



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

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

Nachrichtlich:
Ministerpräsident des Landes
Schleswig-Holstein
- Staatskanzlei -
Herrn Dr. Knud Büchmann
Beauftragter der Landesregierung für
zentrale IT-, Organisations- und
Personalentwicklung
Düsternbrooker Weg 104
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4431

Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär
Dr. Philipp Nimmermann
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
1/2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8928
Herr Koch
Durchwahl 988-8971
Herr Matthießen

Datum
29. Mai 2015

Sitzung des Finanzausschusses am 07.05.2015

TOP 1: Sachstandsbericht der Staatskanzlei über das Projekt KoPers, Umdruck 18/4329

Sehr geehrter Herr Rother,

wie bereits in der Sitzung des Finanzausschusses am 07.05.2015 mitgeteilt, lässt der Sachstandsbericht der Staatskanzlei vom 27.04.2015 (Umdruck 18/4329) Fragen offen. Im Einzelnen geht es um folgende Themen:

Kosten von KoPers

In Tz. 2.5 des Umdrucks geht die Staatskanzlei auf den Haushaltsmittelbedarf des Programms KoPers ein. Aus den Angaben im Bericht sowie der Diskussion im Finanzausschuss am 07.05.2015 ergeben sich folgende Fragen:

1. Die Verschiebungen des Zeitplans haben sich 2014 auf den Mittelabfluss ausgewirkt. Insgesamt sind Zahlungen im Umfang von 2,6 Mio. € nicht wie geplant abgeflossen.
 - Um welche Zahlungen handelt es sich?
 - Werden diese Zahlungen 2015 bzw. in den Folgejahren fällig?
 - Sind die Zahlungen in den gemeldeten Mehrbedarfen für 2015 ff. berücksichtigt?
2. Der Mehrbedarf wird im Umdruck 18/4329 mit 3,6 Mio. € für 2015 angegeben, sodass sich der Gesamtmittelbedarf auf 10,37 Mio. € erhöht. Im Finanzausschuss am 07.05.2015 wurde mitgeteilt, dass dieser Mehrbedarf aus Einzelplan 14 finanziert werden soll.
 - Aus welchen Kapiteln des Einzelplans 14 sollen Mittel für KoPers bereitgestellt werden?
 - Bei einer Finanzierung aus dem IT-Haushalt (Kapitel 1402) bzw. aus Mitteln des Kapitels 1403 (u. a. IT-Harmonisierungsmittel) bittet der Landesrechnungshof um Mitteilung, bei welchen IT-Maßnahmen in welchem Umfang Mittel eingespart werden sollen, um den Mehrbedarf im Programm KoPers zu finanzieren.
 - Welche Folgen hat das ggf. für die betroffenen IT-Projekte?
3. Angesichts der bisherigen Projektlaufzeit und der genannten Mehrbedarfe bittet der Landesrechnungshof die Landesregierung zudem um eine Darstellung der bisher (Stichtag 01.06.2015) entstandenen Ist-Projektkosten (Sach- und Personalkosten). Welche Kosten waren für diesen Zeitraum (Beginn des Projekts bis zum 01.06.2015) geplant/veranschlagt?

Wirtschaftlichkeit von KoPers

Die Staatskanzlei hat dem Finanzausschuss in der Vergangenheit mehrfach über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen berichtet. Der Kapitalwert beträgt gem. Sachstandsbericht für die Finanzausschusssitzung am 07.05.2015 -32,8 Mio. €. Die Staatskanzlei weist jedoch auf den qualitativ-strategischen Nutzen der Maßnahme hin. Dieser liege bei 51 von 100 möglichen Punkten. Damit überschreitet er - wenn auch nur knapp - die im WiBe-Konzept vorgegebene Hürde von 50 Punkten, ab der eine Maßnahme trotz negativem Kapitalwert als im erweiterten Sinne wirtschaftlich gewertet werden könne.

Noch im April 2014 hatte das Finanzministerium in seinem Bericht an den Stabilitätsrat durch die KoPers-Einführung konkrete Einsparungen von 750 T€/Jahr ab 2017 in Aussicht gestellt.¹ Im Oktober 2014 äußerte es sich in seinem aktualisierten Bericht² nur noch allgemein zu Synergieeffekten, die sukzessive aus IT-Einführung und Reorganisation erzielt werden würden - ohne dabei Beträge oder Zeitpunkte zu nennen.

Der Landesrechnungshof bittet die Landesregierung um Mitteilung,

- ob das Finanzministerium aus der KoPers-Einführung noch quantifizierbare Synergieeffekte zur Unterstützung des Stellenabbaus bis 2020 erwartet
- und wenn ja, auf welchen Annahmen diese beruhen sowie wann und in welcher Höhe diese erwartet werden.

Reorganisation der Personalverwaltung

Der Landesrechnungshof hat in der Sitzung des Finanzausschusses am 07.05.2015 darauf hingewiesen, dass die Einführung eines neuen Systems kein Selbstzweck sei. Mit KoPers werde ein integriertes Verfahren eingeführt. Die Möglichkeiten eines solchen Verfahrens gehen weit über die Abrechnung und Auszahlung von Bezügen hinaus. Es fasst Personaldaten zukünftig an einer Stelle zusammen und liefert somit Planungsgrundlagen für Landtag und Landesregierung.

Vor allem ist ein integriertes Verfahren die grundlegende Voraussetzung für die Reorganisation der Personalverwaltung des Landes. Entscheidende Kriterien für die Reorganisation müssen sein: Zentralisierung, Standardisierung und Automatisierung der Abläufe. Die Kosten der Einführung von KoPers lassen sich nur rechtfertigen, wenn alle Optimierungsmöglichkeiten genutzt werden.

¹ Bericht des Landes Schleswig-Holstein an den Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 1 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) vom 15.04.2014, lfd. Nr. 27, S. 10 (Umdruck 18/2758).

² Bericht des Landes Schleswig-Holstein an den Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 1 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) vom 07.10.2014, lfd. Nr. 27, S. 7 (Umdruck 18/3824).

Vor diesem Hintergrund hat das Kabinett am 29.10.2013 unter anderem beschlossen³:

1. Alle Personalprozesse werden überprüft, ob sie optimiert, standardisiert und weitestgehend automatisiert werden können, um Synergieeffekte und Skaleneffekte zu erzielen.
2. Diese Personalprozesse werden, soweit verfassungsrechtlich zulässig, zentralisiert, sofern deren dezentrale Wahrnehmung nicht nachweisbar wirtschaftlicher, sachlich oder rechtlich geboten ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, diese Entscheidung konsequent umzusetzen.

Dienstleistungszentrum Personal (DLZP)

Aufgaben

In der Sitzung des Finanzausschusses am 07.05.2015 und im Sachstandsbericht wurde ausgeführt, dass zunächst die zentralen Personalverwaltungsprozesse ins DLZP übertragen werden sollen. Dies soll sukzessiv und abschließend innerhalb des Jahres 2017 geschehen. Das Projekt „Aufbau des Dienstleistungszentrums Personal“ (Projekt DLZP) muss also rechtzeitig festlegen, in welcher Reihenfolge und wann die zentralen Prozesse 2017 ins DLZP übertragen werden.

Die zentral zu erledigenden Anteile an den kooperativen Personalverwaltungsprozessen sollen 2018 ins DLZP übertragen werden. Das Projekt DLZP muss rechtzeitig festlegen, wie dies ausgestaltet werden soll. Der Sachstandsbericht sieht vor, *„die übrigen Personalprozesse zunächst als dezentrale Prozesse in den Ressorts auszugestalten.“* Das kann nur für eine Übergangszeit gelten. Am Ende müssen alle zentralisierbaren Prozessanteile an das DLZP überführt worden sein, andernfalls wird die Wirtschaftlichkeit von KoPers noch stärker beeinträchtigt. In den Ressorts verbleiben dann die übrigen Prozessanteile. Daher ist u. a. zu klären,

- in welcher Reihenfolge der Übergang ans DLZP geschehen soll,
- ob dabei ressort- oder prozessweise vorgegangen werden soll,
- wann die Übergangsphase beendet sein soll.

Der Landesrechnungshof erwartet einen umfassenden Bericht der Landesregierung dazu,

- wann und in welcher Reihenfolge die zentralen Prozesse an das DLZP übergehen sollen,

³ Bericht in der 63. Sitzung des Finanzausschusses am 03.04.2014, TOP 1 (Umdruck 18/2612).

- wann das DLZP alle kooperativen Prozesse in vollem Umfang mitbearbeiten soll,
- welche weiteren Tätigkeiten hinsichtlich ihrer Bearbeitung durch das DLZP überprüft wurden und zu welchem Ergebnis diese Prüfungen führten.

Personalbedarf

Das DLZP braucht rechtzeitig qualifiziertes Personal. Der zusätzliche Personalbedarf für das DLZP dürfte zu Beginn vergleichsweise gering sein, wird aber mit dem Aufgabenzuwachs steigen. Der Landesrechnungshof erwartet nach wie vor, dass KoPers zu einem insgesamt geringeren Personalaufwand für die Personalverwaltung des Landes führt. Das Projekt DLZP muss rechtzeitig vorsorgen und klären,

- wie hoch der Personalbedarf für die Aufgaben des DLZP (einschließlich Abrechnung, Beihilfe und innerer Dienst) ist,
- mit welchen Personaleinsparungen in den Ressorts durch die Aufgabenverlagerungen zu rechnen ist,
- wie der Personalaufwuchs entsprechend dem Aufgabenzuwachs erfolgen soll,
- aus welchen Bereichen es das erforderliche Personal rekrutieren will,
- wann und wie das Personal ggf. qualifiziert werden soll.

Raumbedarf

Weiterhin benötigt das DLZP seinen Aufgaben und dem Personalbestand entsprechende Räumlichkeiten. Das Projekt DLZP muss u. a. frühzeitig klären,

- welcher Raumbedarf abhängig vom Aufgaben- und Personalzuwachs besteht,
- ob das derzeitige Dienstgebäude des FVA dafür ausreicht oder ggf. angepasst werden kann,
- ob eine andere Unterbringung erforderlich ist,
- wie sichergestellt werden kann, dass die Räumlichkeiten rechtzeitig verfügbar sind.

Organisation

Das DLZP muss seine interne Organisation strikt auf die reorganisierten Personalverwaltungsprozesse ausrichten. Eine ressortbezogene Sachbearbeitung darf es nur ausnahmsweise in besonders gelagerten Fällen geben. Das erfordert ressortübergreifende prozessorientierte Strukturen. Das DLZP benötigt einen organisatorischen Rahmen, der diesen entspricht. Das Projekt DLZP muss daher rechtzeitig festlegen,

- wie die Aufgaben verteilt und ggf. gebündelt werden, damit sie ressortübergreifend und wirtschaftlich erledigt werden,
- welchen Zuschnitt die dafür notwendigen Organisationseinheiten haben müssen,
- welche Aufbauorganisation die Aufgaben des DLZP erfordern,

- welche internen Regelungen erforderlich sind (z. B. Geschäftsverteilung, Arbeits- und Sprechzeiten, interne Kommunikation).

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Projekt DLZP ein fortschreibfähiges umfassendes Konzept „Aufbau des DLZP“ vorlegt. Dieses muss die Planungen und Überlegungen zu den o. g. Punkten enthalten. Es sollte Bestandteil des nächsten Sachstandsberichts für den Finanzausschuss werden.

Zuordnung des Projekts DLZP zum Finanzministerium

Das Programm-Management ist der Staatskanzlei zugeordnet. Ihm obliegen insbesondere die Klärung strategischer Fragen, die operative Gesamtsteuerung und die Koordination des Gesamt-Rollouts. Alle 3 Projekte „Einführung IT-Verfahren“ (Projekt IT), „Reorganisation Personalmanagement“ (Projekt Reorganisation) und „Aufbau des Dienstleistungszentrums Personal“ (Projekt DLZP) unterstehen insoweit dem Programm-Management. Unterschiede ergeben sich aber bezogen auf die operative Arbeit: Für die Projekte IT und Reorganisation hat die Staatskanzlei die Federführung, für das Projekt DLZP das Finanzministerium.

Das Projekt Reorganisation hat die Personalverwaltungsprozesse in enger Abstimmung mit den Ressorts analysiert. Dies war Grundlage für die Einteilung der Prozesse in die Kategorien „zentral“, „kooperativ“ und „dezentral“. Daraus ergeben sich die personalverwaltenden Tätigkeiten, die auf das DLZP zu verlagern sind.

Das Projekt DLZP wird seinen Auftrag nur erfüllen können, wenn es sich eng und laufend mit dem Projekt Reorganisation abstimmt. Die zukünftigen Abläufe wurden „am Reißbrett“ konzipiert. Sie müssen sich noch als umsetzbar erweisen. Umstände, die sich nicht simulieren ließen, können noch zu Anpassungen bei einzelnen Prozessschritten führen. Gerade in der Aufbauphase werden beide Projekte daher Hand in Hand arbeiten müssen. Eine enge Verzahnung ist für die erfolgreiche Restrukturierung der Personalverwaltung unerlässlich.

Ansichts dessen ist es für den Landesrechnungshof unverständlich, dass nicht auch das Projekt DLZP unter der Federführung der Staatskanzlei steht. Die derzeitige organisatorische Zuordnung erhöht den Abstimmungsbedarf. Das kann zu Verzögerungen führen. Und es besteht die Gefahr, dass sich das Projekt von Ressortinteressen des Finanzministeriums leiten lässt. Das gilt es zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof hatte die Zuordnung des Projekts DLZP bereits thematisiert. Er hat das Finanzministerium um Mitteilung gebeten, warum die Federführung für dieses Projekt nicht der Staatskanzlei übertragen wurde. Das Ministerium be-

gründete dies damit, dass das dem Finanzministerium zugeordnete FVA die Keimzelle des DLZP sei.

Das ist aus Sicht des Landesrechnungshofs keine überzeugende Begründung. Das Programm KoPers hat den Auftrag, die Personalverwaltung des Landes neu zu organisieren. Die Transformation des FVA zu einem Dienstleistungszentrum Personal für die *gesamte* Landesverwaltung ist ein zentrales Ziel. Dabei darf ausschließlich die Gesamtsicht maßgeblich sein. Zweifel daran dürfen in anderen Ressorts gar nicht erst entstehen. Im Übrigen erschwert die organisatorische Zuordnung des Projekts DLZP die wirksame Gesamtsteuerung. Das gefährdet den Zeitplan und kostet Geld. Weitere Verzögerungen sind zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof wurde am 22.05.2015 darüber informiert, dass das Projekt DLZP am 01.05.2015 umstrukturiert wurde. Danach sollen bisherige Mitarbeiter nicht mehr am Projekt beteiligt werden. Die verbliebenen Mitarbeiter sollen zukünftig die Aufgaben des Projekts in einer Stabstelle beim FVA fortführen und nun nicht mehr dem Projektleiter, sondern der Leiterin des FVA unmittelbar unterstehen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs wäre dies eine Entwicklung in die falsche Richtung. Er hält es für erforderlich, dass sich die Landesregierung dazu äußert,

- welche Umstrukturierungen im Projekt DLZP zum 01.05.2015 umgesetzt worden sind,
- wer sie veranlasst hat,
- wie sich diese auf die Aufgaben der Projektleitung auswirken,
- zu welchem Zweck sie durchgeführt wurden,
- welche Ergebnisse die Stabstelle bisher erarbeitet hat,
- welche weiteren Änderungen für das Projekt DLZP geplant sind.

Weiteres Vorgehen

Die Kabinettsentscheidung vom 29.10.2013 schafft erste Voraussetzungen, um die Personalverwaltung des Landes wirtschaftlicher zu gestalten. Nur wenn dies gelingt, rechnet sich die Einführung von KoPers langfristig.

Das Projekt DLZP baut auf die Vorarbeiten des Projekts Reorganisation auf. Diese müssen für den Aufbau des DLZP verbindlich sein. Die Ressorts dürfen keine Fakten schaffen, die später einen Personalübergang zum DLZP erschweren. Mindestens in dem Maße, in dem die Ressorts von Aufgaben entlastet werden, müssen sie auch Personal abgeben. Andernfalls würde die Personalverwaltung nach der Reorganisa-

tion mehr Personal als vorher binden. Dann wäre die KoPers-Einführung dauerhaft unwirtschaftlich.

Das Finanzministerium berichtet dem Stabilitätsrat zum Umsetzungsstand der angekündigten Maßnahmen für 2014⁴: *„Die Grundlagen für eine zukünftige Arbeitsteilung im Personalmanagement des Landes sind damit geschaffen. Die Personalarbeit wird nicht – wie bisher – klassisch zwischen Verwaltung und Abrechnung getrennt sein. Das Projekt hat zusammen mit den Ressorts eine neue Form der Arbeitsteilung zwischen dezentralen Einheiten und einem zentralen Dienstleistungszentrum definiert (kooperatives Personalmanagement).“*

Unter dem Stichwort „Entwicklungen 2015“ berichtet es: *„...Der nächste Schritt wird die Pilotierung des integrierten Systems und der neuen prozessualen Abläufe im Zusammenspiel zwischen den Ressorts und dem Dienstleistungszentrum Personal bilden. Nach erfolgreicher Pilotierung ist ein sukzessiver Rollout in die anderen Ressorts vorgesehen. Damit werden auch die Synergieeffekte aus IT-Einführung und Reorganisation sukzessive erzielt.“*

Die Landesregierung sollte dies - aufbauend auf den Kabinettsbeschluss vom 29.10.2013 - flankieren. Deshalb sollte sie mindestens festlegen:

- Die Arbeitsergebnisse des Projekts Reorganisation sind verbindlich. Das gilt insbesondere für die Einteilung der Prozesse in die Kategorien zentral, kooperativ und dezentral.
- Ressortinterne Umstrukturierungen dürfen den Personalübergang ins DLZP nicht verhindern. Mit zeitlichem Bezug auf den o. g. Kabinettsbeschluss vom 29.10.2013 sollte für den Personalübergang die ressortinterne Aufgabenverteilung am 01.01.2014 maßgeblich sein.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer

⁴ s. Fußnote 2, Seite 3