

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 27. Juni 2022
– Drucksache 17/2780**

**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 Flüchtlingsma-
nagement: Zuständigkeit bei der Ent-
wicklung und Pflege von Fachverfahren**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung der Landesregierung vom 27. Juni 2022 – Drucksache 17/2780 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
dem Landtag bis zum 30. Juni 2023 erneut zu berichten.

22.9.2022

Der Berichterstatter:

Frank Bonath

Der Vorsitzende:

Martin Rivoir

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 17/2780 in seiner 18. Sitzung, die in gemischter Form mit Videokonferenz stattfand, am 22. September 2022.

Der Berichterstatter stellte den Inhalt der vorliegenden Mitteilung der Landesregierung in Auszügen dar. Er fuhr fort, beim Lesen des Berichts hätten sich für ihn eine Reihe von Fragen ergeben, die er im Folgenden nun vortrage.

Während der Restlaufzeit des Bestandsverfahrens „Migranten-Verwaltungs-Informationen-System (MigVIS) werde dessen Betrieb in die Rechenzentren der Firma Datagroup überführt.

Ausgegeben: 12.10.2022

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Warum möchte man das jetzt noch zur Datagroup transformieren? Wo liegen die Daten, wenn man das zur Datagroup transformiert?

Das Fachverfahren BayAS des Freistaats Bayern werde zum digitalen Empfang von Nachrichten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge genutzt.

Heißt das, dass es eine Schnittstelle zu dem alten System MigVIS gibt? Oder ist das ein Parallelbetrieb und wird trotzdem mit Medienbruch zwischen MigVIS und BayAS gearbeitet?

2017 sei mit dem Projekt „Digitalisierung der Migrantenverwaltung“ (Di-Mig), eines neuen IT-Fachverfahrens zur Unterstützung des Flüchtlingsmanagements, gestartet worden. Dem vorliegenden Bericht entnehme er aber, dass DiMig nun mit einem „leeren Blatt“ beginnen werde.

Was ist denn zwischen 2017 und 2021 passiert?

Die Phase der Vorentwicklung von DiMig sei durch externe Dienstleister abgeschlossen worden. Unter der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) als Generalunternehmerin solle in den nächsten beiden Jahren die softwaretechnische Entwicklung ebenfalls durch externe Dienstleister erfolgen.

Was haben wir für Verträge mit diesem Dienstleister? Ist das ein Werkvertrag, oder ist das ein Dienstleistungsvertrag?

Das Projekt DiMig laufe seit fünf Jahren und solle laut Plan noch bis Ende 2025 andauern. Eine Software für die Erfassung von Migranten sei ein heiß diskutiertes Thema. Daher frage er:

Gibt es aus Sicht des zuständigen Fachreferats die Möglichkeit, die Projektdauer in irgendeiner Form zu verkürzen? Bzw. wo ist im Projektplan der Flaschenhals, dass für 50 Arbeitspakete tatsächlich noch eine zweijährige Entwicklungszeit benötigt wird?

Im Bericht der Landesregierung fehlten aus seiner Sicht grundsätzliche Basisdaten. Um den Projektumfang zu verstehen, interessiere ihn:

Können Sie diese Daten nachreichen? Was für eine technische Basis steckt dahinter? Wie viele Standard-, wie viele Bewegungsdaten, wie viele User?

Im Beitrag Nr. 7 der Rechnungshofdenkschrift 2018 gehe es auch darum, dass die Entwicklung von Fachverfahren sehr lange dauere. Dies wiederum sei mit Mehrkosten verbunden.

Wie ist die Projektorganisation aufgebaut? Gibt es eine Projektsteuerung? Wer entscheidet über den Funktionsumfang? Wie ist es mit der Ressourcenerbereitstellung?

Er bitte die Landesregierung, eine solche Beschreibung auch in den nächsten Bericht aufzunehmen.

Was ist für das Projekt DiMig bisher ausgegeben worden, und welcher Aufwand ist bis zum jetzt vorgesehenen Abschluss des Projekts Ende 2025 noch geplant?

Die IT sei oft kurzlebig. Deshalb schlage er vor, die Landesregierung zum 30. Juni 2023 und damit zeitnah um einen erneuten Bericht zu bitten. Sein Wunsch wäre, dass dieser Bericht auch einen Soll/Ist-Vergleich in Bezug auf den Grad der Fertigstellung des Projekts und des Budgets umfasse.

Ein Abgeordneter der AfD bemerkte, wie er der vorliegenden Mitteilung der Landesregierung entnehme, sei für das Land Baden-Württemberg eine Software entwickelt worden, die nicht richtig funktioniert habe. Nun werde hier ein Fachverfahren aus Bayern genutzt.

Alle Bundesländer hätten in dem angesprochenen Verwaltungsbereich in etwa die gleichen Aufgaben, auch wenn sich diese in Einzelheiten voneinander unterscheiden. Daher frage er, weshalb jedes Bundesland für viel Geld seine eigene Software entwickeln müsse und warum nicht gleich mit anderen Bundesländern hierbei kooperiert werden könne, um Kosten zu sparen.

Ein Abgeordneter der SPD machte darauf aufmerksam, auf der letzten Seite ihres Berichts verweise die Landesregierung auch auf die Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Digitalisierung der Migrantenverwaltung. Ihn habe verblüfft, dass Baden-Württemberg in den betreffenden Gremien nur von Justiz- und Innenministerium vertreten werde. Er hätte erwartet, dass angesichts des Ziels, ein gemeinsames System und gemeinsame Schnittstellen zu erarbeiten, auch IT-Experten dabei seien. Ihn interessiere, ob es sich bei den Vertretern aus Justiz- und Innenministerium um IT-Experten handle bzw. wie ein gemeinsames System ohne IT-Fachkompetenz entwickelt werden solle.

Der Ministerialdirektor im Ministerium der Justiz und für Migration trug vor, das alte Verfahren MigVIS komme an das Ende seines Lebenszyklus. Das erste Ziel, das System so zu stabilisieren, dass es noch einige Jahre weiterlaufe, bis es durch das neue Verfahren ersetzt werden könne, sei erreicht worden. Das System laufe stabil; Ausfälle seien sehr wenige zu verzeichnen. Dem Ziel der Stabilisierung habe auch der erfolgte Transfer des Datenbestands zur Datagroup gedient, einer Unterauftragnehmerin der BITBW, mit der wiederum das Land ein Vertragsverhältnis habe. Die Datagroup sei für die Justiz ein Standardpartner, was den Betrieb von IT-Fachverfahren angehe, sodass langjährige und sehr gute Erfahrungen mit der Datagroup bestünden.

Zwischen 2017 und 2022 sei in einem sicherlich längeren Prozess zusammen mit der BITBW versucht worden, Prozesse zu erfassen und die Grundlagen zu schaffen, um das neue Verfahren DiMig aufsetzen zu können. Jetzt befinde man sich nach seiner Überzeugung in einem guten Prozess, der genau das Erforderliche abbilde, nämlich in Schritt 1 die Prozesse zu definieren und in Schritt 2 mit dem Programmieren zu beginnen.

Baden-Württemberg hätte sich gewünscht, Verfahren aus anderen Ländern im Verhältnis 1 : 1 übernehmen zu können. Bei näherer Betrachtung zeige sich jedoch, dass dies genau bei Themen wie Schnittstellen, dem Abbilden von Prozessen nicht funktioniere. Baden-Württemberg habe versucht, aus dieser schwierigen Situation das Beste zu machen, indem es, soweit möglich, Komponenten aus dem Fachverfahren BayAS des Freistaats Bayern nutze, um letztlich auch eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen.

Die Vereinheitlichung von IT-Fachverfahren über Ländergrenzen hinweg sei sicherlich ein Ziel. Allerdings unterschieden sich die Verwaltungsstrukturen der Bundesländer voneinander. Daher lasse sich das Ziel, Fachverfahren im Verhältnis 1 : 1 von anderen zu übernehmen, nicht immer umsetzen.

Die Projektorganisation sei im Übrigen bei der BITBW zusammengeführt worden.

Ein Vertreter des Ministeriums der Justiz und für Migration führte aus, die Übertragung des Betriebs von MigVIS zur Firma Datagroup sei auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit vorgenommen worden und deshalb, um über eine gewisse Einheitlichkeit zu verfügen. Die Daten lägen in einem Rechenzentrum der Datagroup in Deutschland und seien, was Nutzung und Datenschutz betreffe, durch einen Vertrag mit der BITBW gebunden. Die Datagroup sei für das Land, rechtlich betrachtet, im Grunde wie die BITBW zu behandeln.

Dem Justizministerium sei von Anfang an bewusst gewesen, dass sich das Fachverfahren BayAS aus Bayern nicht im Verhältnis 1 : 1 in Baden-Württemberg einsetzen lasse. BayAS beschränke sich auf den Asylbereich, während MigVIS auch die Flüchtlingsaufnahme mit umfasse. Somit fehle in BayAS ein großer Leistungsbereich. Dieser solle auch mit dem neuen Fachverfahren DiMig abgedeckt werden. Hinzu komme, dass Bayern und Baden-Württemberg über ganz unterschiedliche Strukturen bei der Ausländerverwaltung verfügten.

Das Justizministerium habe sich nach einer vertieften technischen Prüfung schließlich dazu entschieden, nicht eine umfangreiche Anpassung von BayAS vorzunehmen, sondern das neue Verfahren DiMig mit einem „leeren Blatt“ zu starten und aus BayAS geeignete Module zu übernehmen. Wie im vorliegenden Bericht dargestellt, sei ein kleiner Teil von BayAS bereits im Einsatz. So diene BayAS dem Regierungspräsidium Karlsruhe zum digitalen Empfang von Nachrichten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Dieser Weg ersetze die bisherige Übertragung per Fax und ermögliche es dem Regierungspräsidium, die betreffenden Nachrichten einfacher und besser weiterzuverwenden. Da allerdings ansonsten weiter mit MigVIS gearbeitet werden müsse und es keine Schnittstelle zwischen BayAS und MigVIS gebe, bestehe bedauerlicherweise nach wie vor ein Medienbruch.

Vom Berichterstatter sei gefragt worden, ob mit dem externen Dienstleister, der die softwaretechnische Entwicklung im Projekt DiMig vornehme, ein Dienstleistungsvertrag bestehe. Dies lasse sich vermutlich nicht eindeutig kategorisieren und sei etwas zwischen beidem. Der Dienstleister des Justizministeriums sei allerdings die BITBW. Mit ihr schließe das Ministerium einen Vertrag, und die BITBW wiederum suche über eine Ausschreibung einen externen Dienstleister. Wie sich deren Vertrag mit dem Dienstleister dann gestalten müsste, müsste die BITBW beantworten.

Im Verhältnis zur BITBW wähle das Justizministerium eine sogenannte agile Vorgehensweise. Dies bedeute, dass sich beide Seiten darauf einigten, was innerhalb eines Monats an Entwicklung jeweils geleistet werden solle. Dieses kleine Werk werde dann nach Ablauf des betreffenden Monats abgenommen. Ein Vertrag über ein Gesamtwerk Software sozusagen existiere jedoch nicht. Ein solcher Vertrag wäre aus Sicht des Justizministeriums auch gar nicht möglich, weil sich während der langen Projektlaufzeit das Ausländerrecht wieder ändere, sodass jeweils nachgesteuert werden müsste.

In einem ersten Schritt solle alles entwickelt werden, was erforderlich sei, um MigVIS möglichst bald abzulösen. Letzteres solle schon im Jahr 2024 der Fall sein. Hinzu kämen weitere Funktionen, die derzeit in MigVIS nicht abgebildet seien, die aber, zum Teil rechtlich verpflichtend, zwingend umgesetzt werden müssten. Dies wiederum solle bis 2025 erfolgt sein. Diese Aufteilung führe vielleicht zu einer gewissen zeitlichen Verzögerung des Gesamtabschlusses. Doch sei dem Justizministerium die Ablösung von MigVIS außerordentlich wichtig, um über eine höhere Stabilität des Fachverfahrens zu verfügen.

Der „Flaschenhals“ bei der Entwicklung ergebe sich zum einen aus den verfügbaren Kapazitäten für die Programmierarbeiten. Es sei nicht einfach, genügend Ressourcen dafür zu gewinnen. Hinzu komme die fachliche Seite, die in extremer Weise eingebunden sei, die alle 190 zu berücksichtigenden Geschäftsprozesse im Detail beschreiben müsse und schließlich auch noch die fertiggestellte Programmierung abzunehmen habe.

Er danke in diesem Zusammenhang insbesondere auch den zuständigen Bediensteten im Regierungspräsidium Karlsruhe, die über ihre eigentlichen Aufgaben hinaus erhebliche Zusatzbelastungen schulterten. Dem Justizministerium sei es jedoch wichtig, dass die Kolleginnen und Kollegen vor Ort die angesprochenen Tätigkeiten wahrnähmen, weil nur diejenigen, die täglich mit der Software arbeiteten, um den eigentlichen Bedarf wüssten.

Das Ministerium schätze, dass ungefähr 1 000 Sachbearbeiter das System nutzten, wenn auch nicht unbedingt gleichzeitig.

Zu den Stammdaten besitze er nur ältere Informationen. Vor Beginn der Ukraine-Krise seien schon über 600 000 Ausländer in MigVIS erfasst gewesen. Diese Daten müssten dann auch nach DiMig migriert werden. Die eben angesprochene Zahl dürfe sich inzwischen deutlich erhöht haben.

Die Projektleitung liege beim Justizministerium. Das Projekt bestehe aus einem fachlichen und einem technischen Teil. Ersterer werde vom Regierungspräsidium Karlsruhe, Letzterer von der BITBW bzw. deren Dienstleistern bestritten. Außerdem bestehe ein Projektsteuerungskreis, in dem beispielsweise auch das Innenmi-

nisterium, das Regierungspräsidium und die BITBW vertreten seien. Das Justizministerium schätze, dass sich das Budget am Ende auf ungefähr 6 Millionen € belaufen werde.

In der Migrationsverwaltung seien die Aufgaben der Länder sehr unterschiedlich verteilt. In den einzelnen Bundesländern bestünden auch jeweils gewisse Besonderheiten, die in anderen Ländern unbekannt seien. Deshalb habe sich die Entwicklung einer gemeinsamen Software nicht etabliert. Hieran sei von anderen Ländern auch nie Interesse bekundet worden.

Er halte die aktuelle Lösung für gut. Mit der Übernahme von BayAS sei eine gewisse technische Plattform eingekauft worden. Hierbei handle es sich um eine Technologie der Firma Scopeland, die bereits zahlreiche Schnittstellen im Ausländerwesen umgesetzt habe. Die Firma sei nicht nur für Bayern, sondern auch für andere Länder tätig. Durch diesen Dienstleister bestehe eine gewisse Effizienz in der Hinsicht, dass er die Schnittstellen ein Mal entwickle und dafür einen günstigeren Preis anbiete, als wenn er nur für ein Land entwickeln müsste. Aus Sicht des Justizministeriums sei also durchaus eine gemeinsame Plattform vorhanden. Auf dieser bauten dann die einzelnen Fachverfahren der Länder auf.

An dem Projekt DiMig nähmen auch Personen aus dem Justizministerium teil, die über IT-Erfahrung verfügten. Die Mitarbeitenden an dem schon angeführten technischen Teilprojekt wiederum seien allesamt als IT-Entwickler oder -Berater tätig.

Ein Abgeordneter der Grünen wies darauf hin, der Mitteilung Drucksache 16/8822 habe er entnommen, dass für die Landesregierung die Anbindung des Fachverfahrens an die unteren Aufnahmebehörden essenziell sei. Vom Bestandsverfahren MigVIS werde diese Anbindung, die auch er für sinnvoll halte, geboten, nicht jedoch von BayAS und den anderen näher betrachteten Fachverfahren. Er frage, ob dies der ausschlaggebende Grund gewesen sei, dass man BayAS hier nicht weiterverfolgt habe. In diesem Zusammenhang interessiere ihn noch, warum nicht gleich bemerkt worden sei, dass die eben angesprochene Anbindung nicht realisierbar sei, nachdem das Verfahren BayAS auf der etwas einfacher gestalteten Low-Code-Plattform basiere.

Der Vertreter des Ministeriums der Justiz und für Migration antwortete, die nicht realisierbare Anbindung an die unteren Aufnahmebehörden sei nicht der einzige Grund gewesen. Vielmehr wäre auch im Bereich des Ausländerrechts einiges anzupassen gewesen. BayAS sei im Übrigen nicht aufgegeben worden, sondern es werde in Modulen auch für das neue Fachverfahren genutzt.

Der Berichterstatter dankte für die ausführliche und sehr gute Beantwortung der Fragen. Er fügte hinzu, eine Frage sei allerdings noch nicht beantwortet worden. Er bitte unter Bezug auf das genannte Budget von 6 Millionen € um Auskunft, wie viel davon zwischen 2017 und 2021 ausgegeben worden sei und welchen Zwecken die Mittel gedient hätten.

Der Ausschussvorsitzende hielt auf Anregung des Ministerialdirektors im Ministerium der Justiz und für Migration fest, dass die Antwort auf diese Frage in den erneuten Bericht mit aufgenommen werde, der gemäß dem Vorschlag des Berichterstatters zum 30. Juni 2023 erfolgen solle.

Sodann kam der Ausschuss ohne Widerspruch zu folgender Beschlussempfehlung an das Plenum:

Der Landtag wolle beschließen,

- 1. von der Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 17/2780, Kenntnis zu nehmen;*
- 2. die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag bis zum 30. Juni 2023 erneut zu berichten.*

12.10.2022

Bonath