

## **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 Ent-  
wicklung und Pflege von Fachverfah-  
ren**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 17. Oktober 2019 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/6951 Abschnitt II):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

*dem Landtag bis zum 30. September 2020 erneut zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 18. September 2020, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

*Neuentwicklung eines IT-Verfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements*

Für das Flüchtlingsmanagement setzt das Land Baden-Württemberg zurzeit das Fachverfahren „Migranten-Verwaltungs-Informationen-System“ (MigVIS) ein. MigVIS wurde von der Komm.One (vormals: Datenzentrale Baden-Württemberg bzw. ITEOS) im Auftrag des Innenministeriums entwickelt und ist seit 2008 im Einsatz. Wie bereits im Bericht der Landesregierung vom 29. Juni 2019 (Drucksache 16/6497, Seite 2) dargestellt, lassen sich in MigVIS nach Einschätzung des Innenministeriums, die sich auf technische Beratung durch die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) und die Erfahrungen der Fachanwender in den Regierungspräsidien stützt, keine neuen Anforderungen an die Flüchtlingsverwaltung mehr integrieren. Modifikationen führen häufig zu weiteren Instabilitäten von MigVIS. Das Innenministerium hat daher Anfang 2017 unter dem Namen „Digi-

alisierung der Migrantenverwaltung“ (DiMig) ein Projekt zur Beschaffung und Anpassung oder Entwicklung eines neuen IT-Fachverfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements eingerichtet.

In diesem Projekt, welches das Ziel hat, ein IT-Fachverfahren für das Flüchtlings- und Ausländermanagement zur Verfügung zu stellen, das alle relevanten landesseitig zu bewältigenden Geschäftsprozesse abbildet, konnten seit dem Zeitpunkt des ersten Berichts im Sommer 2019 weitere Fortschritte erzielt werden.

#### *Praxisgerechte Gestaltung und Optimierung der Prozesse und Zuständigkeiten*

Das Innenministerium legt hinsichtlich des neuen IT-Fachverfahrens großen Wert auf eine praxisgerechte Gestaltung. Wie zuletzt berichtet (Drucksache 16/6497, Seite 2 f.), wurden unter Federführung des Regierungspräsidiums Karlsruhe über 190 Geschäftsprozesse mit Bezug zur Migrantenverwaltung erhoben. Diese wurden inzwischen vollständig modelliert und durch das Regierungspräsidium Karlsruhe fachlich qualitätsgesichert. An der fachlichen Qualitätssicherung nahmen 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. Sämtliche Prozesse wurden dann von den jeweils verantwortlichen Führungskräften abgenommen. Die Erhebung der Ist-Prozesse ist damit abgeschlossen.

#### *Medienbruchfreie Gestaltung der Kommunikation zwischen den Beteiligten*

Hinsichtlich der Planungen für die Schnittstellen des neuen IT-Fachverfahrens ergeben sich keine Änderungen zum Bericht der Landesregierung vom 29. Juni 2019 (Drucksache 16/6497, Seite 3 f.).

Das Projekt DiMig verfolgt einen modularen Ansatz, damit Verfahrensteile im späteren Verlauf problemlos hinzugefügt werden können und Erweiterungen für neue zukünftige Aufgaben und Schnittstellen möglich sind. Um MigVIS möglichst bald ablösen zu können, ist ein erster Rollout des Nachfolgeverfahrens geplant, sobald die bisher in MigVIS vorhandenen Funktionen entwickelt wurden. Ein Parallelbetrieb von altem und neuem Fachverfahren soll vermieden werden.

#### *Informationssicherheit*

Hinsichtlich der Informationssicherheit des neuen Fachverfahrens ergeben sich keine Änderungen zum Bericht der Landesregierung vom 29. Juni 2019 (Drucksache 16/6497 S. 4).

#### *Länderübergreifende Zusammenarbeit*

Wie zuletzt berichtet (Drucksache 16/6497, Seite 4), hält das Innenministerium eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei Entwicklung und Betrieb eines IT-Fachverfahrens für die Migrantenverwaltung grundsätzlich für sinnvoll und wünschenswert, wobei zu berücksichtigen ist, dass die direkte Übernahme eines Fachverfahrens aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Flüchtlingsaufnahme in den Ländern nicht möglich ist und Anpassungen für den Betrieb in Baden-Württemberg notwendig sein werden.

Das Innenministerium hat daher ein zweistufiges Prüfverfahren durchgeführt, um zu ermitteln, ob ein IT-Fachverfahren, das bereits in einem anderen Land im Einsatz ist – nach Anpassungen – für den Einsatz in Baden-Württemberg übernommen werden kann. Diese Prüfung konnte mit positivem Ergebnis abgeschlossen werden.

In einem ersten Schritt wurden nach einer Umfrage des Innenministeriums unter allen Ländern zu den dort vorhandenen Fachverfahren die zurückgesandten Fragebögen ausgewertet. Bei der Auswertung der Antworten wurde besonderes Augenmerk darauf gerichtet, dass das Fachverfahren auch durch die Unteren Aufnahmebehörden (Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise) in den Stadt- und Landkreisen, die eine von der Landes-IT abweichende IT-Infrastruktur aufweisen können, eingesetzt werden kann.

Auf Basis dieser Auswertung wurde in einem zweiten Schritt beschlossen, die folgenden vier Fachverfahren während Vor-Ort-Besuchen näher zu betrachten:

- BayAS (Bayern)
- PaulaGO (Hamburg)
- SVP (Hessen)
- DiAs NRW (Nordrhein-Westfalen)

Zur Bewertung der Anwendbarkeit der vier ausgewählten Fachverfahren in Baden-Württemberg wurde durch das Regierungspräsidium Karlsruhe unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände ein fachlicher und durch die BITBW ein technischer Bewertungskatalog erstellt und mit dem Innenministerium abgestimmt. Eine Delegation des Projekts aus Vertretern der Projektleitung und des fachlichen und technischen Teilprojekts befüllte diese Kataloge für jedes der vier Fachverfahren im Rahmen von Vor-Ort-Präsentationen in den jeweiligen Ländern. Die Ergebnisse wurden durch das Innenministerium in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium Karlsruhe und der BITBW geprüft und anschließend in einer gemeinsamen Bewertung zusammengeführt. Aufgrund der so gewonnenen Informationen wurde im Juli 2020 beschlossen, das Länderfachverfahren BayAS zu übernehmen und für Baden-Württemberg anzupassen. Entsprechende Gespräche mit dem Freistaat Bayern werden zeitnah aufgenommen.

Das Verfahren BayAS wurde mit der Low Code Plattform der Firma Scopeland Technology umgesetzt. Diese Plattform wurde inzwischen von der BITBW eigenständig beschafft, da auch andere IT-Fachverfahren der Landesverwaltung mit dieser Entwicklungsumgebung umgesetzt werden sollen. So können Synergieeffekte innerhalb der Landes-IT genutzt werden.

Die Technologie der Firma Scopeland wird außer in Bayern auch für die Migrantenverwaltung in den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen genutzt oder soll zukünftig dort genutzt werden. So ergeben sich weitere mögliche Synergien zwischen den Ländern, beispielsweise indem einzelne Schnittstellen oder Module gemeinsam entwickelt werden können.

Der gemeinsame Betrieb eines einzigen Fachverfahrens für mehrere Länder scheidet dagegen aus Sicht des Innenministeriums aus. Dazu sind die Strukturen der Flüchtlingsaufnahme zwischen den Ländern zu unterschiedlich. Beispielsweise bietet keines der vier untersuchten Fachverfahren eine Anbindung für die Unteren Aufnahmebehörden. Diese bereits in MigVIS realisierte Anbindung ist aus Sicht des Innenministeriums jedoch zentral für eine effiziente Steuerung des Gesamtsystems der Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg und darüber hinaus ein häufig geäußerter Wunsch der kommunalen Seite. Der Nachfolger von MigVIS soll diese Anbindung daher vom ersten Tag an anbieten. Der gemeinsame Betrieb eines Fachverfahrens über mehrere Länder hinweg würde unter diesen Umständen erheblichen Koordinations- und Administrationsaufwand verursachen, der die Vorteile eines gemeinsamen Betriebs überwiegen würden.

Eine gemeinsame länderübergreifende Entwicklung und Pflege einzelner Module erscheint dagegen sinnvoll und wird angestrebt.

#### *Gebündelte Zuständigkeit für Betrieb und Support*

Die Verantwortung für den Betrieb des Altverfahrens MigVIS ist derzeit zwischen der BITBW und Komm.One aufgeteilt: Die BITBW ist für den hardwareseitigen Betrieb insbesondere die Bereitstellung und Wartung der Server und die Fachverfahrenskoordination zuständig, die Komm.One für die Pflege und Wartung der Software sowie die Administration und Benutzerunterstützung. Der Rechnungshof hat in seiner Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes dargelegt, dass diese Aufgabenverteilung zu unklaren Zuständigkeiten führt und empfohlen, zu prüfen, ob die Betriebsaufgaben vollständig von der BITBW übernommen werden können (Beitrag Nr. 7: IT-Unterstützung im Flüchtlingsmanagement: Zuständigkeit und Pflege von Fachverfahren, Drucksache 16/4407, Seite 4).

Ende des Jahres 2019 hat sich die BITBW bereit erklärt, auch die Pflege-, Wartungs-, Administrations- und Unterstützungsleistungen für MigVIS zu erbringen. Hintergrund ist, dass die BITBW inzwischen die notwendigen Ressourcen im Bereich der Softwareentwicklung aufbauen konnte. Das Innenministerium beabsichtigt daher, spätestens zum Ende des Jahres 2020, die bisher von der Komm.One wahrgenommenen Aufgaben auf die BITBW zu übertragen. Die bestehenden Verträge mit der Komm.One wurden daher zum Jahresende gekündigt. Das Innenministerium führt derzeit Gespräche mit der Komm.One und der BITBW zur konkreten Gestaltung des Übergangs von MigVIS an die BITBW und der Beendigung der Dienstleistungen der Komm.One. Damit entspricht das Innenministerium der Empfehlung einer Bündelung der Zuständigkeit für das Fachverfahren bereits für das Altverfahren MigVIS.

Die vollständige Übertragung der Betriebsverantwortung für MigVIS auf die BITBW ist sinnvoll, obwohl bereits im Projekt DiMig an einem Nachfolgeverfahren gearbeitet wird. Denn MigVIS soll bis zur Fertigstellung eines neuen Fachverfahrens stabil und fehlerfrei funktionieren. Die Aufgabenteilung zwischen der BITBW als Fachverfahrenskoordination und der Komm.One als Verfahrenshersteller führte insbesondere bei der Bearbeitung und Beseitigung von Programmfehlern zu Problemen. Die Zusammenfassung der Zuständigkeit für MigVIS bei der BITBW wird dies vereinfachen, da ihr dann sowohl die Fachverfahrenskoordination als auch die Aufgaben des Fachverfahrensherstellers obliegen. Fehlerbehebungen können unmittelbar erfolgen. Für die angeschlossenen Behörden kommt der Service aus einer Hand. Auf Anfragen an die Benutzerunterstützung kann diese direkt zusammen mit den Softwareentwicklerinnen und Softwareentwicklern reagieren. Dieser Effekt verhilft nicht nur zu einer schnelleren Problembehandlung, sondern kann auch auf Seiten der Softwareentwicklerinnen und Softwareentwickler Wissen aufbauen, wie tatsächlich mit dem Programm gearbeitet wird. So entsteht ein Grundverständnis für die Praxis, das im weiteren Verlauf genutzt werden kann, um in MigVIS trotz der begrenzten Restlaufzeit noch notwendige Verbesserungen vorzunehmen.

Das Innenministerium rechnet damit, dass die Bündelung der Verantwortung möglicherweise zu einer geringen, derzeit jedoch nicht bezifferbaren Einsparung bei den Betriebskosten führt. Im Vordergrund steht jedoch die Steigerung der Effizienz beim Einsatz von MigVIS für dessen Restlaufzeit und die zuverlässige Wartung und Pflege der Software.

Die Bündelung der Zuständigkeiten für Betrieb und Support werden für das im Rahmen des Projekts DiMig neu zu entwickelnde Fachverfahren von vornherein umgesetzt.

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

Bei der Übertragung der vollständigen Betriebsverantwortung für das Altverfahren MigVIS auf die BITBW werden die Aufgaben der BITBW in einer umfangreichen Kundenvereinbarung festgelegt, die die Besonderheiten der umfassenden Betreuung eines Fachverfahrens berücksichtigt.

In diese Kundenvereinbarung werden die IT-Standards des Landes mit integriert. Die IT-Standards des Landes treffen ressortübergreifend Vorgaben für den Technologieeinsatz im Land, unter anderem für die Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren. Weiterhin enthalten die IT-Standards Vorgaben für das Management von Softwarearchitekturen, die in Bezug auf die Architektur und das Design von IT-Verfahren eine Qualitätssicherung erlauben. Die IT-Standards wurden Ende 2019 fortgeschrieben.

Die im Zusammenhang mit der Übertragung der Betriebsverantwortung für das Altverfahren MigVIS erarbeitete Kundenvereinbarung wird in Zukunft auch als Grundlage für weitere IT-Projekte mit der BITBW herangezogen werden, unter anderem für das neue Fachverfahren im Projekt DiMig.

*Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Digitalisierung der Migrantenverwaltung*

Bund und Länder arbeiten bei der Digitalisierung der Migrantenverwaltung in mehreren Projekt- und Arbeitsgruppen zusammen. Baden-Württemberg wird in diesen Gremien durch das Innenministerium vertreten. Das Innenministerium nimmt dabei seine Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe wahr und informiert die Behörden des Landes fortlaufend über wesentliche Entwicklungen oder bindet sie in diese ein. In diesem Zusammenhang verfolgt das Innenministerium auch, welche Entwicklungen ggf. Auswirkungen auf das derzeitige und künftige Fachverfahren zur Migrantenverwaltung des Landes haben werden, und kann, sofern erforderlich, frühzeitig Maßnahmen ergreifen, um notwendige Anpassungen am landeseigenen Fachverfahren vorzunehmen.

Der Beirat Digitalisierung des Asylverfahrens beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Weiterentwicklung der Personalisierungsinfrastrukturkomponenten (PIK). Diese werden von den Erstaufnahmeeinrichtungen und den Ausländerbehörden zur Registrierung asylsuchender und unerlaubt aufhältiger Ausländer sowie von den für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden zur Identitätsüberprüfung eingesetzt. Zur Ausstattung dieser Behörden mit PIK wurde zwischen Bund und Land eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Das Land hat eine ähnliche Verwaltungsvereinbarung mit den kommunalen Landesverbänden abgestimmt und bis 11. August 2020 mit sämtlichen Kommunen abgeschlossen, bei denen eine untere Ausländerbehörde oder eine untere Aufnahmebehörde angesiedelt ist. Der Beirat Digitalisierung des Asylverfahrens entwickelt nun Perspektiven für die PIK nach dem Jahr 2024. Hierzu steht das Innenministerium in regelmäßigem Kontakt mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, um die Interessen des Landes Baden-Württemberg bei der weiteren Konzeptionierung der PIK zu vertreten.

Darüber hinaus wirkt das Land im Projekt „AZR-Reform“ aktiv mit. Grundlage des Projekts ist der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode im Bund, in dem vereinbart wurde, das Ausländerzentralregister mit den Ländern zu einem den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem weiterzuentwickeln. In Zuge des Projekts soll das „once-only“-Prinzip realisiert werden, das heißt, die zur Speicherung im AZR vorgesehenen Daten werden ausschließlich dort gespeichert, die Speicherung durch die verfahrensführenden Behörden entfällt. Insbesondere werden die örtlichen Ausländerdateien aufgelöst. Zudem sollen Änderungen umgesetzt werden, die für die Umsetzung der verschiedenen EU-Rechtsakte im Bereich der digitalen Migrantenverwaltung („Smart Borders“) erforderlich sind.

Das Projekt hat das Potenzial, die Ausländerverwaltung in Deutschland auf absehbare Zeit zu prägen. Das Innenministerium hat den überaus ambitionierten Zeitplan des Bundes (Start des Projekts war Juni 2020, im Oktober 2020 soll ein Gesetzentwurf vorliegen) kritisiert.

Um vor diesem Hintergrund die Interessen des Landes und seiner Kommunen (die beispielsweise die Aufgaben der Ausländerbehörden wahrnehmen) zu wahren, hat das Innenministerium eine eigene Projektgruppe eingerichtet. Diese stellt sicher, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums in der Projektgruppe des Bundes einschließlich aller Arbeitsgruppen mitarbeiten und koordiniert die so eingebundenen Kolleginnen und Kollegen. Darüber hinaus wurde eine Gruppe aus Praktikern der Ausländerbehörden und Regierungspräsidien sowie der Fachverfahrenshersteller der Ausländerbehörden eingerichtet, um die Einbindung von Praxiserfahrungen in das Projekt sicherzustellen.