



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/551

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender
des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich

Herrn Staatssekretär
Stefan Studt
Chef der Staatskanzlei
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 104
24105 Kiel

Herrn Staatssekretär
Bernd Küpperbusch
Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 24

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8971

Datum
18. Dezember 2012

Stellungnahme zum Sachstandsbericht KoPers

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach die Fachverfahren zum Personalmanagement geprüft.¹ In den Bemerkungen 2003 hat der Landesrechnungshof unter Nr. 10 festgestellt, dass insbesondere die Verfahrensmängel im Personalverwaltungsverfahren einem vom Land angestrebten integrierten Personalmanagement- und -informationssystem im Wege stehen. Im Bereich der Personalverwaltung wurden seinerzeit neben PERMIS-V verschiedene IT-Verfahren eingesetzt. Der Finanzausschuss hat schon 2001 festgestellt, dass für den Einsatz weiterer Verfahren zur Personalverwaltung kein Raum mehr besteht.²

¹ Bemerkungen 2001, Nr. 12 und Bemerkungen 2003, Nr. 10.

² Landtagsdrucksache 15/1048 vom 05.07.2001, S. 5.

Der Landesrechnungshof hat das Projekt fortlaufend begleitet und u. a. in den Bemerkungen 2005 unter Nr. 18 über den Sachstand berichtet. Er hat schon damals empfohlen, parallel zur Softwareauswahl die organisatorischen Festlegungen für die Aufbau- und Ablauforganisation in den Personalverwaltungen zu treffen. Dabei sollte die ursprüngliche Zielvorstellung „einer gemeinsamen Behörde für mehrere Länder“ erhalten bleiben. Zudem sollten die Erfordernisse der schleswig-holsteinischen Kommunen berücksichtigt werden.

Das Projekt KoPers hat den Finanzausschuss in den vergangenen Jahren wiederholt über den Projektverlauf informiert. Zuletzt wurde mit Umdruck 17/3366 vom 04.01.2012 zum Sachstand berichtet. Das Projekt KoPers hat mit Umdruck 18/62 vom 04.09.2012 angekündigt, im Oktober 2012 über die aktuellen Entwicklungen zu berichten.

Das Projekt befindet sich in einer kritischen Phase. Ein termingerechter Projektabschluss steht infrage. Wichtige organisatorische Entscheidungen stehen aus.

IT-Projekt

Der Einführungstermin für das Abrechnungsverfahren hat sich nach Angaben der Staatskanzlei vom 01.10.2012 auf August 2013 verschoben. Die Pilotierung der Verwaltungskomponente soll jetzt im Oktober 2013 beginnen. Damit verbleiben bis zum ursprünglich geplanten Projektende am 28.02.2014 nur wenige Monate.

Das Projekt begründet die Verzögerung damit, dass das gelieferte Standardverfahren entgegen den ursprünglichen Erwartungen die Anforderungen der Länder aus dem Vergabeverfahren noch nicht vollständig erfüllt hat. Der Entwicklungsaufwand sei daher deutlich höher als erwartet und habe zu Verzögerungen geführt. Erst Mitte Oktober 2012 sei den Ländern eine integrierte Softwarelösung zur Verfügung gestellt worden. Ob die vereinbarten Funktionalitäten realisiert wurden, könne erst nach der Erprobung der Praxistauglichkeit festgestellt werden.

Für den Kommunalbereich hat Dataport bereits im März 2012 mitgeteilt, dass ein Weiterbetrieb des Personalabrechnungsverfahrens PERMIS-A in 2013 nur möglich ist, wenn u. a. der Pflegeaufwand auf ein Minimum reduziert wird. Die Projektverzögerungen für den Landesbereich lassen erwarten, dass das Verfahren auch noch 2013, ggf. sogar 2014 betrieben werden muss. Ob eine Risikoversorge für den Weiterbetrieb für das Land getroffen wurde ist offen.

Hinzu kommt, dass für die Personalverwaltung der Lehrkräfte im Bildungsministerium noch immer das Verfahren PERLE eingesetzt wird. Das Verfahren wird von einem einzelnen Mitarbeiter gepflegt, dessen altersbedingtes Ausscheiden aus dem aktiven Dienst absehbar ist. Insofern besteht auch hier das Risiko, dass die Softwareunterstützung für die Personalverwaltung nicht bis zur Bereitstellung des Nachfolgeverfahrens sichergestellt werden kann.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs stellen sich zur Risikovorsorge folgende Fragen:

- Bis zu welchem Zeitpunkt kann Dataport die Pflege und den Weiterbetrieb der bisher eingesetzten Personalverfahren sicherstellen?
- Entstehen für das Land zusätzliche Kosten, wenn Dataport die Verfahren über den 31.12.2012 hinaus betreiben muss?
- Welche Auswirkungen hätten eine längere Betriebsdauer der Altverfahren und ggf. auftretende Mehrkosten auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für KoPers?
- Welche Risikovorsorge wurde mit dem Bildungsministerium für das Verfahren PERLE vereinbart?

Weitere Fragen ergeben sich hinsichtlich der Auswirkungen der Projektverzögerungen auf die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts:

- In welchem Umfang sind für das Land höhere Personalaufwände für die Vorgabenerstellung an Dataport und die Firma P&I AG entstanden?
- Welche Auswirkungen haben die höheren Entwicklungsaufwände (Sach- und Personalkosten) auf die Wirtschaftlichkeit?
- Gibt es Vereinbarungen, nach denen das Land an zukünftigen Erlösen Dataports bzw. der Firma P&I AG aus der Vermarktung des mithilfe des Landes erstellten Standardverfahrens partizipiert?

Kommunalprojekt

Nach der ursprünglichen Projektplanung sollten die Interessen der schleswig-holsteinischen Kommunen in das Projekt KoPers einfließen und in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden.

Dataport und die Firma P&I AG haben nach dem Zuschlag im Vergabeverfahren entschieden, für die Kommunen neue Module zu entwickeln (z. B. Web-Oberfläche). Landes- und Kommunalprojekt laufen damit auseinander, mögliche Synergieeffekte sinken. Dataport beziffert den Mehraufwand für den Betrieb der unterschiedlichen Module mit 2 Personenjahren.

Im bisherigen Verfahren hat das Land Personalleistungen für den Test des Personalabrechnungsverfahrens für die Kommunen erbracht. Dataport hat diese Leistungen erstattet. Wie das Testverfahren für die Kommunen mit dem neuen Verfahren organisiert werden soll, ist bisher offen.

Die Rollout-Planung Dataports sieht vor, dass die ersten Kommunen im April 2013 mit dem neuen Verfahren abrechnen können.

Im Zusammenhang mit dem Kommunalprojekt ergeben sich folgende Fragen:

- Welche Auswirkungen hat der Mehraufwand durch unterschiedliche Module gegenüber einer gemeinsamen Lösung?
- Wie wirkt sich der Mehraufwand auf die Wirtschaftlichkeit des Landesverfahrens aus?
- Hat eine eventuelle Neuorganisation des Testverfahrens für das Kommunalverfahren Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Landesverfahrens (Wegfall der Personalkostenerstattung)?

Organisationsprojekt

Das Projekt KoPers hat die Anregung des Landesrechnungshofs, parallel zum Vergabeverfahren bereits Festlegungen zur Aufbau- und Ablauforganisation in den Personalverwaltungen zu treffen, aufgegriffen. Es wurde ein Teilprojekt Organisation mit folgenden Themen eingerichtet:

- Entwicklung einer Betriebs- und Leitstellenorganisation,
- Einrichtung eines (gemeinsamen) Shared Service Center (SSC),
- Zentralisierung und Standardisierung von Personalverwaltungsaufgaben,
- Modellierung von Soll-Prozessen und Erstellung eines Prozessregisters und
- Rollout-Planung.

In den bisherigen Berichten hat das Projekt KoPers angekündigt, Verzögerungen im IT-Projekt für eine vorgezogene Bearbeitung des Organisationsprojekts nutzen zu wollen. Der Landesrechnungshof befürchtet, dass das Organisationsprojekt nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums erfolgreich beendet werden kann.

Für die Wirtschaftlichkeit des Projekts sind aus organisatorischer Sicht besonders 2 Faktoren entscheidend: Zentralisierung der Bearbeitung und Standardisierung der Abläufe. Hierzu ist zwischen Personalmanagement- und Personalverwaltungsaufgaben zu unterscheiden.

Aufgaben des **Personalmanagements** sind zum einen strategischer Natur, z. B. Teile der Personalplanung oder der Personalentwicklung. Zum Personalmanagement gehört ebenfalls, personelle Entscheidungen zu treffen (z. B. bei Stellenbesetzungen, Fortbildungswünschen, dienst- oder arbeitsrechtlichen Maßnahmen). Personalmanagementaufgaben müssen nicht zwangsläufig durch die Ressorts erledigt werden. Beispielsweise könnte eine Stelle für alle Ressorts über Grundsatzfragen oder Verfahrensfestlegungen entscheiden. Hier käme z. B. das Referat „Ressortübergreifende Personalangelegenheiten“ oder die Stabsstelle „Zentrales Personalmanagement“ in der Staatskanzlei infrage.

Aufgaben der **Personalverwaltung** liegen demgegenüber in der Vorbereitung und formalen Umsetzung von Entscheidungen (z. B. bei Einstellung, Änderung der Arbeitszeit, Gewährung von Sonderurlaub). Diese sollten in Zukunft für alle Ressorts durch eine geeignete Einrichtung im Sinne eines Dienstleistungszentrums bearbeitet werden. Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass unter besonderen Umständen Abweichungen von diesem Grundsatz erforderlich sein könnten. In diesen Fällen sollte die Beweislast bei der zurzeit für die jeweilige Aufgabe zuständigen Stelle liegen. Entscheidungen über Ausnahmen sollte eine zentrale Stelle für die gesamte Landesverwaltung treffen.

Unklarheiten über künftige Zuständigkeiten behindern das Vorankommen des Projekts. Angesichts des geplanten Projektendes im ersten Quartal 2014 ist Eile geboten. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Kabinett eine baldige Richtungsentscheidung trifft. Diese sollte die oben skizzierte Aufteilung in „Entscheiden“ und „Vorbereiten und Umsetzen“ festlegen. Danach würde grundsätzlich jede Aufgabe im Bereich der Personalverwaltung in Zukunft zentral bearbeitet werden. Gleichzeitig sollte festgelegt werden, welche Stelle über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet. Um Akzeptanz zu schaffen, empfiehlt sich eine in der Verwaltungshierarchie möglichst herausgehobene Stelle. Diese sollte lösungsorientiert zwischen den Belangen der Ressorts und dem Landesinteresse an wirtschaftlicher Aufgabenerledigung abwägen können. Aus Sicht des Landesrechnungshofs würde sich hierfür z. B. die Staatskanzlei anbieten.

Unabhängig davon stellen sich folgende Fragen:

- Wann und mit welchen Partnern soll ein SSC Personal eingerichtet werden?
- Ist die Analyse der Personalverwaltungsprozesse abgeschlossen? Mit welchem Ergebnis?
- Welche Festlegungen wurden zur Zentralisierung und Standardisierung von Personalverwaltungsaufgaben getroffen?

- Wie sind die Ressorts in die Arbeit des Organisationsprojekts einbezogen und wie konstruktiv ist deren Beteiligung?

Personalsituation

Der Erfolg der Projektarbeit wird maßgeblich durch die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen bestimmt. Ab 2011 wurde das Projektbudget (Sach- und Personalkosten) im Kapitel 0301 Titelgruppe 64 veranschlagt. Im Stellenplan für die Jahre seit 2011 sind 41 Planstellen und Stellen für das Projekt KoPers ausgewiesen. Das Land hat die im Projekt vereinbarte Personalkapazität bisher nicht erreicht. Darüber hinaus ist KoPers als ressortübergreifendes Projekt insbesondere im Teilprojekt Organisation auf die Zu- und Mitarbeit der Ressorts angewiesen.

2012 ist es im Projekt KoPers zu einer hohen Personalfluktuations bei den Teilprojektleitungen gekommen, zum 01.11.2012 waren 2 von 5 Teilprojektleiterstellen nicht besetzt. Eine weitere Teilprojektleiterstelle wurde bereits ausgeschrieben, wird aber noch vom bisherigen Stelleninhaber wahrgenommen.

Ein Wechsel - besonders in Schlüsselpositionen und in der aktuellen Projektsituation - ist von Nachteil. Wissen geht verloren, Vakanzen entstehen. Neue Kräfte sind in der Einarbeitungszeit nicht voll einsetzbar. Die Einarbeitung bindet Ressourcen der „Altgedienten“. Absprachen zwischen den Projektpartnern können nach dem Ausscheiden einzelner Projektmitarbeiter nicht mehr nachvollzogen und ggf. nicht durchgesetzt werden.

Darüber hinaus sind geeignete Kräfte offenbar kaum noch für einen Wechsel in das Projekt zu bewegen. Nach dem derzeitigen Planungsstand soll das Projekt in ca. eineinhalb Jahren enden. Vor diesem Hintergrund ist ein Wechsel in das Projekt aus Beschäftigtensicht verständlicherweise unattraktiv.

Für den Erfolg des Projekts sind qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ausreichender Anzahl von entscheidender Bedeutung. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, über geeignete Anreize nachzudenken, um die Mitarbeit im Projekt attraktiver zu machen.

Unabhängig vom Projekt KoPers dürften Aufgaben in den Bereichen IT und Organisation zukünftig verstärkt in Projektarbeit erledigt werden. Es könnte sich anbieten, ein Kompetenzzentrum für Projektarbeit im Zentralen IT-Management einzurichten. So entstünde ein Pool von entsprechend qualifizierten Kräften, deren Kenntnisse auch in zukünftige Projekte einfließen können (siehe Bemerkungen 2012 des Lan-

desrechnungshofs Schleswig-Holstein, Nr. 22.5 „Sachverstand in Kompetenzzentren bündeln“).

Weiteres Vorgehen

Die Projektverzögerungen machen schnelle Entscheidungen erforderlich. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Personalabrechnung ab 2014 nicht sichergestellt werden kann. Der Stabsstelle „Zentrales Personalmanagement“ in der Staatskanzlei fehlen zudem unverzichtbare Basisdaten, solange nicht alle Ressorts das integrierte Personalverwaltungsverfahren einsetzen.

Die Staatskanzlei sollte im März 2013 erneut zum Sachstand des Projekts und den getroffenen Entscheidungen berichten.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Aloys Altmann