



Vermerk

Thema: Überlegungen zu einem einheitlichen Basissystem zur Registrierung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Datum: 22.09.2015

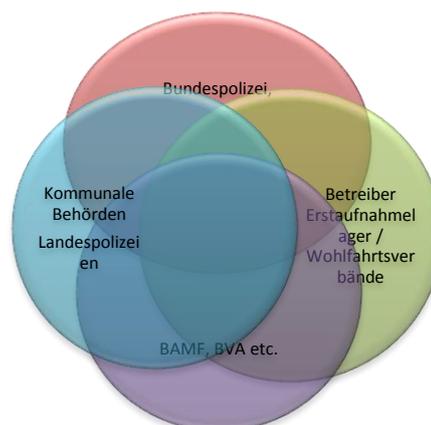
1. Problem
2. Ist-Zustand
3. Lösungsansatz
4. Grobkonzept
5. Erfordernisse
6. Vorgehen
7. Schlussfolgerungen

1. Problem

Die Erfassung der Flüchtlinge und Asylbewerber in Deutschland ist kleinteilig. Die verschiedenen Beteiligten verfügen jeweils über an ihren besonderen Bedürfnissen orientierte Systeme zur Erfassung von Personendaten. Diese Bedürfnisse sind überaus divers, während beispielsweise die Bundespolizei sicherheitsrelevante Daten abfragen und über verschiedene Systeme wie das Schengener Informationssystem abgleichen muss, hat eine lokale Organisationseinheit des DRK beispielsweise ganz andere Erfordernisse. Bestimmte persönliche Daten werden jedoch immer wieder neu und überlappend nachgefragt, Beispiele sind insbesondere persönliche Daten wie Name, Alter und Geschlecht. Beteiligte an der Aufnahme, Unterbringung und Registrierung (eine abschließende Liste aller Beteiligten liegt nicht vor¹), wenden demnach Ressourcen auf, um immer wieder die gleichen Daten zu generieren. In Hinblick auf die ohnehin vielfältigen Aufgaben der verschiedenen Organisationen und insbesondere auf den Rückstau, der sich beispielsweise bei der Abwicklung der Verfahren aufgebaut hat, scheint eine Konsolidierung dieser Datenerfassung geboten.

2. Aufnahme des Ist-Zustands

Je nach Route werden Flüchtlinge bei der Einreise in die Europäische Union mehrfach registriert, jeweils von unterschiedlichen Institutionen. Die Registrierung hat unterschiedliche Auswirkungen auf den Aufenthalt und den weiteren Verlauf des jeweiligen Verfahrens, das derjenigen Person bevorsteht indem es z.B. beeinflusst welcher Staat für das Asylverfahren zuständig ist. Registrierung durch nicht-staatlichen Stellen wie beispielsweise durch das Rote Kreuz oder Flüchtlingshilfeorganisationen, dient zumeist der Hilfe beim oder dem Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen und administrativen Vorgängen bei Hilfe am Ort. Die beteiligten Parteien sind demzufolge äußerst divers in ihren Anforderungen an die Daten, Datenspeicherung und Weitergabemöglichkeiten. Während beispielsweise die Bundespolizei notwendigerweise Daten in einer Datenstruktur vorhalten muss, die mit dem Schengener Informationssystem II nutzbar ist, so bestehen beim BAMF und privaten Hilfsorganisationen ganz unterschiedliche, andere spezielle Anforderungen an die Daten die aus den jeweiligen Aufgaben der Organisation resultieren. Gleich ist jedoch, wie beschrieben, der wesentliche



¹ Am Asylverfahren beteiligt laut BAMF: Ausländerbehörden, Bundesverwaltungsamt, Bundespolizei, Sicherheitsbehörden von Bund/Ländern, UNHCR; hinzu kommen lokale Behörden und Organisationen wie Johanniter, DRK, und andere, die Aufnahmeeinrichtungen betreiben

Kern der einzelnen Datensätze: Persönliche Daten wie Name, Alter, Geschlecht, Aufenthaltsstatus, Foto und Herkunftsland wird höchstwahrscheinlich jede einzelne Stelle benötigen.

Die Abfolge der Stellen, an denen eine Person registriert wird, ist nicht eindeutig. Jedoch gibt es aufgrund der Art der Einreise und des Aufenthalts eine bestimmte Abfolge, die als normal angesehen werden kann. Nach erfolgter Einreise (beispielsweise mit einem Zug aus Italien oder Österreich) wird die eingereiste Person durch die Bundespolizei aufgegriffen. Diese stellt die Personalien fest, speichert alle für sie relevanten Daten (z.B. Fingerabdrücke, Körpergröße etc.). Nach Zuweisung in eine Erstaufnahmeeinrichtung nehmen die Betreiber derselben wiederum Daten auf, die zum Betrieb der Einrichtung benötigt werden (Essenverteilung, etc.). In der Aufnahmeeinrichtung stehen zumeist Vertreter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge bereit, die die Frage des Aufenthaltes der Person klären. Hierzu nehmen sie wiederum bestimmte Daten auf, wie Herkunftsstaat, Verfolgungsgrund, Name, Alter, etc. Auf den Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung folgend übernehmen die Kommunen bzw. die Landkreise die Unterbringung der Flüchtlinge/Asylbewerber. Hierzu ist wiederum notwendig, andere Daten zu speichern bzw. die vorhandenen Daten auf verschiedenste Arten zu nutzen (Beispiel: Wohnungszuweisung erfordert Familienzugehörigkeit, Deutschkurse u.U. zu betreuende Kinder, etc.). Ein weitergehendes Problem ist derzeit die Gesundheitsversorgung der betroffenen Personen, die entsprechenden Daten werden Großteils ebenfalls auf Papier erfasst. Die Systeme der einzelnen Beteiligten sind entsprechend ihrer Anforderungen unterschiedlich.



3. Lösungsansatz

Jede einzelne Stelle erfasst eigene Daten, dementsprechend gibt es einen je nach Aufwand der Erfassung unterschiedlichen vermeidbaren Mehraufwand. Vermeidbar ist dieser Mehraufwand durch die Schaffung eines Basissystems zur Erfassung von Daten, das die einmal erfassten Daten stets vorhält. Idealerweise müssten möglichst viele Daten bei der ersten Registrierung erfasst werden und verlässlich durch die erste erfassende Stelle mit Möglichkeit der Nutzung für nachfolgende Stellen abgelegt werden. Hierbei bieten sich zwei Möglichkeiten an: eine zentrale Datenspeicherung in einem gemeinsamen Informationssystem aller Beteiligten oder eine dezentrale Datenaufbewahrung bei den Personen selbst. Die unterschiedlichen Datenformate, die bisher in Be-

nutzung sind (angefangen bei bedrucktem Papier, die die Flüchtlinge/Asylbewerber bei sich führen müssen, bunte Bänder am Arm) bis hin zu den Datensystemen der beteiligten Institutionen zusammenzufassen scheint kein gangbarer Weg, da keine Interoperabilität gegeben ist.

Bei einer zentralen Speicherung scheinen weiterhin eine Datensicherung und ein Schutz der Daten schwerer zu bewerkstelligen. Lösung hierfür bietet eine dezentrale Speicherung der Daten, die beispielsweise über handelsübliche Kartenformate mit Chip/RFID-Chip und entsprechenden Lesegeräten durchgeführt würde. Dies bietet den Vorteil, dass entsprechende Systeme einerseits bereits bestehen und erprobt, andererseits auch relativ robust im Betrieb sind. Lesegeräte lassen sich ohne große Kosten im freien Handel beschaffen. Insbesondere die bereits bestehenden einheitlichen Standards in den zu wählenden Datenformaten bieten einen Vorteil für ein solches System. Mit entsprechenden Lesegeräten ist für jede Stelle die entsprechende Information auslesbar.

Den Bedarf an speziellen Daten, die einige der Stellen dennoch benötigen, um ihren Aufgaben nachzukommen, ließe sich wie gehabt durch eigene Datenerfassung lösen. Jedoch stünde hierfür mehr Zeit, bzw. stünden mehr Ressourcen zur Verfügung, da die Grunddaten bereits vorhanden wären. Auch die Gesundheitsversorgung ließe sich, über Interoperabilität mit den Systemen der Gesundheitskarte herstellen. Einen Ersatz für allgemein eigene Datenerfassung bietet ein solches System demzufolge aber nicht.



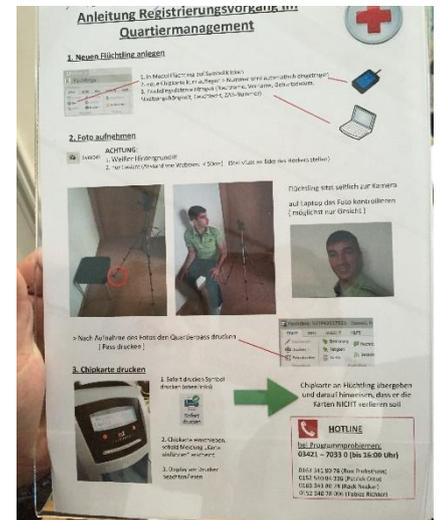
Ein Beispiel für eine einfache und leistungsfähige Erfassung bietet das System, welches das DRK in Erstaufnahmeeinrichtungen, beispielsweise der Leipziger Messe eingerichtet hat. Flüchtlinge erhalten eine Chipkarte (auf RFID-Basis), die am Ort bedruckt und mit Daten befüllt werden kann. Das System wird mit handelsüblichen Laptops sowie Kameras und Kartendruckern -lesegeräten betrieben und ist somit höchst flexibel. Das System ist derzeit sachsenweit in Einrichtungen des Deutschen Roten Kreuzes in Betrieb und hat sich bereits bewährt. Der Registrierungsvorgang dauert im Normalfall keine drei Minuten. Innerhalb des DRK

Sachsen sind die Daten vernetzt.

4. Grobkonzept

Ein „Durchlauf“ mit einer solchen Kartenlösung könnte wie folgt aussehen:

- a) Erfassung durch Bundespolizei: Beamte erfassen Personalien und tragen diese im Les-/Schreibgerät auf die Karte ein und stellen sie an die betreffende Person aus. Die Person führt diese Karte mit sich. Spezielle Daten werden wie gehabt erfasst.
- b) Aufnahmeeinrichtung: Betreiber der Erstaufnahmeeinrichtung lesen die relevanten persönlichen Daten aus und nutzen sie; weitere Daten (Kleiderkammer, Versorgung mit Nahrung, Familienzugehörigkeit etc.) werden eingetragen und sind nur von befugten auszulesen
- c) Vertreter des BAMF lesen Daten aus, die zur Einleitung eines Verfahrens benötigt werden, spezielle Daten (wie Verfolgungs- oder Fluchtgrund) werden wie gehabt gesondert erfasst und nicht auf der Karte gespeichert
- d) Kommune liest Daten aus, die zur Unterbringung und Integration benötigt werden, trägt eigene Daten nach und erfasst ebenfalls je nach Erfordernis, eigene Daten.
- e) Träger der Gesundheitsversorgung, z.B. Landratsämter, bestücken Karten mit nötigen Daten zur Gesundheitsversorgung
- f) Elektronischer Aufenthaltstitel (z.B.) ersetzt die Karte.



5. Erfordernisse

Ein entsprechendes Kartensystem sollte über bestimmte Eigenschaften verfügen, damit es die Prozesse auch vereinfacht:

- a) Erprobtes, robustes System – keine Geburtsfehler oder ähnliches; Betrieb unter „Katastrophenbedingungen“ muss möglich sein – also auch physisch Robust
- b) Einfaches, weit verbreitetes Datenformat, das mit einfachen Mitteln zu bearbeiten ist: z. B. über open-source Datenbank-Software
- c) Selektiver Schutz der Daten durch das System je nach Brisanz des Datums; z. B. über Zugriffsrechte in den Lesegeräten oder per Code
- d) Plattformübergreifende Schnittstellen für Datenweitergabe (einerseits Nutzung über iOS, Windows, Linux, etc.), andererseits APIs für den Zugriff über verschiedene andere Systeme (z.B. F2)

6. Vorgehen

- a. Erfassung aller Beteiligten
 - i. Liste Beteiligte an Aufnahme, Erfassung, Registrierung und Unterbringung von Flüchtlingen
 - ii. Wer muss eingebunden werden?
- b. Liste der benötigten Daten jedes Akteurs

-
- i. Schnittmenge bilden
 - ii. „Schlüsseldaten“ identifizieren, die einerseits von möglichst vielen Stakeholder benötigt werden und andererseits entsprechende Charakteristika haben (so dass sie nicht immer neu erfasst werden müssten, wie „flüchtige“ Charakteristika)
 - c. Technologie identifizieren
 - i. Anforderungen durch Datenstruktur
 - ii. Anforderungen durch Beteiligte
 - iii. Kosten
 - d. Distribution

7. Schlussfolgerungen

Mit einem einheitlichen Erfassungssystem ließen sich, ungeachtet offener Rechts- und Ausführungsfragen enorme Effizienzgewinne erzielen, die dem eigentlichen Ziel einer menschenwürdigen und geeigneten Aufnahme, Registrierung und Unterbringung zu Gute kämen. Der ohnehin notwendige große Kraftakt bei den bisherigen Aufgaben im Bereich der Flüchtlingskrise ließe sich somit erleichtern.