

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2018 des Rechnungshofs zur Haushalts-
und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württem-
berg**

**– Beitrag Nr. 7: IT-Unterstützung im Flüchtlingsma-
nagement:**

**Zuständigkeit bei der Entwicklung und
Pflege von Fachverfahren**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 21. Februar 2019 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/4907 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. bei der Neuentwicklung eines IT-Verfahrens zur Unterstützung die Kommunikation zwischen allen Beteiligten durch die Schaffung von Schnittstellen medienbruchfrei zu gestalten, Prozesse und Zuständigkeiten praxisgerecht zu optimieren und der Informationssicherheit besondere Aufmerksamkeit zu widmen;*
- 2. eine gebündelte Zuständigkeit für Betrieb und Support des künftigen Verfahrens anzustreben;*
- 3. Standards und Prozesse für die Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren frühzeitig festzulegen, um die BITBW auf die Zuständigkeit für Fachverfahren ab 2021 vorzubereiten;*
- 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. Juni 2019 zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 29. Juni 2019, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Neuentwicklung eines IT-Verfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements

Die Regierungspräsidien sowie die unteren Aufnahmebehörden setzen derzeit das IT-Fachverfahren MigVIS im Flüchtlingsmanagement ein. MigVIS unterstützt unter anderem die Verwaltung der Erstaufnahme und die Verteilung in die vorläufige Unterbringung, aber auch die Ausweisung und Rückführung. Während und nach der Zeit stark erhöhter Zugangszahlen erwies sich MigVIS als zunehmend instabil, es kam wiederholt zu Systemausfällen.

Nach Einschätzung des Innenministeriums, die sich auf technische Beratung durch die BITBW und die Erfahrungen der Fachanwender in den Regierungspräsidien stützt, lassen sich neue Anforderungen an die Flüchtlingsverwaltung nicht mehr in MigVIS integrieren. Modifikationen führen häufig zu weiteren Instabilitäten von MigVIS.

Das Innenministerium hat daher Anfang 2017 unter dem Namen „Digitalisierung der Migrantenverwaltung“ (DiMig) ein Projekt zur Beschaffung und Anpassung oder Entwicklung eines neuen IT-Fachverfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements eingerichtet.

Seither wurden im Projekt die Betriebsbedingungen sowie grundlegende technische und fachliche Anforderungen definiert und Szenarien zur Entwicklung des neuen IT-Fachverfahrens geprüft.

Die von einem neuen IT-Fachverfahren zu bewältigenden Geschäftsprozesse wurden erhoben und Informationen zu Fachverfahren anderer Länder eingeholt. Als nächster Schritt erfolgt die Erarbeitung eines Datenmodells. Anschließend soll – auch unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen – entschieden werden, ob ein bestehendes IT-Fachverfahren eines anderen Landes übernommen werden kann oder ob eine vollständige Neuentwicklung erfolgen soll.

Praxisgerechte Gestaltung und Optimierung der Prozesse und Zuständigkeiten

Die Prozesse und Zuständigkeiten für das bestehende IT-Fachverfahren MigVIS konnten seit der Übernahme der Verfahrenskoordination durch die BITBW verbessert werden. Bereits im Februar 2018 wurden zwischen der BITBW, der Abteilung 5 und der damaligen Abteilung 7 (heute: Abteilung 4) des Innenministeriums Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe beim Betrieb von MigVIS angepasst. Federführend ist das für die Erstaufnahme zuständige Fachreferat im Innenministerium. Derzeit befinden sich eine Vereinbarung sowie eine Feinkonzeption zwischen Innenministerium und BITBW in der Abstimmung, die die Aufgaben der BITBW detaillierter beschreiben und festlegen. Beispielsweise wird darin beschrieben, wie Fehlermeldungen seitens der Benutzer zu bearbeiten sind und wie bei notwendig werdenden Änderungen in MigVIS vorgegangen wird.

Das Innenministerium legt hinsichtlich des neuen IT-Fachverfahrens großen Wert auf eine praxisgerechte Gestaltung. Zur Vorbereitung der Beschaffung oder Entwicklung wurden unter Federführung des Regierungspräsidiums Karlsruhe die Geschäftsprozesse mit Bezug zur Migrantenverwaltung erhoben. Dazu wurden sieben Arbeitsgruppen gegründet. Soweit die Zuständigkeit für den jeweiligen Geschäftsprozess nicht ausschließlich beim Regierungspräsidium Karlsruhe liegt, wurden die anderen zuständigen Behörden in die Geschäftsprozesserhebung eingebunden. Beispielsweise wurden die Referate 15.1 und 15.2 der anderen Regierungspräsidien, Vertreter der unteren Aufnahmebehörden und Vertreter der Gesundheitsämter beteiligt.

Insgesamt wurden so über 190 Geschäftsprozesse erhoben. Die Erhebung ist damit nahezu abgeschlossen. Die erhobenen Prozesse werden einer fachlichen und einer technischen Qualitätssicherung unterzogen. An der fachlichen Qualitätssicherung nehmen je nach Bedeutung des Prozesses das fachlich zuständige Referat aus

dem Innenministerium, die Projektleitung DiMig (Referat 42 Innenministerium), die anderen betroffenen Behörden sowie Personen aus dem Regierungspräsidium Karlsruhe, die nicht an der Erhebung des Prozesses beteiligt waren, teil. Die technische Qualitätssicherung erfolgt durch die BITBW, welche die Prozesse auf ihre technische Plausibilität und Verständlichkeit hin prüft.

Im Rahmen der Qualitätssicherung hat eine erste Prozessoptimierung stattgefunden. Erste Erfahrungen zeigen, dass die aktuell bestehenden Prozesse durch gesetzliche Vorgaben einerseits und die Struktur von MigVIS andererseits festgelegt und in diesem vorgegebenen Rahmen schon sehr effizient ausgestaltet sind. Optimierungen werden sich nach Einschätzung des Innenministeriums daher vor allem im Rahmen der Anpassung oder Entwicklung des neuen IT-Fachverfahrens ergeben: Während MigVIS in erster Linie eine Datenbank ist, die lediglich eingegebene Datensätze auffindbar macht und anzeigt, soll das neue IT-Fachverfahren die Geschäftsprozesse aktiv unterstützen, beispielsweise indem es Entscheidungsalternativen anbietet oder häufig wiederkehrende Abläufe automatisiert.

Die Optimierung der Unterstützung der Geschäftsprozesse durch das neue IT-Fachverfahren setzt eine enge Kommunikation zwischen der fachlichen Ebene und den Entwicklern während der gesamten Entwicklungszeit des neuen IT-Fachverfahrens voraus. Das Innenministerium wird die Bereitschaft des Dienstleisters zur regelmäßigen Kommunikation bei der Vergabe bzw. Beauftragung von Entwicklungs- und Anpassungsleistungen vertraglich fixieren und einfordern.

Medienbruchfreie Gestaltung der Kommunikation zwischen den Beteiligten

In der Migrantenverwaltung bestehen zahlreiche Schnittstellen zwischen den Verfahren der beteiligten Behörden und Stellen. Ein intensiver Austausch ist beispielsweise notwendig mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), den unteren Ausländer- und Aufnahmebehörden sowie zwischen den Regierungspräsidien und mit dem Innenministerium. Darüber hinaus gibt es Schnittstellen im Bereich der Erstaufnahme zum Beispiel zu den Gesundheitsämtern, den Leistungserbringern in der Erstaufnahme (Alltagsbetreuung, Catering, Sicherheitsdienst, medizinische Versorgung), der Sozial- und Verfahrensberatung und der Landespolizei. Im Rahmen der Rückführung gibt es beispielsweise Schnittstellen zu den Vertretungen der Heimatländer in der Bundesrepublik, zur Bundespolizei, zum Justizvollzug und zu Transportunternehmen.

Jede dieser Schnittstellen im Verwaltungsablauf ließe sich digital und medienbruchfrei gestalten, wenn für sie ein digitaler Standard definiert ist und die Gegenseite über digitale Verwaltungssysteme verfügt, mit denen gemäß dem Standard kommuniziert werden kann. Ist dies der Fall, so ist weitere Voraussetzung, dass ausreichend Mittel und Entwicklerressourcen verfügbar sind, um die Schnittstelle zu implementieren und die langfristige, fortlaufende Aktualisierung an mögliche Weiterentwicklungen des Schnittstellenstandards sicherzustellen.

Es ist vorgesehen, die Schnittstellen im Rahmen des Projekts DiMig so weit wie möglich digital und medienbruchfrei auszugestalten. Die wichtigste dieser digitalen Schnittstellen ist die zum Ausländerzentralregister (AZR). Im AZR werden persönliche Daten sowie Status- und Verfahrensinformationen zu sich in Deutschland aufhaltenden Ausländern gespeichert. Für die elektronische Kommunikation zwischen den Behörden im Bereich der Migrantenverwaltung wurde der Standard „XAusländer“ entwickelt, der unter anderem die Kommunikation mit dem AZR und mit dem BAMF spezifiziert. Für den Ausbau und die Weiterentwicklung des Standards „XAusländer“ hat das BAMF die Federführung. Die Länder wirken über Fachgremien an der Weiterentwicklung mit. Derzeit finden jährlich zwei Aktualisierungen des Standards statt, so dass sämtliche beteiligte Fachverfahren jeweils so zu aktualisieren sind, dass sie zum Stichtag 1. Mai und 1. November die neueste Version des Standards unterstützen, was jeweils Entwicklungsleistungen erfordert. Mit einer dieser Aktualisierungen beabsichtigt das BAMF voraussichtlich ab dem 1. November 2019 erstmals eine digitale Kommunikation anzubieten, über die Informationen im Asylverfahren vom BAMF an die kommunalen Ausländerbehörden übermittelt werden sollen. In einem späteren Schritt beabsichtigt das BAMF, auch die Erstaufnahmeeinrichtungen anzubinden und die Kommunikation bidirektional auszugestalten.

Beim bestehenden Fachverfahren MigVIS liegt aus den oben genannten Gründen der Schwerpunkt auf dem Erhalt und den notwendigen Aktualisierungen der bestehenden Schnittstellen. Es besteht eine Schnittstelle zum AZR, um die dort gespeicherten Daten zu einer Person abzurufen und in MigVIS zu übernehmen. Diese Schnittstelle muss aufgrund einer Änderung der Schnittstellenspezifikation derzeit in weiten Teilen überarbeitet werden. Die Implementierung neuer Schnittstellen in MigVIS – wie beispielsweise zum BAMF – wird aktuell geprüft, muss aber angesichts des veralteten technologischen Stands von MigVIS und der voraussichtlich begrenzten Restlaufzeit einer strengen Aufwands-/Nutzenabwägung unterzogen werden.

Bei der Beschaffung oder Entwicklung eines neuen IT-Fachverfahrens im Rahmen von DiMig wird das Innenministerium darauf achten, dass die Schnittstellen so weit wie möglich medienbruchfrei gestaltet werden: Die Schnittstelle zum AZR soll bidirektional ausgeführt werden, so dass Daten aus dem AZR in das Fachverfahren übernommen und umgekehrt auch Daten aus dem Fachverfahren in das AZR gespeichert werden können. Die Kommunikation mit dem BAMF soll über den XAusländer-Standard ebenfalls medienbruchfrei stattfinden. Die Kommunikation mit den Unteren Ausländerbehörden und den Unteren Aufnahmebehörden wird bereits mit einer vollständigen AZR-Schnittstelle erheblich verbessert, da diese Behörden ebenfalls Zugang zum AZR haben und daher ein Datenaustausch über den im AZR gespeicherten Kerndatensatz stattfinden kann. Soweit Informationen ausgetauscht werden müssen, die nicht im AZR gespeichert werden, wird das Land mit den betroffenen Kommunen und deren IT-Fachverfahrensherstellern die zu verwendenden Schnittstellen festlegen.

Das Innenministerium ist in den Gremien des Bundes und der Länder zur Einführung neuer oder Aktualisierung bestehender Schnittstellen vertreten und beteiligt sich an den Diskussionen, um die daraus resultierenden Anforderungen für DiMig berücksichtigen zu können.

Informationssicherheit

Der Gewährleistung einer sicheren und zuverlässig zur Verfügung stehenden Datenverarbeitung kommt eine zentrale Bedeutung zu. Der Nachweis der Umsetzung der hierfür erforderlichen Maßnahmen nach aktuellem Stand der Technik und nach den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erfolgt durch Erstellung eines entsprechenden Sicherheitskonzeptes nach den Standards des BSI.

Länderübergreifende Zusammenarbeit

Das Innenministerium hält eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei Entwicklung und Betrieb eines IT-Fachverfahrens für die Migrantenverwaltung grundsätzlich für sinnvoll und wünschenswert. Dabei ist im Hinblick auf die unterschiedlichen Strukturen der Länder davon auszugehen, dass eine direkte Übernahme eines Fachverfahrens nicht möglich sein wird, sondern dass Anpassungen für den Betrieb in Baden-Württemberg notwendig sein werden.

In einem ersten Schritt hat das Innenministerium daher eine Umfrage unter den anderen Ländern durchgeführt um zu ermitteln, welche IT-Fachverfahren diese jeweils einsetzen, welche technischen Grundlagen zum Einsatz kommen und wie flexibel die Systeme an die rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben in Baden-Württemberg anpassbar sind. Insgesamt 40 vornehmlich technische Fragen wurden den Ländern gestellt.

Der Fragebogen wurde von acht Ländern beantwortet, wobei Hessen Rückmeldung zu zwei dort eingesetzten Fachverfahren gegeben hat und Berlin Fehlanzeige meldete. Somit konnten acht Fachverfahren aus sieben Ländern bewertet werden. Im zweiten Halbjahr 2019 sollen diejenigen Fachverfahren, die sich grundsätzlich als technisch vielversprechend und anpassbar darstellen, mit Blick auf eine Länderkooperation untersucht werden. Dabei werden sowohl die technischen als auch die fachlichen Anforderungen an ein Neusystem zu Grunde gelegt. Bei der Gestaltung der fachlichen Anforderungen wird von den Ergebnissen der Geschäftsprozessenerhebung ausgegangen. Die technischen Anforderungen werden derzeit

von der BITBW erarbeitet. Soweit Anforderungen nicht erfüllt werden, wird der Anpassungsaufwand berechnet und mit den Vorteilen einer Länderkooperation abgewogen.

Aus Sicht des Innenministeriums ist dies der erfolgversprechende Ansatz für eine Länderkooperation. Die Entwicklung eines einheitlichen IT-Fachverfahrens für alle Länder wird dagegen nicht verfolgt. Diesbezüglich ist zweifelhaft, ob alle anderen Länder Interesse an einer derartigen Kooperation hätten. Einige Länder haben ihre IT-Fachverfahren gerade neu beschafft oder weiterentwickelt und sind mit dem aktuellen Stand zufrieden. Die Koordinierung sämtlicher Länder bei der Beschaffung, dem Betrieb und der laufenden Weiterentwicklung eines gemeinsamen IT-Fachverfahrens wäre äußerst komplex und würde letztlich auch verhindern, dass das IT-Fachverfahren zügig an Rechtsänderungen in einzelnen Ländern angepasst werden kann. Darüber hinaus gibt es zahlreiche fachliche und rechtliche Unterschiede zwischen den Ländern in der Migrantenverwaltung, so dass innerhalb des IT-Fachverfahrens wieder abweichende Prozesse implementiert werden oder aber die Rechtslage und die Verwaltungspraxis aller Länder zuvor angeglichen werden müssten.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sind die Länder grundsätzlich frei, wie sie die in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben erledigen und damit auch, ob und welche IT-Fachverfahren sie einsetzen. Im Bereich der Migrantenverwaltung wurde durch die Schaffung des AZR und die Verpflichtung, Daten an das AZR zu melden, bereits ein gemeinsamer Kerndatensatz etabliert, den sämtliche Behörden im Bereich der Migrantenverwaltung nutzen und pflegen. An diesen Kerndatensatz können die unterschiedlichen IT-Fachverfahren der verschiedenen Fachbehörden des Bundes, der Länder und der Kommunen über spezifizierte Schnittstellen angeschlossen werden. Darüber hinaus arbeiten unterschiedliche Bund-Länder Gremien an der weiteren Vereinheitlichung von Schnittstellen im Bereich der Migrantenverwaltung, Baden-Württemberg wirkt in diesen Gremien mit.

Gebündelte Zuständigkeit für Betrieb und Support

Grundsätzlich ist für den Betrieb und den Support des neuen IT-Verfahrens die BITBW zuständig (§ 7 Absatz 2 Satz 2 BITBWG). Die Bündelung in der Hand der BITBW ist damit schon gesetzlich determiniert. Dies schließt nicht aus, dass sich die BITBW zur Erbringung des Betriebs oder des Supports dritter Dienstleister bedient.

Abweichungen hiervon können sich aber ergeben, wenn es zu einer Länderkooperation kommen sollte. Änderungen am IT-Verfahren, auch solche, die der Fehlerbeseitigung dienen, müssten dann zwischen den beteiligten Ländern koordiniert werden. Das Einspielen neuer Softwareversionen in die Betriebsumgebung müsste unter Umständen ebenfalls koordiniert werden. Sowohl Support als auch Betrieb müssten daher – je nach konkreter Form der Kooperation in unterschiedlicher Intensität – zwischen den kooperierenden Ländern abgestimmt werden. Damit wären mehrere Akteure beteiligt und die an sich angestrebte Bündelung in einer Hand würde zu einem gewissen Grad gelöst. Diese Koordinierungskosten sind bei der Bewertung und ggf. Ausgestaltung einer Länderkooperation zu berücksichtigen, sie stehen den Vorteilen gegenüber.

Standards und Prozesse für die Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren

Mit den IT-Standards des Landes vom 1. Januar 2019 wurden ressortübergreifend Vorgaben entwickelt, die sich auf den Technologieeinsatz im Land, unter anderem für die Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren, beziehen. Dies schließt die Nutzung vorgegebener Entwicklungslinien für definierte Anwendungsklassen ein, mit dem Ziel, eine Harmonisierung der verschiedenen Build- und Deploymentketten zu erreichen und somit eine Übernahme der IT-Verfahren durch die BITBW zu ermöglichen.

Weiterhin wurden in den IT-Standards Vorgaben für das Management von Softwarearchitekturen aufgenommen, die in Bezug auf die Architektur und das Design von IT-Verfahren eine Qualitätssicherung erlauben.