



Die Ministerin

MHKBD Nordrhein-Westfalen | 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/3107

A20

17. Oktober 2024

Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung | 31. Oktober 2024
hier: Digitalisierung der Migrationsverwaltung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den Bericht zum oben genannten Tages-
ordnungspunkt mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des genannten
Landtagsausschusses.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach MdL



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 31. Oktober 2024

Digitalisierung der Migrationsverwaltung

In den Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) am 10. Mai 2023 sowie am 15. Juni 2023 wurden weitreichende Beschlüsse zur Entlastung der Ausländerbehörden und Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit gefasst. Diese Ziele sollen insbesondere durch Änderungen des Aufenthaltsrechts und umfassende Digitalisierung erreicht werden:

- Die Digitalisierungsvorhaben konzentrieren sich einerseits auf die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters und die Automatisierung der über das Register realisierten Datenaustauschprozesse. Als Registerführer ist die Bundesebene in der Umsetzungsverpflichtung.
- Festgehalten worden ist zudem, dass Ausländerbehörden bis spätestens Ende 2025 ihre Arbeitsprozesse digital, automatisiert, medienbruchfrei und standardisiert abwickeln können sollen. Dieses Zielbild adressiert die Länder und Kommunen und betrifft in Nordrhein-Westfalen 81 untere Ausländerbehörden (ABHen), fünf zentrale Ausländerbehörden (ZABen) sowie die oberen Ausländerbehörden und sonstigen Landeseinrichtungen.

Eine gelingende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen setzt Kenntnisse über deren heutigen Ablauf und der zum Einsatz kommenden Technik (einschließlich der eingesetzten Fachverfahren) voraus: Eine vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (vor dem MPK-Beschluss vom 15. Juni 2023) durchgeführte Umfrage unter den 81 kommunalen Ausländerbehörden zum Ist-Stand der Digitalisierung (unter anderem, welche Fachverfahren zum Einsatz kommen, Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, Stand der Aktendigitalisierung, Nachnutzung von „Einer-für-Alle“-Diensten) bildet die Datengrundlage für die weitere Umsetzung der Digitalisierung der Migrationsverwaltung.

Bei einem insgesamt als sehr heterogen zu bewertenden Digitalisierungsfortschritt zeigte sich, dass der weitaus überwiegende Teil der Ausländerbehörden einen von zwei im Land verbreiteten Fachverfahrensherstellern (Kommunix GmbH und AKDB



AöR) nutzt. In der Folge sind die Fachverfahrenshersteller eng in die weitere Umsetzungsplanung einbezogen worden. Hierdurch wird gewährleistet, dass Finanzmittel effektiv und effizient zum Einsatz kommen und keine Doppelstrukturen geschaffen werden.

Zur prozessualen Unterstützung der unteren Ausländerbehörden haben das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen und das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen des Weiteren mit sechs kommunalen Ausländerbehörden (Kreis Borken, Städte Bielefeld, Düsseldorf, Essen, Hamm und Leverkusen) im Sommer 2023 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die gemeinsame Arbeitsstruktur schlägt in der Digitalisierung einen neuen Weg ein und koordiniert den Prozess zwischen der auf Bundesebene eingerichteten Bund/Länder-Arbeitsgruppe, den Landesbehörden, den kommunalen Ausländerbehörden und den Fachverfahrensherstellern.

Ziele und Maßnahmen der Digitalisierung

Im Grundsatz löst jeder Veränderungsprozess zu Beginn eine Mehrbelastung für die jeweilige Organisation aus: Das gilt für die Digitalisierung in besonderem Maße. Ausgangspunkt für Digitalisierungsmaßnahmen hat daher die Fragestellung zu sein, welchen konkreten Nutzen die Organisation perspektivisch aus ihrer Umsetzung zieht.

Zielstellungen mit Bezug zu den Ausländerbehörden sind exemplarisch

- Reduzierung von Kundenkontakten pro Fall,
- Reduzierung von redundanten Prüfschritten,
- Reduzierung von manuellen Dateneingabe- und Weiterleitungserfordernissen für die Sachbearbeitung,
- Steuerung von Antragseingängen auf den Eingangskanal, der behördenintern am einfachsten und ohne Medienbrüche weiterverarbeitet werden kann und
- Entschlackung der behördlichen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse.

Übergeordnet hat es darum zu gehen, ohnehin begrenzte Personalressourcen effizienter für die qualifizierte Antragsbearbeitung und -entscheidung einsetzen zu können. Die vollständige Digitalisierung einer Leistung ist – orientiert an das Reifegradmodell des Onlinezugangsgesetzes – erreicht, sobald die Antragstellung, Authentifizierung, Nachweiseinreichung und die Zustellung des Titels/Bescheids online und medienbruch-frei abgewickelt werden können.



- Hinweis:
Aus ausländerrechtlicher Sicht kann - insbesondere bei Erstanträgen - eine persönliche Vorsprache vorteilhaft für die ganzheitliche Beurteilung des Falls sein.

Die Maßnahmen zur Digitalisierung lassen sich schematisch in drei Oberkategorien einteilen (jeweils mit exemplarischer Benennung):

1. Der digitale Eingang über

- Erstregistrierung von Geflüchteten mit Erhebung personenbezogener und biometrischer Daten,
- Online Anträge (Lösungen der Fachverfahrenshersteller oder sogenannte „Einer-für-Alle“-Lösungen) oder Self-Service-Terminals vor Ort zur Antragstellung einschließlich einer Bezahlungsfunktion (sofern gebührenpflichtig),
- ersetzendes Scannen für analoge Posteingänge,
- eine Online-Terminvereinbarung (für essentielle Vorsprachen)

2. Die digitale Vorgangsabwicklung anhand einer/s

- Datenübermittlung aus dem Onlineantrag an das verwendete Fachverfahren,
- Papierlosen Entscheidungsprozesses mittels einer elektronischen Laufmappe,
- Ablage in einem Dokumentenmanagementsystem (DMS),
- standardisierten, digitalen Kommunikationsstruktur mit beteiligten Bundes-, Landes- oder sonstigen Behörden

3. Der (digitale) Rückkanal oder Weitergabe an andere Behörden

- Dokumentenausgabebox für Titel/Bescheide,
- digitaler Rückkanal für Nachfragen/Nachforderung von Unterlagen (teilweise über Fachverfahren/perspektivisch über bidirektionale Weiterentwicklung der DeutschlandID möglich),
- digitaler Transport von eAkten bei Zuständigkeitswechseln an Gerichte und sonstige Behörden

Umsetzung der Digitalisierung

Die umfassende Digitalisierung der Migrationsverwaltung in einem ohnehin hochbelasteten Arbeitsumfeld stellt für alle Beteiligten eine enorme Herausforderung dar. Sie zieht weiterhin einen erheblichen Finanzmittelbedarf nach sich. Seitens des Bundes



sind im Jahr 2023 daher 100 Millionen Euro zur Umsetzung der MPK-Beschlüsse zur Verfügung gestellt worden (im Rahmen der sogenannten „Flüchtlingsmilliarde“).

Das für Digitalisierung zuständige Ministerium und das für Flucht zuständige Ministerium stehen in der Umsetzung an der Seite der Kommunen, denn: Innerhalb der Digitalisierungsmaßnahmen ist zwischen innerbehördlich anzustoßenden Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und behördenübergreifenden, landesweiten Anforderungen zu differenzieren.

Konkret bedeutet das, dass die Umsetzung arbeitsteilig erfolgt:

Kommunalseitig sind sämtliche Maßnahmen einzuordnen, die die infrastrukturelle Basis für Digitalisierung betreffen. Darunter sind die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems, einer (behördenweiten) Scanstrecke, die Anbindung der eAkte an die Fachverfahren und die Implementierung von Online-Diensten (über den Kommunalvertreter Nordrhein-Westfalen oder funktionell gleichwertiger Lösungen der Fachverfahrenshersteller) zu fassen.

Im Dezember 2023 hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung den hälftigen Anteil der Bundesmittel – 50 Millionen Euro – im Wege einer fachbezogene Pauschale nach § 29 Haushaltsgesetz 2023 an die 81 kommunalen Ausländerbehörden ausgezahlt.

Die fachbezogene Pauschale kommt ohne vorgeschaltetes Antragsverfahren aus und ist für einmalige Aufwendungen, die in einem Zusammenhang zur Digitalisierung der Ausländerbehörden stehen, zu verwenden. Die konkrete Verwendung ist an den individuellen Bedarfen vor Ort auszurichten, der Verwendungszweck ist mit „Digitalisierung der Ausländerbehörden“ entsprechend offen formuliert.

Der Verwendungszeitraum ist mit Beschluss des Landeskabinetts vom 2. Juli 2024 bis zum 31. Dezember 2025 verlängert worden. Die Verlängerung steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers.

Landesseitig werden die Handlungsfelder in den Blick genommen, in denen eine (Weiter-)Entwicklung und Bereitstellung von Diensten erfolgen kann, um den Grad an Standardisierung im Migrationswesen zu erhöhen und Ausländerbehörden zu entlasten:

- Die **Registrierungskomponenten** des Bundes (Bundes-PIK) laufen zum 31. Dezember 2024 aus. Mit dem „PIK-Chassis“ steht eine von Nordrhein-Westfalen entwickelte Lösung zur Nachnutzung bereit. Diese wird – in einem Gesamtpaket mit



erforderlichen Hardware-Komponenten – auf die kommunalen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen ausgerollt. Beschaffung und Bereitstellung erfolgen landesfinanziert. Zudem werden die zwei überwiegend zum Einsatz kommenden Fachverfahrenshersteller mit der (medienbruchfreien) Einbindung in ihre Verfahren beauftragt. Die Auswertung einer im Sommer 2024 initiierten Bedarfsabfrage ergab, dass 59 Ausländerbehörden das PIK-Chassis nachnutzen werden. Die Ausstattung erfolgt – mit Blick auf die Fristsetzung – noch in diesem Jahr.

- Für gesicherte Zugriffe auf europäische Registerportale ist Hochsicherheitsinfrastruktur erforderlich, die bereits heute den Schutzbedarf „sehr hoch“ erfüllt. Der Schutzbedarf ist über eine Zertifizierung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nachzuweisen. Landesseitig wird den kommunalen Ausländerbehörden eine **Erstausrüstung an BSI-zertifizierter Infrastruktur (SINA-Workstations)** zur Verfügung gestellt. Hierzu ist ebenfalls eine Bedarfsabfrage unter den Ausländerbehörden erfolgt, die aktuell ausgewertet wird. Ein Rollout der Komponenten erfolgt voraussichtlich im Laufe des kommenden Jahres.
- Der „**Einer-für-Alle**“-**Onlinedienst Einbürgerung** wird durch das Land Nordrhein-Westfalen verantwortet: Es ist gelungen, diesen Dienst technisch an die mit dem Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts einhergehende geänderte Rechtslage zum 27. Juni 2024 anzupassen. Dies war mit erheblichen Anstrengungen aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit verbunden. Ziel ist es, einen möglichst flächendeckenden Einsatz des Dienstes in den 84 kommunalen Einbürgerungsbehörden im Land Nordrhein-Westfalen zu erreichen: Seitens des für Digitalisierung zuständigen Ministeriums wurde hierfür eine Übernahme von Installationskosten sowie Betriebskosten (bis Ende 2026) gegenüber den kommunalen Einbürgerungsbehörden zugesagt. Bedingung war eine verbindliche Rückmeldung zur Anbindung durch die Einbürgerungsbehörde bis zum 1. September 2024. Bis Fristablauf haben 58 (von 84) Einbürgerungsbehörden ihr Nachnutzungsinteresse bekundet, die über den Kommunalvertreter der d-NRW AÖR im Rahmen einer Rollout-Planung sukzessive angebunden werden. Sollten sich die übrigen Einbürgerungsbehörden nachträglich für eine Anbindung an den Dienst entscheiden, sind die dafür anfallenden Installations- sowie Betriebskosten aus dem jeweiligen Kommunalhaushalt selbst zu tragen.
- Der „**Einer-für-Alle**“-**Onlinedienst Aufenthalt** ist in der Priorisierung des Digitalbeirates des Landes Nordrhein-Westfalen und in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden ebenfalls zum flächendeckenden Rollout vorgesehen. Landesseitig ist den kommunalen Ausländerbehörden eine Kostenübernahme bis Ende 2026 zugesagt worden. In Anlehnung an die Vorgehensweise „Einbürgerung“



ist eine formlose Rückmeldung zur Anbindung bis zum 15. November 2024 Bedingung dafür, die Kostenübernahme in Anspruch nehmen zu können.

- Der „**Einer-für-Alle**“-**Onlinedienst Verpflichtungserklärung** wird in Nordrhein-Westfalen hingegen nicht nachgenutzt: Hier haben die Fachverfahrenshersteller eine entsprechende Lösung bereits implementiert, die für die Kommunen nachnutzbar (und über die fachbezogene Pauschale finanzierbar) ist. Somit werden Medienbrüche genauso wie das (zusätzliche) Schaffen von Schnittstellen vermieden. Diese – insofern neue – Herangehensweise trägt zudem einem wirtschaftlichen und sparsamen Finanzmitteleinsatz Rechnung.
- Für die weitergehende **Standardisierung von Prozessläufen** in den Ausländerbehörden werden in einem Teilprojekt Kernprozesse mit besonders hoher Praxisrelevanz (u.a. hohes Fallzahlenaufkommen, hohe Komplexität, viele behördenübergreifende Schnittstellen) analysiert und hin zu Muster-Prozessen für die landesweite Nutzung entwickelt. Das Teilprojekt wird als interkommunales Projekt mit den Ausländerbehörden der Arbeitsgruppe durchgeführt. Als Partner konnte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) gewonnen werden, die aus ihrer Beratungs- und Vergleichsringarbeit über wertvolle Erfahrungswerte verfügt. Der Projektstart ist in 2024 vorgesehen.

Für die o.g. Maßnahmen ist zum aktuellen Berichts- und Umsetzungsstand ein Finanzmittelbedarf von 9 Millionen Euro aus der Titelgruppe 75 des Einzelplans 08 kalkuliert. Zum Umsetzungsfortschritt der Maßnahmen berichten die beiden Landesressorts allen kommunalen Ausländerbehörden in regelmäßigen Austauschformaten.

Einführung einer einheitlichen elektronischen Aktenführung

Auf Bund/Länder-Ebene wird eine einheitliche Aktenstruktur sowie ein einheitlicher Übertragungsweg von eAkten erarbeitet. In der hierzu eingerichteten Arbeitsgruppe sind neben den Landesressorts vier kommunale Ausländerbehörden vertreten, um Erfahrungen mit bereits existenten Aktenplänen einzubringen.

Für den Übertragungsweg ist der XÖV-Standard „*XAusländer*“ definiert worden, der seitens des Bundes über einen Change Request ertüchtigt wird. Die kommunalen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen sind flächendeckend an den XÖV-Standard angebunden und damit auf die verbindliche Einführung vorbereitet.

Für die einheitliche Aktenstruktur ist seitens des Bundes ein Vorschlag für einen Referenzstandard vorgelegt worden. Dieser Referenzstandard soll mindestens für die



Übertragung der Akten zwischen Behörden (über „XAusländer“) in seiner Nutzung verpflichtend sein.

Für den kommunalen Raum ist eine Ertüchtigung der Fachverfahren und der Dokumentenmanagementsysteme erforderlich, um entweder

1. den Referenzstandard des Bundes eins-zu-eins in das eigene DMS zu überführen oder
2. den bisherigen, behördeninternen Aktenaufbau mithilfe eines Datenmappings an den Referenzstandard anzuschließen (sollte die Behörde sich nicht zu einer nachträglichen Übernahme des Referenzstandards entschließen).

Im Sinne einer Standardisierung ist eine größtmögliche Verbreitung des Referenzstandards in der behördeninternen Aktenführung (und damit Variante 1) zu bevorzugen. Geklärt werden muss in Gesprächen mit den Fachverfahrensherstellern, wie Behörden, die bereits über ein DMS mit eigener Aktenstruktur verfügen, nachträglich an den Referenzstandard angebunden werden können.

Nachrichtlich: Zentralisierung der Datenhaltung im Ausländerzentralregister

Der Bund ist in der Verpflichtung, das Ausländerzentralregister technisch zu ertüchtigen und die rechtlichen Grundlagen für die Erweiterung der Speichersachverhalte zu schaffen. Letzteres ist mit Verabschiedung des Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht im April 2024 erfolgt.

Für das Zielbild einer ausschließlichen Datenspeicherung im Ausländerzentralregister ist die Ablösung der dezentralen Datenhaltung in der Ausländerdatei A zum 1. November 2024 vorgesehen. Der Umsetzungsaufwand bei Datenabgleich und -korrektur fällt auf Seiten der kommunalen Ausländerbehörden an. Zur Unterstützung des Datenabgleichs ist seitens des Registerführers ein quantitativer (zur mengenmäßigen Erfassung der Datenabweichungen) und qualitativer Datenabgleich (zur technisch unterstützten Datenkorrektur) in Aussicht gestellt worden.

Grundvoraussetzung zur Ablösung ist eine **Datenkongruenz** zwischen dem Ausländerzentralregister und den lokalen Ausländerdateien.

Das ist nicht der Fall: Bundesweit ist – nach erfolgten quantitativen Datenabgleichen – die Dateninkongruenz zwischen Ausländerdatei A und dem AZR auf zwischen 8 und 10 Prozent zu beziffern.



Aus der kommunalen Praxis ist die Fristsetzung zur Ablösung an die Erwartungshaltung geknüpft worden, dass seitens des Registerführers ein qualitativer Datenabgleich technisch bereitgestellt wird. Die Länder haben an diese Erwartung regelmäßig in den gemeinsam mit dem Bund eingerichteten Arbeitsstrukturen erinnert und auf die enorme Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden verwiesen.

Dennoch steht ein qualitativer Datenabgleich nach wie vor nicht zur Verfügung.

Die Möglichkeiten des stattdessen eingeführten erweiterten Datenabgleichs mittels Referenz-IDs sind in der Praxis als Unterstützungsleistung unzureichend. Es wird lediglich angezeigt, in welchen Datensätzen Unstimmigkeiten auftreten, nicht jedoch, was in den Datensätzen konkret fehlerhaft/abweichend ist und welcher Datensatz (AZR oder Ausländerdatei A) korrekt ist. Der Aufwand für manuelle Recherche und Bereinigung ist um ein Vielfaches höher als mit einem funktionalen qualitativen Datenabgleich.

Die Ablösung der Ausländerdatei A sollte als gemeinsamer Prozess bewertet werden, der

1. eine Quantifizierung der zu bereinigenden Datenmenge vorsieht (erfolgt),
2. eine technisch weitestgehend unterstützte Datenkorrektur zwischen Ausländerdatei A und AZR ermöglicht und
3. das Ausländerzentralregister erst im Anschluss zum alleinigen Datenspeicherort für die Ausländerbehörden erklärt.

Die Fachverfahrenshersteller haben seit Bekanntgabe der Ablösung darauf hingewiesen, dass sie für die Funktionalität ihrer Verfahren in gewissem Umfang auf dezentrale Datenbestände zugreifen können müssen. Der Bund hat dieser Notwendigkeit Rechnung getragen und die dezentrale Datenhaltung insofern für zulässig erklärt, soweit sie für die Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich ist.

Ein Festhalten an der Ablösung der Ausländerdatei A zum jetzigen Zeitpunkt würde die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Ausländerbehörden erheblich gefährden. Im Sinne des o.g. Prozesses ist der Ablösungszeitpunkt der Ausländerdatei A vielmehr am Vorliegen einer technischen und praktikablen Bereinigungsunterstützung für die Ausländerbehörden zu bemessen.

In Nordrhein-Westfalen wird hierzu in Kürze ein Pilotprojekt mit dem Fachverfahrenshersteller Kommunix GmbH initiiert, in dem automatisierte Datenkorrekturen zwischen Fachverfahren und dem AZR entwickelt und getestet werden.