

13. IT-Projekte im Bildungsministerium - gegen alle Regeln

Bei der Einführung des IT-Verfahrens „Personal-Bewerbungsverfahren Online“ (pbOn) hat das Bildungsministerium gegen Haushaltsrecht und Regeln des Projektmanagements verstoßen.

Vertragliche Verpflichtungen wurden eingegangen, obwohl Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen. Das Zentrale IT-Management wurde bewusst vor vollendete Tatsachen gestellt. Trotz gegenteiliger Angaben hat das Bildungsministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt.

Obwohl das Land seit 2004/2005 mit der Freien und Hansestadt Hamburg das Ziel verfolgt, Personalmanagementaufgaben mit einem gemeinsamen und integrierten Verfahren zu unterstützen, hat das Bildungsministerium 2011 neben dem Personalverwaltungsverfahren PERLE mit pbOn eine weitere Insellösung für Lehrkräfte geschaffen. Dies darf nur eine Übergangslösung bleiben. Es kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur ein Bewerbungsmanagement für die gesamte Landesverwaltung geben.

13.1 Projektdefizite im Bildungsministerium - seit Jahren nichts Neues

Bei IT-Projekten im Bildungsministerium wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Mängel in der Projektarbeit und -dokumentation festgestellt. IT-Maßnahmen wurden begonnen, ohne vorher die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Projektziele, -aufwand und -fortschritt wurden nicht nachvollziehbar dokumentiert.

So blieb das Bildungsministerium 2011 die Antwort schuldig, ob das Projekt „Landesnetz Bildung“, mit dem den Schulen der Zugang zum Landesnetz eröffnet werden sollte, wirtschaftlich ist.¹ Zielsetzung und Zeitplanung des Projekts „Landesnetz Bildung“ haben sich fortwährend verändert. Das Bildungsministerium hat für das Projekt nicht die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt. Es hat Projektentscheidungen und -kosten nicht kontinuierlich dokumentiert. Die Gesamtkosten blieben im Dunkeln. Ursprünglich sollten bis Ende 2008 alle Schulen an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen werden. Das Bildungsministerium erreichte dies trotz externer Unterstützung auch bis 2012 nicht. Immer noch gibt es Schulen und Schulstandorte, die nicht am „Landesnetz Bildung“ teilhaben können.

¹ Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 10.

13.2 Lehrkräfte über das Internet - mit dem IT-Verfahren pbOn

Das Bewerbungsverfahren für Lehrkräfte wurde in der Vergangenheit nicht umfassend durch IT unterstützt. Interessenten für den Schuldienst in Schleswig-Holstein konnten sich lediglich über Papierbewerbungen im Bildungsministerium melden. Schulgenaue Bewerbungen waren damit nicht möglich. Freie Stellen wurden über das Bildungsministerium besetzt. Schulen hatten keinen direkten Einfluss auf die Auswahlverfahren.

Seit 2008 plante das Bildungsministerium, in Schleswig-Holstein ein Online-Bewerbungsverfahren für den Schuldienst einzuführen. Damit sollte die Eigenverantwortlichkeit der Schulen gestärkt werden. Die Schulen sollten aktiv in die Personalgewinnung eingebunden werden. Mit einem Online-Bewerbungsverfahren für Lehrkräfte sollte die Lehrerversorgung auch in Mangelfächern und in Randlagen sichergestellt werden.

Das Bildungsministerium hat dazu nicht seine eigenen fachlichen Anforderungen definiert, sondern lediglich geprüft, wie die in Hamburg bereits eingesetzte Softwarelösung pbOn an die landesspezifischen Anforderungen angepasst werden kann. Warum pbOn geeignet ist, den akuten Handlungsbedarf im Bereich des Lehrpersonals zu beseitigen, wurde nicht dokumentiert. Dennoch wurde der Entschluss gefasst, pbOn „so schnell wie möglich“ einzuführen. Alternative Lösungen wurden nicht geprüft.

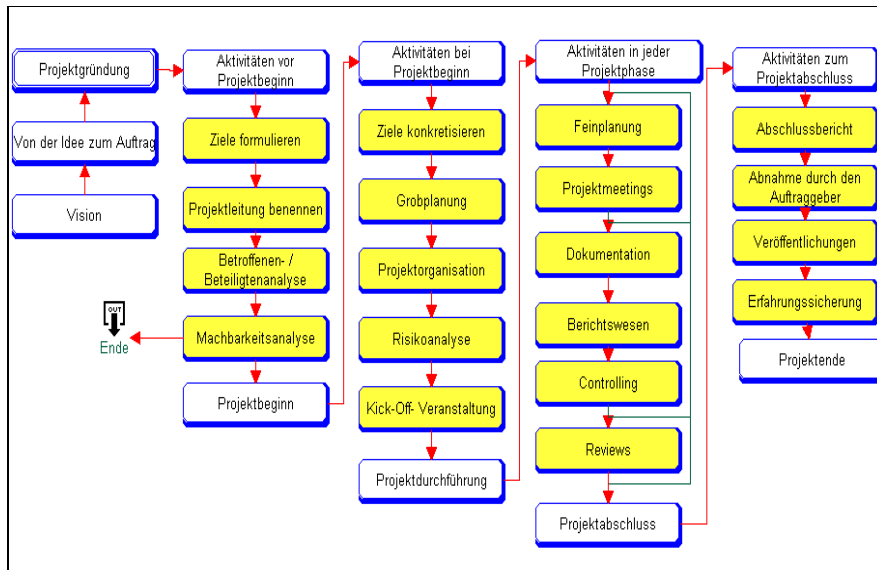
13.3 Projekt pbOn - Defizite wie gewohnt

Die in der Vergangenheit festgestellten Mängel im Projektmanagement¹ haben sich ab März 2010 auch im Projekt pbOn bestätigt. Das Bildungsministerium hat auf ein professionelles Projektmanagement verzichtet.

Das Land Schleswig-Holstein hat in einem Projektmanagement-Handbuch systematische Vorgehensweisen im Projektmanagement beschrieben.² Ein Projekt gliedert sich in folgende Phasen:

¹ Vgl. Tz. 13.1.

² Projektmanagement in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung, veröffentlicht im SHIP unter Allgemeines/Projekte/Projektmanagement/Handbuch.



Quelle: Projektmanagement in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung

Dem Projekt pbOn ging keine fachlich basierte Bedarfsanalyse voraus. Die Ausgangssituation wurde nicht erhoben. Mögliche Einspareffekte sind damit nicht verifizierbar.

Das Bildungsministerium ist seiner Gesamtprojektverantwortung erneut nur unzureichend nachgekommen.

Eine vollständige Projektdokumentation konnte nicht zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche Projektentscheidungen sind aus der Projektdokumentation nicht nachvollziehbar. Zeitpläne wurden nicht auf Basis von konkret terminierten Meilensteinen erstellt, sondern ergaben sich aus dem angestrebten Einführungstermin zum Beginn des Schulhalbjahres im Februar 2011. Neben der Projekteinsatzungsverfügung und der Verfahrensfreigabe fehlt auch ein Projektabschlussbericht.

Damit verzichtet das Bildungsministerium erneut darauf, den Ablauf eines Projekts in der Rückschau betrachten zu können. Es nimmt sich damit die Möglichkeit, auf Fehlentwicklungen reagieren und Fehler bei zukünftigen Projekten vermeiden zu können.

13.4 **Spielregeln für IT-Maßnahmen und Haushaltsrecht - nicht für das Bildungsministerium**

Mit der Zusammenfassung der IT-Maßnahmen im IT-Gesamtplan und einem zentralen IT-Budget verfolgt die Landesregierung seit 2004/2005 das Ziel, mit knapper werdenden Mitteln eine möglichst große Zahl von IT-Maßnahmen zu finanzieren. Dies kann nur funktionieren, wenn sich alle Beteiligten an die Spielregeln halten.

Das Bildungsministerium hat das Zentrale IT-Management im Projekt pbOn getäuscht und wiederholt vor vollendete Tatsachen gestellt.

Obwohl das Bildungsministerium gegenüber dem Zentralen IT-Management mehrfach angegeben hat, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt pbOn erstellt worden sei, konnte diese nicht vorgelegt werden. Mittel für die IT-Maßnahme pbOn hätten daher mangels Etatreife nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Das Bildungsministerium ist mehrfach Zahlungsverpflichtungen eingegangen, ohne das Zentrale IT-Management im Vorwege zu beteiligen. Obwohl das Projekt über Monate zu erheblichen Mehrkosten führte, hat das Bildungsministerium nicht steuernd eingegriffen. Das Zentrale IT-Management wurde erst eingeschaltet, als das Bildungsministerium mangels Haushaltsmitteln Rechnungen auch nach wiederholter Mahnung nicht mehr begleichen konnte.

Damit hat das Bildungsministerium gegen das Haushaltsrecht und die Vorgaben des IT-Finanzmanagements verstoßen.

13.5 **Verträge und Vertragscontrolling - nur bürokratischer Ballast?**

Das Bildungsministerium hat im Projekt pbOn Dataport mit Arbeiten beauftragt. Die Arbeiten wurden zum Teil auf Basis von Angeboten und Absichtserklärungen durchgeführt. Formelle Verträge wurden zu einem späteren Zeitpunkt oder auch gar nicht geschlossen. Vertragsklauseln sind nicht zweifelsfrei formuliert. Einzelne Leistungen z. B. zur IT-Sicherheitsbetrachtung wurden in verschiedenen Verträgen beauftragt.

Das Bildungsministerium hat darauf verzichtet, Vertragsinhalte vollständig, eindeutig und verständlich zu formulieren. Damit fehlt es an Transparenz hinsichtlich der vereinbarten Leistungen und Preise.

Rechnungen wurden beglichen, obwohl Leistungsnachweise fehlten oder aus diesen nicht ersichtlich war, ob eine vereinbarte Leistung auch erbracht war. Die Regeln des Haushaltsrechts hat das Bildungsministerium nicht beachtet.

13.6 **Kosten für pbOn - ohne Planung und Maß**

Was das Projekt kosten sollte, wurde nicht ermittelt.

Das Bildungsministerium ging für zunächst 3 geplante Einführungsstufen von Entwicklungskosten von je 160 T€ aus. Lediglich für die Umsetzung

der ersten Stufe hat Dataport ein konkretes Angebot vorgelegt. Obwohl diese Vereinbarung mit Dataport eine Evaluation des Anpassungsaufwands nach der Erstellung einer Leistungsbeschreibung vorsah, wurde diese nicht durchgeführt. Damit hat das Bildungsministerium nicht sichergestellt, dass tatsächlich nur die Anforderungen umgesetzt wurden, die auch zwingend erforderlich waren. Schon für die Anpassung des Grundverfahrens an die schleswig-holsteinischen Anforderungen entstanden Kosten von fast 350 T€.

Im Endeffekt wurde nur die erste Einführungsstufe umgesetzt. Gleichwohl beliefen sich die IT-Kosten u. a. für die Anpassung und den laufenden Betrieb des Verfahrens bis zum 31.01.2013 auf fast 630 T€. Dazu kommen Personal- und Schulungskosten von 93 T€.

13.7 **Bildungsministerium muss sich an Regeln halten**

Der LRH erwartet, dass das Bildungsministerium bei zukünftigen Projekten das Haushaltsrecht und die Spielregeln des IT-Finanzmanagements sowie die Grundsätze der Projektarbeit beachtet.

Die gravierenden Fehler im Projektmanagement können nur durch geschultes und professionelles Projektpersonal reduziert werden. In den Bemerkungen 2012 hat der LRH Vorschläge zur IT-Organisation des Landes vorgestellt.¹ Um komplexe Aufgaben wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Projektmanagement kompetent und wirtschaftlich erledigen zu können, wurde empfohlen, Kompetenzzentren z. B. beim Zentralen IT-Management einzurichten. Der Finanzausschuss hat die Landesregierung aufgefordert, im 3. Quartal 2013 über den Sachstand der Verlagerung von IT-Aufgaben auf Service-Center und IT-Dienstleister und die Einrichtung von IT-Kompetenzzentren zu berichten.

Die Ressorts müssen das Zentrale IT-Management aktiv bei der Zusammenfassung von Kompetenzen unterstützen. Soweit Know-how im eigenen Hause vorhanden ist oder aufgebaut wird, muss dies in die zukünftigen Kompetenzzentren eingebracht werden.

13.8 **Erfolg von pbOn bleibt offen**

Der Nachweis, ob pbOn tatsächlich das vom Bildungsministerium dargestellte Erfolgsmodell ist, wurde nicht erbracht.

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

Die Arbeitsweise im Bildungsministerium, in den Schulämtern und Schulen hat sich durch die Einführung von pbOn geändert. Die Zufriedenheit der Schulen mit pbOn ist unterschiedlich. Insbesondere Schulen, die noch nicht an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen sind, können nur bedingt von pbOn profitieren. Zudem hat mehr Eigenverantwortung auch ihren Preis. Schulämter und Schulen sind aktiv in den Auswahlprozess eingebunden und haben dadurch erheblichen Mehraufwand.

Nicht in allen Schulen führt pbOn auch zu einer besseren Versorgung mit Lehrkräften. Sie konkurrieren nach wie vor mit anderen Bundesländern auf einem begrenzten Bewerbermarkt. Stellenbesetzungsverfahren in anderen Bundesländern werden nach wie vor früher als in Schleswig-Holstein durchgeführt.

Ein IT-Verfahren kann keine Bewerberinnen und Bewerber liefern, es kann lediglich die Anwender beim Stellenbesetzungsprozess unterstützen. Diesen Zweck erfüllt pbOn. Ob sich durch pbOn personelle Auswirkungen im Sinne von Personaleinsparungen im Bildungsministerium ergeben haben, wurde nicht erfasst. Ein wirtschaftlicher Erfolg ist damit nicht belegt.

13.9 **pbOn darf nur eine Übergangslösung bleiben**

Das Bildungsministerium ist mit seinem Verfahren PERLE für die Lehrpersonalverwaltung seit Jahrzehnten einen Sonderweg gegangen. Der LRH hat schon 2001¹ darauf hingewiesen, dass es auf Dauer keinen Raum für ein gesondertes Personalverwaltungsverfahren für Lehrkräfte geben kann. Der Finanzausschuss hat sich dieser Einschätzung angeschlossen.²

Seit 2004/2005 arbeiten die Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein mit dem Ziel zusammen, Personalmanagementaufgaben mit einem gemeinsamen und integrierten Verfahren zu unterstützen. Im Projekt „IT-Kooperation Personaldienste“ (KoPers) ist neben einem einheitlichen Personalverwaltungs- und Personalabrechnungsverfahren mittelfristig auch ein IT-gestütztes Bewerbermanagement vorgesehen.

Das Bildungsministerium war sich 2010 bewusst, dass die Einführung eines speziell auf Lehrkräfte ausgerichteten Bewerbungsverfahrens wenige Jahre vor der für 2014 geplanten Einführung von KoPers den seit Jahrzehnten verfolgten Vorgaben einer einheitlichen Unterstützung aller Verwaltungsbereiche in Personalmanagementaufgaben zuwider lief.

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12, „Einsatz des IT-Verfahrens ‚Personalmanagement und -informationssystem‘ PERMIS-Verwaltung“.

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

Das Bildungsministerium begründete die kurzfristige Erforderlichkeit von pbOn mit einem drohenden Lehrermangel. Darüber hinaus könne das Bildungsministerium seine Anforderungen an ein Bewerbungsmanagement erst formulieren, wenn Erfahrungen mit der Einführung von pbOn vorliegen. Sobald KoPers die Funktionalität von pbOn abdecke, würde das Verfahren pbOn auslaufen.

Der LRH fordert das Bildungsministerium auf, eine Migrationsstrategie für die Ablösung des Verfahrens pbOn durch das KoPers-Bewerbungsmanagement zu erstellen. Dabei ist zu prüfen, inwieweit diese gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg entwickelt werden kann. Die Fortentwicklung des Verfahrens pbOn ist auf das Notwendigste zu reduzieren.

Das Bildungsministerium darf nicht erneut einen Sonderweg gehen. Es kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur ein Bewerbungsmanagement für die gesamte Landesverwaltung geben.

13.10 **Stellungnahme des Bildungsministeriums**

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, sein Projektmanagement zu verbessern. Die Aspekte der Projektorganisation und -durchführung sollen bei zukünftigen Projekten vorrangig beachtet werden.

Eine Kostenschätzung mit Plausibilitätsprüfung ex-post sei bereits erstellt worden. Zum Stichtag 01.02.2014 soll eine Evaluation des Verfahrens pbOn durchgeführt werden.

Das **Bildungsministerium** begründet die Einführung von pbOn mit dem politischen Willen, die schulische Eigenverantwortung dadurch zu stärken, dass Schulen aktiv an Personalentscheidungen beteiligt werden. Durch das Verfahren pbOn sei dies bei einem geringen Kostenvolumen von 160 T€ p. a. ermöglicht worden. Ein entsprechendes KoPers-Modul stehe bislang nicht zur Verfügung, könne aber jederzeit das Verfahren pbOn ersetzen. Eine entsprechende Vereinbarung mit der Staatskanzlei sei getroffen worden.

Der **LRH** erwartet, dass auch bei der Umsetzung schulpolitischer Zielsetzungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden.