



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

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

11. Digitalisierung von Personalakten

Digitale Personalakten sind eine Grundvoraussetzung für die moderne Personalverwaltung. Nur so können zentrale Personalverwaltung und Dienststelle zeitgleich auf die Personalakten zugreifen.

Bei der Digitalisierung der Personalakten wurden neben dem Haushaltsrecht auch die Regeln des Projektmanagements nicht beachtet.

Das Digitalisierungsvorhaben wurde im Juli 2016 aufgrund einer Gerichtsentscheidung unterbrochen. Das Projektziel, bis Ende 2016 alle Personalakten des Landes zu digitalisieren, konnte damit nicht erreicht werden.

Die Staatskanzlei muss jetzt die vertraglichen und konzeptionellen Voraussetzungen schaffen, damit der Digitalisierungsprozess fortgesetzt werden kann. Die Einführung kooperativer Personalprozesse darf nicht gefährdet werden.

11.1 Mängel bei der Durchführung von IT-Projekten - immer noch ein Dauerthema

Seit 2010 hat der LRH fortlaufend¹ festgestellt, dass IT-Projekte begonnen wurden, obwohl die personellen bzw. finanziellen Ressourcen fehlten. Auch für ressortübergreifende Projekte stand Projektmanagement-Know-how nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung. Defizite im Vertragsmanagement führten zudem dazu, dass die Voraussetzungen für ein wirksames und wirtschaftliches Leistungs- und Rechnungscontrolling fehlten.

11.2 Was wurde geprüft?

Der LRH hat 2016 die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von 3 ausgewählten IT-Maßnahmen des Zentralen IT-Managements in der Staatskanzlei betrachtet:

- Mit dem Verfahren ITWeb 2.0 plant, bewirtschaftet und steuert das Zentrale IT-Management den IT-Haushalt des Landes.
- Unter dem Stichwort „+1.service“² hat das Zentrale IT-Management an einem Standard für eine Betreuung der IT-Arbeitsplätze durch Dataport

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18, Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 21 und 22 sowie Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

² Vgl. Nr.12 dieser Bemerkungen.

gearbeitet, um die Dienststellen mittelfristig von diesen Aufgaben zu entlasten.

- Mit dem Projekt „Digitalisierung von Personalakten“ (DigiPA) sollten die Voraussetzungen für kooperative Personalprozesse geschaffen werden.

Bei den letzten beiden Maßnahmen haben sich die seit 2010 festgestellten Mängel in bemerkenswerter Weise bestätigt.

11.3 Digitalisierung von Personalakten - worum geht es?

Mit dem Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“ (KoPers) verfolgt die Landesregierung seit 2004/2005 das Ziel, ein integriertes Personalmanagementverfahren einzuführen.¹ Zum einen sollen die bisher eingesetzten Verfahren zur Personalabrechnung abgelöst werden. Zum anderen soll mit dem Projekt die Personalverwaltung modernisiert werden.²

Die Landesregierung hat im Oktober 2013 einen Grundsatzbeschluss zur Organisation der Personalarbeit getroffen. Danach soll ein „Kooperatives Personalmanagement auf Basis standardisierter Prozesse“ eingeführt werden. Die Personalprozesse sollen optimiert und so weit wie möglich automatisiert und zentralisiert werden. Der gemeinsame Zugriff von der zentralen Personalverwaltung und den dezentralen personalverwaltenden Dienststellen auf eine elektronische Personalakte ist eine Grundvoraussetzung für kooperative Personalprozesse.

Die Staatskanzlei hat sich im Bereich KoPers ab Februar 2014 mit der Digitalisierung von Personalakten befasst. Mit externer Unterstützung wurden erste konzeptionelle Grundlagen für die Digitalisierung der Personalakten geschaffen. Ob elektronische Personalakten im Verfahren KoPers geführt werden können, wurde zu diesem Zeitpunkt noch geprüft. Daher sollten die elektronischen Personalakten zunächst im eAkte-System des Landes geführt werden.

Die Verantwortlichkeit für die Digitalisierung der Personalakten ging im 4. Quartal 2014 aus dem Bereich KoPers in das Zentrale IT-Management in der Staatskanzlei über.

Die Digitalisierung der Personalakten sollte in mehreren Teilprojekten bis Ende 2016 umgesetzt werden. In einem Pilotprojekt im Ministerium für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium) wurden ab Juni 2015

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 8.

² Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.

zunächst die Personalakten der Lehrkräfte digitalisiert. In den Folgeprojekten wurden mehrere kleine Personalaktenbestände in einem Teilprojekt (sogenannte Campus-Projekte) zusammengefasst.

Im Juli 2016 wurde der Digitalisierungsprozess nach einer Gerichtsentcheidung gestoppt. Bereits zum Scan-Dienstleister transportierte Personalakten, die noch nicht digitalisiert waren, wurden wieder zurückgeholt.

11.4 **Rahmenbedingungen für Projekte stimmen immer noch nicht**

Das Zentrale IT-Management hat zwar ab 2014 damit begonnen, Projektmanagement-Know-how aufzubauen.¹ Es reicht aber nicht aus, Mitarbeiter in Projektmanagementmethoden zu schulen. Projekte können nur dann erfolgreich sein, wenn die dafür erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen auf Dauer zur Verfügung stehen.

Beim Projekt DigiPA lagen diese Voraussetzungen schon zu Beginn nicht vor. Im Projekthandbuch² definierte Projektstrukturen wurden gar nicht erst eingerichtet.

Das Digitalisierungsvorhaben wurde ab Dezember 2014 im Zentralen IT-Management mit minimalem Personaleinsatz in der bestehenden Verwaltungsorganisation umgesetzt. Weder im Zentralen IT-Management noch bei Dataport standen die erforderlichen Kapazitäten für die Erstellung von Verträgen und Konzepten bzw. für die Projektdokumentation kontinuierlich zur Verfügung.

11.5 **Auftragsgegenstand nicht eindeutig definiert**

Der Auftragsgegenstand wurde im Projekt DigiPA vor Leistungsbeginn nicht hinreichend festgelegt. Es wurde weder eine Anforderungsbeschreibung noch ein Lastenheft erstellt. Stattdessen wurden die konzeptionellen Grundlagen für das Digitalisierungsvorhaben gemeinsam mit Dataport und externen Dienstleistern bis zum Abschluss des Pilotprojekts im Bildungsministerium fortgeschrieben.

Der Staatskanzlei lagen zum Projektbeginn keine verlässlichen Angaben der Ressorts dazu vor, wie viele Personalakten digitalisiert werden sollen.

¹ Umdruck 18/2081.

² Nicht veröffentlicht.

11.5.1 Anzahl der Personalakten - nicht in allen Dienststellen bekannt

Die Zahl und der Umfang der zu digitalisierenden Personalakten sind wesentliche Einflussfaktoren für die Dauer und die Kosten des Digitalisierungsvorhabens.

Im Pilotprojekt im Bildungsministerium hat sich herausgestellt, dass die im Vorwege erhobenen Angaben nicht zutreffen. Statt der erwarteten 50.000 Lehrpersonalakten wurden letztendlich weniger als 33.000 Akten digitalisiert. Da die Preiskalkulation des Scan-Dienstleisters mengenabhängige Rabatte enthielt, führt dies zu Mehrkosten von rund 450 T€. ¹

Die Staatskanzlei muss die Angaben der Ressorts zum Personalaktenbestand hinterfragen. Nur auf Basis eines validen Mengengerüsts lassen sich Mehrkosten bei den Folgeprojekten vermeiden.

11.5.2 Beschaffung oder Erbringung - Dataport nimmt eine Doppelrolle ein

Dataport nimmt als zentraler IT-Dienstleister gegenüber den Dienststellen des Landes mehrere Rollen ein.

Einerseits wird Dataport als zentrale IT-Beschaffungsstelle für die Bedarfsstellen tätig und kauft deren IT-Bedarf am Markt. Das Spezial-Know-how für vergaberechtskonforme Beschaffungen wurde gebündelt. Die Qualität der Beschaffungsverfahren sollte verbessert werden.

Andererseits wird Dataport als zentraler IT-Dienstleister selbst für die Dienststellen tätig. Dataport stellt z. B. Rechenzentrumsleistungen für den Betrieb von Fachverfahren zur Verfügung und erbringt andere IT-Leistungen wie z. B. Programmierarbeiten. Insofern muss bei jedem Auftrag an Dataport unterschieden werden, ob Dataport eine Leistung am Markt beschaffen soll oder ob Dataport diese Leistung selbst erbringen soll.

Sowohl der Bereich KoPers als auch das Zentrale IT-Management haben es versäumt, revisionssicher zu belegen, womit Dataport tatsächlich beauftragt werden sollte. Dieser Mangel hat sich negativ auf die Prüfung vergabe- und vertragsrechtlicher Fragen ausgewirkt.

¹ Fixkostenkalkulation, Stand: Februar 2016, nicht veröffentlicht.

11.6 **Vergaberecht - ein lästiges Hindernis?**

Öffentliche Aufträge unterliegen den Regeln des Vergaberechts. Dadurch sollen Aufträge im Wettbewerb und in transparenten Verfahren vergeben werden. Vergaberecht soll sowohl die Auftraggeber- als auch die Auftragnehmerseite vor unzulässiger Einflussnahme schützen.

Mit der Einrichtung einer zentralen IT-Beschaffungsstelle bei Dataport sollten die Dienststellen von vergaberechtlichen Prüfungen entlastet werden.

11.6.1 **Vergaberechtliche Prüfung durch Dataport dauert fast 12 Monate**

Die Staatskanzlei hat im 1. Quartal 2014 erstmalig vergaberechtliche Fragen zum Digitalisierungsvorhaben an Dataport gerichtet. Nachfragen des Bereichs KoPers und des Zentralen IT-Managements bis Anfang 2015 machen deutlich, dass sich die Staatskanzlei grundsätzlich der vergaberechtlichen Relevanz des Vorhabens bewusst war.

Gleichwohl wurde auf eine Konkretisierung des Auftragsgegenstands gegenüber Dataport verzichtet. Die Frage blieb offen, ob Dataport die Leistung am Markt beschaffen oder selbst erbringen sollte.

Obwohl sich die Staatskanzlei und Dataport bewusst waren, dass Dataport die Scan-Dienstleistungen nicht mit eigenem Personal erbringen kann, wurde von einer Ausschreibung abgesehen. Stattdessen wurde nach Lösungen gesucht, wie sich Dataport durch Unterauftragnehmer im Projekt DigiPA unterstützen lassen kann.

Das Zentrale IT-Management zieht sich in Bezug auf vergaberechtliche Fragen auf eine schriftliche Bestätigung von Dataport vom Februar 2015 zurück. Danach waren alle Unterstützungsleistungen über bestehende Rahmenvereinbarungen abgedeckt.

Der LRH erkennt an, dass eine zentrale Beschaffungsstelle die Dienststellen nur dann effektiv von Vergaberechtsfragen entlasten kann, wenn die Dienststellen sich auf die vergaberechtliche Bewertung Dataports verlassen können.

Eine Zentrale Beschaffungsstelle ist aber auch kein „Rundum-sorglos-Paket“. Das Land wird seiner Trägerverantwortung gegenüber Dataport nur gerecht, wenn Hinweise auf die Missachtung von vergaberechtlichen Regelungen im Rahmen des Beschaffungscontrollings aufgegriffen werden. Die Staatskanzlei muss klären, ob und unter welchen Voraussetzungen Landesdienststellen Leistungen aus einer Rahmenvereinbarung nutzen können, die Dataport für sich selbst ausgeschrieben hat.

Sie muss zudem darauf hinwirken, dass vergaberechtliche Bewertungen durch Dataport stringent durchgeführt und revisionssicher dokumentiert werden.

11.6.2 **Auch Rahmenvereinbarungen haben Grenzen**

Dataport deckt als Zentraler IT-Dienstleister mehrerer Bundesländer zwar ein umfangreiches Leistungsportfolio ab. Das Scannen von umfangreichen Dokumentenmengen für den Kunden gehörte bisher aber nicht dazu. Gleichwohl tritt Dataport im Projekt DigiPA als Auftragnehmer für Scan-Dienstleistungen gegenüber dem Zentralen IT-Management auf. Dataport nimmt im Projekt DigiPA Leistungen von 2 Rahmenvertragspartnern (Firmen A und B) in Anspruch. Diese lassen sich wiederum durch einen Scan-Dienstleister unterstützen.

Dataport hat 2012 Rahmenvereinbarungen zur Betriebsunterstützung für sich selbst ausgeschrieben. Die Rahmenvereinbarung mit der Firma A ist im Juli 2016 ausgelaufen. Die Rahmenvereinbarung mit der Firma B wurde bis Juli 2017 verlängert.

Rahmenvereinbarungen verfolgen nach § 4 VOL/A¹ den Zweck, in einem Vergabeverfahren für einen bestimmten Zeitraum die Konditionen für zukünftige Einzelaufträge festzulegen.

Auftraggeber dürfen Rahmenvereinbarungen nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht. Insbesondere sind Rahmenvereinbarungen kein „Selbstbedienungsladen“, aus dem sich jede Stelle bedienen kann, die eine entsprechende Leistung benötigt. Eine Rahmenvereinbarung, die Dataport für sich selbst ausgeschrieben hat, ist daher anders zu bewerten als eine Rahmenvereinbarung, die Dataport als zentrale IT-Beschaffungsstelle für ein oder mehrere Trägerländer ausgeschrieben hat. Rahmenvereinbarungen sollen Dataport nicht dazu ertüchtigen, in Geschäftsfeldern tätig zu werden, die beim Abschluss der Rahmenvereinbarung nicht zum eigenen Leistungsportfolio gehörten. Die Grenzen des Vergaberechts wurden mit den Scan-Dienstleistungen im Projekt DigiPA überschritten.

11.7 **Vertragsmanagement - weiter notleidend**

Die Risiken einer heterogenen Vertragslandschaft werden im IT-Bereich schon seit 2007 diskutiert. Einerseits fehlte dem Zentralen IT-Management ein Überblick über die IT-Verträge, weil diese nicht zentral erfasst oder

¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) vom 20.11.2009, veröffentlicht im Bundesanzeiger, Nr. 196a am 29.12.2009, Stand: 28.06.2016.

vorgehalten werden. Andererseits unterschieden sich Verträge für vergleichbare Leistungen nicht nur in Leistungsumfang und Preisen, sondern auch in der Leistungsabgrenzung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Vertragsinhalte, Leistungsbeschreibungen und Preise waren häufig vom Verhandlungsgeschick der handelnden Personen abhängig.

Daran hat sich in den letzten Jahren nur wenig geändert. Auch 2012 fehlten die Grundlagen für ein effizientes Vertrags- und Leistungscontrolling.¹ Das Zentrale IT-Management hat zwar 2014 einen Katalog mit Musterverträgen veröffentlicht.² Trotzdem hat der LRH 2015 weitere Optimierungspotenziale bei der Vertragsgestaltung sowie beim Vertrags- und Leistungscontrolling festgestellt.³ Er hat dem Zentralen IT-Management u. a. empfohlen, auch das Know-how für Vertragsgestaltung und -controlling in einem Kompetenzzentrum zu bündeln. Zudem sollten Regelungen für Vorvertragsphasen geschaffen und die Prozesse für die Vertragserstellung beschleunigt werden.

Die Defizite im Vertragsmanagement haben sich beim Projekt DigiPA bestätigt.

11.7.1 **Vorvereinbarungen - Regel statt Ausnahme**

Vorvereinbarungen dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen als temporärer Platzhalter geschlossen werden. Sie dürfen nicht zu einer Dauerlösung werden. Durch Vorvereinbarungen soll sichergestellt werden, dass keine Leistungen ohne Vertrag erbracht werden.

Seit Projektbeginn im Dezember 2014 wurden über 30 Vorvereinbarungen für DigiPA geschlossen. Das Zentrale IT-Management als Auftraggeber hat darüber Leistungen im Umfang von mehr als 3 Mio. € bei Dataport als Auftragnehmer beauftragt. Die fast 33.000 Personalakten der Lehrkräfte wurden vollständig auf Basis von Vorvereinbarungen digitalisiert. Mehrere Vorvereinbarungen wurden allerdings erst erstellt, als Dataport eine Grundlage für die Rechnungsstellung benötigte. Damit wird der Sinn und Zweck von Vorvereinbarungen konterkariert.

11.7.2 **Vertragsverhandlungen - und kein Ende**

Die Vertragsverhandlungen für einen Gesamtvertrag für das Digitalisierungsvorhaben zwischen Zentralem IT-Management und Dataport wurden erst nach mehr als 15 Monaten im Mai 2016 abgeschlossen. Auch bei den

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 21.

² Umdruck 18/3035.

³ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

Abrufen der personalaktenführenden Stellen aus dem Gesamtvertrag hat sich die Staatskanzlei nicht an die selbst gesetzten Regeln gehalten. Mit der Digitalisierung der Personalakten in den Folgeprojekten wurde begonnen, bevor die Abrufe von den personalaktenführenden Stellen erteilt worden waren.

Dataport und das Zentrale IT-Management haben in den letzten Jahren zwar erste Schritte zur Vertragsstandardisierung und zur Verbesserung des Vertragsmanagements eingeleitet. Bisher sind aber keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Es dauert immer noch zu lange, bis Verträge erstellt und mit dem Kunden abgestimmt sind. Die schlechte Qualität von Vorvereinbarungen und Verträgen mit Rechenfehlern und falschen Verweisen ist ein Anzeichen dafür, dass weder das Zentrale IT-Management noch Dataport ausreichende Personalressourcen für die Vertragsgestaltung und Qualitätssicherung einplanen.

Nach dem Digitalisierungsstopp hat die Staatskanzlei im Juli 2016 weitere Vorvereinbarungen geschlossen. Darüber sollte u. a. die Rückholung von Personalakten vom Scan-Dienstleister sichergestellt werden.

Einen Vertrag dazu, welche Kosten für den Zeitraum des Digitalisierungsstopps anfallen, konnte die Staatskanzlei im November 2016 nicht vorlegen. Die Vertragsverhandlungen mit dem Scan-Dienstleister dauerten an. Über Vertragsanpassungen des Gesamtvertrags verhandelten das Zentrale IT-Management und Dataport ebenfalls noch.

11.7.3 **Viele Akteure verschlechtern die Transparenz**

Das Zentrale IT-Management hat für das Digitalisierungsvorhaben lediglich bilaterale Vereinbarungen mit Dataport geschlossen. Dataport lässt sich bei der Leistungserbringung durch mehrere Rahmenvertragspartner unterstützen. Rahmenvertragspartner A erbringt selbst Leistungen für das Projektmanagement. Darüber hinaus werden die Leistungen des Scan-Dienstleisters über Rahmenvertragspartner A abgerechnet, der sich mit der Verpackung, dem Transport und der Lagerung der Akten beschäftigt. Über Rahmenvertragspartner B wird das Scannen der Personalakten abgewickelt. Dieser erbringt selbst keine Leistungen für das Digitalisierungsvorhaben, sondern rechnet lediglich Leistungen des Scan-Dienstleisters gegenüber Dataport ab.

Dataport hat die mit dem Zentralen IT-Management vereinbarten Leistungen nicht immer wie vereinbart 1 : 1 an die Rahmenvertragspartner weitergeleitet. Die Vereinbarungen der Rahmenvertragspartner mit dem Scan-Dienstleister liegen für die Staatskanzlei komplett im Dunkeln.

Die Vielzahl der Akteure und die schlechte Qualität der bilateralen Verträge führen dazu, dass die Grundlagen für ein effektives Leistungscontrolling und eine ordnungsgemäße Abrechnung fehlen.

11.8 **Keine Fortschritte bei Leistungsnachweisen und Rechnungen**

Der LRH hat zuletzt 2015 auf Optimierungspotenziale bei der Abrechnung von IT-Leistungen hingewiesen.¹ Leistungsnachweise wurden zum Teil erst Monate später vorgelegt. Eine effiziente Leistungskontrolle wird damit behindert. Rechnungen wurden auch dann beglichen, wenn eine vertragliche Grundlage fehlte oder es keinen Nachweis gab, dass die abgerechnete Leistung tatsächlich erbracht wurde.

Das Zentrale IT-Management und Dataport haben angekündigt, ihre Prozesse für Verträge, Leistungsnachweise und Rechnungen zu optimieren.

Fortschritte lassen sich im Projekt DigiPA noch nicht feststellen.

11.8.1 **Leistungsnachweise und Rechnungen immer noch schleppend**

Projektleistungen, die der Rahmenvertragspartner A für das Projekt DigiPA erbracht hat, wurden zeitnah im Folgemonat durch einen Leistungsnachweis bestätigt. Dagegen hat Dataport Leistungsnachweise für Eigenleistungen häufig erst Monate später vorgelegt. Ein wirksames und wirtschaftliches Leistungscontrolling wird damit erschwert.

Dataport hat auch im Projekt DigiPA sowohl eigene Leistungen als auch Fremdleistungen zum Teil erst mehrere Monate nach der Leistungserbringung mit der Staatskanzlei abgerechnet.

Zentrales IT-Management und Dataport müssen im Interesse einer ordnungsgemäßen und kontinuierlichen Rechnungsabwicklung weiter an einer Optimierung ihrer Prozesse arbeiten.

11.8.2 **„Umrechnungsakrobatik“ - oder von Blattzahlen zu Personenstunden**

Das Preismodell des Scan-Dienstleisters geht davon aus, dass Leistungen z. B. je Personalfall oder je Karton anfallen bzw. auf Basis der gescannten Blattzahlen abgerechnet werden.

Die Rahmenvereinbarungen zur Betriebsunterstützung sehen dagegen vor, dass Personalleistungen gegen Leistungsnachweis in Rechnung

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

gestellt werden. Die Tagespreise für verschiedene Qualifikationen sind Bestandteil der Rahmenvereinbarungen.

Leistungen des Scan-Dienstleisters werden gegenüber den Rahmenvertragspartnern Dataports in Blattzahlen bzw. Kartons abgerechnet. Die Rahmenvertragspartner und Dataport rechnen die ermittelten Summen in Personenstunden um und stellen diese der Staatskanzlei gegen Leistungsnachweis in Rechnung. Diese „Umrechnungsakrobatik“ und unterschiedliche Berechnungswege für die Steueranteile führen dazu, dass erhebliche Rundungsdifferenzen bei der Weiterberechnung an die Staatskanzlei entstehen.

Die vom Scan-Dienstleister ausgewiesenen Mengen zu Kartons oder Blattzahlen wurden weder von den Rahmenvertragspartnern noch von Dataport oder der Staatskanzlei hinterfragt. Die errechneten Personenstunden werden formelbasiert auf die Arbeitstage eines Monats aufgeteilt. Das Zentrale IT-Management bestätigt anhand dieser „pro-forma“-Leistungsnachweise, dass der Scan-Dienstleister die errechneten Stunden erbracht hat.

Die Staatskanzlei hat die Leistungen des Scan-Dienstleisters bezahlt, obwohl sie nicht überprüfen kann, ob die in Rechnung gestellten Leistungen tatsächlich erbracht wurden.

11.9 Digitalisierungsstopp - und nun?

Das Oberverwaltungsgericht Schleswig hat am 27.07.2016 entschieden¹, dass die Digitalisierung von Personalakten durch einen privaten Unterauftragnehmer nicht im Einklang mit den Regelungen des Beamtenrechts steht. Die Staatskanzlei kann sich nach Auffassung des Gerichts in Bezug auf Personalakten nicht auf die Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung im Landesdatenschutzgesetz berufen. Es wäre eine ausdrückliche Ermächtigung im Beamtenrecht erforderlich gewesen.

Die Staatskanzlei hat daraufhin am 28.07.2016 die weitere Digitalisierung der Personalakten durch den externen Scan-Dienstleister gestoppt. Gemeinsam mit dem Scan-Dienstleister wurden Maßnahmen ergriffen, die einen Zugriff auf die Personalakten des Landes verhindern.

Die Auswirkungen des Digitalisierungsstopps wurden vom Chief Information Officer (CIO) des Landes in der Presse² mit einem Schaden von bis zu 300 T€ und Verzögerungen von voraussichtlich 4 Monaten angegeben.

¹ Aktenzeichen 2 MB 11/16, Oberverwaltungsgericht Schleswig vom 27.07.2016.

² Kieler Nachrichten vom 30.07.2016 - Personalakten zurück in Beamtenhand.

Im November 2016 ging das Zentrale IT-Management von einer 6-monatigen Unterbrechung aus, sodass auch von steigenden Kosten auszugehen ist.

Der Digitalisierungsstopp dauert auch im März 2017 noch an.

11.9.1 **Rückholung von Personalakten**

Für die bereits digitalisierten Personalakten der Lehrkräfte und des Teilprojekts Campus I wurde entschieden, dass die Papierakten im Sicherheitsarchiv des Scan-Dienstleisters verbleiben. Die Software, über die der Zugriff auf die Akten beim Scan-Dienstleister möglich wäre, ist für den Zeitraum des Digitalisierungsstopps deaktiviert. Die Personalstellen haben aber über das eAkte-Verfahren Zugriff auf die Personalakten.

Für die bereits zum Scan-Dienstleister transportierten, aber noch nicht digitalisierten Personalakten des Teilprojekts Campus II wurde eine Rückholung der Papierakten vereinbart. Mitarbeiter der betroffenen Personalstellen haben das Rückheften und die Verpackung der Personalakten beim Scan-Dienstleister überwacht. Die Personalakten befinden sich wieder in den Personalstellen.

11.9.2 **Anpassung der gesetzlichen Grundlagen**

Die Staatskanzlei hat den Prozess zur Änderung des Landesbeamtengesetzes (LBG) im August 2016 eingeleitet. Dadurch sollte eine Rechtsgrundlage für eine Auftragsdatenverarbeitung von Personalakten geschaffen werden.

Die Ergänzungen des LBG (§§ 85 und 89a) orientieren sich an entsprechenden bundesgesetzlichen Regelungen. Die Neufassung ist im Oktober 2016 in Kraft getreten.¹

Damit hat die Staatskanzlei aber nur eine Voraussetzung für die Fortsetzung der Digitalisierung geschaffen.

11.9.3 **Verträge und Konzepte müssen überarbeitet werden**

Die Staatskanzlei hat gemeinsam mit Dataport einen Prozess zur Anpassung der Verträge an die neue Rechtsgrundlage eingeleitet. Insbesondere müssen die Verweise auf datenschutzrechtliche Vorschriften zur Auftragsdatenverarbeitung überprüft und angepasst werden. Die Staatskanzlei

¹ Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert am 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 999.

beabsichtigt, die Einbindung von Unterauftragnehmern im Vertrag weiter zu konkretisieren.

Außerdem haben Staatskanzlei und Dataport damit begonnen, die Konzeptlage für DigiPA zu überarbeiten.

Im November 2016 hat die Staatskanzlei mitgeteilt, dass die Konzeptarbeiten voraussichtlich bis Ende 2016 abgeschlossen werden sollen.

11.9.4 **Folgeprojekte stehen in der Warteschleife**

Die Projektplanungen der Staatskanzlei sahen ursprünglich einen Abschluss des Digitalisierungsvorhabens bis Ende 2016 vor. In 5 weiteren Teilprojekten sollten u. a. die Personalakten der Steuerverwaltung, der Landespolizei sowie der Gerichte und Staatsanwaltschaften und weiterer Behörden digitalisiert werden. Da bisher lediglich 37.000 von 65.000 Personalakten digitalisiert wurden, stehen noch rund 43 % des Personalaktenbestands zur Digitalisierung an.

Das Zentrale IT-Management hat im November 2016 mitgeteilt, dass mit der Detailplanung für die weiteren Projekte erst begonnen werde, wenn die vertraglichen und konzeptionellen Voraussetzungen erfüllt seien und der Digitalisierungsstopp aufgehoben werden könne.

Die Staatskanzlei muss den Digitalisierungsprozess zügig zum Abschluss bringen. Die Einführung kooperativer Personalprozesse darf nicht gefährdet werden.

11.10 **Mit der Digitalisierung ist es nicht getan - was kommt danach?**

Bis zum Digitalisierungsstopp am 28.07.2016 wurden 37.000 Personalakten der Lehrkräfte und aus einigen Ressorts digitalisiert und in der eAkte für die Personalsachbearbeitung zur Verfügung gestellt. Die Papierakten befinden sich weiterhin im Archiv des Scan-Dienstleisters.

Damit wurde nur ein Zwischenschritt auf dem Weg von der Papierpersonalakte zur digitalen Personalakte erreicht.

11.10.1 **Vollständigkeitskontrolle noch nicht abgeschlossen**

Staatskanzlei, Dataport und der Scan-Dienstleister können bisher nicht beantworten, ob alle an den Scan-Dienstleister übergebenen Personalakten auch vollständig digitalisiert und im eAkte-System des Landes für die Personalsachbearbeitung bereitgestellt wurden.

Die Staatskanzlei hat gemeinsam mit Dataport damit begonnen, Kontrollmechanismen aufzubauen. Es muss abgeglichen werden, ob alle dem Scan-Dienstleister übergebenen Dokumente auch digitalisiert und in den elektronischen Personalakten abgelegt wurden.

Da der Scan-Dienstleister während des Digitalisierungsstopps keinen Zugriff auf die Personaldaten des Landes hat, wurden die Arbeiten im Juli 2016 unterbrochen.

Die Staatskanzlei muss die Vollständigkeitskontrolle insbesondere für die seit Juni 2015 digitalisierten Lehrerpersonalakten nach Ende des Digitalisierungsstopps zeitnah abschließen. In einem zweiten Schritt müssen diese Prüfungen für die Personalakten der Folgeprojekte fortgesetzt werden.

11.10.2 **Voraussetzungen für die Vernichtung der Papierakten noch nicht gegeben**

Mit der Digitalisierung der Personalakten und der weiteren Bearbeitung der Personalfälle in den elektronischen Personalakten ist es nicht getan.

Grundsätzlich werden die Papierpersonalakten für einen Zeitraum von 24 Monaten in einem Sicherheitsarchiv beim Scan-Dienstleister aufbewahrt. Bis dahin sollen die personalaktenführenden Stellen eine fachliche Qualitätssicherung der elektronischen Personalakten durchgeführt haben. Wie und in welchem Umfang diese nachgelagerte Qualitätssicherung von den Personalsachbearbeitern neben dem Tagesgeschäft geleistet werden kann, wollte die Staatskanzlei mit den betroffenen Stellen klären.

Die Staatskanzlei hat im November 2016 bestätigt, dass das Bildungsministerium noch nicht mit der nachgelagerten Qualitätssicherung für die fast 33.000 Personalakten der Lehrkräfte begonnen hat. Ein Konzept für die nachgelagerte Qualitätssicherung soll bis zum Ende des Digitalisierungsstopps erstellt werden.

Vor der Löschung der Papierakten muss die erfolgreiche Qualitätssicherung bescheinigt werden. Die Staatskanzlei muss daher auch ein finanzielles Interesse daran haben, dass die Qualitätssicherung innerhalb der geplanten 24 Monate abgeschlossen wird.

11.11 **Stellungnahme der Staatskanzlei**

Die **Staatskanzlei** stimmt inhaltlich mit den Bemerkungen überein. Sie teilt mit, dass die Konzeptvorlagen weitgehend fertiggestellt wurden. Die personalaktenführenden Stellen müssten die Konzepte jetzt sukzessive an

ihre Bedürfnisse und Entscheidungen anpassen. Die Vertragsanpassungen hätten im Februar 2017 weitgehend zwischen der Staatskanzlei als Auftraggeber und den beteiligten Auftragnehmern und Unterauftragnehmern abgestimmt werden können. Eine Vertragsunterzeichnung habe bis zum 27.02.2017 jedoch nicht stattgefunden.

Die Staatskanzlei beabsichtigt im März 2017 eine Beschlussfassung der Staatssekretärsrunde herbeizuführen, mit der die Zustimmung zur Fortsetzung des Digitalisierungsvorhabens nach § 89a Abs. 2 LBG erteilt werden soll. Mit einer Wiederaufnahme des Digitalisierungsvorhabens sei nicht vor April 2017 zu rechnen.