

18. Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS

Auch nach 10-jähriger Anpassungstätigkeit ist es der Landesregierung bisher nicht gelungen, ein integriertes Personalmanagement- und -informationssystem für die Landesverwaltung zu installieren.

Nach dem Scheitern einer 5-Länder-Kooperation sollten das Land Schleswig-Holstein und die Freie und Hansestadt Hamburg zeitnah organisatorische Entscheidungen über die künftige Personalverwaltung und die Auswahl eines einheitlichen integrierten Verfahrens treffen.

18.1 Ausgangslage

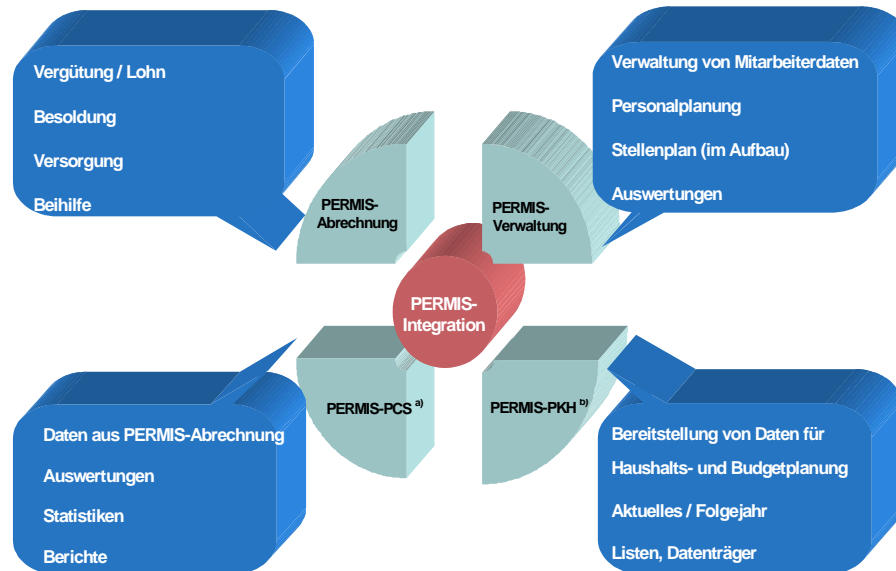
Das Verfahren PERMIS-Verwaltung wurde 1995 - also vor nunmehr 10 Jahren - eingeführt. Ursprünglich wurde das Verfahren von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung entwickelt. Es wird seither von Dataport¹ an die Erfordernisse des Landes angepasst. Die „PERMIS-Software-Familie“ besteht aus den Komponenten

- PERMIS-Abrechnung,
- PERMIS-Verwaltung,
- PERMIS-Hochrechnung,
- PERMIS-Statistiken und
- PERMIS-Schnittstellen.

Frühzeitig hat sich herausgestellt, dass nur mit einer Integration aller Verfahrenskomponenten Rationalisierungseffekte erzielt werden können. Deshalb wurde bereits 1999 das Projekt PERMIS-Integration mit dem Ziel gestartet, alle Komponenten der PERMIS-Familie in ein umfassendes Personalverfahren zu integrieren.

¹ Dataport Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 15.01.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 45.

Die Verfahren der PERMIS-Familie:



^{a)} PCS = Personal Controlling System
^{b)} PKH = Personalkostenhochrechnung

Der LRH hat 1999 und im Rahmen einer Nachschau im Jahr 2002 die Entwicklung des Verfahrensteils PERMIS-Verwaltung sowie das Projekt PERMIS-Integration geprüft¹ und dabei auf die Gefahr des Scheiterns des Gesamtprojekts sowie auf eine drohende Investitionsruine hingewiesen. Weiterhin hat der LRH gefordert, den Softwaremarkt dahingehend zu untersuchen, ob ein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geeignetes integriertes Personalverfahren zur Verfügung steht, um bei weiteren Verzögerungen oder einem endgültigen Scheitern von PERMIS-Integration und PERMIS-Verwaltung zeitnah die Überlegungen abschließen und die Entscheidungsfindung für eine Verfahrensablösung der PERMIS-Familie treffen zu können.

Zum 15.07.2003 ist dem Finanzministerium die bisher beim Innenministerium angesiedelte Zuständigkeit für die Planung und den Einsatz der ressortübergreifenden Kommunikations- und Informationstechnologien übertragen worden.²

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr.12; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 10.

² Organisationserlass der Ministerpräsidentin vom 08.07.2003, Amtsbl. Schl.-H. S. 422.

Der Finanzausschuss hat die Prüfungsfeststellungen des LRH geteilt und sich eine Sperrung von Haushaltsmitteln vorbehalten.¹ Das Finanzministerium wurde aufgefordert, bis zum 01.10.2004 das Organisationskonzept sowie das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, wurden bei der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2004/05 zunächst 400 T€ des Ansatzes für 2004 und der gesamte Ansatz für das Jahr 2005 gesperrt.

Der Aufforderung des Finanzausschusses ist das Finanzministerium mit dem „Bericht zur IT-Unterstützung des Personalmanagements - Sachstand des Verfahrens PERMIS“ vom 27.09.2004² nachgekommen.

Der Bericht enthält unter der Überschrift „Organisationskonzept für die IT-Unterstützung des Personalmanagements in Schleswig-Holstein“ u. a. eine Reihe von theoretischen Überlegungen zur Klassifizierung von Einzelaufgaben in sog. Front- und Backoffice-Aufgaben. Die Frage nach möglichen Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation des Landesbesoldungsamts und der Personaldienststellen ist jedoch nicht beantwortet worden.

Mit der Vorlage des Berichts beantragte das Finanzministerium, die restlichen gesperrten Mittel für das Jahr 2004 sowie den gesamten Ansatz für 2005 freizugeben. Diesem Antrag entsprach der Finanzausschuss für 2004 in vollem Umfang, im Jahr 2005 bleiben 118,8 T€ gesperrt.³

In den Jahren 2002 bis 2004 sind für die Verfahren PERMIS-Integration und PERMIS-Verwaltung Entwicklungs- und Pflegekosten von über 1,1 Mio. €⁴ veranschlagt worden. Seit 1997 belaufen sich die Gesamtkosten damit auf rd. 3 Mio. €⁵

18.2 Kooperation der norddeutschen Länder (5-Länder-Kooperation)

Bereits während der parlamentarischen Behandlung der Bemerkungen 2003 des LRH ist das Land Schleswig-Holstein beauftragt worden,⁶ koordinierend zu prüfen, unter welchen Bedingungen eine Kooperation in dem

¹ Voten zu den Bemerkungen 2003, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003, S. 7.

² Umdruck 15/4970.

³ Protokoll der 140. Sitzung des Finanzausschusses am 18.11.2004, S. 6.

⁴ Einschl. Personalkosten der PERMIS-Leitstelle.

⁵ Zu den bis 2001 angefallenen Kosten vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 10.

⁶ Sitzung der Arbeitsgruppe „Kooperation der norddeutschen Länder“ der Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 14.05.2003 in Kiel. An der Sitzung haben Vertreter der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein teilgenommen. Vgl. auch Umdruck 15/4970 vom 17.09.2004, S. 31.

Bereich Bezügeberechnung inkl. Beihilfe möglich wäre und welche Aufgaben sich für eine gemeinsame Software-Entwicklung eignen würden.

Im Oktober 2003 bekräftigten die Chefs der Staats- und Senatskanzleien das Ziel, eine für alle Länder tätige Behörde mit einem einheitlichen Verfahren einzurichten.

Unter Hinweis auf die Kooperationsbemühungen hat das Finanzministerium im November 2003 anlässlich der Beratungen zum Doppelhaushalt 2004/05 mitgeteilt, dass die für die Verfahren PERMIS-Verwaltung und PERMIS-Integration ursprünglich vorgesehenen Entwicklungsarbeiten zurückgestellt werden.¹

Nach Vorlage des Berichts der Arbeitsgruppe „5-Länder-Kooperation Bezüge“² haben die Chefs der Staats- und Senatskanzleien³ beschlossen, unter der Federführung der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie mit externer methodischer Unterstützung eine Hauptuntersuchung bis Mai 2005 durchzuführen. Dabei sollen insbesondere folgende Themenbereiche geprüft werden:

- gemeinsame Einrichtung für alle Länder,
- alternative Kooperationen unterhalb einer gemeinsamen Einrichtung,
- einheitliches Verfahren auf der Basis eines Vergleichs der in den Ländern bereits bestehenden Verfahren und auch weiterer marktgängiger Verfahren unter Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationsstrukturen in den Ländern.

Nur wenige Monate später hat das Land Niedersachsen mitgeteilt, dass es sich nicht mehr an der Hauptuntersuchung beteiligen werde. Lt. Beschluss vom 08.10.2004 sollte die Hauptuntersuchung auch ohne das Land Niedersachsen - jetzt unter der alleinigen Federführung von Schleswig-Holstein - durchgeführt werden. Nachdem im Januar 2005 auch noch das Land Mecklenburg-Vorpommern beschlossen hat, sich nicht mehr an dem gemeinsamen Projekt zu beteiligen,⁴ wurden die weiteren Projektarbeiten zunächst eingestellt.

¹ Umdruck 15/3903 vom 05.11.2003.

² Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe „Koop Bezüge“ vom 24.03.2004. Dieser Bericht enthielt einen auf grober Schätzung basierenden aber dennoch als ehrgeizig kalkuliert bezeichneten Zeitrahmen, der den Start eines neuen Gesamtverfahrens für das Jahr 2008 vorsah.

³ Sitzung der Arbeitsgruppe „Kooperation der norddeutschen Länder“ der Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 05.05.2004 in Berlin.

⁴ Dabei ist bemerkenswert, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern für die Bezüge- und Beihilfeberechnung als einziges Land neben Schleswig-Holstein Komponenten der PERMIS-Familie einsetzt.

Bereits in der 2. Sitzung der Lenkungsgruppe der 5-Länder-Kooperation am 05.10.2004 zeigte sich, dass die Zeitplanung des Kooperationsprojekts nicht eingehalten werden konnte. Kurz darauf wurde der ursprünglich für Mai 2005 vorgesehene Termin für den Abschluss der Hauptuntersuchung auf Oktober 2005 verschoben, allerdings unter der Voraussetzung, dass der nach dem Ausstieg des Landes Niedersachsen eingetretene Ausfall personeller Ressourcen ausgeglichen werde. Spätestens seit dem Ende der Mitarbeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind die Bemühungen um eine Kooperation aller norddeutschen Länder faktisch gescheitert.

Das **Finanzministerium** bedauert das Scheitern des Kooperationsprojekts. Nunmehr würden Möglichkeiten einer konkreten Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg untersucht.

18.3 Weiterentwicklung des Verfahrens PERMIS-Verwaltung

Seit 2002 sind im Verfahren PERMIS-Verwaltung Entwicklungs- und Pflegearbeiten durchgeführt worden, die immerhin zu einer Konsolidierung geführt haben, wenn auch auf niedrigem Niveau. Seit Jahren bestehende In-sellösungen, wie z. B. bei der Personalverwaltung für Lehrkräfte (PERLE) existieren weiterhin parallel zu dem Verfahren PERMIS-Verwaltung und verursachen hohe Kosten. Der LRH erkennt jedoch nicht, dass diese Verfahren zunächst weiter betrieben werden müssen, weil PERMIS-Verwaltung noch kein adäquates Angebot zur Verfügung stellen kann.

Der entscheidende Schritt hin zu einer einheitlichen Datenerfassung aller Personaldaten in den Personal verwaltenden Dienststellen und damit der Wegfall der AP-Vordrucke¹ ist entgegen aller Ankündigungen immer wieder verschoben worden, obwohl für einen ersten Geschäftsprozess bereits ein Prototyp entwickelt worden war. So sollten ab Januar 2004 die bereits entwickelten Programme für den ersten Geschäftsprozess „gemeinsam mit weiteren Geschäftsprozessen der ersten Entwicklungsstufe nach der beantragten Mittelfreigabe eingeführt werden“.²

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, das Verfahren PERMIS-Verwaltung biete heute - auch nach Einschätzung der Personal bearbeitenden Dienststellen - einen guten Servicegrad. Bei einer ganzheitlichen Betrachtungsweise kommt der **LRH** jedoch zu dem Ergebnis, dass durch die bestehende Doppelerfassung und die fehlende Integration aller Verfahrens-

¹ Anordnungsverfahren im Personalwesen (AP).

² Von den für das Haushaltsjahr 2004 ursprünglich gesperrten Mitteln in Höhe von 400 T€ (vgl. Tz. 18.1) wurden in der 123. Sitzung des Finanzausschusses am 29.01.2004 für die Pflege und Weiterentwicklung des IT-Verfahrens PERMIS-Verwaltung Mittel in Höhe von insgesamt 342.500 € entsperrt (vgl. auch Umdruck 15/4080 vom 23.01.2004).

komponenten mögliche Rationalisierungseffekte immer noch nicht realisiert worden sind.

18.4 Empfehlungen des LRH

Nach der faktisch gescheiterten Kooperation der norddeutschen Länder sollten Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg gesucht werden. Es ist weder zweckmäßig noch wirtschaftlich, wenn auf Dauer unterschiedliche Verfahren betrieben werden. Für eine moderne, zukunftsorientierte Personalverwaltung kommt nur ein integriertes IT-Verfahren infrage. Der LRH schlägt vor, in der 2. Jahreshälfte 2005 eine **Auswahlentscheidung** über das künftig einzusetzende Personalmanagement- und -informationssystem zu treffen. Dabei können auch andere als die zz. eingesetzten Verfahren in Betracht gezogen werden.

Parallel zur Softwareauswahl sind gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg die **organisatorischen Festlegungen für die Aufbau- und Ablauforganisation** in den Personalverwaltungen zu treffen. Dabei sollte die Zielvorstellung aus der ursprünglichen 5-Länder-Kooperation („eine gemeinsame Behörde“) erhalten bleiben, sodass die bisherigen Arbeitsergebnisse der Kooperation verwertet werden können.

Sowohl bei der Auswahlentscheidung für ein IT-Verfahren als auch bei den organisatorischen Festlegungen sind die Erfordernisse der schleswig-holsteinischen Kommunalverwaltungen¹ und die Vorstellungen und Empfehlungen des Bundes zur wirtschaftlicheren Organisation des Familienleistungsausgleichs (Kindergeld)² zu berücksichtigen. Eine Abstimmung mit den beteiligten Stellen, insbesondere der Versorgungsausgleichskasse ist daher erforderlich.

Die Auswahlentscheidung und die organisatorische Festlegungen müssen nach einem vom Finanzministerium kurzfristig vorzulegenden **Zeit- und Maßnahmenplan** getroffen werden. Weiterentwicklungsarbeiten an den PERMIS-Verfahren sollten mit Ausnahme dringender und zwingend vorgeschriebener Pflegearbeiten (z. B. aufgrund gesetzlicher Vorgaben) unterbleiben.

¹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein vom 25.11.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 614. Mit diesem Gesetz sind die Aufgaben der Versorgungsausgleichskasse (VAK) auf Wunsch der Kommunen um die freiwillige Leistung „Bezügekasse“ erweitert worden, d. h. die Kommunen können sich der VAK zur Wahrnehmung der mit Besoldung, Vergütung und Löhnen zusammenhängenden Aufgaben bedienen.

² Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Neuorganisation der Familienkassen beim Bundesministerium der Finanzen, 2004.

Nach Einschätzung des **Finanzministeriums** wird sich die Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg erst nach einer Untersuchungsphase konkretisieren lassen. Auswirkungen auf die laufenden IT-Verfahren ergäben sich voraussichtlich erst in einem mittelfristigen Zeitraum. Dies würde zur Folge haben, dass die PERMIS-Verfahren nicht nur betrieben und gepflegt werden müssten, sondern dass auch Entwicklungsarbeiten, soweit sie angemessen und wirtschaftlich seien, durchgeführt werden müssten.

Mit diesen erneuten und vom Finanzministerium selbst eingeräumten Verzögerungen sieht der **LRH** seine in den Bemerkungen 2003 geäußerte Befürchtung bestätigt, dass für das Gesamtprojekt die Gefahr des Scheiterns besteht bzw. dass eine IT-Investitionsruine droht. Der LRH weist darauf hin, dass ein Ende des bereits 10 Jahre andauernden Entwicklungsprozesses und damit die dringend notwendige Integration aller Verfahrenskomponenten sowie erkennbare Veränderungen des organisatorischen Umfelds in den Personal bearbeitenden Dienststellen und im Landesbe-soldungsamt immer noch nicht in Sicht sind. Weitere Investitionen sind nur dann gerechtfertigt, wenn nach der vom LRH geforderten kurzfristigen Auswahlentscheidung ein langfristiger Einsatz des Verfahrens PERMIS im Rahmen der Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg sicher-gestellt werden kann.