

II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

Flickenteppich statt Effizienz: IT-Verfahren zur Erfassung der Arbeitszeit in der sächsischen Staatsverwaltung

23

Die Vielzahl unterschiedlicher IT-Verfahren zur Zeiterfassung ist unnötig. Trotz der vielen Verfahren erfolgt die Erfassung der Arbeitszeit für rd. 17.000 Bedienstete immer noch manuell.

Anstelle einer oder weniger zentraler Lösungen, beschaffen und betreiben viele Behörden eigenständig IT-Verfahren. Diese Kleinteiligkeit ist nicht effizient. Sie führt z. B. zur Überlizenzierung und zu unnötigem Personalaufwand. Dies ist insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels im IT-Bereich unverantwortlich.

Vielfach fehlen Informationssicherheitskonzepte.

Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Bundesarbeitsgericht hat entschieden, dass in Deutschland die gesamte Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufzuzeichnen ist. Arbeitgeber sind gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Arbeitsschutzgesetzes dazu verpflichtet, ein entsprechendes System einzuführen. Diese Entscheidung des Bundesarbeitsgerichtes basiert auf einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 2019 und dient dem Schutz der Arbeitnehmer, insbesondere bzgl. der Einhaltung von Mindestruhezeiten und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit.
- 2 Gemäß § 8 der Sächsischen Arbeitszeitverordnung sind in der sächsischen Staatsverwaltung für die Ermittlung der täglichen Arbeitszeit Arbeitszeiterfassungssysteme zu verwenden. Vergleichbare Regelungen gelten für Tarifbeschäftigte.
- 3 Der SRH hat die Einführung, den Betrieb, die Nutzung und die Informationssicherheit der Arbeitszeiterfassungssysteme in der sächsischen Staatsverwaltung geprüft. In die Querschnittsprüfung des SRH waren 140 Behörden und Einrichtung sowie die dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erfassung der Arbeitszeit

- 4 Der SRH hat über einen Erhebungsbogen bei den geprüften Stellen u. a. die Art der Arbeitszeiterfassung abgefragt. 8 Behörden und Einrichtungen gaben an, neben einer automatisierten Lösung für die Erfassung der Arbeitszeit auch auf „manuelle Lösungen“ zurückzugreifen. Dies erfolgt z. B. für Mitarbeiter im Außendienst aber auch in Fällen wie Homeoffice oder mobiler Arbeit. In weiteren 5 Behörden und Einrichtungen erfolgt die Erfassung der Arbeitszeit in Excel-Tabellen.
- 5 Bei 7 Dienststellen und allen dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen erfolgt die Erfassung der Arbeitszeiten auf manuellem, händischen Weg. Diese Vorgehensweise betrifft etwa 17.000 Bedienstete.
- 6 Für rd. 17.000 Bedienstete wird die Arbeitszeit immer noch manuell erfasst.

2.2 Eingesetzte IT-Verfahren

- 7 In den Behörden und Einrichtungen waren insgesamt 16 verschiedene IT-Lösungen zur Erfassung der Arbeitszeit im Einsatz. Die Mehrheit der Behörden und Einrichtungen (63 %) nutzt die gleiche Software.

- 8 Die Behörden betreiben ihre IT-Lösungen zur Erfassung der Arbeitszeit vielfach selbst. Eine Ausnahme bilden die Geschäftsbereiche des SMJusDEG und SMF. Hier wird das Zeiterfassungssystem als quasi Standard des gesamten Ressorts zentral betrieben und den Dienststellen zur Verfügung gestellt.
- 9 Die vorgefundene Vielfalt an Softwarelösungen sollte hinterfragt werden. Der parallele Betrieb von 16 unterschiedlichen IT-Lösungen für eine im Kern gleiche Aufgabe bindet – gerade in Zeiten des Fachkräftemangels und des Generationenwechsels – unnötig Personal.

2.3 Aufwand

Personalaufwand

- 10 Der SRH hat bei 140 Behörden sowie bei den dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen den Personalaufwand in VZÄ erhoben, der durch das Verwalten der Zeitkonten entsteht. 108 Behörden machten konkrete Angaben zum Personalaufwand. Demnach ergibt sich nachfolgender Personaleinsatz:
- 27,43 VZÄ in der Laufbahngruppe 1.2,
 - 5,05 VZÄ in der Laufbahngruppe 2.1 und
 - 0,79 VZÄ in der Laufbahngruppe 2.2.
- 11 Dies entspricht einem jährlichen Personalaufwand für das Verwalten der Zeitkonten von rd. 2,7 Mio. €. Darin nicht berücksichtigt sind 32 Einrichtungen sowie die dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen, die keine Angaben zum Personalaufwand machten bzw. angaben, keinen Personalaufwand zu haben.

Lizenzierung

- 12 Die geprüften Stellen sollten im Erhebungsbogen angeben, wie viele Zeitkonten sie mit ihrer/ihren jeweiligen Lizenz(en) verwalten können. Die Einrichtungen und Behörden, die konkrete Angaben machen konnten, können insgesamt 17.862 digitale Zeitkonten verwalten, obwohl es dort nur 9.931 Bedienstete gibt. Dies entspricht einer Überlizenzierung von fast 80 %².
- 13 Zweifelsfrei müssen mehr Lizenzen verfügbar sein bzw. laufend mehr Konten genutzt werden, als tatsächlich aktive Bedienstete vorhanden sind, weil Personalbestände schwanken und auch für inaktive Personen, z. B. ausgeschiedene Bedienstete (Einhaltung der Aufbewahrungsfristen von Arbeitszeiterfassungsdaten) oder für Gäste/Externe Lizenzen vorzuhalten sind. Entscheidend ist hier die Menge der vorgehaltenen Lizenzen (fast 80 %) im Verhältnis zu den tatsächlich genutzten Lizenzen.
- 14 Überlizenzierungen sind unwirtschaftlich, weil Softwarelizenzen beschafft und dann nicht genutzt werden.
- 15 Praktisch alle Dienststellen sind von der Überlizenzierung betroffen, da die Anzahl der verwaltbaren Zeitkonten zumeist deutlich höher ist als die Anzahl der Bediensteten.
- 16 Eine wesentliche Ursache für die Überlizenzierung sieht der SRH in der Kleinteiligkeit. Einige Behörden erklärten, nach dem Geschäftsmodell der Hersteller Lizenzen nur im Paket von z. B. 50 oder 500 Lizenzen erwerben zu können. Dies ist vor allem für kleine Behörden nachteilig und führt zwangsläufig in der Gesamtheit zu dem Umfang der festgestellten Überlizenzierung.
- 17 Vor allem die Kleinteiligkeit führt zur Überlizenzierung. Skaleneffekte können so nicht genutzt werden; dies gilt auch beim Personaleinsatz, was insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels im IT-Bereich unverantwortlich ist.

¹ Zur Ermittlung des Personalaufwandes wurden die Personalkostensätze nach Anlage 2a der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung vom 8. Mai 2020 herangezogen.

² Berechnung: $(17.862 \text{ beschaffte Zeitkonten} - 9.931 \text{ aktive Bedienstete}) / 9.931 \text{ aktive Bedienstete} * 100 \% = 79,86 \%$.

- ¹⁸ Im Gegensatz dazu fällt die Überlizenzierung beim zentralen Ansatz, d. h. das IT-Verfahren wird für das Ressort zentral betrieben und den Dienststellen zur Verfügung gestellt, deutlich geringer aus. Zum Beispiel verwendet der Geschäftsbereich des SMJusDEG nur etwa 100 Lizenzen mehr, als für die Verwaltung der Zeitkonten erforderlich ist. Dies entspricht einer Überlizenzierung von weniger als 2 %.

2.4 Informationssicherheit

- ¹⁹ Von den geprüften Stellen betreiben 73 ihre IT-Verfahren zur Arbeitszeiterfassung selbst, aber mehr als die Hälfte davon (38 Stellen) haben kein Sicherheitskonzept oder vergleichbare Maßnahmen.
- ²⁰ Ein Sicherheitskonzept ist wichtig, um Risiken zu identifizieren und entsprechende Schutzmaßnahmen umzusetzen. Der Schutz der Informationen, insbesondere personenbezogener und sensibler Daten wie Arbeitszeitdaten, ist wichtig, da Missbrauch arbeitsrechtliche Konsequenzen haben kann und die Daten Ziel von Hackerangriffen sein können.
- ²¹ Sicherheitskonzepte und die schriftliche Dokumentation der Umsetzung von technischen und organisatorischen Maßnahmen sind zwingend erforderlich.
- ²² Die Leitstelle für Informationstechnologie der sächsischen Justiz betreibt zentral das IT-Verfahren zur Arbeitszeiterfassung für den Geschäftsbereich des SMJusDEG. Sie hat ein zentrales Sicherheitskonzept entwickelt, das für viele Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich gilt. Dies senkt den Aufwand im Vergleich zum dezentralen Ansatz, bei dem jede Behörde ein eigenes Konzept erstellen muss.
- ²³ Der zentrale Betrieb senkt den Aufwand und erleichtert die Umsetzung der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit.
- ²⁴ Von den Behörden und Einrichtungen, die das IT-Verfahren zur Zeiterfassung selbst betreiben und administrieren, konnten zudem 2 Stellen keine Angaben darüber machen, ob Datensicherungen durchgeführt werden. In beiden Stellen gab es auch kein Informationssicherheitskonzept.
- ²⁵ Eine Datensicherung soll gewährleisten, dass durch einen redundanten Datenbestand der Betrieb der Informationstechnik kurzfristig wiederaufgenommen werden kann, wenn Teile des operativen Datenbestandes verloren gehen (Gewährleistung der Verfügbarkeit).³
- ²⁶ Die Sicherung der Daten ist elementar. Das Datensicherungskonzept legt dafür den Rahmen fest.

2.5 Zeitjournale und Übersichten

- ²⁷ In 13 Behörden und Einrichtungen werden monatlich Papierausdrucke von Arbeits-, Anwesenheits- oder Abwesenheitszeiten für alle Bediensteten erstellt, was zu einer Druckmenge von 2.496 Ausdrucken je Monat führt.
- ²⁸ Da diese Ausdrucke personenbezogene Daten enthalten, müssen sie in verschlossenen Umschlägen verschickt werden.
- ²⁹ Das Drucken von Zeitjournalen und Übersichten ist nicht mehr zeitgemäß und mit vermeidbaren Kosten und Umweltauswirkungen verbunden. Der Einsatz datenschutzkonformer digitaler Technologien kann dem entgegenwirken.

2.6 Rationalisierungs- und Verbesserungspotenziale

- ³⁰ Zentral betriebene IT-Verfahren bieten Rationalisierungs- und Verbesserungspotenziale für eine effizientere und sicherere IT-Infrastruktur. Durch Zentralisierung können redundante Prozesse vermieden und Synergien genutzt werden, was zu höherer Effizienz führt. Eine zentrale Datenbank oder gemeinsame Infrastruktur reduziert Kosten für Hardware, Software und Wartung. Zudem ermöglicht die Zentralisierung eine verbesserte Datensicherheit, bessere Skalierbarkeit und schnelle Anpassung an neue Anforderungen.

³ IT-Grundschutz-Bausteine des BSI: CON.3: Datensicherungskonzept, Stand Februar 2021; Seite 1.

- 31 Die von der Staatsregierung eingesetzten Personalkommissionen empfahlen bereits im Jahr 2016 und nochmals im Jahr 2020, Behörden und Einrichtungen von Aufgaben zu entlasten, die durch die Nutzung von Shared Services in vergleichbarer Qualität zentral erledigt werden können.
- 32 Der SID ist für den Betrieb der IT-Infrastruktur und übergreifender Verfahren verantwortlich. Derzeit wird der technische Betrieb der Anwendung für Zutrittskontrolle und Zeiterfassung intern im Staatsbetrieb für die SK und für das Statistische Landesamt bereitgestellt.
- 33 Der SRH unterstützt die Handlungsempfehlung der Personalkommissionen (erstmalig bereits 2016!), vermisst jedoch noch immer eine Umsetzung. Es besteht erheblicher Bedarf für die Zentralisierung, weil unwirtschaftliche Insellösungen weiterhin bestehen. Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

2.7 Projekt „Elektronisches Personalmanagement“

- 34 Ein wichtiges neues Vorhaben in der sächsischen Landesverwaltung ist der Aufbau eines Elektronischen Personalmanagements als zentrales System, das vom SID für die Landesbehörden betrieben wird. Das Projekt zielt darauf ab, das Personalmanagement der 100.000 Landesbediensteten weitgehend zu digitalisieren. Ein Teil des Projekts soll sich mit dem Zeitmanagement befassen.
- 35 Nach der Mitteilung im Prüfungsschriftverkehr gehe die aktuelle Projektplanung von der Einführung eines einheitlichen Zeiterfassungsbewirtschaftungssystems ab dem Jahr 2026 aus.

3 Folgerungen

- 36 Der SRH begrüßt die Absicht der Staatsverwaltung, eine einheitliche Personalmanagementlösung mit integriertem Zeiterfassungssystem erarbeiten zu wollen. Der SRH drängt darauf, es nicht abermals bei der Absicht zu belassen, sondern das Projekt zielstrebig voranzutreiben und mit einer termingerechten Produkteinführung abzuschließen. Die dargestellten Mängel und Empfehlungen sollten in die Projektarbeit einfließen.
- 37 Die festgestellten Defizite im Bereich Informationssicherheit sind umgehend abzustellen. Sie können nicht auf die Produkteinführung im Jahr 2026 verschoben werden.

4 Stellungnahmen

- 38 Die SK (Federführung Verwaltungsdigitalisierung) und das SMF verzichteten auf inhaltliche Anmerkungen im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, gaben jedoch redaktionelle Hinweise, die übernommen wurden. Das SMI, SMJusDEG, SMK und SMWK verzichteten auf eine Stellungnahme.

SMS

- 39 Das SMS merkte an, dass eine Zentralisierung nur dann erfolgreich sein könne, wenn eine entsprechende Leistungsfähigkeit des Dienstleisters und eine vorausschauende Ressourcenplanung bestehen würde. Nur unter diesen Voraussetzungen wären bessere Skalierungseffekte und schnelle Anpassungen an neue teilweise ressort- oder behördenspezifische Anforderungen zu realisieren und es könne so ein „schwerfälliges“ bzw. lediglich teilweise geeignetes Produkt vermieden werden.
- 40 Zudem sollten, in begründeten Fällen, Ausnahmen vom zentralisierten Ansatz möglich sein. Im Geschäftsbereich des SMS würde dies die Sächsischen Krankenhäuser betreffen. Deren Zeiterfassung und Dienstplanung würden in Modulen von Anwendungssoftware erfolgen, die für den Krankenhausbetrieb spezialisiert wären.

SMWA

- 41 Zur Feststellung des SRH, dass die Arbeitszeiterfassung auf manuellem, händischem Weg erfolgt (vgl. 2.1) gibt das SMWA in seiner Stellungnahme an, dass diese Feststellung im Geschäftsbereich des SMWA nur auf das ZEFAS [Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit] zuträfe. Die derzeit 27 Bediensteten würden in diesem Fall ihre jeweiligen Dienstzeiten händisch in einer einheitlichen Excel-Tabelle erfassen, was einerseits der Aufbauphase des ZEFAS und andererseits der relativ geringen Anzahl an Bediensteten geschuldet wäre. ZEFAS würde zeitnah die Einführung einer Softwarelösung anstreben. Die weiteren Behörden des GB SMWA würden die Arbeitszeiten vollständig elektronisch in verschiedenen softwareseitigen Lösungen erfassen.

- 42 Ferner gab das SMWA an, dass das Ministerium und die nachgeordneten Behörden keine Überlizenzierung in großem Umfang aufweisen würden.
- 43 Zum Themenfeld Informationssicherheit gab das SMWA an, dass ein separates Sicherheitskonzept für die Nutzung der Software in der Regel nicht existiere (Ausnahme OBA). Die Daten würden jedoch gesichert und es bestünden interne Regelungen zur Nutzung der Software. Die Integration in ein behördeninternes Sicherheitskonzept wäre vorgesehen.
- 44 Aus Sicht des SMWA erschiene es wünschenswert, die Einführung einer zentralen Lösung ab 2026 durch den SID voranzutreiben. Es wäre jedoch bei Einführung mit einem einmaligen Kostenaufwand für Anschaffungen sowie mit einem größeren Anpassungsbedarf bei der Umstellung/Beschaffung von Buchungsterminals, Softwareschulungen und Anpassung an benötigte Funktionalitäten zu rechnen.

SMR

- 45 Das SMR nahm zusammenfassend wie folgt Stellung: Eine zentrale Koordination und Steuerung sowie eine einheitliche Personalmanagementlösung werden seitens des SMR begrüßt. Die Zeiterfassung für die Bediensteten des SMR, des GeoSN und des LfD würde elektronisch erfolgen. Im SMR, LfD und GeoSN würde sich der Personalaufwand auf jeweils eine Bedienstete im mittleren Dienst, konkret im Umfang von circa je 0,2 Vollzeitäquivalenten belaufen. Der Umfang variiert und ist abhängig von regelmäßig wiederkehrenden Abfragen bzw. schwierigen Einzelfällen. Das SMR hätte keine eigenen Softwarelizenzen, die Beschaffung erfolge zentral über den SID. Informationen über mögliche Überlizenzierung seien dem SMR nicht bekannt. Die Beschaffung von Lizenzen durch andere Stellen und ob diese doppelt beschafft werden müssten, sei dem SMR unbekannt. Ein Sicherheitskonzept existiere seitens des SID und eine Dienstvereinbarung über gleitende Arbeitszeit umfasse technische und organisatorische Maßnahmen für die elektronische Zeiterfassung im SMR. Das Drucken von Zeitjournalen und Übersichten finde nicht statt.

SMEKUL

- 46 Zur Feststellung des SRH, dass Überlizenzierungen unerwünscht sind, weil Softwarelizenzen beschafft und dann nicht genutzt werden (vgl. 2.3) nahm das SMEKUL wie folgt Stellung: Die Feststellung würde durch Ressort SMEKUL nicht in Gänze geteilt. Wirtschaftlich gesehen wäre die einmalige Beschaffung von Lizenzen im Paket zu einem Festpreis in Bezug auf Personalaufwand und Kosten günstiger. Die Beschaffungen von Einzellizenzen wäre darüber hinaus nicht möglich und auch als unwirtschaftlich zu bewerten, da eine Beschaffung notwendiger Lizenzen gegenüber dem Auftragnehmer regelmäßig nur in Paketen (wie z. B. im SMEKUL zu 500 Stück) zu entsprechend vertraglich vereinbarten Konditionen erfolgen würde. Im Hinblick auf die geplante Einführung von ePM.SAX [elektronisches Personalmanagement] würde SMEKUL den perspektivisch forcierten zentralen Ansatz begrüßen, welcher sich auch im Lizenzmanagement niederschlagen könnte. Im Übrigen teilt SMEKUL die Einschätzungen des SRH, befürworte eine einheitliche Personalmanagementlösung ebenfalls und bringe sich bereits jetzt in die Projektumsetzung aktiv ein.

5 Schlussbemerkungen

- 47 Der SRH stimmt dem SMS zu, dass eine Zentralisierung nur gelingen kann, wenn eine entsprechende Leistungsfähigkeit des Dienstleisters und eine vorausschauende Ressourcenplanung bestehen. Der SRH hat dies bereits mehrfach im Rahmen anderer Prüfungen eingefordert. In begründeten Einzelfällen sollten Ausnahmen vom zentralisierten Ansatz möglich sein. Der SRH schlägt außerdem vor, klare Anforderungen an ein Zeiterfassungssystem zu formulieren und diese im Kontext des geplanten Projekts ePM.SAX zu kommunizieren.
- 48 Die Ausführungen des SMR und des SMWA zu ihren Geschäftsbereichen treffen zu. Der SRH hat im Jahresberichtsbeitrag zwar nicht vollständig, jedoch weitestgehend bewusst darauf verzichtet, einzelne Geschäftsbereiche, Verwaltungszweige und Behörden besonders zu benennen, weil es dem SRH um das ressortübergreifende Strukturproblem des „Flickenteppichs“ geht, das nur durch eine ressortübergreifende zentrale Steuerung gelöst werden kann.

- ⁴⁹ Isoliert für ein Ministerium oder eine Dienststelle betrachtet kann die vom SMEKUL betriebene Beschaffung von festen Lizenzpaketen u. U. durchaus wirtschaftlich erscheinen, jedoch stellen die ungenutzten Lizenzen in ihrer ressortübergreifenden Gesamtheit eine erhebliche Größe dar.
- ⁵⁰ Aus Sicht des SRH ist es nicht nur ineffizient und unwirtschaftlich, Einzellizenzen zu beschaffen, sondern es wäre weitaus zweckmäßiger und kosteneffizienter, einen zentralen Lösungsansatz zu verfolgen, der die zentrale Bereitstellung der benötigten Lizenzen vorsieht. Dies gilt insbesondere auch für einen effizienteren Personaleinsatz in Zeiten des Fachkräftemangels.
- ⁵¹ Der SRH begrüßt die vorgesehene Integration von Regelungen zur Informationssicherheit in ein behördeninternes Sicherheitskonzept im Geschäftsbereich des SMWA.
- ⁵² Im Ergebnis drängt der SRH darauf, die dargestellten Mängel zügig zu beseitigen, z. B. im Rahmen des geplanten ressortübergreifenden IT-Systems für das Personalmanagement. Zugleich mahnt der SRH an, dieses Projekt nicht ebenfalls im Ankündigungsstadium zu belassen, sondern das Projekt zielstrebig voranzutreiben und mit einer termingerechten Produkteinführung abzuschließen. Hierzu bedarf es einer zentralen Steuerung.