Verknüpfung von Daten – auch weitergehenden, wie gemeinsam erstellten Lebensläufe – zwischen Akteur*innen, insbesondere, wenn deren Arbeitsaufträge sich ähneln. Hierzu braucht es nicht zwingend eine neue Datenbank, auch Schnittstellen und erweiterte Zugriffsrechte können eine Lösung sein.

5.1 Zentrale Fragen für die weitere Arbeit

- ▶ Wo genau können Schnittstellen und Verknüpfungen entscheidende Vorteile bringen, bei gleichzeitig geringen Risiken und größtmöglicher Transparenz für die Klient*innen?
- ▶ Wie kann in diesen Fällen gewährleistet werden, dass die Zusammenhänge verstanden und die informationelle Selbstbestimmung der Klient*innen tatsächlich ausgeübt werden kann?
- ▶ Welche Voraussetzungen müssen für eine Umsetzung bei lokalen Akteur*innen bestehen?
- ▶ In welchen Fällen wiegen die berechtigten Bedenken gegenüber einer Zusammenführung von Daten schwerer als der mögliche, ggf. überschaubare Nutzen?

5.2 Erste Schlussfolgerungen auf Basis der bisherigen Erkenntnisse

5.2.1 Perspektiven von Migrant*innen müssen einbezogen werden

Die Vorteile und Risiken eines verknüpften Datenmanagements wurden bisher vor allem aus kommunaler Perspektive beleuchtet. Im nächsten Schritt gilt es, vermehrt unterschiedliche Perspektiven, insbesondere die Sicht der Zugewanderten selbst, aufzunehmen: Was brauchen sie und was wünschen sie? Welche Bedenken und Ängste gibt es? Wie fühlen sich Zugewanderte im jeweiligen System der Datenerfassung? Wie problematisch nehmen sie Dopplungen bzw. Mehrfacherhebungen einerseits und Datenverknüpfung andererseits war?

5.2.2 Unterschiedliche Zielsetzungen müssen benannt und differenziert werden

Das Once-Only-Prinzip argumentiert aus der Perspektive der Bürger*innen bzw. in unserem Fall der Zugewanderten. Es geht um Erleichterungen und den Abbau von Bürokratie im Zuge der Digitalisierung. Gleichzeitig sind die Überlegungen bezüglich des Integrationsdatenmanagements auch an weitergehenden Bedarfen (der Kommunen) zur individuellen Integrationssteuerung orientiert. Auch dieses Interesse ist nachvollziehbar, wirft aber durchaus kritische Fragen danach auf, wer für die Steuerung individueller Integrationsprozesse „verantwortlich“ ist, wer „den Hut aufhat“. In einer pluralistischen Gesellschaft obliegt die Steuerung des eigenen Lebensweges im Grundsatz jedem Individuum selbst, während der Staat die Rahmenbedingungen setzt.

Insofern muss bei der Bewertung von Datenmanagement-Lösungen als „hilfreich“ oder „problematisch“ stets differenziert werden, aus wessen Perspektive und mit welchem Anspruch argumentiert wird.

5.2.3 Es gibt keine One-fits-all-Lösung

Welche Form der Dokumentation und der Datenverknüpfung sinnvoll ist, hängt auch mit den Strukturen vor Ort zusammen: Eine Großstadt mag andere Datenmanagementsysteme benötigen als eine kleine Kommune. Ist ein kommunales Fallmanagement für Geflüchtete implementiert, stellen sich Fragen nach Kooperationen und möglicher Datenverknüpfung, die es ohne dieses nicht gäbe. Ebenso stehen sogenannte Optionskommunen durch die institutionelle Trennung von Arbeitsagentur

und Jobcenter vor einer Herausforderung beim Übergang (und der Übergabe von Daten wie z. B. bereits erfolgten Kompetenzfeststellungen), welche die drei Viertel der Kommunen, in denen Jobcenter als gemeinsame Einrichtung betrieben werden, so nicht kennen.¹⁴ Insofern muss die weitere Suche nach guten Lösungen eines Integrationsdatenmanagements unterschiedliche Lagen berücksichtigen und differenzierte Antworten geben.

5.2.4 Software-Lösungen müssen zeitsparend sein und erkennbaren Nutzen bringen

Die Weitergabe oder die Verknüpfung von Daten kann dann funktionieren, wenn es technische Lösungen gibt, die dies „mit ein oder zwei Klicks“ ermöglichen und deren Funktionsfähigkeit möglichst pannenfrei gesichert ist. Zeitaufwändige zusätzliche Vorgänge finden in Anbetracht begrenzter Ressourcen meist keinen Eingang in den Arbeitsalltag von Beratungsstellen, Fallmanagement etc. Entscheidend dürfte auch sein, ob im Austausch von Daten ein Nutzen gesehen wird – für die eigene Arbeit, für die Klient*innen oder im Sinne einer ganzheitlichen Integrationsarbeit, wenn diese als Ziel jenseits des engeren eigenen Auftrags verinnerlicht ist. In gleicher Weise werden auch Zugewanderte ihre Daten vor allem dann bewusst mit verschiedenen Akteur*innen teilen, wenn sie darin für sich selbst einen Nutzen erkennen.

5.2.5 Datenweitergabe ersetzt nicht das persönliche Gespräch in der Fallarbeit

Auch wenn eine umfassende Datenbank implementiert wäre oder eine systematische Weitergabe z. B. von Lebensläufen, Zertifikaten und Zielvereinbarungen vereinbart ist: Ein „Assessment“ der Situation mit den Klienten*innen zusammen, in dem sie selbst auch die Interpretation der über sie vorliegenden Informationen mitbestimmen, wird dadurch nicht ersetzt (dazu: Reis et al. 2020: 225-227). Persönliche Ressourcen und komplexe Zusammenhänge können am besten im Gespräch erörtert und eingeschätzt werden. Die vorhandenen Dokumente sind, vor allem bei Ziel- oder Eingliederungsvereinbarungen, immer auch Ergebnis eines

¹⁴ | Im mehrfach zitierten Modellprojekt in Erlangen war die fehlende Kontinuität zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter, in dessen Zuständigkeit Geflüchtete erst nach der Anerkennung wechseln, ein Anlass zur Schaffung einer neuen übergreifenden Datenbank. Die Stadt Erlangen ist eine von 110 Optionskommunen, in denen das Jobcenter in alleiniger Trägerschaft, also nicht gemeinsam mit der Agentur für Arbeit, geführt wird.

spezifischen Settings und einer mehr oder weniger guten Gesprächsatmosphäre zwischen der Beratungsinstitution und den Klient*innen. Außerdem können sich Voraussetzungen, Ziele und Wünsche ändern. Das bedeutet nicht, dass ein gemeinsamer Blick auf den bisherigen Verlauf und eine Zusammenstellung von Dokumenten nicht hilfreich sein können. Sie können in der Beratungs- und Fallarbeit jedoch immer nur ein Baustein sein.

5.2.6 Datenschutz: Es fehlt teils an Verständnis und Wissen vor Ort

Die Rückmeldungen zum Thema Datenschutz haben den Blick auf Unsicherheiten, Missverständnisse und Graubereiche freigelegt: In manchen Kommunen scheitern unbedenkliche Vorgänge am Verweis auf vorgeschobenen oder falsch verstandenen Datenschutz. Andernorts wird ein Datenaustausch praktiziert, der eindeutig nicht mit dem Datenschutzrecht in Einklang steht. Wie auch in anderen Bereichen des täglichen Lebens wird besonders häufig zwar formell korrekt gehandelt, ohne jedoch dem „Geist“ der DSGVO und der informationellen Selbstbestimmung gerecht zu werden. Nicht nur mit Blick auf Integrationsdaten braucht es hier mehr Transparenz, Verständnis und Expertise, um vor Ort dem Datenschutz gerecht zu werden und trotzdem handlungsfähig zu bleiben.

5.2.7 Individuelles Datenmanagement und Integrationsmonitoring sollten zusammengedacht werden

Immer wieder brachten kommunale Vertreter*innen bei unserer Frage nach individuellen Daten auch das Thema Monitoring und Steuerung der Integrationsarbeit auf. Hierfür sind keine personalisierten Daten notwendig, aber diese lassen sich zu aggregierten Datensätzen zusammenfassen, auf deren Basis Maßnahmen bedarfsorientiert entwickelt werden können. Insofern ist der Mehrwert eines Datenmanagements besonders groß, wenn dieses sowohl für die individuelle Fallarbeit als auch für ein kommunales Integrationsmonitoring nutzbar ist. Auch hier kann die weitere Recherche Aufschluss über Herangehensweisen bieten, mit denen diese beiden Stränge verknüpft werden.

5.2.8 Komplexität abbauen statt Schnittstellen aufbauen

Oft sind es die Wechsel von Zuständigkeiten oder die Übergänge von einem Beratungssystem oder einen Rechtskreis in einen anderen, die zu Brüchen führen. Diese Brüche lassen sich durch Datenübergaben und Schnittstellen abmildern. Allerdings wären manche der Übergänge durch eine Neuordnung bzw. Vereinfachung von Zuständigkeiten vermeidbar. Der Rechtskreiswechsel vom AsylbLG (und SGB III) ins SGB II könnte komplett entfallen, wenn auch Asylbewerber*innen von Anfang an dem Jobcenter zugeordnet würden, wie vielfach gefordert (dazu u. a. Der Paritätische 2020: 35; Knuth 2016: 24; Misbach et al. 2009; Schammann/Kühn 2016: 36-37). Ähnlich lässt sich die Praxis mancher Bundesländer einordnen, in denen die Zuständigkeit für die Unterbringung und teilweise auch die soziale Beratung Geflüchteter nach bestimmten Fristen zwischen Kreis und Kommune wechselt. Auch die Trennung von JMD und MBE basiert nicht auf Überlegungen zur bestmöglichen Begleitung von Zugewanderten, sondern auf der Zuständigkeit unterschiedlicher Bundesministerien.

Über die Suche nach bestmöglichen (technischen) Lösungen zur Verknüpfung und Vernetzung sollten Möglichkeiten, bestimmte Probleme an der Wurzel zu packen, indem Schnittstellen komplett entfallen, nicht aus dem Blick geraten.

Literatur

- 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. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzentralregisters-azr.html>. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Stellungnahme vom 8.2.2021. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-auslaenderzentralregister-azr/bundesvereinigung-kommunaler-spitzenverbaende-stellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=3. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Burgi, Martin/ Krönke, Christoph (2018): B Rechtswissenschaftliche Analyse. In: Bogumil et al. (Hrsg): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Baden-Baden: Nomos. S. 149-288.
- Der Paritätische Gesamtverband (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters. Stellungnahme vom 01.02.2021. 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) [Abgerufen am 05.04.2021].
- Der Paritätische Gesamtverband (2020): Soziale Rechte für Flüchtlinge: Arbeitshilfe zum Thema Flucht und Migration. 3. aktualisierte Auflage: Berlin. Verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/sozialleistungen-fluechtlinge-2019-aufl3_web.pdf [Abgerufen am: 05.04.2021].
- 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. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Gola, Peter/ Jaspers, Andreas/ Mühle, Thomas/ Schwartmann, Rolf: Datenschutz-Grundverordnung im Überblick. DATAKONTEXT: München 2016.
- Götz, Annika/ Müller, Bettina/ Sajons, Christoph (2019): Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg: Erste Einblicke. Der Heterogenität auf der Spur. institut für mittelstandsforschung Mannheim. Verfügbar unter: http://www.institut-fuer-mittelstandsforschung.de/kos/WNetz?art=File.download&id=5028&name=Kurzbericht_Kommunen_final.pdf. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Hill, Hermann (2014): Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter. In: Hill, Hermann/ Martini, Mario/ Wagner, Edgar (Hrsg.): Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken. Baden-Baden: Nomos. S. 123-148.
- Kühn, Boris (2018): Kommunale Integrationspolitik. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/14585.pdf>. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Misbach, Elène/ Bartholome, Burkhard / Groß, Jessica (2009): Integration in die Regelversorgung statt Entwicklung weiterer Parallelsysteme: Eine aktuelle Perspektive für Berlin? In: Falge, Christiane/ Fischer-Lescano, Andreas/ Sieveking, Klaus (Hrsg.): Gesundheit in der Illegalität: Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Baden-Baden: Nomos. S. 81-88.
- NAP-I / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2020): Nationaler Aktionsplan Integration: Bericht Phase III. Verfügbar unter: <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/resource/blob/1723748/1798224/d8f7b0be-55d8cd354a9ce445f282e4cc/bericht-phase-iii-data.pdf?download=1> [Abgerufen am: 13.04.2021].
- Ohliger, Rainer/ Schweiger, Raphaela/ Sharifov, Amil (2019): Kurz-Expertise. Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM) als Instrument kommunal-politischer Gestaltung: Daten vernetzen, Integrationsverläufe individuell erfassen und begleiten. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung. Verfügbar unter: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-02/Kurz-Expertise_Kommunales_individuelles_Integrationsmonitoring_KiIM.pdf. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Reis, Claus et al. (2020): Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes/ Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>. [Abgerufen am: 29.03.2021].
- Weber, Max (2002): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. revid. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Über die Forschungsgruppe Migrationspolitik an der Universität Hildesheim

Die Forschungsgruppe Migrationspolitik / Migration Policy Research Group 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. Eine Forschungs- und Transferstelle stellt die Schnittstelle der Forschungsgruppe Migrationspolitik zwischen Wissenschaft und Praxis dar.

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 Partnern ein und fördert Initiativen Dritter. Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,8 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de

Inhalt: Verschiedene Behörden und Beratungsstellen erheben immer wieder dieselben oder ähnliche Informationen von Zugewanderten; ein systematischer Datenaustausch erfolgt kaum. Daraus resultieren verschiedene Herausforderungen, z. B. ein hoher Aufwand auf allen Seiten sowie eine erhöhte Fehleranfälligkeit. Das Working Paper setzt sich mit den bestehenden Formen des Datenaustauschs auseinander und beleuchtet die Chancen und Risiken eines integrierten Datenmanagements. Es basiert auf ersten Befunden des Forschungsprojekts «Hand in Hand? Chancen und Risiken des Datenmanagements in der lokalen Integrationsarbeit», das durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefördert wird.