



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

9. KoPers Teil 2: Modernisierung der Personalverwaltung steht noch aus

KoPers ist nicht nur ein IT-Verfahren für die Abrechnung und Auszahlung von Bezügen. KoPers dient in erster Linie der Modernisierung der Personalverwaltung des Landes Schleswig-Holstein. Diese müssen Staatskanzlei und Ressorts deutlich schneller vorantreiben. Nur so kann die Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung und damit auch von KoPers verbessert werden.

9.1 Warum ein neues Personalverwaltungssystem?

Seit 15 Jahren sind die Probleme bei der Einführung von IT-Verfahren für die Personalverwaltung ein Dauerthema. In seinem Beitrag „KoPers Teil 1: IT-Verfahren ist unwirtschaftlich - in 15 Jahren außer Spesen (fast) nichts gewesen?“¹ legt der LRH ausführlich dar,

- aus welchen Gründen das Land das IT-Verfahren KoPers angeschafft und
- wie sich das Projekt KoPers im Zeitablauf entwickelt hat.

Die Fertigstellung des IT-Verfahrens, insbesondere der Abrechnungsmodule für Besoldung und Entgelt, verzögert sich erheblich.

Die mit der Freien und Hansestadt Hamburg zunächst erwogenen Kooperationsmöglichkeiten wie z. B. ein gemeinsames Dienstleistungszentrum Personal verfolgen die Länder auf Wunsch Hamburgs nicht mehr. Schleswig-Holstein richtete deshalb zum 01.01.2016 ein eigenes Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) ein.² In ihm ging das Finanzverwaltungsamt (FVA) auf. Gleichzeitig wurde es dem Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten zugeordnet.

9.2 Der zweite Schritt ist oft der wichtigere

Selbst wenn die Abrechnung und Zahlung aller Bezüge (Besoldung, Entgelt, Versorgung) in KoPers endlich liefere: Damit wäre nur ein erster Schritt getan. Die eigentliche Herausforderung kommt erst noch: Die Reorganisation, also die Neuordnung der Personalverwaltung des Landes. KoPers soll eine weitgehend zentralisierte, optimierte und insgesamt wirtschaftlichere Personalverwaltung und damit nachhaltige Personaleinsparungen ermöglichen.

¹ Vgl. Nr. 8 dieser Bemerkungen.

² Art. 1 Nr. 1 der Landesverordnung zur Änderung der Errichtungsverordnung Finanzverwaltungsamt vom 11.11.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 429.

Die Staatskanzlei ist bei der Umsetzung in Verzug. Das IT-Projekt dauert schon jetzt 2 Jahre länger als geplant. Damit gerät auch die Reorganisation der Personalverwaltung in Verzug. Denn eine effiziente Reorganisation der Personalverwaltung setzt voraus, dass das IT-Verfahren „läuft“. Infolge dieser Verzögerungen wird KoPers immer unwirtschaftlicher. Vor der Zuschlagserteilung führte die Landesregierung 2011 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch. Sie ergab einen Kapitalwert von +22,3 Mio. €. Im Laufe der Zeit verschlechterte sich dieser Wert. Im Dezember 2015 betrug er -30,7 Mio. €. ¹ Dies lag zum einen daran, dass die Landesregierung ihre Annahmen über mögliche Personaleinsparungen reduzierte. ² Außerdem stiegen die Kosten von KoPers u. a. durch

- den Weiterbetrieb von Altverfahren,
- den erhöhten Personal- und Sachmittelbedarf im Projekt,
- die zusätzlichen Anpassungen der neuen Software.

Noch im April 2014 hatte das Finanzministerium in seinem Bericht an den Stabilitätsrat durch KoPers konkrete Einsparungen von 750 T€ pro Jahr ab 2017 in Aussicht gestellt. ³ Bis 2020 wären dies Einsparungen von 3,0 Mio. € gewesen. Im August 2015 reduzierte die Staatskanzlei die zu erwartenden Einspareffekte auf 2,3 Mio. €. ⁴ Mit dem Haushalt 2016 wurden dem DLZP zudem zahlreiche neue Stellen zugewiesen. Angesichts dessen und der Verzögerungen im Projektverlauf hat der LRH erhebliche Zweifel, ob die bis 2020 angestrebten Einsparungen von 2,3 Mio. € überhaupt noch erreichbar sind.

Vor diesem Hintergrund: Die Reorganisation der Personalverwaltung ist ein wesentlicher Wirtschaftlichkeitsfaktor für KoPers. Die Landesregierung muss deshalb schnell den zweiten Schritt gehen: KoPers endlich umfassend einführen und zügig die Personalverwaltung reorganisieren.

In ihrer Stellungnahme weist die **Staatskanzlei** darauf hin: Aus Sicht der Landesregierung sei die Reorganisation der Personalverwaltung ein wichtiger Wirtschaftlichkeitsfaktor nicht nur für KoPers, sondern für das Land. Das Ziel, die Aufgaben im Personalmanagement grundlegend neu zu strukturieren und beim DLZP zu bündeln, werde sie konsequent weiter umsetzen.

¹ 111. Sitzung des Finanzausschusses am 03.12.2015, TOP 1, Anlage 1 zur Niederschrift, Folie 6.

² Umdruck 18/3242.

³ Umdruck 18/2758.

⁴ Umdruck 18/4766.

9.3 Die Prozesse sind klar

Die Staatskanzlei bereitet die zukünftige Organisation des Personalmanagements in der Landesverwaltung vor. Sie hat unter Beteiligung der Ressorts 68 relevante Personalprozesse identifiziert, analysiert und 3 Prozesskategorien zugeordnet:

- 18 Prozesse wie „Reisekosten abrechnen“ oder „ruhegehaltfähige Vordienstzeiten anerkennen“ können vollständig im DLZP zentralisiert werden (zentral),
- 36 Prozesse wie „Arbeitszeit bei Beamten ändern“ oder „Tarifbeschäftigte eingruppieren“ können teilweise zentralisiert werden (kooperativ) und
- 14 Prozesse wie „Beurteilung erstellen“ oder „Beförderungen durchführen“ verbleiben vollständig bei den Ressorts (dezentral).

Die Landesregierung hat durch Kabinettsbeschluss im Januar 2016 die vorbereiteten Soll-Prozesse zustimmend zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig ordnete sie die Prozesse den 3 Kategorien grundsätzlich verbindlich für die gesamte Landesverwaltung zu. Und sie beauftragte die Staatskanzlei, Konzepte für die Umsetzung zu erarbeiten und zu ermitteln, wo und wieviel Personal verlagert und insbesondere eingespart werden kann.

Der LRH erinnert daran: KoPers ist darauf angewiesen, dass die Ressorts „mitziehen“. Sie müssen die Reorganisation der Personalverwaltung aktiv unterstützen und fördern. Ressortegoismen müssen zurückstehen.¹

Für die Aufteilung der Personalarbeit zwischen Ressorts und DLZP muss es **eine** Linie geben. Um diese Aufgabe zu koordinieren und zu steuern, hat die Staatskanzlei die Projektgruppe Kooperatives Personalmanagement eingerichtet. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

9.4 Die Organisation im DLZP ist noch unklar

Für die Arbeit im DLZP ist es unerlässlich, sich über die künftigen Arbeitsabläufe Gedanken zu machen. Darüber hinaus stehen andere wichtige Überlegungen an:

- Welches Personal wird wann benötigt?
- Welcher Bedarf an Räumen und Technik entsteht?
- Welche Struktur (Abteilungen, Sachbereiche, Leitungsspanne) braucht das DLZP für seine Arbeit?

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 9.2.4.

Im Frühjahr 2015 wurde im damaligen FVA eine Stabsstelle „Aufbau DLZP“ eingerichtet. Die o. g. Fragen wurden bisher jedoch nicht hinreichend beantwortet. Der LRH hatte dies bereits im Mai 2015 kritisiert.¹ Die Antworten der Landesregierung² auf die aufgeworfenen Fragen und Kritikpunkte waren jedoch nicht zufriedenstellend.³ Den vom Finanzausschuss zur Sitzung am 14.04.2016 geforderten Sachstandsbericht zu KoPers⁴ hat die Landesregierung mit Umdruck 18/5844 vorgelegt.

Belastbare Aussagen zu Personal- und Raumbedarf sowie den zukünftigen Strukturen der Aufbauorganisation hält die **Staatskanzlei** erst dann für möglich, wenn die Umsetzungskonzepte für das kooperative Personalmanagement final abgestimmt sind. Dabei würden das Projekt Organisation und das DLZP intensiv zusammenarbeiten. Ab Frühjahr 2015 sei Hauptaufgabe des „Aufbaustabs DLZP“ gewesen, im Projekt Reorganisation mitzuwirken. Folgerichtig seien beide Bereiche ab 01.10.2015 zum Projekt Organisation zusammengelegt worden.

Nach dem aktuellen Sachstandsbericht⁵ werden sich die Einführungstermine für KoPers/Besoldung und KoPers/Entgelt um mehrere Monate verschieben. Diese Verzögerung muss das Projekt Organisation aus Sicht des **LRH** nutzen, um die Prozessagenda umzusetzen und den Umbau des DLZP zügig voranzutreiben. Denn: Wenn die Abrechnungsmodule der Software KoPers eingeführt sind, darf es keine weiteren Verzögerungen bei der Reorganisation der Personalverwaltung geben.

Auch die Abrechnungsprozesse hätten rechtzeitig angepasst werden können: Seit nunmehr 7 Jahren bereitet die Landesregierung die Einführung des Abrechnungsmoduls vor. Wie sich nun herausstellt, hat sie vor allem die technische Seite betrachtet. Die Abläufe bei der Abrechnung hat sie bis Ende 2015 nicht überprüft. Folge: Die Staatskanzlei muss nun auch noch die Abläufe bei der Abrechnung identifizieren, analysieren und bis Mitte 2016 optimieren. Hier hat offensichtlich die Steuerung gefehlt.

9.5 **Aufsicht: Zwei sind einer zu viel**

Die Personalverwaltung des Landes muss sich verändern. Alle Ressorts müssen an einem Strang ziehen. Der LRH hat bereits dargestellt, wie wichtig dies ist.⁶ Die herausgehobene Stellung des DLZP in der Struktur

¹ Umdrucke 18/4431 und 18/4860.

² Umdrucke 18/4766 und 18/5167.

³ 100. Sitzung des Finanzausschusses am 10.09.2015, TOP 3. 111. Sitzung des Finanzausschusses am 03.12.2015, TOP 1.

⁴ 117. Sitzung des Finanzausschusses am 28.01.2016, TOP 3.

⁵ Umdruck 18/5844.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 9.

der Landesverwaltung¹ nützt dem Umbau. Daher ist es aus Sicht des LRH sinnvoll, wenn es der Staatskanzlei zugeordnet ist.

Neben der Dienst- ist auch teilweise die Fachaufsicht über das DLZP der Staatskanzlei zugewiesen. Soweit das DLZP beamten- und tarifrechtliche Leistungen festsetzt und anweist, obliegt die Fachaufsicht dem Finanzministerium.² Diese Trennung von Dienst- und Fachaufsicht ist problematisch. Denn beides hängt eng miteinander zusammen, es besteht eine Wechselwirkung. Deswegen sieht § 14 Abs. 2 LVwG³ vor, dass in der Regel beides in einer Hand liegt. Eine eindeutige Abgrenzung in der Praxis wird schwierig sein. Deshalb sollte auch die Fachaufsicht vollständig bei der Staatskanzlei liegen.

Der Bereich „Arbeits- und Tarifrecht, Finanzielles Dienstrecht“ sollte daher aus dem Finanzministerium in die Staatskanzlei verlagert werden. Der Aufwand für Abstimmungen entfielen. Und es gäbe noch einen Vorteil: Weitere Zuständigkeiten für ressortübergreifende Personalfragen wären in der Staatskanzlei gebündelt.

Der LRH hat der Staatskanzlei und dem Finanzministerium diese Lösung vorgeschlagen. Die **Staatskanzlei** teilt dazu mit, dass sie dies derzeit nicht aufgreifen wolle. In der sensiblen Phase der Implementierung neuer Aufgaben und der Weiterentwicklung des FVA zu einem DLZP sei es gerechtfertigt, die Fachaufsicht getrennt wahrzunehmen. Dadurch könnten für die Bereiche „Abrechnung“ und „neue Aufgaben“ die vorhandenen Kompetenzen und Erfahrungen von Finanzministerium und Staatskanzlei genutzt werden.

Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag.

9.6 Reorganisation hört beim DLZP nicht auf

Die Reorganisation des Personalmanagements kann sich nicht auf das DLZP beschränken. Es nimmt allen Ressorts im Zuge der Zentralisierung Arbeit ab. Das darf aber nicht alles sein: Die in den Ressorts verbleibenden Personalverwaltungsaufgaben müssen ebenfalls überprüft und optimiert werden. Deshalb muss auch dort Personal abgebaut werden.

¹ Vgl. Tz. 9.1.

² Art. 1 Nr. 4 der Landesverordnung zur Änderung der Errichtungsverordnung Finanzverwaltungsamt vom 11.11.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 429.

³ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) i. d. F der Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.09.2015 zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes und des Straßen- und Wegegesetzes, GVOBl. Schl.-H. S. 322.