

Das Land arbeitet seit mehr als zehn Jahren an einem einheitlichen DV-System zur Verwaltung von Personaldaten und hat dafür bisher mehr als 17 Mio. € aufgewandt. Erst Anfang des Jahres 2005 sollen etwa 75 % der Personalfälle im neuen Personalverwaltungssystem einheitlich verwaltet werden. Nach wie vor gibt es noch weitere Personalverwaltungssysteme.

Das Führungsinformationssystem Personal wird teurer als geplant; Ziel und Konzept sind noch nicht ausreichend präzisiert.

1 Ausgangslage

Der RH hat der Landesregierung in mehreren Untersuchungsberichten empfohlen, den Einsatz der IuK-Technik für die Personalverwaltung zu optimieren und möglichst zu vereinheitlichen sowie den Lehrerbereich in das Personalverwaltungssystem einzubeziehen (1995). Weiter hat er empfohlen, eine maschinelle Schnittstelle zum Datenaustausch zwischen den Personalverwaltungssystemen der wissenschaftlichen Einrichtungen und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) herzustellen (2001). Ende 2003 hat der RH mit Unterstützung des StRPA Stuttgart den Sachstand erhoben.

Gegenstand der Erhebung beim LBV und beim IM waren das für den landesweiten Einsatz als einheitliches Personalverwaltungssystem (EPVS) vorgesehene Großrechnerverfahren DIPSY (Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem) und das Data Warehouse FISP (Führungsinformationssystem Personal). Diese DV-Programme sind nach dem Landessystemkonzept jeweils als Landesstandard vorgesehen. In die Erhebungen wurden auch das MLR und personalverwaltende Stellen in Behörden und wissenschaftlichen Einrichtungen einbezogen.

2 Personalverwaltungssystem - DIPSY

2.1 Projektauftrag

Vorarbeiten für DV-Systeme zur Personalverwaltung in der Innenverwaltung und in der Finanzverwaltung gehen bis in das Jahr 1984 zurück. Das LBV wurde 1993 vom FM beauftragt, für die gesamte Landesverwaltung mit rd. 257.000 Beschäftigten ein allgemein einsetzbares Personalverwaltungssystem (PVS) als Dialogverfahren stufenweise zu entwickeln. Dieses sollte folgende Aufgabenbereiche unterstützen:

- a) Führung des Personaldatenbestands
- b) Stellenbewirtschaftung
- c) Vorbereitung und Durchführung von dienst- und tarifrechtlichen Maßnahmen einschließlich Terminüberwachung wie Einstellungen, Umsetzungen, Abordnungen, Versetzungen, Entlassungen, Beförderungen, Höhergruppierungen usw.

- d) Vorbereitung und Durchführung von sonstigen Personalmaßnahmen (z. B. Abwesenheiten - Urlaub, Krankheit, Abordnung u. a. -, Dienstreisewesen, Nebentätigkeiten)
- e) Unterstützung der Beauftragten für den Haushalt bei der Überwachung von Personalkosten
- f) Integration mit den Personalabrechnungsverfahren des LBV
- g) Personalbedarfs- und -einsatzplanung
- h) Bewerberauswahlverfahren
- i) Übermittlung von Daten zu anderen Stellen (z. B. Personalstatistik)
- j) Fortbildungswesen
- k) Personalförderung
- l) Weitere bereichsbezogene Aufgaben (z. B. Dienstausweiswesen usw.)
- m) Weitere dienststellenbezogene Aufgaben (z. B. Geschäftsverteilungsplan, Personalkostenermittlung und -verrechnung)

Dieses neue PVS war als gemeinsames Projekt des IM und des FM mit Ressort übergreifenden Charakters definiert. Die Projektträgerschaft übernahm federführend das FM. Als Projektentwicklungsstelle wurde beim LBV ein sog. Leistungszentrum PVS mit inzwischen 23 Mitarbeitern eingerichtet. Das IM wollte je nach Projektphase bis zu drei Mitarbeiter einsetzen. Zur Ressort übergreifenden Steuerung wurde ein Lenkungsausschuss mit Vertretern der IuK- und der Personalreferenten der Ministerien gebildet. In diesem sind inzwischen alle Ressorts sowie der RH mit beratender Stimme tätig. Den Vorsitz hat das IM.

Nach der Planung sollte bereits im September 1994 die Stufe 2 des neuen PVS eingeführt werden.

2.2 Sachstand

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die unter a) bis f) aufgeführten Kernaufgaben im Wesentlichen realisiert. FM und IM bezeichnen DIPSY als Vorhaben mit Dauercharakter. Der ursprüngliche Auftrag, ein allgemein einsetzbares PVS zu entwickeln, sei in mehreren, in sich als geschlossen zu betrachtenden Teilprojekten umgesetzt worden. Die Software habe man jeweils inhaltlich neuen Anforderungen und technisch neuen Gegebenheiten angepasst. Sie wurde in einer Grundversion im Jahr 1996 zur Verwaltung der eigenen Personaldaten des LBV eingesetzt. Im Jahre 1997 haben der RH, das StM und das IM begonnen, DIPSY in ihren Personalverwaltungsstellen einzuführen.

Ende 2003 stand ein von den Dienststellen über das Landesverwaltungsnetz zu bedienendes Dialog orientiertes Software-Paket zur Verfügung, dessen Entwicklungsarbeiten aber noch nicht vollständig abgeschlossen waren. Welchen Fertigstellungsaufwand die bereits definierten weiteren Anforderungen verursachen bzw. bis wann alle Anforderungen auf derzeitiger Rechtsbasis definiert und umgesetzt sein werden, konnten weder der Projektträger noch die Projektentwicklungsstelle angeben.

Trotz funktionsfähigem Programm lässt die Übernahme aller Personaldaten noch auf sich warten: Zum Jahresende 2003 wurden nur 42.000 der rd. 257.000 Beschäftigten des Landes mit DIPSY verwaltet (16 %). Das FM und das LBV gehen davon aus, dass bis Ende 2004 weitere 150.000 Personalfälle in das nunmehr funktionsfähige System übernommen werden.

2.3 Kosten und Wirtschaftlichkeit

Im Projektauftrag wurden nur allgemeine Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit gemacht. Weder wurden alle Kosten überschlägig geschätzt noch ein Rationalisierungspotenzial identifiziert. Während des Projektverlaufs wurden Erfolgskontrollen bezüglich der einzelnen Teilprojekte nicht durchgeführt. Daher fehlte auch ein Projekt-Controlling, sodass detaillierte Projektdaten nicht vorlagen.

Das FM und das IM vertreten noch immer die Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit des PVS offensichtlich sei; eine quantifizierte Darstellung wäre jedoch zu aufwendig und hätte keine neuen Erkenntnisse gebracht. Deshalb sei es gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht angemessen gewesen, weitere Aufwendungen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verursachen.

Anfangs kalkulierte das LBV für das PVS, das zunächst in den Ministerien FM, IM und SM sowie in den Landeskrankenhäusern eingeführt werden sollte, intern nur mit einem eigenen Aufwand von 3,5 Personenjahren und rd. 18.400 € für externe Unterstützung bis zur Einführung der Stufe 1 und Anbindung an das Personalabrechnungsverfahren DAISY (Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem). Im SM ist DIPSY bis heute noch nicht im Einsatz.

Seit 1993 sind für die einzelnen Projektstufen des Gesamtvorhabens mehr als 17 Mio. € Kosten angefallen. Bei dieser Teilkostenermittlung hat der RH auf die Schätzung der zeitlich davor liegenden Personalkosten, des Aufwandes in zwei Rechenzentren (der dem LBV nicht in Rechnung gestellt wird) sowie der bei den nutzenden Behörden entstandenen Kosten für Planung, Schulung, Test und Installation verzichtet. Der bisher tatsächlich entstandene Aufwand dürfte also deutlich höher liegen.

2.4 Feststellungen

2.4.1 Rahmenbedingungen und Vorgaben

Ein komplexes PVS muss zur Unterstützung von Routinevorgängen aber auch zur Personalplanung und -steuerung Regelungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten, wie Beamten-, Tarif-, Arbeits-, Sozialversicherungs- und Haushaltsrecht, funktional abbilden. Darüber hinaus sind Anforderungen und Besonderheiten verschiedener Fachverwaltungen zu berücksichtigen. Nach seiner Einführung führt es zur gleichen Abwicklung gleich gelagerter Sachverhalte in den unterschiedlichen Verwaltungen.

Die Entwickler arbeiteten in den ersten Jahren weitgehend nach Vorgaben der zunächst beteiligten Ministerien. 1999 haben die Personalreferenten der obersten Landesbehörden die fachlichen Anforderungen für das nach einer Verwaltungsvorschrift der Landesregierung (VwV-Personalsystem) zu entwickelnde landesweite einheitliche PVS vorgegeben (EPVS). Bei der Konzeption und Entwicklung des Projekts hatte das FM als Projektträger auch die Ressorthoheit der übrigen Beteiligten sowie die unterschiedlichen Organisationsformen zu berücksichtigen.

Neben diesen vom Projektträger kaum beeinflussbaren Faktoren hat zur langen Entwicklungsdauer insbesondere die Projektorganisation beigetragen. Während die Projektmitarbeiter beim LBV in Vollzeit für die Umsetzung des Projekts zur Verfügung standen, musste die Projektleitung diese zeitaufwendige Aufgabe neben ihren anderen Dienstgeschäften wahrnehmen. Selbst in zeitkritischen Projektsituationen sind wichtige Projektarbeiten wegen inhaltlicher Tätigkeiten und anderweitiger Verpflichtungen zurückgestellt worden.

2.4.2 Software-Entwicklungsprozess

Von den 23 oben genannten Personalstellen sind nur acht mit Software-Entwicklern besetzt. Wie in der Landesverwaltung allgemein üblich, handelt es sich bei diesem Personal nicht um Informatiker, sondern um Mitarbeiter aus den Fachbereichen, die für die Tätigkeit im DV-Bereich fortgebildet wurden.

Ein bestimmtes Vorgehensmodell zur Software-Entwicklung ist nicht eingeführt, ein stringentes Auftrags- und Ressourcenmanagement will das FM in allen seinen Software-Entwicklungsstellen erst noch aufbauen. Beispielsweise wird bei der Auftragserteilung zur Programmierung die jeweils zur Umsetzung erforderliche Zeit zwar geschätzt, damit sind aber für den Programmierer keine terminlichen Vorgaben verbunden. Ein Vergleich des geschätzten Aufwands mit dem tatsächlichen Aufwand wird nicht dokumentiert. Auch wenn das Engagement des LBV-Personals nicht in Abrede gestellt wird, hält der RH ein Entwicklungscontrolling für erforderlich.

Zusätzlich zu den eigenen Programmierkapazitäten für DIPSY kauft das LBV Entwicklungsleistungen für mehr als 1 Mio. € jährlich am Markt ein. Der Tagesatz für eine externe Programmierkraft von 1.067 € liegt weit über den Kosten für das eigene Programmierpersonal von 400 €/Tag.

Begründet wird dies wie folgt: Die externe Unterstützung sei notwendig, da die zur raschen Fertigstellung von DIPSY benötigten Kräfte nicht zur Verfügung stünden. Zusätzliche Programmierer wolle man nicht einstellen, da nach Umsetzung der Anforderungen ansonsten ein Personalüberhang zu befürchten sei. Programmierpersonal über Zeitverträge zu beschäftigen oder andere Maßnahmen zur Abdeckung des Spitzenbedarfs, hat das LBV nicht in Erwägung gezogen.

2.4.3 Auftragsvergabe

Während der Projektlaufzeit hat das LBV drei Unternehmen beauftragt, die Programmierung vorzunehmen und Beratungsleistung zu erbringen. Insgesamt wurden für diese Leistungen 6,8 Mio. € aufgewendet. Sowohl den Leistungseinkauf in diesem Umfang, als auch die Vergabe und die Durchführung der Verträge hat der RH im Prüfungsverfahren bemängelt.

Zwei Vertragsverlängerungen enthielten lediglich die Höhe des Stundensatzes. Die zu erbringende Leistung war darin weder nach Art und Umfang noch bezüglich der Dauer spezifiziert. Dieses Vorgehen stellt dem Auftragnehmer einen Freibrief für die Abrechnung aus.

Einem Unternehmen erteilte das LBV in den Jahren 1997 bis 1999 lediglich mündliche Aufträge in Höhe von zusammen rd. 79.000 € für insgesamt rd. 1.330 Stunden Software-Entwicklung. Dies ist weder durch die Vergabevorschriften noch durch die LHO gedeckt.

Alle Verträge wurden freihändig vergeben. Gründe dafür wurden in den Akten nicht immer aufgeführt, Preisvergleiche wurden in keinem Fall dokumentiert. Trotz mehrfacher Nachfrage konnte das LBV nicht alle Verträge im Original vorlegen. Die Aktenhaltung ist unvollständig, was die Überprüfung erheblich beeinträchtigte.

Sowohl der Einkauf von Programmierleistungen als auch die freihändige Vergabe an den Lieferanten der Entwicklungswerkzeuge sei nach Mitteilung des FM unvermeidlich gewesen, da keine anderen Unternehmen entsprechendes Know-how anbieten konnten und Programmierer mit den geforderten Kenntnissen am freien Markt nicht zur Verfügung gestanden hätten. Gerade das hätte aber durch

Ausschreibung der Leistung überprüft werden müssen, auch wenn das FM meint, die 1.067 € stellen einen marktüblichen Tagessatz für externes Programmierpersonal dar.

2.4.4 Parallelverfahren

Neben DIPSY gibt es weitere auf den Bedarf einzelner Verwaltungen zugeschnittene Personalverwaltungssysteme, die teilweise schon länger eingeführt waren bzw. parallel entwickelt wurden. Diese werden jetzt sukzessive durch DIPSY ersetzt. Bei zwei Ministerien wird ein eigenes System weiter betrieben, bis DIPSY den dort geforderten Leistungsumfang erreicht hat.

In wissenschaftlichen Einrichtungen ist das Personalverwaltungssystem der Hochschul-Informationen-GmbH weit verbreitet, dessen Software das Land lizenzgebührenfrei verwenden kann.

Anlässlich einer Prüfung bei der Fachhochschule Pforzheim im Jahr 2001 hatte der RH bemängelt, dass es zwischen den Programmen der Hochschul-Informationen-GmbH und den Programmen des LBV keine maschinelle Schnittstelle gibt. Die gespeicherten Personaldaten werden gedruckt, per Papier an das LBV geliefert und dort wieder erfasst.

An diesem aus Sicht des RH unhaltbaren Zustand hat sich bis zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung nichts geändert. Das MWK würde eine Schnittstelle begrüßen. Das LBV sieht dazu in nächster Zeit keine Möglichkeit.

Auch in die Gegenrichtung, nämlich von den Systemen des LBV zu den Systemen der Hochschulen, werden Daten noch vielfach per Papier ausgetauscht. Für die Buchung der vom LBV ausgezahlten Gehälter an die wissenschaftlichen Hilfskräfte, Lehrbeauftragten und Drittmittelbeschäftigten auf einzelne Kostenstellen und Projekte fällt beispielsweise bei einer größeren Fachhochschule nach deren Schätzung jährlich knapp 200 Stunden Aufwand für die erneute Erfassung bereits einmal gespeicherter Daten an.

2.4.5 Personalverwaltung in anderen Bundesländern

Ein einheitliches, abgestimmtes Vorgehen der Bundesländer bei der Entwicklung von Personalverwaltungssystemen ist trotz vergleichbarer Aufgabenstellung nicht festzustellen. Mehrere Länder arbeiten jeweils an eigenen Systemen, setzen Produkte vom Markt ein oder haben ein Programm des Bundes durch ein Software-Haus auf ihre Belange umschreiben lassen. Zwei Länder lassen die Aufgabe in einem von ihnen getragenen Gemeinschaftsunternehmen bearbeiten. Das baden-württembergische DIPSY nutzt ein anderes Land gegen Entgelt, ein weiteres Land erwägt die Einführung.

Baden-Württemberg hat sich schon früh für eine Eigenentwicklung und damit gegen eine Standard-Software entschieden. Ob diese Entscheidung wirtschaftlich war, lässt sich mangels aussagefähiger Unterlagen und fehlender Projektbuchführung nicht mehr abschließend beurteilen. Das FM weist darauf hin, dass es keine Verfahren mit dem Leistungsspektrum von DIPSY gebe. DIPSY habe vor allem das Alleinstellungsmerkmal konsistenter und sicherer Schnittstellen zum Abrechnungssystem DAISY. Erneute aufwendige Vergleiche könnten die flächendeckende Einführung um weitere fünf Jahre verzögern. Auch würden Lizenzgebühren „wertvolle Projektbudgets“ reduzieren. Letztlich kann dies offen bleiben, denn der Point-of-no-Return ist überschritten.

Nach Ansicht des RH gilt es jetzt, zunächst DIPSY mit Nachdruck fertig zu stellen und einzuführen. Schließlich bietet DIPSY in nahezu allen wesentlichen Funktionsbereichen inzwischen eine Lösung. Allerdings erwartet der RH, dass

der Projektträger im Zuge der noch zu erstellenden Erfolgskontrolle auch Zahlen und Fakten darüber vorlegt, ob die Eigenentwicklung mittelfristig wirtschaftlicher ist als ein Umstieg auf eine Markt-Software und deren Anpassung an die Verhältnisse im Land.

Die Bestrebungen, das Programm anderen Bundesländern anzubieten, unterstützt der RH, sofern ein sachgerechter Verteilungsmaßstab des Aufwands für die Programmpflege und die Erweiterungen gefunden wird.

2.4.6 Externe Nutzer

DIPSY wird seit 1999 auch von einem anderen Bundesland eingesetzt. Die Personal- und Sachkosten für die Weiterentwicklung und Pflege des Programms werden vereinbarungsgemäß jährlich nach dem sog. Königsteiner Schlüssel abgerechnet. Da nicht alle Bundesländer DIPSY nutzen, ist dieser Verteilungsmaßstab jedoch nicht sachgerecht.

Würden die Kosten ausschließlich unter den Bundesländern, die DIPSY tatsächlich nutzen, aufgeteilt, hätten dem anderen Bundesland statt 42.659,20 € insgesamt 309.004,65 € in Rechnung gestellt werden können. Eine Änderung der Abrechnungsmodalitäten sollte nach Ansicht des RH angestrebt werden.

2.4.7 Einführungsplanung

Das FM ist Anbieter der DIPSY-Software. Die anderen Ressorts entscheiden in eigener Verantwortung, ob und wann sie mit dem Programm arbeiten wollen. Die Landesregierung hat sich allerdings hierzu gegenüber dem Landtag verpflichtet. Manche Behörden machten bisher keine verbindlichen Aussagen über die künftige Verwendung von DIPSY; andere, wie z. B. das KM, warteten auf die Umsetzung ihrer fachspezifischen Anforderungen. Wieder andere möchten ihre Systeme weiter betreiben, mit dem Nachteil, dass verschiedene Programmpakete zu pflegen und zu betreuen sind. Ein verbindlicher Einführungsplan wurde bisher nicht erstellt. Teilweise werden im Hinblick auf die Verwaltungsstruktur-Reform wieder entsprechende Überlegungen zurückgestellt.

Auch Diskussionen, welche Anforderungen unbedingt programmiert sein müssen, bevor eine personalverwaltende Stelle mit DIPSY arbeiten kann, erschweren die zügige Fertigstellung. Im Übrigen wurde darauf verzichtet, Ablaufprozesse auf Vereinheitlichung und Verschlinkung zu untersuchen. Dieses Beziehungsgeflecht zeigt, das die weitere Verbreitung von DIPSY immer noch unsicher ist und somit die Planungen des LBV mangels verbindlicher Zusagen der Landesbehörden in der Schwebe sind. Projektträger und Projektentwicklungsstelle können die Anwendung ihres Produktes ihren künftigen Kunden nur anbieten. Hierdurch entsteht ein sehr hoher Koordinierungsaufwand. Ein ausschließlich für diese Aufgabe eingesetzter gesamtverantwortlicher Projektleiter könnte auch im jetzigen Stadium dem Projektfortschritt förderlich sein.

2.4.8 Rationalisierungspotenzial

Bisher werden die Investitionen noch nicht durch nachgewiesene Einsparungen aufgewogen. Welche konkreten Einsparungen mit einer DV-gestützten Personalverwaltung hätten erreicht werden sollen, hat der Projektträger bislang nicht dargelegt.

2.4.8.1 Einsparmöglichkeiten beim Landesamt für Besoldung und Versorgung

Nachdem zum Zeitpunkt der Erhebungen 42.000 Personalfälle (= 16 % der Landesbediensteten) mit DIPSY verwaltet und die Daten maschinell ausgetauscht werden, müsste auch eine Entlastung bei den rd. 175 Kontenführern (Vollzeit-äquivalente) für Besoldung, Vergütung und Entlohnung eingetreten sein. Das

FM teilt hierzu mit, der in den letzten elf Jahren vollzogene Personalabbau beim LBV im Umfang von rd. 170 Stellen sei nur durch Automatisierung bisheriger manueller Arbeiten möglich gewesen, so auch durch DIPSY.

Wenn, wie vom FM angekündigt, im Jahr 2004 weitere 150.000 Personalfälle in DIPSY übernommen werden, kann im LBV kurzfristig Personal frei werden. Durch Aufgabenwegfall ist eine Erhöhung der Fallzahlen je Kontenführer möglich. Im Rahmen seines Controlling-Projekts „Einheitliches Berichtswesen“ will das LBV u. a. das durch DIPSY mögliche Einsparungspotenzial feststellen. Im Hinblick darauf hat der RH zunächst auf eine eigene analytische Personalbemessung verzichtet. Aufgrund der Programm- und Verfahrenkenntnisse mögliche überschlägige Schätzungen lassen ein Potenzial im Umfang von 30 - 50 Personalstellen erkennen.

Das FM sollte spätestens ab 2006 die Rationalisierungspotenziale in Stelleneinsparungen umsetzen.

2.4.8.2 DIPSY Anwender

Die Prüfung der Auswirkungen von DIPSY auf die personalverwaltenden Stellen war nicht Gegenstand der Erhebung des RH. Bei Informationsgesprächen wurden Befürchtungen geäußert, DIPSY verursache Mehraufwand.

Der RH hält es für erforderlich, im Zuge der Einführung der Automationsunterstützung bei den personalverwaltenden Stellen Organisationsuntersuchungen mit entsprechender Personalbemessung durchzuführen. Das gilt verstärkt für die von der Verwaltungsstruktur-Reform betroffenen Bereiche. Es gehört zu den Aufgaben des Projektträgers und der Anwender, die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, damit sich das eingesetzte Kapital amortisiert.

Auch wenn die Verwaltungsstruktur-Reform die Behördenlandschaft des Landes erheblich beeinflusst, sollte es dem Lenkungsausschuss möglich sein, einen verbindlichen Plan zu erstellen, wann welche Behörde DIPSY einsetzt; damit hätte das LBV die erforderliche Planungssicherheit.

3 Bewertung und Empfehlungen

Die Entscheidung, im Land ein einheitliches Personalverwaltungssystem einzuführen, ist richtig.

Die Software-Entwicklung und die Organisation des seit 10 Jahren laufenden Projekts weisen jedoch Schwachstellen auf. Vor allem wurde kein Projekt-Controlling, mit dem der Einsatz der Personalressourcen und Haushaltsmittel geplant und überwacht wird, als Steuerungsinstrument eingesetzt.

In den ersten Jahren war die Mitwirkung der Fachseite, die mit DIPSY ja entlastet werden soll, eher weniger ausgeprägt; treibende Kraft war die IuK-Seite. Das einfache Unterstellen der Wirtschaftlichkeit unter Verzicht auf dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, terminierte Meilensteine mit Erfolgskontrollen und insbesondere der Verzicht auf einen „hauptamtlichen“ Projektleiter des Landes waren dem Projektfortschritt nicht förderlich.

Manche Behörden verhielten und verhalten sich zögerlich bei der Entscheidung, ob sie DIPSY einsetzen oder nicht.

Die durch DIPSY entstandenen und noch entstehenden Wirtschaftlichkeitsreserven sind alsbald zu ermitteln und in Stelleneinsparungen umzusetzen.

Aus seinen Feststellungen leitet der RH für DIPSY folgende Empfehlungen ab:

- Zur Entwicklung und Einführung einer Software dieses Umfanges sollte ein ausschließlich für diese Aufgabe zur Verfügung stehender Projektleiter eingesetzt werden.
- Die noch vorliegenden fachlichen Anforderungen sollten mehr als bisher in „notwendig“ und „wünschenswert“ kategorisiert und priorisiert werden. Der weitere Fortgang der Software-Entwicklung sollte kurzfristig und verbindlich in einer Zeitplanung dargestellt werden. Die weitere Realisierung der noch offen stehenden Anforderungen an DIPSY - soweit sie denn wirklich notwendig oder sinnvoll sind - sollten über ein Projekt-Controlling zeitnah überwacht werden, um den Entscheidungsträgern Steuerungsinformationen für die Fortführung und die Erfolgskontrolle des Projekts zur Verfügung zu stellen.
- Nur wenn das Verfahren flächendeckend in der Landesverwaltung eingesetzt wird, können seine Wirtschaftlichkeitspotenziale zum Tragen kommen. Das Land sollte einen verbindlichen Einführungsplan erstellen.
- Das LBV sollte die teure Vergabe der Software-Entwicklung an Dritte zurückführen.
- Bei der Kostenabrechnung mit anderen Bundesländern sollte ein geeigneter Kostenverteilungsmodus angewandt werden, der nur die tatsächlich an dem Programm partizipierenden Länder einbezieht.
- Mit der Übernahme weiterer Personalfälle in DIPSY muss das sich durch Aufgabenwegfall beim LBV ergebende Rationalisierungspotenzial kurzfristig ermittelt und zeitnah realisiert werden.
- Bei den personalverwaltenden Stellen sollten anlässlich der DIPSY-Einführung Organisationsuntersuchungen mit entsprechender Personalbemessung durchgeführt werden.
- Die Problematik des Datenaustausches zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und dem LBV sollte analysiert und gelöst werden.

4 Führungsinformationssystem Personal - FISP

FISP hat zum Ziel, die im LBV vorhandenen Personalabrechnungsdaten für das LBV und die Ministerien durch gezielte Abfragemöglichkeiten nutzbar zu machen. Die Auswertungen sollen zur Aufbereitung von Führungsdaten und zur Beantwortung von Fragen zur Personalentwicklung dienen.

In der FISP-Datenbank sind die monatlich aktualisierten Daten aus der Personalabrechnung gespeichert. In einem auf der Data Warehouse-Technologie basierenden Datenmodell werden alle auswertungsrelevanten Daten vorgehalten und können nach unterschiedlichsten Fragestellungen flexibel ausgewertet werden.

4.1 Projektverlauf

Der Ministerrat hat 1999 den Auftrag erteilt, zur Bereitstellung personal- und stellenwirtschaftlicher Basisdaten für Ressort umfassende und Ressort übergreifende Auswertungen, zur Aufbereitung von Führungsinformationen und zur Beantwortung politisch relevanter Fragen (insbesondere zum Personalbedarf und zur Personalentwicklung) ein „Führungsinformationssystem Personal“ aufzubauen. Im LBV sind drei Personen mit der Entwicklung und Umsetzung beschäftigt.

Auf der Grundlage eines von einem Unternehmen zum Festpreis von 23.724 € erstellten Pflichtenhefts hat die Stabstelle für Verwaltungsreform den Aufbau eines Führungsinformationssystems Personal Stufe I für die Landesverwaltung Baden-Württemberg nach einem europaweiten Teilnahmewettbewerb beschränkt ausgeschrieben.

Nachdem der Stabstelle für Verwaltungsreform das günstigste Angebot zu teuer erschien (204.517 €), wurde auf eine Auftragsvergabe zunächst verzichtet.

Das LBV hat später, da es für eigene Zwecke ein Auswertungssystem als notwendig erachtete, das Verhandlungsverfahren weitergeführt und einem Unternehmen den Zuschlag für die Realisierung einer Einstiegsstufe von FISP erteilt. Dieses Unternehmen erhielt dann bis November 2003 Aufträge im Gesamtumfang von rd. 872.000 €

4.2 Sachstand

Ein Prototyp ging im Juli 2003 probeweise in Betrieb. Im LBV ist der Zugriff auf FISP für rd. 30 Sachbearbeiter frei geschaltet. Bei den obersten Landesbehörden sind Zugriffsrechte für weitere 30 Nutzer eingerichtet, von denen aber wegen technischer Probleme beim Zugriff über das Landesverwaltungsnetz nur die Hälfte Auswertungen erstellen kann. Der Grad der Nutzung durch die Ministerien war zum Zeitpunkt der Prüfung noch verschwindend gering.

Die Auswertungsmöglichkeiten für das LBV sind auf die Anforderungen der dortigen Grundsatzsachbearbeiter abgestimmt. Den Ressorts stehen Auswertungsmöglichkeiten in anonymisierter und zusammengefasster Form beispielsweise für die Altersstruktur, Beurlaubungen, Fehlzeiten oder verschiedene andere Personalstatistiken zur Verfügung.

Für die Zukunft ist geplant, zusätzlich Gehalts- und Lohntabellen in FISP aufzunehmen, um auch Auswertungen im Zuge von Tarifverhandlungen zu ermöglichen. In einer weiteren Ausbaustufe ist an den Zugriff auf die DIPSY-Daten gedacht, konkrete Planungen oder Konzepte dazu gibt es aber noch nicht.

4.3 Kosten

1997 ging die Stabstelle für Verwaltungsreform von Kosten für die Erstellung und den Aufbau einer Grundstufe des Verfahrens von 168.727 € aus; dieser Betrag war für zusätzliche Hardware, Software und externe Unterstützung angesetzt. Der Einsatz von eigenem Personal für die Konzeption und Realisierung wurde darüber hinaus mit zwei Personenjahren angesetzt.

Diese anfänglichen Kostenschätzungen wurden ebenfalls weit überschritten. Bis Ende 2003 wurden bereits rd. 1.452.000 € aufgewendet; 580.000 € davon waren eigene Personalkosten. Mit 872.000 € wurde die externe Unterstützung vergütet.

4.4 Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wurden für FISP bisher nicht dokumentiert. Auf detaillierte Kostenschätzungen haben IM und FM verzichtet. Sie haben sich für ein Prototyping mit zu Beginn niedrigen fachlichen Anforderungen und weiteren Verfeinerungen im Projektverlauf entschlossen. Vorrangig war die Idee, ein Instrument zur Verfügung zu haben, mit dem Fragen aus dem politischen Raum beantwortet werden können. Ein Projektbudget wurde bisher nicht aufgestellt; ein Projekt-Controlling war ebenso nicht festzustellen.

Auch wenn die bisherige Vorgehensweise bei diesem Projekt nicht zu beanstanden ist, sollte jetzt ein Projekt-Controlling errichtet werden.

4.5 Bewertung und Empfehlungen

Der Ansatz, ein auch von Personalsachbearbeitern bedienbares Instrument zu schaffen, mit dem die umfangreichen Datenmengen des LBV nach bestimmten Kriterien abgefragt werden können, um ressortspezifische und steuerungsrelevante Informationsbedürfnisse zu befriedigen, ist nachvollziehbar. Auch das Werben bei den Ressorts für einen Einsatz von FISP ist sinnvoll. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, Daten zur Beantwortung politisch relevanter Fragen zu ihrem Personalstand und zur Personalentwicklung selbst auszuwerten und zusammen zu stellen.

Der bisherige Projektverlauf ist jedoch nicht vollständig befriedigend. Die Stabstelle für Verwaltungsreform hatte zunächst mithilfe eines externen Beraters Anforderungen definiert, deren Umsetzung aber zu teuer schien. Das LBV hat daraufhin ein System für seine eigenen Bedürfnisse entworfen und versucht nun bei den Ressorts, Interesse für sein Produkt zu wecken. Durch den Einsatz des Informationssystems bei den Ministerien wurde das ursprüngliche Ziel eines allgemein einsetzbaren Auswertungs-Tools nun zwar erreicht, aber zu höheren Kosten als ursprünglich angenommen. So lange das LBV seinen Personaleinsatz nicht verringern kann, fallen dort jährlich Personalkosten in Höhe von 248.000 € an.

Die Ministerien sollten explizit festlegen, was sie wirklich brauchen, damit alsbald ein zielgerichteter Arbeits-, Zeit- und Kostenplan sowie ein verbindliches Rechtesystem und Zugriffskonzept erstellt werden können. Dabei sind die Forderungen zu priorisieren und Meilensteine zu definieren, um eine zügige Umsetzung des Projekts zu ermöglichen.

Der RH empfiehlt,

- die restlichen Projektarbeiten nach einem noch zu erstellenden Arbeits-, Zeit- und Kostenplan auszurichten sowie
- im Rahmen der Budgetierung und Kostenverantwortung die Betriebskosten des LBV für FISP den Anwendern in Rechnung zu stellen. Diese Vorgehensweise wäre für ein Pilotprojekt im Zuge der Einführung „Neuer Steuerungsinstrumente“ geeignet. Mit ihm könnten konkrete Erfahrungen nach dem Bestell-Bezahl-Prinzip gewonnen werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM erwidert, der RH fordere einerseits ein einheitliches Personalverwaltungssystem, unterschätze andererseits aber erheblich den Aufwand zur Vereinheitlichung der Personalverwaltung. Auch werde vom RH nicht anerkannt, dass Ende 2004 mit DIPSY 192.000 Personalfälle verwaltet werden. Im Übrigen würden ab 2005 die Daten aller Beschäftigten, die in die Regierungspräsidien eingliedert werden, mit DIPSY verwaltet.

Den Empfehlungen, den Fortgang und die weitere Umsetzung in einer Zeitplanung darzustellen, die weitere Realisierung mit einem Projekt-Controlling zeitnah zu überwachen sowie die Software-Entwicklung professioneller zu organisieren und zu steuern, wolle das FM im Rahmen seiner zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Mittel nachkommen. Die Empfehlung, einen geeigneten Abrechnungsschlüssel mit anderen Ländern zu finden, wolle das LBV prüfen.

Hinsichtlich FISP weist das FM darauf hin, dass eine aufwendige Einzelprogrammierung erforderlich gewesen sei, um die von den Ressorts gewünschten

Auswertungsmöglichkeiten zu verwirklichen. Um die unterschiedlichen Anforderungen zu berücksichtigen, habe die Stabstelle für Verwaltungsreform mit externer Unterstützung eine allgemeine Konzeption erstellt und diese zu einer ersten Projektstufe reduziert. Dabei sei auch klar gewesen, dass in dem komplexen und sensiblen Bereich zusätzliche Kosten entstehen würden. Heute könne auf das flexible und weithin anerkannte Instrument nicht mehr verzichtet werden. In FISP würden rd. 80 verschiedene Standardauswertungen zu rd. 20 verschiedenen Datengruppierungen vorgehalten. Bei der Vorbereitung der Verwaltungsstruktur-Reform habe FISP seine erste Bewährungsprobe bestanden.

Für die weiteren Projektarbeiten wolle das FM einen Arbeits- und Zeitplan erstellen und den Mittelabfluss dokumentieren.

6 Schlussbemerkung

Wenn die zugesagten Maßnahmen ergriffen werden, ist nunmehr - elf Jahre nach Erteilung des PVS-Projektauftrags - zu erwarten, dass das Land zu einem einheitlichen Personalverwaltungssystem kommt.