

## ORH-Bericht 2004 TNr. 24

### luK-Einsatz in der Schulverwaltung

#### Jahresbericht des ORH

In der Schulverwaltung werden viele unterschiedliche luK-Verfahren eingesetzt. Die Daten werden mit hohem Aufwand zwischen den verschiedenen Ebenen ausgetauscht. Trotzdem liegen notwendige Planungsdaten nicht rechtzeitig vor.

Ein luK-Gesamtkonzept mit einer aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gibt es nicht. Durch Einsatz eines ebenenübergreifenden luK-Verfahrens, Optimierung der Geschäftsprozesse und Neugliederung der Schulverwaltungsstruktur wären erhebliche Personaleinsparungen möglich.

#### Beschluss des Landtags

vom 11. Mai 2005  
(Drs. 15/3393 Nr. 2 i)

Die Staatsregierung wird ersucht, für die Schulverwaltung ein ebenenübergreifendes luK-Konzept zu entwickeln, das insbesondere für die Anwender aktuelle Schul-, Lehrer- und Schülerdaten zentral bereitstellt. Die eingesetzten Verfahren und Systeme einschließlich der Kommunikationsinfrastruktur sind zu konsolidieren. Nichtministerielle Verwaltungsaufgaben, wie Personalverwaltung, sind nachgeordneten Stellen zu übertragen. Die Schulverwaltungsstruktur ist zu straffen; die Personaleinsparungen sind durch Stelleneinzug zu realisieren. Dem Landtag ist erstmals bis 31.12.2005 und abschließend bis 31.10.2006 zu berichten.

#### Stellungnahme des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus

vom 15. Dezember 2005  
(III.4 - 5 H1221 - 1.60727)

Die Verwaltung teilt folgendes Zwischenergebnis mit:

- Zur Konsolidierung und Zusammenführung der Personalverwaltungssysteme war geplant, die Lehrerdatei nach DIAPERS zu migrieren. Dieses Vorhaben wird nach der Entscheidung des Ministerrats vom 9. Mai 2005, VIVA als einheitliches Personalbewirtschaftungssystem einzusetzen und insbesondere DIAPERS abzulösen, nicht mehr weiter verfolgt. Stattdessen sollen nun alle staatlichen Lehrkräfte in VIVA verwaltet und die Lehrerdatei im Rahmen des Projekts VIVA

PRO migriert werden. Dessen Vorbereitungsphase wird nach Angaben des federführenden Staatsministeriums der Finanzen bis Ende 2006 abgeschlossen sein.

- Derzeit ist nach Einschätzung des Staatsministeriums noch nicht absehbar, ob und ggf. welche Auswirkungen der Einsatz von VIVA auf die Schulverwaltungsstrukturen hat.
- Im Projekt ASD (amtliche **S**chul**D**aten) wird derzeit in Kooperation mit Baden-Württemberg ein ebenenübergreifendes luK-Verfahren entwickelt, das die bisherigen Verfahren zur Erhebung der aktuellen Schul-, Lehrer- und Schülerdaten ablösen wird. Das neue Verfahren wird den Workflow zwischen den Ebenen der Kultusverwaltung und den Schulen unterstützen. Die Mehrfacherfassung von Daten wird durch die enge Anbindung an das Personalverwaltungssystem VIVA vermieden werden. Ferner werden neue und erweiterte Auswertungsmöglichkeiten einen einfacheren Zugriff auf die Daten ermöglichen (Data Warehouse).

Die Feinspezifikation des Projekts ASD begann im März 2005 und wird voraussichtlich bis Mitte 2006 abgeschlossen sein.

#### **Anmerkung des ORH**

Die Einzelprojekte VIVA und ASD tragen grundsätzlich dem Beschluss des Landtags vom 11. Mai 2005 Rechnung.

Die Stellungnahme enthält jedoch keine Aussage darüber, ob zwischenzeitlich ein luK-Gesamtkonzept für die Schulverwaltung vorliegt.

Aufgrund des gegenwärtigen Stands der Projekte wird zum 31. Oktober 2006 noch kein abschließender Bericht möglich sein. Im nächsten Bericht sollte aber insbesondere auf das bisher ausstehende luK-Konzept, die notwendigen Folgeänderungen, die Maßnahmen zur Straffung der Schulverwaltungsstrukturen und den Umfang der möglichen Personaleinsparungen bei der Schulverwaltung eingegangen werden.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und  
Finanzfragen**

vom 22. Februar 2006

Die Staatsregierung wird ersucht, dem Landtag bis 01.02.2007 erneut zu berichten und insbesondere den Stand des luK-Konzepts, die Folgeänderungen aus den laufenden IT-Projekten für die Schulverwaltungsstrukturen und den Umfang der möglichen Personaleinsparungen bei der Schulverwaltung darzulegen.

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums für Unterricht und  
Kultus**

vom 2. Februar 2007  
(I.6-5 H 1221/3/1)

Das Staatsministerium teilt mit, dass die bisher im Bereich der Lehrer- und Schulverwaltung eingesetzten luK-Verfahren durch die neuen Projekte VIVA-PRO und ASD/BaySVP<sup>1</sup> konsolidiert werden. Das hierfür erforderliche ebenenübergreifende **luK-Konzept** sei mittlerweile erstellt worden.

Zur Konsolidierung der Personalverwaltungssysteme berichtet das Staatsministerium, dass

- ein Großteil der unterschiedlichen Systeme und Verfahren (DIAPERS, Lehrerdatei, Vorbereitungsdienst, Wartefälle) einheitlich in **VIVA-PRO** zusammengeführt und konsolidiert würden, die Feinkonzeption weitgehend abgeschlossen und die Migration im Lehrerbereich bis April 2010 geplant sei.
- ab April 2007 mit der Erarbeitung ressortübergreifender Lösungsansätze für die Verwaltung der Referendarausbildung und Prüfungsverwaltung begonnen werde.

Darüber hinausgehende Verfahren, z. B. für die Schüler-, Klassen-, Unterrichtsverwaltung und -planung, sollen künftig mithilfe von **ASD/BaySVP** unterstützt und auf eine völlig neue, zeitgemäße Verfahrensgrundlage gestellt werden. Angestrebt werde die rechtzeitige Verfügbarkeit der Daten, die der Beschreibung der Verhältnisse an den bayerischen Schulen dienen.

Dazu werde eine zentrale operative ASD-Datenbank eingerichtet, auf die alle Schulaufsichtsbehörden webbasiert zugreifen. Aus ihr werde wiederum ein zentrales Data Warehouse periodisch befüllt, das Informationen für Planungsaufgaben liefern und damit das erforderliche Steuerungswissen bereitstellen soll.

---

<sup>1</sup> Amtliche Schuldaten/Bayerisches Schulverwaltungsprogramm.

Für die schulseitige Client-Anbindung werde parallel hierzu BaySVP entwickelt; Datenmehrfachhaltungen sollen durch einen täglichen Austausch mit dem zentralen ASD-System vermieden werden.

Aus gleichem Grund würden auch Schnittstellen zwischen VIVA-PRO und ASD geschaffen sowie zu den Systemen nichtstaatlicher Dienstherrn/Arbeitgeber geplant (Lehrerdaten).

Das Projekt ASD/BaySVP werde auf Grundlage einer Länder-Kooperationsvereinbarung (Bayern, Baden-Württemberg) unter Einbindung der Firmen Hewlett-Packard und ISB AG durchgeführt. Erstellung und Implementierung von BaySVP würden extern vergeben und durchgeführt (Implementierung: März 2007; Roll-Out: August 2008).

Zur **Verlagerung nichtministerieller Verwaltungsaufgaben** vom Staatsministerium auf nachgeordnete Stellen wird auf den damit verbundenen „erheblichen Personalmehrbedarf“ hingewiesen. Die zentrale Bearbeitung im Staatsministerium sei von „hoher Effektivität“. Im Übrigen werde auf die schon bisher erbrachte Straffung der Verwaltungsstruktur bzw. auf Personaleinsparungen verwiesen. Ob künftig weitere Einsparungen durch den Einsatz von VIVA-PRO möglich wären, sei derzeit noch nicht abschließend geklärt.

#### **Anmerkung des ORH**

Das Staatsministerium hat bezüglich der Konsolidierung der unterschiedlichen LuK-Verfahren die Konsequenzen aus den Anregungen des ORH gezogen. Durch den Aufbau einer zeitgemäßen LuK-Struktur sollen bei gleichzeitigem Abbau von Redundanzen rechtzeitig Informationen für Planungsaufgaben und das erforderliche Steuerungswissen bereitgestellt werden. Dies wird vom ORH grundsätzlich begrüßt.

Bei den organisatorischen Konsequenzen ist demgegenüber eine deutliche Zurückhaltung zu spüren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der möglichen Personaleinsparungen sowohl durch die geschilderten LuK-Verfahrensverbesserungen wie auch durch die vom ORH unterbreiteten Organisationsveränderungen. So steht die Aussage des Staatsministeriums, dass die Personalverwaltung der Lehrer unmittelbar durch das Ministerium von

hoher Effektivität sei, nicht nur im Widerspruch zu den Organisationsgrundsätzen der Staatsregierung, sondern auch zu den Prüfungserfahrungen des ORH.

Bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind konkrete Aussagen zu den erhofften Einsparungen bereits **vor** Einführung der neuen luK-Verfahren notwendig (Art. 7 Abs. 2 BayHO).

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und  
Finanzfragen**

vom 21. März 2007

Die Staatsregierung wird ersucht, dem Landtag zum Fortgang der Projekte VIVA-PRO im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus sowie ASD/BaySVP zum 31.10.2008 erneut zu berichten.

Dabei sind auch die wesentlichen Eckpunkte der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach Art. 7 Abs. 2 BayHO (Personaleinsparungen) zu den luK-Verfahren und zu künftigen Organisationsänderungen mit einzubeziehen.

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums für Unterricht und  
Kultus**

vom 27. Juni 2018

(I.5-M2313.01/11/5)

Das Kultusministerium teilt im Wesentlichen Folgendes mit:

**luK-Konzept für die Schulverwaltung**

Wie bereits im Bericht vom 02.02.2007 dargestellt, würden die im Bereich der Schulverwaltung eingesetzten luK-Verfahren im Rahmen des produktiv gesetzten Verfahrens VIVA und der Projekte ASD<sup>2</sup> und ASV<sup>3</sup> (ehemals BaySVP) konsolidiert. Das Kultusministerium verwies auf das als Anlage beigefügte luK-Konzept für die Schulverwaltung in der Fassung vom 20.04.2018.

**Projekt VIVA-PRO im Bereich des Kultusminis-  
teriums**

Das Projekt VIVA-PRO sei abgeschlossen. Einzelheiten zum Gesamtprojekt (Federführung beim damaligen Finanzministerium) könnten dem als Anlage beigefügten Projektabschlussbericht entnommen werden.

---

<sup>2</sup> Amtliche Schuldaten.

<sup>3</sup> Amtliche Schulverwaltung.

In der Schulverwaltung seien die eingesetzten Verfahren Lehrerdtei (außer für Studienreferendare an Gymnasien und Realschulen) bzw. das Großrechnerverfahren VDBGY<sup>4</sup> (nur für Studienreferendare an Gymnasien und Realschulen) durch VIVA-PSV<sup>5</sup> ersetzt worden. Die Verwaltung von sog. Wartelistenfällen (ehemalige Lehramtsanwärter/Studienreferendare, die bisher noch nicht in den Staatsdienst übernommen werden konnten) sei im Kultusministerium mithilfe des Großrechnerverfahrens „Wartedatei“ erfolgt.

Seit Mai 2012 würden im Bereich des Kultusministeriums die Personal- und Stellenverwaltung des gesamten Schulpersonals einheitlich mit dem Verfahren VIVA und die Textverarbeitung dabei einheitlich mit der Basiskomponente BAYTEXT erledigt.

Die Verfahren Wartedatei und DIAPERS seien bereits abgeschaltet worden. Der Betrieb der Lehrerdtei bleibe nur noch solange aufrecht erhalten, bis auch das Beförderungs- und das Funktionsverfahren durch ein neues Verfahren abgelöst werden könnte. Das Verfahren VDBGY werde außerhalb von VIVA (als Prüfungsverfahren) weiterhin zur Unterstützung der Verwaltung der Zweiten Staatsprüfung benötigt, allerdings stehe auch hier im Rahmen einer Neuentwicklung eines Systems zur Organisation des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung (SOVOS) eine Ablösung bevor.

Die VIVA-Einführung habe im Bereich des Kultusministeriums wesentlich zu einer Zusammenführung und Vereinheitlichung der EDV-Verfahren bei der Personalverwaltung beigetragen.

### **Projekte ASD und ASV**

Im Bereich der Projekte ASD und ASV führt das Kultusministerium aus, dass im Gesamtergebnis ein neues, integriertes und weitgehend automati-

---

<sup>4</sup> Vorbereitungsdienstdatei Gymnasien.

<sup>5</sup> Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen - Personal und Stellenverwaltung.

siertes Verfahren geschaffen werde, mit dem die Verwaltungen an den Schulen sowie auf allen Ebenen der Schulaufsicht unterstützt und die Amtliche Schulstatistik generiert werde. Damit solle die Datengrundlage für die Unterrichtsplanung, Schulaufsicht, Schulfinanzierung und Bildungsplanung gewährleistet und eine noch effizientere Steuerung des bayerischen Schulwesens unterstützt werden.

Sowohl bei ASD als auch bei ASV seien Herausforderungen aufgetreten, die zu Verzögerungen und Kostenmehrungen geführt hätten. Für beide Projekte hätte der Umstellungsbedarf, die Komplexität, die staatlicherseits zu erbringenden Mitwirkungsleistungen sowie der hieraus resultierende personelle und monetäre Aufwand die anfänglichen Planungen übertroffen.

Das Gesamtverfahren ASV/ASD würde nunmehr schulartenweise und gestaffelt eingeführt; diese Entscheidung sei im Schuljahr 2010/11 gefallen. Damit entstünden im mehrjährigen Übergangszeitraum zwar zusätzliche Belastungen durch die Parallelführung von Alt- und Neuverfahren. So könne aber die Fortführung der Verwaltungsprozesse an den Schulen und Schulaufsichtsbehörden sowie die Kontinuität der Amtlichen Schuldaten als auch die Anwendung und Einführung in das Neuverfahren sichergestellt werden. Die ersten zentralen Komponenten seien im Schuljahr 2011/12 produktiv gesetzt und bis zum Schuljahr 2017/18 das Gesamtverfahren für die Realschulen, Gymnasien, Grund- und Mittelschulen sowie für die Schulen besonderer Art i. S. v. Art. 121 Abs. 1 BayEUG eingeführt worden. Insgesamt würden in ASD/ASV bereits rund 4.100 der mehr als 6.000 bayerischen Schulen und fast 75 % der über 2,5 Millionen in einer Schulwoche erteilten Unterrichtsstunden verwaltet und stünden auf diese Weise für die Schulaufsicht, die Ressourcenplanung und -steuerung sowie für die Bildungsstatistik zur Verfügung. Im Schuljahr 2017/18 hätten die ca. 3.300 Grund- und Mittelschulen ihre Daten zur Unterrichtssituation erstmals über das neue Verfahren gemeldet. Die Daten seien bereits Ende März

2018 für die Statistik zur Verfügung gestanden.

Bis zur Erlangung der Produktionsreife für alle 20 Schularten seien noch zahlreiche Anpassungen und Erweiterungen notwendig. Die Weiterentwicklung und Pflege des Gesamtverfahrens solle vorrangig mit staatlichem Personal erfolgen. Dazu sei im staatlichen IT-Dienstleistungszentrum mit 17 Stellen ein „Kompetenzteam Kultus“ neu eingerichtet worden.

Zu den Kosten für das Statistikverfahren ASD führt das Kultusministerium aus, dass sich die ursprünglich geschätzten Kosten von 7,38 Mio. € um 6,62 Mio. € auf insgesamt 14,0 Mio. € erhöht hätten, weil das ursprünglich für Baden-Württemberg entwickelte und von Bayern übernommene Produkt in erheblichen Umfang angepasst werden musste. Aus diesem Grund hätten sich auch bei dem Schulverwaltungsprogramm ASV die Ausgaben für den externen Entwickler von 4,04 Mio. € auf 24,69 Mio. € erhöht, wovon auf Bayern aufgrund der Kooperation mit Baden-Württemberg 13,62 Mio. € entfielen.

Aufgrund der Komplexität der Verfahren, des Erfordernisses, dem Stand der Technik und dem Datenschutz gerecht zu werden und der Tatsache, dass für einen beträchtlichen Zeitraum beide Systeme parallel gepflegt werden müssten, sei derzeit noch nicht absehbar, inwieweit Personaleinsparungen realisierbar seien.

#### **Anmerkung des ORH**

#### **luK-Konzept für die Schulverwaltung**

Das Kultusministerium hat das luK-Konzept für die Schulverwaltung noch nicht vollständig umgesetzt.

#### **Projekt VIVA-PRO im Bereich des Kultusministeriums**

Die Personal- und Stellenverwaltung für Lehrkräfte und Verwaltungspersonal an den Schulen konnte Ende 2010 und das Projekt VIVA Ende 2013 abgeschlossen werden. Soweit das Kultusministerium noch den Betrieb der Lehrerdatei und das Verfahren zur Unterstützung der Verwaltung der



Zweiten Staatsprüfung benötigt, sollten diese nunmehr rasch durch die angekündigten neuen Systeme abgelöst werden, um durch eine gemeinsame Datennutzung mit VIVA doppelten Erfassungs- und Pflegeaufwand zu vermeiden.

### **Projekte ASV und ASD**

Der ORH hat das Gesamtprojekt ASV/ASD erneut 2017 und 2018 geprüft und gravierende Mängel festgestellt. Das Kultusministerium bestreitet diese z. T., der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Statt der veranschlagten 11,32 Mio. € hat das Gesamtprojekt ASV/ASD bis Ende 2017 rund 90 Mio. € gekostet. Das Kultusministerium gibt nur die Ausgaben für die externen Firmen, nicht aber den internen Personalaufwand an, der bisher für ASD und ASV angefallen ist. Das Kultusministerium konnte gegenüber dem ORH diese Kosten nicht beziffern. Der ORH hat sie aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen ermittelt. Entgegen der Ankündigung in der Stellungnahme vom 02.02.2007 wird die Einführung nicht 2009, sondern nach bisheriger Planung des Kultusministeriums bei allen Schulen erst 2024 abgeschlossen sein. Wie sich die Rückkehr zum neunstufigen Gymnasium auswirken wird, ist dem ORH nicht bekannt. Bis zum angestrebten Projektabschluss werden sich die Gesamtkosten jedenfalls weiter erhöhen.

Der ORH hat gravierende Mängel bei der Projektorganisation, bei den Funktionalitäten des Systems und der Systemeinführung festgestellt.

Der ORH sieht ein wesentliches Manko in der Projektorganisation. Er ist der Ansicht, dass ein nach den IKT-Richtlinien, den Regelungen zum Projektmanagement in den Organisationsrichtlinien sowie den Bestimmungen in der Allgemeinen Geschäftsordnung vorgeschriebenes, stringentes Projektmanagement fehlt.

Zudem gab es keinen Projektauftrag, in dem die Ziele eindeutig und messbar formuliert waren. Ziele wurden im Projektzeitraum ohne gesonderte Dokumentation geändert. Manche Ziele waren so

offen formuliert, dass sich ihre Erfüllung kaum feststellen lässt, wie etwa die Verbesserung der Datenqualität.

Zu einem erheblichen Teil wurden Ziele - soweit eindeutig und meßbar - bisher nicht erreicht. So konnte bislang weder das vorrangige Ziel der Unterstützung schulübergreifender Aufgaben erreicht werden, noch ist es möglich, tagesaktuell statistische Auswertungen zu Bildungsverläufen aus den IT-Verfahren zu erhalten. Eine relevante Entlastung der Schulen und Schulaufsichtsbehörden ist nicht eingetreten. Dies belegen u. a. die Ausführungen des Kultusministeriums, dass die vom Landtag geforderten Personaleinsparungen absehbar nicht realisierbar sind. Der ursprüngliche Ansatz des Kultusministeriums, die Statistik als „Abfallprodukt“ entstehen zu lassen, wurde nicht realisiert.

Zur Programmeinführung durchlaufen die Schulen einen mehrjährigen Parallelbetrieb von ASD/ASV und den Altverfahren. Bei bis zu 546 Grund- und Mittelschulen zeigt dieser, dass im Prinzip eine unausgereifte Software eingeführt wurde. Die Software hat nach Aussage von Anwendern auch nach der mehrjährigen Einführungsphase zu keiner Entlastung geführt und gerade einmal den Funktionsumfang der alten Programme erreicht.

Sowohl die in der Prüfung befragten Schulen als auch die verschiedenen Äußerungen der Verbände belegen die fehlende Benutzerakzeptanz gegenüber ASD/ASV. Aus Sicht des ORH hat es das Kultusministerium versäumt, die Kritik der Anwender bereits im Vorfeld - also während des Parallelbetriebs - systematisch aufzubereiten und abzuarbeiten.

Die vom Landtag geforderten Eckpunkte der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach Art. 7 Abs. 2 BayHO zu den IuK-Verfahren und zu den künftigen Organisationsänderungen stellt der Bericht an den Landtag nicht umfassend dar. So fehlen wesentliche Kosten und Hinweise auf den Abschluss der Einführung von ASD/ASV erst im Jahr 2024.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des ORH selbst zeitliche Verzögerungen und Kostensteigerungen ein-

geräumt. Auch die vom ORH festgestellten Mängel werden z. T. bestätigt.

Es führt weiter aus, dass zur Erlangung der Produktionsreife für alle 20 Schularten und zur Realisierung bislang zurückgestellter Ergänzungen noch zahlreiche Anpassungen und Erweiterungen erforderlich seien. Ohne diese zwingend erforderlichen Anpassungen könne die Software nicht in Betrieb genommen bzw. weiterbetrieben werden. Für einen beträchtlichen Zeitraum müssten die Systeme parallel gepflegt werden.

Seit Dezember 2017 liegt dem Verfassungsgerichtshof eine Popularklage des Verbands der Privaten Schulträger gegen die Änderungen des BayEUG vor, die die Grundlage für ASD/ASV bilden. Der Verband begründet diese mit datenschutzrechtlichen Bedenken und mit den Kosten, die die Schulträger für den Betrieb von ASV tragen müssen.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen und der Feststellungen des ORH sollte das Kultusministerium dem Landtag erneut und zeitnah über den dann aktuellen Stand des Gesamtprojekts berichten. Es sollte dabei messbare Ziele benennen und anhand eines Projektplans mit konkreten Meilensteinen aufzeigen, wie und wann diese Ziele erreicht werden sollen. Eine begleitende Wirtschaftlichkeitsberechnung soll ergänzend den zu erwartenden Aufwand und Nutzen darstellen.

Der ORH weist darauf hin, dass ein wirksames Projektmanagement ohnehin über solche Unterlagen verfügen müsste.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 22. Mai 2019

Ablehnung des mündlichen Antrags des Abg. Harald Güller, die Anregung des ORH um folgenden Satz zu ergänzen:

"Dabei sind auch ausdrücklich die derzeitigen und in der Vergangenheit bestehenden personellen Verantwortlichkeiten zu benennen."

Zustimmung zu folgender Anregung des ORH:

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, über die weitere Umsetzung des luK-Konzepts für die Schulverwaltung

und insbesondere über den Fortgang des Gesamtprojekts ASD/ASV dem Landtag bis zum 30. November 2019 erneut zu berichten.