

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2018 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 7: IT-Unterstützung im Flüchtlingsmanage-
ment:
Zuständigkeit bei der Entwicklung und
Pflege von Fachverfahren**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 12. November 2020 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/6951 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 30. Juni 2022 erneut zu berichten.

(Der Beschluss bezieht sich auf den vorangegangenen Beschluss des Landtags vom 21. Februar 2019 – 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.)

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 27. Juni 2022, Az.: 0451.1/2, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1 bis 3 gemeinsam:

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 in den Vorberichten¹ dargestellt, lassen sich in MigVIS nach Einschätzung des inzwischen zuständigen Ministeriums der Justiz und für Migration, 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 „Digitalisierung der Migrantenverwaltung“ (DiMig) ein Projekt zur Beschaffung und Anpassung oder Entwicklung eines neuen IT-Fachverfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements eingerichtet. Das Projekt wird nach dem Wechsel der Zuständigkeit in das Ministerium der Justiz und für Migration von diesem weitergeführt.

Bestandsverfahren MigVIS

Die Verantwortung für den Betrieb des Altverfahrens MigVIS war bis Ende 2020 zwischen der BITBW und Komm.One aufgeteilt: Die BITBW war für den hardwareseitigen Betrieb (Bereitstellung und Wartung der Server) und die Fachverfahrenskoordination zuständig, die Komm.One für die Pflege und Wartung der Software sowie die Administration und Benutzerunterstützung. Wie im letzten Bericht angekündigt², wurden Ende 2020 alle Aufgaben bezüglich MigVIS bei der BITBW zusammengeführt. Die Vertragsverhältnisse bezüglich MigVIS mit der Komm.One wurden beendet.

Diese Aufgabenkonzentration wird vom Ministerium der Justiz und für Migration als sehr positiv bewertet: So gelang es Anfang 2021 nach einzelnen Systemausfällen von MigVIS in einer gemeinsamen Anstrengung von BITBW, Ministerium und Regierungspräsidium Karlsruhe, wirksame Stabilisierungsmaßnahmen zu ergreifen. Seitdem ist es nicht mehr zu Systemausfällen gekommen. Im Rahmen des Zugangs von Flüchtlingen aus der Ukraine wurden zeitweise über 12 000 Personendatensätze pro Woche in MigVIS angelegt, was die Bearbeitungszahlen aus 2015/2016 erreichen oder übertreffen dürfte. Systemausfälle gab es aber – anders als 2015/2016 – nicht.

Zur weiteren Optimierung des Betriebs von MigVIS während der Restlaufzeit wird dessen Betrieb in die Rechenzentren der Firma Datagroup überführt, die auch alle IT-Fachverfahren der Justiz betreut. Die BITBW bleibt dabei Generalunternehmerin.

Während des Zugangs von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine zeigten sich aber auch die bereits bekannten Probleme von MigVIS: Wegen fehlender Flexibilität der Programmierung und mangels Schnittstellen gelang es nicht, Daten zu Flüchtlingen von den Ausländer- oder Meldebehörden automatisiert zu übernehmen. Stattdessen müssen über 95 000 Datensätze zu Flüchtlingen manuell in MigVIS erfasst werden.

Derzeit befinden sich Behelfslösungen in der Planung und Entwicklung, um die weitere Bearbeitung dieser Datensätze zu automatisieren, ohne Modifikationen an MigVIS vornehmen zu müssen. Auch hierfür war es sinnvoll, dass das Know-how bezüglich MigVIS inzwischen bei der BITBW gebündelt ist, sodass diese nun die Umsetzung der Behelfslösungen durch externe Dienstleister begleiten kann.

¹ Bericht der Landesregierung vom 29. Juni 2019 (Drucksache 16/6497), Seite 2; Bericht der Landesregierung vom 18. September 2020 (Drucksache 16/8822), Seite 1

² Bericht der Landesregierung vom 18. September 2020 (Drucksache 16/8822), Seite 3 f

Projektverlauf „Digitalisierung der Migrantenverwaltung“

Im Projekt „Digitalisierung der Migrantenverwaltung“ (DiMig), 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 letzten Berichts vom 18. September 2020³ weitere Fortschritte erzielt werden.

Zuletzt wurde berichtet, dass das Fachverfahren BayAS des Freistaats Bayern für eine Übernahme ausgewählt wurde. Im Oktober 2021 konnte eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit Bayern geschlossen werden.

Im Vorfeld der Übernahme fanden umfangreiche fachliche und technische Analysen von BayAS statt. Diese haben dazu geführt, das Vorgehensmodell zu modifizieren: Statt BayAS zur Grundlage der Entwicklung zu machen und umfangreich anzupassen wird DiMig nun mit einem „leeren Blatt“ beginnen und an geeigneten Stellen Module und Schnittstellen aus BayAS übernehmen. So ist sichergestellt, dass DiMig auf die Anforderungen in Baden-Württemberg abgestimmt ist und keine Belastungen durch die Übernahme von (für Baden-Württemberg unpassenden) Datenbankstrukturen aus BayAS entstehen.

Ein kleiner Teil von BayAS wurde im Vorgriff auf das Projekt DiMig bereits produktiv gesetzt: Seit Mai 2022 dient BayAS beim Regierungspräsidium Karlsruhe zum digitalen Empfang von Nachrichten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Diese täglich ca. 600 Nachrichten wurden bisher per Telefax übertragen.

Parallel zur Übernahme von BayAS begann in der zweiten Jahreshälfte 2021 die Vorentwicklungsphase. In dieser wurden grundlegende Konzepte für die Entwicklung von DiMig erarbeitet: Es wurden erste Bausteine für das IT-Sicherheitskonzept festgelegt. Dazu wurde der BSI-Grundschutzkatalog herangezogen und – soweit dessen Anforderungen schon bei der Planung und Entwicklung berücksichtigt werden können – umgesetzt. Zur Cybersicherheit befindet sich das Projektteam auch laufend im Austausch mit dem Ressort-CISO. Weiter fand ein Austausch mit dem Landesarchitekten statt und die IT-Architektur des künftigen Fachverfahrens wurde konzipiert. Ferner wurden Konzepte zum Aussehen der Benutzeroberfläche (User Interface Design) und zur Benutzererfahrung (User Experience Design) entwickelt und insbesondere auf Barrierefreiheit geprüft. Schließlich wurden im Rahmen der Vorentwicklungsphase einige grundlegende technischen Konzepte für DiMig anhand von Prototypen erprobt.

Nach ersten Ergebnissen aus dieser Vorentwicklungsphase einigten sich Justizministerium und BITBW Ende 2021 darauf, die softwaretechnische Entwicklung im Rahmen von DiMig durch die BITBW als Generalunternehmerin durchführen zu lassen, die sich dazu vollständig externer Dienstleister bedienen wird. So wird einerseits die Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigt, die Zuständigkeit für das Fachverfahren möglichst in einer Hand zu bündeln, andererseits kann die Erfahrung eines externen Dienstleisters aus der Entwicklung ausländerrechtlicher Verwaltungssysteme in anderen Ländern genutzt werden. Aufgrund höherer Stundensätze externer Dienstleister im Vergleich zu BIBTW-eigenem Personal mussten entsprechende Mehrbedarfe für das Projekt DiMig angemeldet werden.

Die Vorentwicklungsphase wurde Ende April 2022 erfolgreich beendet.

Ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte 2021 begann die fachliche Anforderungsbeschreibung im Detail. Aufgrund der Komplexität von DiMig mit über 190 zu berücksichtigenden Geschäftsprozessen wurde die Umsetzung so gestaltet, dass Anforderungserhebung und Entwicklung parallel erfolgen. Dazu wurde das Endprodukt in ca. 50 Arbeitspakete aufgeteilt. Jedes Arbeitspaket durchläuft einen festgelegten Prozess. Dieser beginnt damit, dass ein Arbeitspaket fachlich im Detail beschrieben und freigegeben wird. Anschließend findet eine Klärung von Verständnisfragen zwischen Fachlichkeit und Entwicklern statt, an die sich die Umsetzung des jeweiligen Arbeitspakets anschließt. Das fertige Arbeitspaket wird dann fachlich und technisch getestet und schließlich für die Übernahme in das Produkt

³ Drucksache 16/8822

freigegeben. Durch die enge Verzahnung von Fachseite und Entwicklungsstelle sollen Fehlentwicklungen, Missverständnisse und ähnliche Probleme minimiert und gegebenenfalls früh erkannt werden.

Die fachliche Anforderungsbeschreibung basiert auf der durchgeführten Geschäftsprozessenerhebung, muss jedoch noch deutlich tiefer in die Details der Umsetzung gehen. Hierfür wurde eine nutzerorientierte Vorgehensweise gewählt: Die fachliche Anforderungsbeschreibung erfolgt durch Arbeitsgruppen von Nutzerinnen und Nutzern in Workshops. Diese Workshops werden von einem Dienstleister der BIT-BW moderiert, der die fachlichen Vorgaben so visualisiert und verschriftlicht, dass sich daraus unmittelbar Umsetzungsbefehle für die Entwicklung ergeben. Fachlich ist in erster Linie das Regierungspräsidium Karlsruhe (Abteilungen 8 und 9) beteiligt. Die Anforderungsbeschreibung läuft in gutem Tempo, die ersten Ergebnisse sind aus Sicht des Justizministeriums sehr gut. Aufgrund der engen Einbindung der Fachseite ist sichergestellt, dass das Fachverfahren eine hohe Praxistauglichkeit aufweisen wird.

Anfang Mai 2022 begann die aktive Softwareentwicklung im Projekt DiMig.

Weitere Projektplanung für „DiMig“

Der weitere Verlauf des Projekts „DiMig“ hängt erheblich von externen Einflussfaktoren ab, wie beispielsweise neuen rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen, Migrationsbewegungen und Änderungen an technischen Schnittstellen. Hinzu kommt die Verfügbarkeit der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Nach heutigem Stand ergibt sich der im Folgenden dargestellte Zeitplan.

Der Schwerpunkt der Projektplanung liegt darauf, so bald wie möglich und spätestens Mitte 2024 einen Ersatz für MigVIS bereitstellen zu können. Diese erste Version des neuen Fachverfahrens wird noch nicht über alle erforderlichen Schnittstellen und Funktionen verfügen, soll aber MigVIS vollständig ersetzen können und bereits erste wesentliche Verbesserungen liefern (zum Beispiel im Bereich Schriftguterzeugung oder Berichtswesen). Grund für diese Schwerpunktsetzung ist, dass MigVIS in der Vergangenheit Instabilitäten gezeigt hat und vor allem nicht an aktuelle Anforderungen anpassbar ist. Zugleich erspart eine Abschaltung von MigVIS Aufwände für dessen erforderliche fortlaufende Wartung (zum Beispiel die Anpassung an neue Versionen von Schnittstellen).

Im Jahr 2024 soll dann außerdem die Integration der Personalisierungskomponente (PIK) in DiMig erfolgen. Die PIK diene bislang der erkenntnisdienstlichen Behandlung asylsuchender und unerlaubt eingereister oder unerlaubt aufhältiger Ausländer, inzwischen aber auch der erkenntnisdienstlichen Behandlungen ukrainischer Schutzsuchender, die auf der Grundlage der Massenzustromrichtlinie nach Deutschland kommen. Bisher werden die dafür notwendigen Geräte und Programme vom Bund bereitgestellt, diese Bereitstellung endet jedoch Ende 2024. Sollte der Bund sich nicht bereit erklären, auch in Zukunft die PIK bereitzustellen, muss das Land eine eigene Lösung beschaffen, diese soll in DiMig integriert werden.

Im Anschluss ist dann die Umsetzung weiterer Arbeitspakete geplant, die bisher nicht in MigVIS abgebildet und nicht für die PIK relevant sind. Beispiele dafür sind die Anbindung an die landeseinheitliche elektronische Akte und die Anbindung weiterer Schnittstellen, um die Zahl der Medienbrüche im Verwaltungsprozess kontinuierlich abzubauen.

Frühestens Ende 2025 soll DiMig in die Linienstruktur überführt werden, allerdings ist bereits heute erkennbar, dass auch danach noch fortlaufend erhebliche Aufwände für neu anzuschließende Schnittstellen und Anpassungen an Rechtsänderungen anfallen werden.

Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Digitalisierung der Migrantenverwaltung

Wie zuletzt berichtet arbeiten Bund und Länder bei der Digitalisierung der Migrantenverwaltung in mehreren Projekt- und Arbeitsgruppen zusammen. Diese Entwicklung hat sich zuletzt beschleunigt. Baden-Württemberg wird in diesen Gremien meist durch das Justizministerium vertreten, in den Gremien der Innenministerkonferenz durch das Innenministerium. Das Justizministerium nimmt dabei seine Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe wahr und informiert die Behörden des Landes fortlaufend über wesentliche Entwicklungen oder bindet sie in diese ein. Die Erkenntnisse aus diesen Gremien fließen in die Planung des Projekts Di-Mig mit ein und führen erforderlichenfalls zu einer Anpassung der Projektplanung.

Im Rahmen des Zugangs von Flüchtlingen aus der Ukraine und deren Registrierung sind die Bund-Länder-Gremien zur PIK von besonderer Bedeutung gewesen. Baden-Württemberg hat dabei die technischen und organisatorischen Probleme offen benannt und sich für Verbesserungen für die Anwenderinnen und Anwender eingesetzt. Darüber hinaus wurde ein umfangreicher Antrag zur PIK in den Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz eingebracht und von den Ländern einstimmig beschlossen, der eine Überarbeitung der Planungen des Bundes zur PIK einfordert.

Weiterhin wirkt das Land im Projekt „AZR-Reform“ aktiv mit. Im Zuge des Projekts soll das „once-only“-Prinzip realisiert werden, das heißt, die zur Speicherung im AZR (Ausländerzentralregister) vorgesehenen Daten werden ausschließlich dort gespeichert, die Speicherung durch die Ausländerbehörden in der bisherigen „Ausländerdatei A“ soll entfallen. Ein erstes Gesetzgebungsverfahren hierzu wurde im Sommer 2021 abgeschlossen, nun beschäftigt sich die Projektgruppe mit der praktischen Umsetzung. Das Projekt hat das Potenzial, die Ausländerverwaltung in Deutschland auf absehbare Zeit zu prägen. Das Justizministerium begleitet es daher mit einer eigenen Projektgruppe unter Einbindung der Regierungspräsidien und von Praktikern aus kommunalen Ausländerbehörden.

Weitere Projekte auf Bundesebene, die erhebliche Auswirkungen auf die digitale Migrantenverwaltung haben (und haben werden) sind das Onlinezugangsgesetz sowie die Registermodernisierung.

Darüber hinaus steht die Umsetzung eines Rechtsetzungspakets der Europäischen Union im Bereich der digitalen Migrantenverwaltung an („Smart Borders Initiative“), in deren Zug Datensysteme der EU zu Drittstaatsangehörigen aktualisiert, neu eingerichtet und untereinander verknüpft werden sollen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bereits jetzt so umfangreiche Projekte auf Ebene des Bundes und der Europäischen Union angesetzt sind, dass die digitale Migrantenverwaltung bei Ländern und Kommunen das ganze Jahrzehnt hindurch zur ständigen Weiterentwicklung verpflichtet sein wird. Dies wird auch die Verwaltungspraxis bei den Ausländer- und Aufnahmebehörden mehrfach Veränderungen aussetzen.