

8. KoPers: Noch immer eine Zwischenbilanz

Sie sollte reorganisiert, zentralisiert und modernisiert werden: die Personalverwaltung des Landes Schleswig-Holsteins. Seit 2009 arbeitet die Landesregierung an diesem Projekt namens KoPers, das 26,5 Mio. € kosten sollte und doch schon über 80 Mio. € gekostet hat.

Erfolgreich war der Wechsel der IT, um die Bezüge der rund 100.000 Bediensteten und Versorgungsempfänger des Landes auszuzahlen.

Ob das eigentliche Ziel einer digitalen und modernisierten Personalverwaltung erreicht wird, bleibt abzuwarten. Derzeit finden im Bildungsministerium und im Landespolizeiamt sogenannte Pilotverfahren statt, um zu testen, was KoPers tatsächlich leisten kann.

Schon jetzt wird deutlich, dass es Schwierigkeiten gibt: Für das Bewerbungsmanagement von Lehrkräften beispielsweise, immerhin rund 50 % aller Landesbeschäftigten, ist KoPers nicht geeignet. Das Ersatzverfahren hierfür kostet 1,45 Mio. € zusätzlich.

Ob die Zentralisierung von Reisekostenberechnungen und den vielen weiteren Arbeitsprozessen funktionieren wird, ist noch offen.

Die wirtschaftliche Bilanz von KoPers ist unwiederbringlich negativ. Mit 151 Mio. € bis 2024 beträgt die Kostensteigerung 470 %.

Bleibt zu hoffen, dass die weitere Zentralisierung und Bündelung von Verwaltungsaufgaben erfolgreich verläuft - hierzu muss die Landesregierung berichten.

8.1 Das Projekt und sein bisheriger Verlauf

2009 beschloss die Landesregierung, ein integriertes IT-Verfahren für die Personalverwaltung des Landes einzuführen. Damit kann sie zwei Ziele erreichen:

- die veralteten Abrechnungs- und Auszahlungsverfahren für die Landesbeschäftigten ablösen und

- die Personalverwaltung des Landes reorganisieren, das heißt, Arbeitsprozesse der Personalverwaltung bündeln, zentralisieren und damit den Personaleinsatz insgesamt zu reduzieren.

KoPers ist ein integriertes Verfahren, das beides ermöglichen soll. Deswegen hat sich die Landesregierung für dieses komplexe IT-Verfahren entschieden.

Sie ging 2009 davon aus, dass die Arbeiten 2014 beendet sein würden, die Gesamtkosten wurden mit 26,5 Mio. €¹ veranschlagt. Unter anderem aufgrund des hohen zeitlichen Verzugs kam es zu Kostensteigerungen. Dem LRH liegt eine aktualisierte Übersicht des Finanzministeriums über die Kostenentwicklung seit Projektbeginn vor. Danach sind die Kosten für KoPers bis 2019 auf 80 Mio. € gestiegen.

Bis 2024 plant das Finanzministerium weitere Ausgaben in Höhe von 71 Mio. €. KoPers hätte dann insgesamt 151 Mio. € gekostet. Dies entspräche für sich betrachtet einer Kostensteigerung um 470 %.

8.2 Welche Ziele wurden bisher erreicht?

Das erste Ziel - die technische Ablösung des IT-Altverfahrens zur Auszahlung von Bezügen und Ruhestandsgehältern - wurde erreicht.²

Dies ist ein Teilerfolg des Projekts, wenn es auch viel zu lange dauerte, bis die Umstellung funktioniert hat. Der hohe Kostenaufwand steht in keinem Verhältnis zum bisherigen Nutzen. Der LRH hatte bereits 2017 darauf hingewiesen, dass statt des teuren und komplexen Verfahrens KoPers auch ein reines Abrechnungsverfahren gereicht hätte, wenn dies alles gewesen sein sollte.³ Tatsächlich würde allein die sogenannte Reorganisation der Personalverwaltung, also die effizientere und zentralisierte Verwaltung von Personalprozessen, ein derartig aufwändiges IT-Verfahren wie KoPers rechtfertigen. Nur damit könnte die Landesregierung tatsächlich ihre Personalverwaltung modernisieren, reorganisieren, Personal abbauen und damit effizienter arbeiten.

Um dieses Ziel zu erreichen, hatte die Landesregierung eine Vielzahl von Arbeitsprozessen ermittelt, die zukünftig zentral durch das Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) bearbeitet werden und zu großen Personaleinsparungen in den jeweiligen Ministerien führen sollten. Tätigkeiten, die praktisch in allen Behörden anfallen, sollten so schlanker und effizien-

¹ Umdruck 17/528.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 22.2.

³ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 14.2.

ter organisiert werden. Das langfristige Ziel dabei war, Personal einzusparen. 2009 ging die Landesregierung noch davon aus, am Ende 180 Vollzeitstellen in der Personalverwaltung des Landes einsparen zu können. 2014 waren es nur noch 90 Vollzeitstellen.¹ 2017 schließlich korrigierte die Landesregierung das Einsparvolumen auf 54 Vollzeitstellen.²

Ziel der Landesregierung ist es nach wie vor, möglichst viele Personalverwaltungsaufgaben in das DLZP zu verlagern. Deshalb wird seit Mai 2019 im Landespolizeiamt (LPA) und im DLZP in einer Pilotphase erprobt, ob KoPers dies leisten kann.

Die Pilotierung bezieht sich auf die ca. 8.350 Beamten und Anwärter der Landespolizei und ihre ca. 1.100 Tarifbeschäftigten. Nach Mitteilung des Finanzministeriums verläuft die Pilotierung reibungslos. Ihr Abschluss war für Mitte 2020 geplant.³ Die Personalverwaltung im LPA und die Personalabrechnung im DLZP - so das Finanzministerium - sei digital verzahnt. Der papiergebundene Informationsaustausch entfalle. Damit werde die bisherige Datenhaltung in zwei Systemen obsolet.

Seit Ende 2019 testet auch das Bildungsministerium, KoPers für Personalverwaltungsaufgaben bei Lehrerinnen und Lehrern einzusetzen.

Nach erfolgreichem Abschluss soll die Personalverwaltung sukzessiv auch in den übrigen Ressorts umgestellt werden. Dies ist zwischen Ende 2020 und Mitte 2022 vorgesehen, beginnend mit dem Innenministerium. Im Anschluss will das Finanzministerium die oben erwähnten Prozesse anpassen und die Personalverwaltung reorganisieren. Das gilt auch für den Bereich Dienstreisen, wo es hohes Einsparpotenzial sieht. Damit ist klar: Nennenswert Personal sparen kann das Finanzministerium allenfalls, nachdem KoPers flächendeckend und überall eingeführt worden ist.

Deshalb muss das Finanzministerium die Pilotphase begleiten und evaluieren.⁴ Der LRH erinnert daher an seine Forderung und erwartet, dass deutlich wird,

- wie sich die Zusammenarbeit mit den beteiligten Dienststellen gestaltet,
- welche Probleme auftraten und wie sie gelöst wurden,
- in welchem Maße der Personaleinsatz tatsächlich effizienter gesteuert werden kann,

1 Umdruck 18/3242

2 Umdruck 19/397.

3 Umdruck 19/3284.

4 Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 24.3.

- welches Resümee der Pilotierung das Finanzministerium zieht und wie es weiter vorgehen will.

Der LRH bittet das Finanzministerium, dem Finanzausschuss hierzu zeitnah zu berichten.

8.3

Was KoPers nicht kann

In der Einführungsphase hat sich bereits gezeigt, dass Teile von KoPers nicht erfolgreich eingesetzt werden können. Dazu gehört die zentrale Auswertung aller Daten der Personalverwaltung.

Bereits 2001 hat der LRH kritisiert, dass die Landesregierung keinen vollständigen Überblick über die landesweite Personalverwaltung vermitteln konnte. Er hatte daher die Landesregierung aufgefordert, ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem aufzubauen.¹ KoPers verfügt über ein solches Auswertemodul, allerdings gab und gibt es damit erhebliche Probleme. Im Rahmen des Betriebs zeigte sich, dass es die Anforderungen nicht erfüllt. Zusätzlich beeinträchtigte es die rechtzeitige Abrechnung und Auszahlung von Bezügen der Landesbediensteten. Damit erwies sich dieses Modul als nicht einsatzfähig.

Ein brauchbares Auswertemodul ist aber unerlässlich, um über die erforderlichen Personaldaten verfügen zu können. Der demografische Wandel zwingt die Landesregierung zu rechtzeitigem, vorausschauendem Handeln. Sie muss wissen, wann Mitarbeiter ausscheiden und welche Qualifikationen und welches Wissen damit verloren gehen. Diese Daten muss die Landesregierung kurzfristig, aktuell und präzise verfügbar haben. Sonst kann sie freie Stellen nicht rechtzeitig mit geeignetem Personal besetzen.

Die Landesregierung ließ daher prüfen, welches Produkt ihre Anforderungen an eine präzise und effiziente Datenanalyse und -auswertung erfüllt. Mit dem Microsoft-Tool „Power-BI“ konnte ein geeignetes Produkt gefunden werden. Dies erforderte zusätzliche Arbeiten und führte zu Verzögerungen. Und es kostet bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 10 Jahren zusätzliche 2,85 Mio. €.

Ein weiteres Problem hat sich bei dem KoPers Modul „Bewerbungsmanagement“ gezeigt. Einstellungsverfahren für Nachwuchskräfte bei der Landespolizei werden nach Auskunft des Finanzministeriums seit August 2019 zwar durch ein KoPers-Modul unterstützt. 98 % der Bewerbungen

¹ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

seien online eingegangen und Eingangsbestätigungen automatisiert erfolgt. Mit Eingang der Bewerbungen seien die bewerbungsrelevanten Daten im System enthalten und verwendbar. Nach Beendigung des Auswahlverfahrens seien die Ab- bzw. Zusagen automatisiert erfolgt. Die im System enthaltenen Daten der erfolgreichen Bewerber stünden für ihre Einstellung und die weiteren Arbeiten zur Verfügung. Dieses KoPers-Modul will die Landesregierung auch in den anderen Bereichen der Landesverwaltung einführen.

Ausgerechnet im Bildungsministerium hat sich aber herausgestellt, dass dieses Modul für die Einstellung von Lehrkräften nicht wie erhofft funktioniert. Damit ist es im personalstärksten Bereich der Landesverwaltung, in dem 50 % der Landesbediensteten arbeiten, nicht einsetzbar. Das Bildungsministerium verwendet stattdessen für die Lehrkräfte das Verfahren pbOn¹. Mit ihrem Votum zu Nr. 13 der Bemerkungen 2013 des LRH hatten Finanzausschuss und Landtag gefordert: „Mittel für eine Weiterentwicklung des Verfahrens ‚pbOn‘ dürfen nicht zur Verfügung gestellt werden. Es darf nur ein Bewerbungsmanagement für die Landesverwaltung geben.“²

Das Finanzministerium hat deutlich gemacht, dass KoPers die Anforderungen des Bildungsministeriums an eine Bewerbungsverwaltung nicht erfüllt. Eine entsprechende Erweiterung des KoPers-Moduls sei möglich, aber nicht vertraglich geschuldet. Es hat daraufhin folgende Handlungsoptionen analysiert und bewertet:

- Portal als Zusatzleistung des KoPers-Auftragnehmers,
- Portal als Neuentwicklung durch Dataport,
- Modernisierung und Weiterbetrieb von pbOn.

In der Gesamtschau sei die Weiterentwicklung von pbOn den beiden anderen Alternativen vorzuziehen. Dies zieht bis 2024 Zusatzkosten von ca. 1,45 Mio. € nach sich.³

Erschwerend kommt hinzu, dass pbOn und KoPers nicht miteinander kompatibel sind. Dies hätte aus Sicht des LRH deutlich früher festgestellt werden müssen.

Weitere ergänzende Module sollen ab 2020 erprobt und eingeführt werden.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium über die weitere Entwicklung der Kosten berichtet.

1 Personalbewerbung Online.

2 Landtagsdrucksache 18/1355 (Neu).

3 Umdruck 19/3471.

8.4 **Wie geht es weiter mit KoPers?**

Bisher fanden die Arbeiten an KoPers in einer Projektstruktur unter Federführung des Finanzministeriums statt. Zum 01.04.2020 wurde das Projekt aufgelöst und in die „Linie“ des Finanzministeriums eingegliedert. Das Finanzministerium begründete dies damit, dass sich die Schwerpunkte verschoben hätten. Bislang sei es vorwiegend um Softwareentwicklung und -anpassung gegangen und damit in besonderer Weise für die Bearbeitung in einer Projektstruktur geeignet gewesen. Mittlerweile lägen die Schwerpunkte jedoch im Rollout der entwickelten KoPers-Module sowie in der Sicherstellung ihres störungsfreien Betriebs. In der Verantwortung des Projekts liegende Aufgaben würden daher ins Amt für Informationstechnik (AIT), das DLZP sowie das Finanzministerium verlagert. Die ins Finanzministerium zu verlagernden Aufgaben würden in einem als „Kopfstelle“ fungierenden neuen Referat zusammengefasst.¹

Das Finanzministerium teilte mit, dass die Verantwortung für die Koordinierung und Umsetzung der Reorganisation beim Finanzministerium bleibe. Dieser Bereich wurde der o. g. Kopfstelle zugeordnet. Wie die übrigen Aufgaben des Projekts verlagert werden, stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht fest. Die Auflösung des Projekts, den Zeitpunkt dafür und die künftige Aufgabenverteilung bewertet der LRH daher an dieser Stelle noch nicht.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium dem Finanzausschuss insbesondere angesichts von Laufzeit, Kosten und Bedeutung dieses Projekts einen Abschlussbericht vorlegt. Ein solcher Bericht ist auch deshalb erforderlich, weil der Rollout weitergeht und die Reorganisation umgesetzt werden muss.

Insbesondere sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Entwicklungs- und Betriebskosten waren geplant und wie hoch sind sie tatsächlich?
- Welche zukünftigen Entwicklungs- und Betriebskosten sind geplant?
- Von welchen Einsparungen geht die Landesregierung derzeit aus und wie will sie diese umsetzen?
- Welche Zwischenergebnisse (Meilensteine) hat das Projekt plangemäß erreicht und welche nicht?
- Welche Erkenntnisse und Empfehlungen ergeben sich aus der Arbeit des Projekts für die weitere KoPers-Einführung und die Reorganisation?

¹ Umdruck 19/3284.

- Welche Schlüsse zieht die Landesregierung aus dem KoPers-Projektmanagement für künftige Projekte in der Landesverwaltung?

Der LRH wird die Entwicklung, insbesondere die Kosten von KoPers, weiter kritisch begleiten.

Das **Finanzministerium** will den Finanzausschuss und den LRH regelmäßig über den Fortgang und die Kosten von KoPers informieren.