

Wer ist die Spinne im Datennetz?

Das Ausländerzentralregister soll zentrale Dokumentenablage mit direktem Behördenzugriff auf alle relevanten Dokumente aller Menschen ohne deutschen Pass werden. Dem Bundestag liegt ein entsprechender Gesetzentwurf vor. Aber Ausländerbehörden und Länder sind noch lange nicht anschlussfähig. Hessen könnte sogar eigene Ziele verfolgen, die mit denen des Bundes nicht vollständig kompatibel sind.

Ausländerbehörden und Länder sind dem Bund einfach zu schusselig. Sie erheben Daten von Ausländern mehrfach, speichern sie häufig nicht richtig, finden sie nicht wieder und rücken sie nicht schnell genug raus, wenn man sie braucht. So lässt sich die Begründung eines Gesetzentwurfs zur [Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters](#) zusammenfassen, der dem Bundestag zur ersten Lesung vorliegt. Asylbescheide, Gerichtsurteile, Ausweise und überhaupt alle relevanten Daten sollen künftig an einer zentralen Stelle gespeichert und nachgeordneten Behörden synchron, also gleichzeitig und in Echtzeit, zur Verfügung gestellt werden.

Wer mit dieser Begründung ein Bundesgesetz einbringt, ist mit den realen Zuständen unzufrieden. Und dabei werden Dokumente über Menschen ohne deutschen Pass an vielen Orten in Hülle und Fülle gespeichert. 31 kommunale und drei zentrale Ausländerbehörden führen in Hessen unabhängig von einander je eine Ausländerdatei und eine Ausländerakte. Die Inhalte sind nicht deckungsgleich. Funktionen und Potenziale sind unterschiedlich. Entscheidungen über Abschiebung, Duldung, Ausweisung etc. werden eher auf Grundlage der Ausländerakte getroffen. Der verbindliche rechtliche und faktische Rahmen eines Falls ist eher in der Ausländerdatei zu finden. Betroffene finden diese Unterschiede leicht heraus, wenn sie von ihrem Auskunftsrecht Gebrauch machen und sich von den zuständigen Ausländerbehörden über den Inhalt beider Systeme informieren lassen. So lassen sich die hessischen Zustände zusammenfassen:

	Ausländerakte	Ausländerdatei A
Verantwortlich	In der Regel örtlich zuständige Ausländerbehörde, im Asylverfahren und bei Duldung ZAB	Örtlich zuständige Ausländerbehörde
Rechtsgrundlage	Aktenführungserlass des Landes Hessen https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bsh/document/VVHE-VVHE000017539	Aufenthaltsverordnung, §§ 62 ff. http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/
Inhalt	Alle relevanten Vorgänge, kein normierter Katalog von Inhalten, Entscheidungsprozesse nachvollziehbar, vertrauliche Informationen dokumentiert	Normierter Katalog von Inhalten (festgelegt in §§ 64 und 65 Aufenthaltsverordnung), nur Fakten und Entscheidungen, keine personenbezogenen Details
Zustand	kein erkennbarer Qualitätsstandard, abhängig von örtlichen Verhältnissen, Willkür nicht auszuschließen, Vorgänge schwer zu finden	geordnet, falsche Zuordnung von Vorgängen nur im Einzelfall nicht auszuschließen, Vorgänge gut sortiert und leicht zu finden
Quellen	Alle verfügbaren Quellen ohne Beurteilung von Relevanz und Glaubwürdigkeit	Definierte Quellen (Entscheidungen der Ausländerbehörde, Meldungen anderer Behörden über die Betroffenen)
Grad der Digitalisierung	unbekannt und von örtlichen Verhältnissen abhängig, Vollständigkeit angestrebt aber nicht zu erreichen	vollständig
Verknüpfung	Gemeinsames Dokumentenmanagement aller hessischen Ausländerbehörden (Elektronische Ausländerakte) auf unbekannter Rechtsgrundlage	Ausländerzentralregister (AZR), Verlagerung der Verantwortung für die Datei auf AZR und BAMF geplant
Systemvergleich in	<ul style="list-style-type: none"> Inhalte nicht aggregiert und statistisch schwer auswertbar 	<ul style="list-style-type: none"> Inhalte hoch aggregiert und auf statistische Auswertung angelegt

Stichworten	<ul style="list-style-type: none"> • hoher subjektiver Faktor bei Datenerfassung und -auswertung • eröffnet individuelle Handlungsspielräume bei anstehenden Entscheidungen • Korrekturmöglichkeiten für Betroffene kaum gegeben • Instrument der Exekutive auf Ebene des Landes und der Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • subjektiver Faktor weitgehend ausgeschlossen • definiert den sachlichen und rechtlichen Rahmen des Falls • Korrekturmöglichkeiten in DSGVO definiert • Planungsinstrument des Bundes für Entscheidungen in der Asyl- und Migrationspolitik
--------------------	---	---

Anscheinend steht also in hessische Ausländerakten alles, was der Bund künftig im Ausländerzentralregister speichern möchte, aber in einer so ungeordneten Weise, dass es nicht digital speicherfähig ist. Die hessischen Ausländerdateien sind speicherfähig und damit für eine Zentralisierung geeignet. Sie enthalten aber nicht alle Details, die der Bund wissen möchte. Innenminister Peter Beuth versucht derzeit, dieses Dilemma aufzulösen. Er hat das [Programm „Elektronische Ausländerakte“](#) aufgelegt und gegenüber dem Hessischen Landtag dazu Stellung genommen. Die Inhalte der hessischen Ausländerakten sollen geordnet, digitalisiert und für andere Behörden in Echtzeit zugriffsfähig gemacht werden. Kommunikation mit dem Bund ist dabei nicht mitgedacht. Beuths Digitalisierungsprogramm macht an der Landesgrenze halt. Sein Ministerium, in der Praxis vertreten durch die drei Zentralen Ausländerbehörden, ist die Spinne im Datennetz.

Bundesinnenminister Seehofer sieht das anders. Sein Haus, vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), soll zur Spinne werden, bei der alle Fäden des Netzes zusammenlaufen. Am 3. Mai 2021 hat im Bundestag vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat eine Anhörung zu seinem Gesetzentwurf stattgefunden. [Sie ist hier dokumentiert](#). Im Kurzbericht sind der Stream der Anhörung und alle eingereichten Stellungnahmen verlinkt. Behördennahe Stellungnahmen heben hervor, dass es um Verbesserung der Schlagkraft staatlichen Handelns geht. Bei Abschiebungen – das Beispiel wird ausdrücklich genannt – und anderen ausländerrechtlichen Maßnahmen sollen alle notwendigen Unterlagen sofort zur Verfügung stehen. Im gleichen Atemzug wird betont, dass auch die Betroffenen etwas davon haben. Sie müssen alle Dokumente nur noch an einer Stelle vorlegen und alle Prozeduren nur noch einmal über sich ergehen lassen.

Vertreter:innen des Datenschutzes sehen es anders. Sie erheben verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Die informationelle Selbstbestimmung werde in unzumutbarer Weise beschnitten. Mit der angestrebten Zentralisierung der Datenhaltung im AZR – einer grundlegenden Weichenstellung – sei es geboten, die Gesamtstruktur der ausländerrechtlichen Datenverarbeitung zu hinterfragen. Die Steigerung der Effektivität dürfe nicht auf dem Rücken der Betroffenen erfolgen. Sogar Einzelangaben über den Lebensweg, politische Überzeugungen, geschlechtliche Orientierung, psychische und physische Erkrankungen und begangene Straftaten von Ausländern und ihren Familien gerieten in den behördlichen Direktzugriff.

Ganz unbeeindruckt von den Einwänden zeigten sich die Abgeordneten nicht. Immerhin schlägt der Ausschuss einige Änderungen vor. So sollen besonders belastende Einzelangaben nur noch anonymisiert gespeichert werden. Vor allem aber sollen Länder und Kommunen mehr Zeit bekommen. Die Verpflichtung zur ausschließlich zentralen Datenspeicherung soll erst mit zweijähriger Verzögerung eintreten, damit das allseits herrschende Datenchaos nicht auch noch in den zentralen Datenbestand übernommen wird. Für eine eigentlich notwendige grundsätzliche Umorientierung zeichnen sich allerdings noch keine Mehrheiten ab:

- **Migrationspolitik muss der Logik von Humanität und Integration folgen, nicht der von Abschottung und Abschiebung.**
- **IT-Politik muss staatliche Funktionen für Bürgerinnen und Bürger transparent machen, nicht die Menschen für staatliche Überwachung.**