

5 Parallelentwicklung und -betrieb von Personalwirtschaftssystemen unwirtschaftlich

Kat. B (Bundesministerium des Innern)

5.0

Inkompatible und ressortübergreifend nicht vernetzte Personalwirtschaftssysteme haben den Bund bisher einen dreistelligen Millionenbetrag gekostet. Ein erhebliches Synergiepotenzial ist damit ungenutzt geblieben. Umstrukturierungen in der Bundesverwaltung werden durch unterschiedliche Personalwirtschaftssysteme erheblich erschwert und verteuert.

Bereits im Jahr 1996 beschloss die Bundesregierung, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft der Bundesverwaltung zu standardisieren. Allerdings hat sie es bislang versäumt, dies ressortübergreifend zu planen und zu koordinieren.

5.1

Die Bundesregierung hatte im Jahr 1996 beschlossen, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft zu standardisieren. Personalwirtschaftssysteme unterstützen Personalplanung, -beschaffung, -einsatz, -entwicklung, -abrechnung und -verwaltung. Diese Aufgaben sind in den Ressorts weitgehend gleich.

Auch das Konzept „IT-Steuerung Bund“ aus dem Jahr 2007 sah u. a. eine ressortübergreifende Bündelung und Standardisierung vor. Die Bundesregierung richtete hierzu den Rat der IT-Beauftragten der Ressorts ein. Dieser entscheidet einstimmig. Den Vorsitz führt die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, die dem Bundesinnenministerium angehört.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verfolgten die Ressorts für die IT-Unterstützung der gleichartigen personalwirtschaftlichen Aufgaben dennoch unterschiedliche Ansätze. Hierfür machten sie ihre jeweiligen Ausgangslagen, Umfeldfaktoren und einen umfangreichen Individualbedarf verantwortlich, der sich nicht standardisieren lasse. Sie entwickelten weitgehend parallel und unkoordiniert vier große und viele kleine Personalwirtschaftssysteme, die untereinander nicht kompatibel waren und einen dreistelligen Millionenbetrag kosteten. Dafür nutzten sie teils gleiche, teils unterschiedliche Technologien und Produkte.

Dieses Vorgehen bewerteten sie gegenüber dem Bundesrechnungshof als risikominimierend und wettbewerbsfördernd. Auch sei die Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme aufgrund der Komplexität nur stufenweise möglich. Der erste Schritt habe zu einer weitgehenden Vereinheitlichung innerhalb der Ressorts geführt.

Zum 1. Juli 2013 gab die Bundeswehr Teile ihrer Personalverwaltung an die Servicestellen des Bundesfinanzministeriums und des Bundesinnenministeriums ab. Das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesfinanzministerium und das Bundesinnenministerium nutzen unterschiedliche Personalwirtschaftssysteme. Bis zum Jahr 2016 wollen sie feststellen, welche technischen und organisatorischen Konsequenzen die Aufgabenverlagerung haben wird. Bislang haben die drei Bundesministerien noch nicht entschieden, welche Personalwirtschaftssysteme sie künftig für ihre Beschäftigten und Versorgungsempfänger einsetzen werden. Bis dahin investieren sie weiter in die Modernisierung und den Ausbau ihrer jeweiligen Personalwirtschaftssysteme.

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht weiterer Handlungsbedarf. Falls Ressorts ihr Personalwirtschaftssystem weiterentwickeln oder ablösen wollen, sollen sie künftig prüfen, ob sie ein vorhandenes System nutzen können. Außerdem will die Bundesregierung am Beispiel der Kooperation von Bundesverteidigungsministerium, Bundesfinanzministerium und Bundesinnenministerium die Wirtschaftlichkeit einer Ein- und einer Zwei-Produkt-Strategie für Personalwirtschaftssysteme untersuchen.

Fachliche, zeitliche oder monetäre Ziele für die erforderliche Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme gab die Bundesregierung weiterhin nicht vor.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es der Bundesregierung seit nunmehr 17 Jahren nicht gelungen ist, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft der Bundesverwaltung zu vereinheitlichen. Er hat dies darauf zurückgeführt, dass die Bundesverwaltung das Konzept „IT-Steuerung Bund“ nicht umgesetzt hat. Damit hätte sie für die Aufgaben der Bundesverwaltung gemeinsame IT-Lösungen zur Verfügung stellen können. Auch wenn die meisten Behörden eines der vier großen Personalwirtschaftssysteme nutzen, bleibt weiteres Einsparpotenzial außer Acht.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesregierung die Einzelaktivitäten der Ressorts über den IT-Rat nicht koordiniert hat. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass die Ressorts gleichberechtigt vertreten sind und einstimmig entscheiden.

Um in den nächsten Jahren eine tragfähige und den Bundeshaushalt entlastende Lösung zu erreichen, müsste die Bundesregierung ihre bisherigen Aktivitäten verstärken. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Ressorts bis dahin weitere zweistellige Millionenbeträge in die Entwicklung und Pflege verschiedener Systeme investieren, obwohl ein ressortübergreifender Nutzen nicht abzusehen ist.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass sich die bisherigen Systeme ohne klare Zielvorgaben für eine systematische Konsolidierung und ohne eine enge Koordinierung der Aktivitäten der Ressorts weiter auseinanderentwickeln. Dies erschwert und verteuert eine spätere Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme.

Der Bundesrechnungshof hatte bei weiteren Prüfungen der IT in der Bundesverwaltung ähnliche Mängel festgestellt. Auch in diesen Prüfungen hat er kritisiert, dass die Bundesverwaltung ohne eine geeignete IT-Strategie und IT-Steuerung erhebliche Risiken eingeht und wirtschaftliches Handeln nicht sicherstellen kann.

5.3

Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik hat erwidert, dass die Bundesregierung bereits einen Konsolidierungserfolg erzielt habe. Ein Individualisierungsbedarf und -aufwand sei bei den Personalwirtschaftssystemen des Bundes nicht zu vermeiden. Unabhängig davon hat sie bestätigt, dass weitere Optimierungen nötig sind.

Sie hat eingeräumt, dass die Vereinheitlichung und Standardisierung technischer Systeme Synergieeffekte ermögliche. Dennoch müsse sie erst untersuchen, ob diese die Aufwände und Nachteile rechtfertigten und ob die Vereinheitlichung wirtschaftlich sei.

Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass jeder technologische Ansatz wirtschaftliche Risiken in sich berge. Setze man die Standardsoftware mehrerer Anbieter ein, so verringere die Bundesverwaltung die Abhängigkeit von einem Anbieter und damit die Risiken.

5.4

Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Vereinheitlichung und Standardisierung technischer Systeme Synergieeffekte ermöglichen. Sie unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Optimierungen. Auch widerspricht sie nicht der Kritik des Bundesrechnungshofes, dass fachliche, zeitliche sowie monetäre Ziele für die Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme fehlen. Nach 17 Jahren sollte sie diese nunmehr schnellstmöglich formulieren.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesregierung durch eine angemessene IT-Steuerung sicherstellen muss, dass Einsparpotenziale u. a. bei Personalwirtschaftssystemen genutzt werden. Die von ihr aufgeführten „Aufwände und Nachteile“ sowie die Risiken muss die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen.

Zu den Personalwirtschaftssystemen sollte sie den aktuellen Sachstand und die bisherigen sowie die künftigen Kosten ermitteln. Anschließend sollte sie eine Strategie für die Standardisierung der IT-Unterstützung der Personalwirtschaftssysteme entwickeln. Hierfür muss sie spezifische, messbare, anerkannte, realistische und zeitlich klar definierte Ziele formulieren. Sie muss darlegen, wie sie künftig Mehrfachentwicklungen, Doppelstrukturen und damit unnötige Kosten für Personalwirtschaftssysteme vermeiden will. Auch sollte sie nachweisen, ob sich mit einer Ein- oder Mehrproduktstrategie die von ihr als notwendig erkannten weiteren Optimierungen wirtschaftlich erzielen lassen. Über die Vereinheitlichung der Personalwirtschaftssysteme hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung nun ein geeignetes Steuerungssystem für die IT des Bundes einrichtet.