

Ministerpräsident

9. Projekt KoPers: Die Weichen sind gestellt - nun heißt es, in der Spur zu bleiben!

Mit KoPers will die Landesregierung das Personalwesen neu gestalten und zukunftsfähig machen. Hier geht es um mehr als eine reine IT-Lösung. Der Erfolg von KoPers ist entscheidend für wirtschaftliche und zentralisierte Personalarbeit in der Landesverwaltung. Dazu müssen alle Ressorts beitragen.

Ohne ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem kann das Land nicht zielgerichtet Personal abbauen.

9.1 Was will KoPers?

Personalabrechnung und Personalverwaltung sind in der Landesverwaltung sowohl verfahrenstechnisch als auch organisatorisch getrennt. Das soll geändert werden.

Die Personalabrechnung macht das Finanzverwaltungsamt (FVA) zentral für die Landesverwaltung. Die Personalverwaltung findet dezentral in ca. 400 Dienststellen der Landesverwaltung statt. In dieser Zahl sind Dienststellen nicht enthalten, die zumindest teilweise Personalverwaltungsaufgaben durchführen, wie z. B. Schulen.

Versorgung, Besoldung und Entgelt werden bislang mit dem Verfahren „PERMIS-A“ abgerechnet und gezahlt. Für die Personalverwaltung steht der Landesverwaltung das Verfahren „PERMIS-V“ zur Verfügung; allerdings nutzen nicht alle Dienststellen das Verfahren. Bei den Lehrkräften setzt das Bildungsministerium das Programm PERLE ein.

Der LRH hat wiederholt den Einsatz mehrerer IT-Systeme bei der Personalverwaltung als unwirtschaftlich kritisiert: Für eine im Kern gleiche Aufgabe fällt mehrfach Arbeit an. Ein umfassender Überblick über die gesamte Personalverwaltung ist nur mit unangemessen großem Aufwand zu erhalten.¹ Mängel im Personalverwaltungssystem stehen einem integrierten Personalmanagement- und -informationssystem im Wege.²

Die Landesregierung beschloss 2008, gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) eine Software einzuführen, die Personal-

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

² Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 10.

abrechnung und Personalverwaltung integriert. Sie beauftragte damit das gemeinsame Projekt „Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und in SH“ (Projekt KoPers). Geplant war zunächst nicht nur, ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem (KoPers-Verfahren) einzuführen. Beide Länder wollten auch prüfen, ob Personalverwaltungsaufgaben in einem gemeinsamen Dienstleistungszentrum zusammengeführt werden können. Dieses Ziel verfolgt die FHH wegen dort veränderter Prioritäten mittlerweile nicht mehr. Schleswig-Holstein wird deshalb allein ein Dienstleistungszentrum Personal aufbauen.

Das Land muss Personal abbauen. Das erfordert ressortübergreifende Informationen und Personaldaten wie vorhandene Qualifikationen oder Altersstruktur. Erst durch ein integriertes System kann die Landesregierung diese Informationen zentral auswerten sowie zielgerichtet und koordiniert Personal abbauen; deshalb ist es auch beim Stellenabbau in der Landesverwaltung unverzichtbar.

9.2 **Wie ist KoPers organisiert?**

Struktur und Organisation des Projekts in Schleswig-Holstein wurden mehrfach verändert.

Seit Sommer 2013 besteht KoPers aus den weitgehend zeitgleich durchgeführten Teilprojekten

- Einführung IT-Verfahren und
- Reorganisation Personalmanagement.

Anfang 2014 ist das Teilprojekt „Dienstleistungszentrum Personal“ hinzugekommen. Für dieses Teilprojekt hat das Finanzministerium die Federführung.

9.2.1 **Einführung IT-Verfahren**

Das KoPers-Verfahren soll im ersten Schritt das für die Abrechnung verwendete PERMIS-A ersetzen. Das Teilprojekt „Einführung IT-Verfahren“ hat den Auftrag, dies vorzubereiten. Dazu gehört u. a., die Daten aus PERMIS-A zu migrieren und die Abrechnungsgenauigkeit sicherzustellen. Danach soll dieses Teilprojekt die Personalverwaltungsprozesse in das KoPers-Verfahren integrieren. Im Ergebnis werden PERMIS-A, PERMIS-V und PERLE durch das KoPers-Verfahren ersetzt.

9.2.2 **Reorganisation Personalmanagement**

Dieses Teilprojekt bereitet die zukünftige Organisation des Personalmanagements vor. Es hat den Auftrag, die relevanten Personalverwaltungsprozesse zu identifizieren und zu optimieren. Dabei hat es Folgendes zu berücksichtigen:

- Zentralisierung,
- Standardisierung,
- integratives Prozessdesign,
- Automatisierung,
- vereinfachtes Mitzeichnungsverfahren,
- aktives Einbeziehen der Beschäftigten.

Darüber hinaus muss es Standarddokumente für die Personalverwaltung entwickeln und die Einführung der optimierten Prozesse vorbereiten.

9.2.3 **Dienstleistungszentrum Personal**

Dieses Teilprojekt soll das FVA zu einem Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) weiterentwickeln. Dort sollen zukünftig alle zentralisierten Personalprozesse bearbeitet werden. Darüber hinaus soll das DLZP die Ressorts bei bestimmten Personalverwaltungsaufgaben unterstützen.

Das Teilprojekt wird Vorschläge für die künftige Aufbau- und Ablauforganisation und die notwendige Personalstruktur des DLZP erarbeiten.

9.2.4 **KoPers ist auf dem richtigen Weg**

Nach der Neuausrichtung ist KoPers nun auf dem richtigen Weg. Die derzeitige Struktur entspricht den Zielen. Das Organisationsprojekt zum Personalmanagement hat endlich den ihm angemessenen Stellenwert erhalten. Und es war nötig, ein Teilprojekt einzurichten, das die anstehende Zentralisierung vorbereitet und umsetzt.

Das Management von KoPers ist aber nur eine Seite: KoPers ist darauf angewiesen, dass die Ressorts mitziehen. Der LRH erwartet, dass sie es aktiv unterstützen und fördern. Ressortegoismen müssen zurückstehen. Nur dann kann KoPers erfolgreich abgeschlossen werden.

9.3 **Neuer Zeitplan für das IT-Verfahren**

Im Mai 2011 begannen die Arbeiten für die Einführung des KoPers-Verfahrens. Die Konzeptionsphase sollte bis Ende 2011 dauern. Spätestens Ende 2012 sollte es PERMIS-A bei der Abrechnung und Auszahlung von Versorgung, Besoldung und Entgelt ersetzen. Danach sollte das

KoPers-Verfahren schrittweise für die Personalverwaltung eingeführt werden und PERMIS-V und PERLE ablösen. Für Anfang 2014 waren Projektabschluss und Übergang in den flächendeckenden Betrieb geplant.

Der Zeitplan wurde nicht eingehalten. Dies lag zum einen an technischen Schwierigkeiten, wie z. B. dem unerwartet hohen Entwicklungsaufwand. Zum anderen hatte das Projekt zeitweise nicht das notwendige Personal. Zu weiteren Problemen im Projekt verweist der LRH auf das von der CSC Deutschland Solutions GmbH erstellte „Gutachten zum Projekt KoPers“.¹

Der Zeitplan sieht jetzt vor:

- Einführung der Komponente „Abrechnung Versorgung“ zur Zahlung 04/14,
- Einführung der Komponente „Abrechnung Entgelt Tarifbeschäftigte“ zur Zahlung 07/14,
- Einführung der Komponente „Abrechnung Besoldung Beamte“ zur Zahlung 08/14,
- Vorbereitung und Einführung des KoPers-Verfahrens für die Personalverwaltung ab 2014.

Der LRH hatte mehrfach das frühere Vorgehen im Projekt als unwirtschaftlich und unprofessionell kritisiert.² Die Verzögerungen gegenüber der vorherigen Projektplanung erhöhen die Ausgaben für KoPers. Den finanziellen Mehrbedarf hat die Landesregierung mit 9 Mio. € beziffert. KoPers bleibe aber unverändert wirtschaftlich.³

Diese Annahme der Landesregierung setzt jedoch zwingend voraus, dass die Reorganisation des Personalmanagements gelingt.

Für die Reorganisation ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Konzept und Vorbereitung bis Ende 2014,
- Pilotierung in ausgewählten Bereichen bis Ende 1. Halbjahr 2015,
- Umsetzungsphase und Roll-Out ab Anfang 2. Halbjahr 2015.

Der Zeitplan ist ehrgeizig. Damit er eingehalten werden kann, bedarf es einer stringenten Projektführung und der konstruktiven Unterstützung des Projekts durch die Ressorts.

¹ Veröffentlicht als Umdruck 18/1750.

² Zuletzt: 46. Sitzung des Finanzausschusses am 19.09.2013, TOP 3, und 47. Sitzung des Finanzausschusses am 24.10.2013, TOP 6.

³ Umdruck 18/1776.

9.4 Reorganisation Personalmanagement - die Richtung stimmt

Der LRH hatte empfohlen, parallel zur Softwareauswahl die spätere Aufbau- und Ablauforganisation in den Personalverwaltungen vorzubereiten.¹ Am 18.12.2012 nahm er umfassend zur Reorganisation der Personalarbeit Stellung.² Er wies auf die entscheidenden Faktoren für die Wirtschaftlichkeit von KoPers hin:

- Zentralisierung der Bearbeitung und
- Standardisierung der Abläufe.

Der LRH empfahl eine baldige Richtungsentscheidung des Kabinetts zur zukünftigen Organisation des Personalmanagements.

Diese Entscheidung traf die Landesregierung im Oktober 2013. Sie beauftragte die Staatskanzlei, alle Personalprozesse daraufhin zu überprüfen, ob sie optimierbar, standardisierbar und automatisierbar seien. Das FVA habe - soweit verfassungsrechtlich zulässig - grundsätzlich alle Personalprozesse zentral zu bearbeiten; der besonderen Stellung der Justiz werde Rechnung getragen. Um die notwendigen Effizienzsteigerungen zu erreichen, sei die Personalverwaltung in den Ressorts zu reorganisieren.

Die Kabinettsentscheidung weist in die richtige Richtung. Sie enthält jedoch Einschränkungen, die kritisch sind:

- Es ist nicht erforderlich zu „überprüfen“, ob Prozesse optimiert werden können. Vielmehr gilt: Jeder Prozess kann optimiert werden.
- Der Hinweis auf die besondere Stellung der Justiz geht fehl. KoPers wirkt sich nicht auf Abläufe in Gerichtsverfahren oder die richterliche Unabhängigkeit aus. Es ersetzt lediglich die veralteten Personalabrechnungs- und Personalverwaltungsprogramme PERMIS-A und PERMIS-V. Bei der Einführung des KoPers-Verfahrens sollte es keine Ausnahmen für die Justiz geben.

Beide o. g. Einschränkungen können für Ressorts Diskussionsansätze über Ausnahmen und Abweichungen sein. Das wäre kontraproduktiv, denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Ministerien an einem Strang ziehen. Im Übrigen kann die Diskussion über Ausnahmen und Abweichungen dazu führen, dass KoPers erst später eingeführt wird.

Die Ressorts müssen das KoPers-Projekt stärker unterstützen. Sie arbeiten zwar in Workshops und Teams beim Entwickeln der Soll-Prozesse mit. In einigen Ressorts wechselt aber das dafür abgestellte Personal häufig.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 18

² Umdruck 18/551.

Das führt zu Informationsdefiziten und behindert zügiges, zielorientiertes Arbeiten.

Bei KoPers geht es um mehr als „nur“ die Einführung eines neuen IT-Verfahrens. Die Landesregierung muss das Personalwesen neu gestalten und zukunftsfähig machen. Für einen wirtschaftlichen Einsatz des KoPers-Verfahrens muss sie Abläufe und Strukturen in der Personalverwaltung überprüfen und optimieren. Mit dem KoPers-Verfahren PERMIS-A für Abrechnung und Zahlung ablösen und ansonsten alles beim Alten lassen: Das wäre zu teuer.